

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
ÁREA: DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**A gestão participativa em administrações municipais: as experiências de
Natal e Maceió**

LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA

NATAL - RN
2006

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA

**A gestão participativa em administrações municipais: as experiências de
Natal e Maceió**

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutora no Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
Orientadora: Profa. Dra. Ilza Araújo Leão de Andrade.

NATAL - RN
2006

LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA

**A gestão participativa em administrações municipais: as experiências de
Natal e Maceió**

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora no Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, pela comissão formada pelos professores:

Profa. Dra. Ilza Araújo Leão de Andrade
Orientadora

Componente da Banca

Componente da Banca

Componente da Banca

Componente da Banca

Suplente

Natal, ____ de _____ de 2006.

Dedico este trabalho ao meu filho, José Bento Neto, que, desde o nascimento, me acompanha nesta minha caminhada.

É nossa forma de usar as palavras "democracia" e "governo democrático" que cria a maior confusão. A menos que essas palavras sejam claramente definidas e haja concordância quanto à sua definição, as pessoas vão viver numa confusão inextricável de idéias, para grande vantagem dos demagogos e déspotas.

(Tocqueville)

AGRADECIMENTOS

Neste momento, o mais agradável na elaboração de uma tese, que constitui um trabalho longo e cansativo, vem a minha mente toda a trajetória percorrida, sobretudo os incentivos, os apoios e o carinho, que me ajudaram a vencer as várias dificuldades que se apresentaram.

Hoje vejo que não fiz sozinha esta minha trajetória: vários amigos, colegas e familiares estiveram comigo, ajudando e contribuindo para que a conclusão do meu doutorado fosse possível. Entre a realização da pesquisa e a redação da tese, interpõem-se muitas etapas e, em cada uma delas, pude contar com a colaboração, direta ou mais sutil, das mais diferentes formas, de muitas pessoas que estiveram comigo, o que me foi de grande valia.

Inicialmente, gostaria de expressar minha gratidão a meus pais, que sempre me dedicaram amor e atenção, em todos os momentos da minha vida, e me transmitiram muita força para que eu concluísse esta tese.

Agradeço também, com satisfação, o encorajamento que recebi de meu esposo, Joãozinho: a sua compreensão e a sua paciência me ajudaram a conquistar mais esta vitória em minha vida.

Ao meu irmão, Estefânio, e à sua esposa, Maria do Socorro, sou grata pelo apoio e amizade que me dedicaram ao longo de toda a minha trajetória acadêmica.

Um agradecimento especial vai para meus tios Francisco Víctor e Maria do Carmo, que, com seu carinho, têm me ajudado a vencer todas as minhas dificuldades.

À professora Ilza Araújo Leão de Andrade, minha sincera gratidão pela força, compreensão, estímulo e, principalmente, pela confiança que em mim depositou ao longo destes últimos dez anos. Agradeço a sua paciência e a sua dedicação, no processo de elaboração deste trabalho, dando-se o trabalho de ler a tese em vários estágios de sua preparação, o que foi importantíssimo para o “enxugamento” do texto. Considero um privilégio ter podido contar com as suas observações, críticas e sugestões, que foram

fundamentais para a finalização do texto. Sem a sua orientação, este trabalho não teria sido elaborado.

À Professora Maria do Livramento, quero agradecer pela atenção, pela ajuda e pelo carinho que sempre me demonstrou. Quero registrar aqui o seu apoio, que, em diversos momentos, contribuiu para a realização deste trabalho.

Quero deixar aqui registrado também quanto foi importante para mim o apoio que recebi de minha amiga Malu Queiroz, que sempre me escutou e me ajudou, nos momentos mais difíceis do processo de elaboração deste trabalho. Sem ela, tudo teria sido muito mais difícil para mim.

Ao meu amigo Anderson Jalles, sou grata pela amizade, pelo apoio e pela ajuda nos momentos complicados de digitação deste trabalho.

Agradeço aos diversos coordenadores, secretários e, principalmente às prefeitas Kátia Born e Vilma de Faria, que, de diferentes formas, ajudaram na realização deste trabalho.

Não poderia deixar de fazer um agradecimento especial a Zilta Filha, minha amiga Popó, que facilitou o meu acesso ao material de pesquisa.

A todas as pessoas que me concederam entrevistas, agradeço a boa vontade e o carinho com que me receberam.

A todas as pessoas que me escutaram e me deram indicações e sugestões, agradeço a atenção, a boa vontade e o carinho com que me atenderam. Em especial, agradeço ao prof. Cícero Péricles, a Leoneide, ao prof. Alberto Saldanha, às professoras Maria do Carmo e Regina Dulce.

Quero agradecer também a ajuda e o carinho que recebi de meu amigo Gil Célio e de sua esposa, Maione, bem como de meu amigo Anieres. Sem eles, o doutorado e, principalmente, o processo de elaboração da tese teria sido mais solitário.

A Fernando Bastos, que sempre esteve disponível e com muito empenho para facilitar minha pesquisa em Maceió, minha eterna gratidão. Seus contatos foram de significativa importância para o início e a finalização da pesquisa.

À professora Tereza de Lisieux — que foi, desde o primeiro momento do curso, a minha grande amiga, principalmente nas horas mais difíceis, que começaram a surgir a partir do terceiro ano do doutorado —, meu “muito obrigada”.

À Professora Edileusa, pela leitura competente, na revisão final da tese, e a Bruna, Rosana, Janaína, Luana, Algeria e Terezinha, pela ajuda e o carinho que me dedicaram, muito obrigada.

Agradeço, ainda, a todos os Professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

Finalmente, a todas as pessoas que contribuíram, de algum modo, para a realização da pesquisa, que estiveram sempre torcendo para que eu vencesse mais esta etapa da minha vida, quero expressar a minha mais profunda gratidão.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

ILUSTRAÇÃO 1 – Mapa de Maceió.....	122
ILUSTRAÇÃO 2 – Quadro da Composição das Sete Regiões Administrativas.....	124
ILUSTRAÇÃO 3 – Gráfico Demonstrativo de Investimentos 1998-2003.....	132
ILUSTRAÇÃO 4 – Mapa de Natal.....	139
ILUSTRAÇÃO 5 – Foto da prefeita Vilma de Faria visitando uma obra.....	164
ILUSTRAÇÃO 6 – Foto da prefeita Kátia Born em contato direto com o povo.....	166

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Satisfação com a Democracia %.....	84
TABELA 2 – Quadro Síntese I: 1998.....	128
TABELA 3 – Quadro Síntese II: 1999.....	129
TABELA 4 – Comparativo Orçamento Geral / Orçamento Cidadão.....	131
TABELA 5 – Súmula dos Principais Atendimentos Realizados em Mãe Luíza.....	159

LISTA DE SIGLAS

BA – Burocrático-autoritário
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
BNH – Banco Nacional de Habitação
CMDCA – Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente
COMPLAM – Conselho Municipal de Planejamento e Meio Ambiente
FECEB – Federação dos Conselhos Comunitários e Entidades Benéficas do Rio Grande do Norte
FICAM – Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
OC – Orçamento Cidadão
ONG – Organizações Não-governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento Participativo
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PREZEIS – Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PNCSU – Programa Nacional de Centro Social Urbano
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

PROMORAR – Programa de Erradicação de Sub-habitação
SECRA – Secretaria Municipal das Regiões Administrativas
SEMCRA – Secretaria Municipal de Coordenação das Regiões Administrativas
SEMPS – Secretaria Municipal de Promoção Social
SEMTAS – Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social
SEMAP – Secretaria Municipal de Administração Geral e Planejamento
SMS – Secretaria Municipal de Saúde
SME – Secretaria Municipal de Educação
SUS – Sistema Único de Saúde
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TRE – Tribunal Regional Eleitoral
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFAL – Universidade Federal de Alagoas

RESUMO

Analisar experiências de gestão participativa em Natal e em Maceió constitui o nosso objeto de estudo, o qual surgiu do interesse em avaliar se as mudanças operacionalizadas na gestão pública, no Brasil, têm realmente realizado transformações na esfera municipal de governo que tendam a consolidar a democracia no país. A ampliação das experiências de participação da sociedade civil na gestão pública (pelo menos como proposta) tem ocasionado uma grande diversidade de resultados, mesmo quando levadas a cabo por grupos pertencentes a um mesmo partido ou a uma mesma tendência ideológica. Assim, a questão que nos impulsionou à investigação direcionava-se a analisar por que o projeto de gestão participativa se realiza em formatos diferentes, mesmo quando os gestores pertencem a um mesmo partido e seguem o mesmo discurso. A base teórico-metodológica que dá sustentação a nossa análise tem como referência o esquema analítico montado por Esping-Andersen (1991) em seu estudo voltado para a investigação das causas da existência de diferentes tipos de *Welfare States* no mundo. Defendemos a tese de que as especificidades das gestões, nos dois municípios estudados, vão ser explicadas a partir de uma análise interativa entre a capacidade de organização existente na sociedade, o tipo de coalizão governista e o legado institucional presente nesses municípios. A análise comparativa das duas experiências demonstrou que há semelhanças, sobretudo, na forma de governar das prefeitas e na ênfase que elas dão, no discurso, à participação da sociedade como elemento sustentador da gestão. Mas, apesar de ambas estarem atreladas ao mesmo projeto político-partidário, há também diferenças, em termos do avanço do projeto, principalmente em decorrência da peculiaridade do trabalho de base realizado pelos partidos de esquerda junto ao movimento popular, ao tipo de coalizão governista que se formou no município e ao legado institucional deixado pela gestão anterior.

Palavras-chave: Gestão Pública. Participação Social. Democracia. Clientelismo.

ABSTRACT

Our object is to analyze the experiences in participative management in the cities of Natal and Maceió. The center of our interests is to evaluate if the operational changes in public administration in Brazil have really caused transformations in the municipal government which tend to constitute democracy in our country. The enlargement of civil society participation experiences in public management (at least as a proposal) has led to a great diversity of results even when executed by individuals from the same political party or with the same ideological interests. Thus, we investigate why the participative management process takes place in different forms even when the managers belong to the same party and share the same ideas. We based our analysis in the analytical scheme developed by Esping-Andersen (1991) in his studies about the cause for different welfare states in the world. We defend the thesis that the specificities in management are explained through an integrative analysis between the capacity of organization existent in society, the kind of government coalition and the institutional legacy present in both cities. The complete analysis of the two experiences studied shows that there are similarities specially in the mayors' government forms and in the importance they give in their speech to the participation of society as the element which sustains the management. Nevertheless, although both mayors are connected to the political party project, there are also differences in the advance of such process mainly because of the basis work performed by the left party among the popular movement, the kind of government coalition which has been developed in the city and by the institutional legacy left by the former administration.

Key words: Public Management. Social Participation. Democracy. Client State .

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
1.1 RESPALDO TEÓRICO-METODOLÓGICO: MODELO DE ANÁLISE.....	23
1.2 A COLETA DE DADOS.....	26
CAPÍTULO 2 A CRISE DO ESTADO E O ADVENTO DA PARTICIPAÇÃO NO DEBATE POLÍTICO BRASILEIRO.....	28
CAPÍTULO 3 QUAL A DEMOCRACIA QUE SE REQUER NESTE INÍCIO DE SÉCULO?.....	53
3.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	54
3.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	61
3.3 DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....	66
3.4 DEMOCRACIA ASSOCIATIVA.....	69
3.5 QUEM E ONDE REALIZA A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: A ESFERA LOCAL.....	72
3.6 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: A MAIS IMPORTANTE EXPERIÊNCIA DE MECANISMO DE INCORPORAÇÃO DA SOCIEDADE AO PROCESSO DE ESCOLHA PÚBLICA NO BRASIL.....	77
CAPÍTULO 4 EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO PARTICIPATIVA NO NORDESTE.....	89
4.1 GESTÃO JARBAS VASCONCELOS (PMDB) EM RECIFE.....	99
4.2 O PSB NAS CAPITAIS.....	101
CAPÍTULO 5 MACEIÓ: AS TENTATIVAS DE HISTÓRIA DE RUPTURA COM O CONSERVADORISMO POLÍTICO.....	104
5.1 CARACTERIZAÇÃO DA CIDADE DE MACEIÓ.....	105
5.2 HISTÓRIA POLÍTICA RECENTE E TRAJETÓRIA POLÍTICA DA GOVERNANTE.....	109
5.3 ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE.....	115

5.4 LEGADO INSTITUCIONAL.....	121
5.5 PROGRAMA ORÇAMENTO CIDADÃO.....	125
CAPÍTULO 6 NATAL: EXEMPLO DE GESTÃO PARTICIPATIVA.....	137
6.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE NATAL.....	138
6.2 HISTÓRIA POLÍTICA RECENTE E TRAJETÓRIA POLÍTICA DA GOVERNANTE.....	142
6.3 ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE.....	149
6.4 LEGADO INSTITUCIONAL.....	153
6.5 PROGRAMA NOSSO BAIRRO CIDADÃO.....	156
CAPÍTULO 7 UM BALANÇO COMPARATIVO DAS DUAS GESTÕES.....	162
REFERÊNCIAS.....	189
ANEXO.....	207

*A gestão participativa em administrações municipais: as
experiências de Natal e Maceió*

Lindijane de Souza Bento Almeida

1 Introdução



1 INTRODUÇÃO

Os municípios brasileiros, até 1988, não tinham presença e atuação significativa no processo de desenvolvimento nacional. A implementação das políticas governamentais independia dos municípios e das suas características. Esse nível de governo costumava ser agência de outras esferas de governo para a prestação de serviços à comunidade e era totalmente dependente, em termos financeiros, uma vez que, em geral, tinha uma base econômica extremamente frágil. Esse conjunto de características dos municípios mostra que o poder municipal no Brasil se apresentava como nível meramente formal de poder, contando com uma fraca organização institucional, tanto política quanto econômica, o que evidenciava as disfunções do sistema federativo brasileiro.

Em nosso país, o nível federal de governo sempre teve um poder muito superior em relação aos demais. Desde a proclamação da República, em 1889, consolida-se no Brasil um modelo de federação que, contraditoriamente, organizava o poder de uma forma extremamente centralizada. A Federação brasileira não se constitui como resultado de um processo de estabilização das relações de poder entre esferas de governo — relativamente homogêneas e politicamente equípotentes — que se unem por intermédio de um governo nacional. Na nossa sociedade, o governo federal precede as instâncias subnacionais e, através de uma extrema centralização, define o papel dessas instâncias, o que, segundo Almeida (1995, p. 90), deu origem a um "federalismo centralizado, que implica a transformação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do governo federal, que possui forte envolvimento nos assuntos das unidades subnacionais, primazia decisória e de recursos".

Durante a ditadura do Estado Novo, as relações federativas passaram a não existir, uma vez que, em termos constitucionais, o federalismo foi abolido completamente, tornando a estrutura de governo unitária, com as interventorias, os "Daspinhos" e o Ministério da Justiça coordenando a administração estadual e a municipal, sob o controle geral do presidente da República.

Isso porque o modelo republicano que foi implantado no país foi o resultado de um pacto entre o poder central, que passou a ter o monopólio do poder decisório, e os grupos que detinham o poder no nível dos estados, que, por sua vez, abriram mão da autonomia das unidades federativas, em troca da garantia da autonomia dos governantes estaduais, pacto esse

que teve como resultado a "política dos governadores", a qual vigorou durante a Primeira República¹.

Nesse contexto, os municípios não tinham qualquer significado político, uma vez que os seus administradores eram destituídos de poder real. As unidades locais eram governadas através de um sistema de interventoria², em que os interventores exerciam, na verdade, o papel de servidores públicos escolhidos pelos governadores, servindo sempre aos interesses políticos destes. Dessa forma, durante esse período, os municípios não contavam como entes políticos da Federação, na medida em que não tinham autonomia político-administrativa para exercer a contento o seu papel. Isso não quer dizer que os estados tinham autonomia, mas, mesmo não sendo autônomos, em virtude do pacto acima mencionado, os governadores tinham autonomia pessoal dentro do espaço que ocupavam.

No entanto os municípios eram peças importantes no jogo político eleitoral, na medida em que serviam de espaço para a conformação dos famosos "currais eleitorais". Isso significa dizer que, durante a República Velha, vigorava, no plano nacional, o pacto da "política dos governadores", enquanto, no nível estadual, imperava um compromisso entre o poder estadual e os chefes políticos locais, ou melhor os "coronéis", os quais exerciam, nos municípios brasileiros, principalmente nos pequenos municípios, grande influência. Dessa forma, o poder dos governadores estava diretamente relacionado com o controle que os "coronéis" exerciam sobre os votos; ou seja, os governadores dependiam do apoio dos chefes locais para vencer as eleições.

Como afirma Abrucio (1998, p. 38, grifo do autor),

este compromisso tinha um duplo aspecto: de um lado, o poder oligárquico privado, decadente economicamente, dependia do governo estadual, seja para obter recursos estatais para si e para seus favorecidos, seja para garantir, por meios "legais" ou não, a segurança de seus aliados nas lutas de facções; de outro, o governo estadual precisava que os coronéis arrebanhassem a população para votar nos candidatos do governo para cargos estaduais e federais.

¹ Para maiores detalhes sobre a "política dos governadores", ver, por exemplo, Fernando Luis Abrucio (1998).

² O sistema de interventoria era um forte mecanismo de centralização, criado com a Revolução de 30 e aprimorado com o Estado Novo, que possibilitava um maior controle do poder estadual por parte do Executivo federal. Os governadores, escolhidos e nomeados diretamente pelo presidente da República, eram responsáveis pelas nomeações dos prefeitos.

Essa realidade esteve presente no nosso país por mais de cinquenta anos após a proclamação da República. Apenas com a promulgação de uma Constituição de bases democráticas em 1946, após o término do Estado Novo, é que os municípios brasileiros foram reconhecidos como unidades verdadeiramente políticas, com seus moradores tendo o direito de escolherem o seu governante a partir da realização de eleições diretas para prefeito e vereadores.

A autonomia dos municípios foi garantida pela realização dessas eleições, assim como pela administração própria, no que concerne à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência, aplicação de suas rendas e organização dos serviços públicos locais. Dessa forma, há uma revitalização dos municípios brasileiros, que passam a assumir funções e encargos relevantes do ponto de vista do desenvolvimento socioeconômico e político da nação brasileira.

Como consequência, começaram a surgir experiências de gestão inovadoras realizadas por novas lideranças políticas, principalmente nos municípios capitais. Três importantes políticos da região Nordeste experimentaram novos modelos de gestão antes de 1964: Pelópidas da Silveira e Miguel Arraes, em Recife, e Djalma Maranhão, em Natal. Eles foram governantes que, para responder às demandas da sociedade, introduziram novos instrumentos de gestão pública, caracterizados, sobretudo, pela participação da sociedade.

Na segunda metade da década de 70, a crise econômica e as pressões advindas de diferentes setores da sociedade colocaram em xeque o Estado autoritário implantado em 1964. Com o esgotamento do milagre econômico e o início da redemocratização no país, a forte presença estatal estimulou a emergência de novos atores na cena política, reivindicando transformações substantivas nas práticas de governo, como o fortalecimento dos municípios e a promoção de formas de participação direta nas decisões governamentais. A década de 70 constituiu-se num marco na história política da sociedade brasileira, porque foi a partir de meados dessa década que o país começou a viver um momento de “reinvenção da sociedade civil” (WEFFORT, 1993, p. 20). Na medida em que existem inúmeros trabalhos sobre o processo de redemocratização e modernização do Estado brasileiro (Nogueira, Diniz, Draibe, etc.), desnecessário se faz tecermos considerações sobre aquele momento, uma vez que nossa intenção é chamar a atenção, pelo menos por enquanto, para o papel dos municípios e as mudanças operacionalizadas durante os anos 80.

Na sociedade brasileira, ao longo da década de 80, o debate em relação à importância de os municípios conquistarem, na nova Constituição, uma situação mais justa,

no que diz respeito à distribuição de recursos e a sua autonomia política, foi de enorme repercussão na sociedade.

Durante o processo de abertura política, houve uma preocupação com a valorização política dos municípios, a qual foi diretamente relacionada à descentralização das ações governamentais, o que se justificava pela necessidade de se transferir a responsabilidade da implementação das políticas públicas do governo federal para os níveis estadual e, principalmente, municipal de governo.

O movimento municipalista, que reuniu prefeitos dos mais diferentes partidos políticos, tinha o objetivo de debater e resolver os problemas existentes no nível municipal de governo, e deve ser aqui destacado, pela sua importância naquele período. Esse movimento, ao chamar a atenção para a falta de condições dos governos locais de responderem a contento a seu papel sem recorrer ao governo federal, ressaltou a necessidade de a esfera municipal de governo adquirir sua autonomia política, econômica e administrativa. Os argumentos dos municipalistas estavam voltados para o papel dos municípios diante da situação do Brasil naquele momento e a importância de revalorizá-los para a implementação de políticas públicas mais eficientes e eficazes.

Portanto foi dos municípios brasileiros que partiram as reações mais organizadas contra o centralismo, a instabilidade administrativa, a dependência financeira e técnica dos governos locais, especialmente a partir de 1985, quando a reforma do sistema tributário deixou essa esfera de governo extremamente dependente do governo federal. Mesmo que o Brasil tenha adotado o federalismo, o fato é que, em vários momentos da história política do país, os governos municipais tornaram-se meros executores das tarefas federalizadas.

Na arena política nacional, havia quase um consenso em torno da necessidade da descentralização, consenso que estava ancorado na idéia de que ela era a mudança fundamental para que as unidades estaduais e municipais de governo adquirissem uma maior autonomia de gestão.

A Constituição de 1988 consolidou a tendência descentralizadora, definindo um novo arranjo federativo para o país, transferindo funções, poder decisório e recursos do plano federal para os estados e municípios. A partir desse momento, os municípios entraram no cenário político nacional com a importância que devem ter todos os níveis de governo de uma federação. Isso porque, a partir da Constituição, realiza-se uma mudança no desenho federativo, com a definição de um novo patamar para os estados e, sobretudo, para os municípios — tanto do ponto de vista financeiro (ocorre um aumento da parcela dos recursos

tributários destinada aos municípios em quase 100%, passando estes a deter 11,4% do total desses recursos) como do ponto de vista político-administrativo.

Com essa Carta, foram implementadas mudanças significativas na gestão pública, as quais se referiam à esfera de governo menos privilegiada na história política brasileira, os municípios, revalorizando-os politicamente como espaços legítimos de governo, ou seja, como entes políticos importantes para uma maior eficiência e eficácia das ações governamentais.

Ao longo da década de 80, com a retomada das eleições diretas para todos os níveis de governo em 1985 e a descentralização fiscal da Constituição de 88, ocorre uma alteração de fundamental importância na natureza das relações intergovernamentais, recuperando as bases do Estado federativo no Brasil: a autoridade política de governadores e prefeitos passa a derivar do voto popular direto, amplia-se a parcela dos tributos federais que é automaticamente transferida aos governos subnacionais e esses níveis de governo passam a ter autoridade tributária sobre impostos de significativa importância. Desse modo, recupera-se o prestígio político do poder municipal e aumenta-se a capacidade de ação dos governos locais.

Os municípios foram os principais beneficiados com as reformas fiscais realizadas nos últimos anos. No entanto a mudança na política fiscal e na distribuição dos recursos públicos, mesmo ampliando a capacidade financeira do poder municipal, ainda não foi suficiente para atender ao enorme aporte de despesas geradas com as novas responsabilidades transferidas para os governos locais.

Em se tratando das inovações no campo político-administrativo, deve-se ressaltar que foram efetuadas grandes mudanças constitucionais, as quais outorgaram maior poder e maiores responsabilidades ao nível local de governo:

um certo incentivo ao planejamento, através da prerrogativa da elaboração da Lei Orgânica, da obrigatoriedade do Plano Diretor para municípios com população superior a 20.000 habitantes e do Orçamento Plurianual de Investimentos, além da descentralização de alguns serviços públicos, tais como: saúde, assistência e educação, que transformou o município em locus principal das ações de governo (ANDRADE, 2001, p. 52).

Além dessas mudanças na esfera municipal de governo, a demanda por participação, que aumentou fortemente a partir do fim dos anos 70 no Brasil, se transformou numa estratégia útil aos governos. Daí por que acompanhar as tentativas de introdução de mecanismos de participação na gestão pública municipal tornou-se importante, no sentido de

identificar as potencialidades e limites dessa mudança. Analisar experiências de gestão participativa em Natal e em Maceió constitui o nosso objeto de estudo, que surgiu do nosso interesse em avaliar se as mudanças operacionalizadas na gestão pública no Brasil têm realmente realizado transformações na esfera municipal de governo que tendam a consolidar a democracia em nosso país.

As novas formas de gestão que passaram a ser experimentadas, com o processo de redemocratização da sociedade, foram adotadas, num primeiro momento, pelos partidos de esquerda, por causa da crise no sistema de representação (clientelismo, centralização etc.), e depois foram se estendendo para outros partidos, chamando a atenção para a importância da abertura do espaço público à participação da sociedade civil organizada para se garantir mais eficiência à gestão pública.

Essa ampliação das experiências de participação da sociedade civil na gestão pública (pelo menos como proposta) tem motivado uma grande diversidade de resultados, mesmo quando levadas a cabo por grupos pertencentes a um mesmo partido ou a uma mesma tendência ideológica.

A análise de experiências de governo pautadas no discurso da gestão participativa nos mostra que há diferentes formas de se viabilizar esse discurso. Essas experiências se realizam em intensidades as mais diversas, o que tem a ver com as dinâmicas políticas que as respaldam, produzindo resultados diferentes.

Assim, a questão que nos impulsionou à investigação situa-se na direção de analisar quais as causas da diferença de desempenho de gestões participativas num contexto de projeto político partidário único. Em outras palavras, por que o projeto de gestão participativa se realiza em formatos diferentes, mesmo quando os gestores pertencem a um mesmo partido e seguem o mesmo discurso?

Defendemos a tese de que as especificidades das gestões em estudo vão ser explicadas a partir de uma análise interativa entre a capacidade de organização existente na sociedade, o tipo de coalizão governista e o legado institucional presente nos dois municípios.

1.1 RESPALDO TEÓRICO-METODOLÓGICO: MODELO DE ANÁLISE

A base teórico-metodológica que dá sustentação à nossa análise tem como referência o esquema analítico montado por Esping-Andersen (1991) em seu estudo voltado para a investigação das causas da existência de diferentes tipos de *Welfare States* no mundo.

Após a análise de um número significativo de casos, Esping-Andersen (1991) isolou três variáveis importantes: a natureza da mobilização de classe (principalmente da classe trabalhadora), as estruturas de coalização política de classe e o legado histórico da institucionalização do regime, e concluiu que a interação entre essas variáveis é que garante plausibilidade a uma teoria acerca das diferenças na conformação do modelo de Estado.

Para o desenvolvimento desta tese, recuperamos esse modelo de análise porque Esping-Andersen trabalha com variáveis muito próximas das que referendam a nossa hipótese. A ênfase dele recai na natureza da mobilização de classes, principalmente da classe trabalhadora, e nós enfatizaremos a capacidade de organização existente na sociedade de uma maneira geral; ele trabalha com as estruturas de coalização política de classe, e nós estamos olhando para as coalizões políticas de natureza partidária que suportam os governos. Por último, ele chama a atenção para o legado histórico da institucionalização do regime, o que será de fundamental importância para a análise de desempenho da gestão participativa levada a cabo nos dois municípios que estudamos. Acreditamos que a existência ou inexistência prévia de arranjos institucionais condizentes com o novo modelo de gestão podem dar sustentação às mudanças.

Partimos do princípio de que a capacidade de organização da sociedade é uma variável importante para a qualidade da gestão, uma vez que os projetos participativos têm possibilidade de vingar quando a sociedade está organizada: eles foram pensados justamente por pressão da sociedade.

Nossa tese é que, quanto maior a capacidade de organização da sociedade e o capital social nela existente, maior a possibilidade de realização de experiência participativa. Seguindo a teoria do capital social, municípios com maior "cultura cívica" teriam maiores probabilidades de obter sucesso em formas de decisão pública fundamentadas na participação da sociedade. A diferença de desempenho de gestões participativas pode, assim, ser explicada, em parte, pelo potencial de organização da sociedade, que será identificado através da análise:

1. da capacidade de mobilização existente na sociedade;
2. do grau de adesão da sociedade às propostas dos governantes;

3. da história de organização e participação social da população, isto é, do grau de "cultura cívica" existente na sociedade.

Por outro lado, a intensidade da experiência vai depender também do tipo de coalizão governista — se predominantemente conservadora ou predominantemente progressista. Analisar o papel dos partidos na formação das coalizões e, por conseguinte, no desenvolvimento das gestões é de fundamental importância para se avaliar o compromisso com uma gestão participativa. É um fato histórico que a realização de governos liderados por partidos de esquerda depende da construção de coalizões políticas de diferentes tipos, daí por que se faz necessário analisar o tipo de coalizão governamental presente nos municípios escolhidos para a realização da pesquisa. É importante ressaltar que as alianças políticas com outros partidos tanto são importantes para as vitórias eleitorais e para as ações políticas, como também são imprescindíveis para assegurar as condições de governabilidade.

O legado institucional, a força das instituições participativas criadas pelas gestões anteriores, também pode explicar a diferença entre as duas experiências, uma vez que a existência de arranjos institucionais de caráter participativo, que tenham como base a idéia de que é importante a incorporação da sociedade no processo de tomada de decisão, pode dar sustentação às inovações.

A base teórica para trabalhar a questão está centrada no conceito de *path dependency* (dependência de trajetória), uma vez que esse conceito leva em consideração a história e, nos últimos anos, vem sendo muito utilizado em inúmeros estudos de política comparada, ajudando na compreensão do estabelecimento de trajetórias políticas ou econômicas num dado país ou em outra unidade de análise.

A existência de “momentos críticos”, uma idéia-chave para o conceito de *path dependency* — definidos como “uma situação de transição política e/ou econômica vivida por um ou vários países, Estados, regiões, distritos ou cidades, caracterizada por um contexto de profunda mudança, seja ela revolucionária ou realizada por meio de reforma institucional” (FERNANDES, 2002, p. 85) —, possibilita o surgimento de diferentes legados institucionais. A ocorrência ou não de momentos críticos, nos casos estudados, determinam a presença de diferentes legados institucionais, que nos ajudaram a compreender o objeto por nós estudado.

Do ponto de vista metodológico, esta pesquisa adotará o método comparativo, que é um método bastante utilizado na ciência política contemporânea, com o intuito de comparar experiências que introduziram mecanismos participativos na gestão pública. A ciência

política hoje caminha muito na perspectiva da comparação, porque, na medida em que se ressaltam as singularidades, consegue-se entender tanto as similaridades como as diferenças.

Para que tenham solidez, as pesquisas que adotam o método comparativo precisam estar pautadas na investigação das mesmas variáveis em todos os casos analisados. No nosso caso, analisaremos as causas da diferença de desempenho das duas gestões municipais do PSB, tendo como referência os indicadores que dão conteúdo às variáveis da nossa hipótese:

- a mobilização existente na sociedade;
- o grau de adesão da sociedade;
- os instrumentos utilizados para o governante conseguir a adesão da sociedade a suas propostas;
- a organização da população;
- a composição política da aliança governista;
- a capacidade da administração de aderir às prerrogativas colocadas na Constituição Federal no que tange à participação popular;
- o compromisso político dos governantes com a democratização do Estado e da sociedade;
- os instrumentos de participação na gestão pública; e
- os arranjos institucionais de natureza legal.

O estudo comparativo foi realizado em duas capitais do Nordeste governadas pelo PSB (Partido Socialista Brasileiro), Natal e Maceió — no período que vai de 1997 a 2000 —, com a finalidade de analisar as causas da diferença de desempenho governamental dessas duas experiências.

A escolha dessas cidades justifica-se pelo fato de serem duas capitais do Nordeste brasileiro mais ou menos parecidas quanto a quatro características fundamentais: o número de habitantes, a estrutura urbana (mapas em anexo), o partido que estava no poder, além do fato de estarem sendo naquele momento governadas por mulheres.

Nos dois municípios, a nossa investigação focalizou: a história da organização popular, os personagens políticos (quem eram os governantes), a coalizão governista que dava sustentação ao governo (até que ponto as alianças políticas que conduzem os personagens ao poder interferiam na condução de projetos mais arrojados), a existência ou não de arranjos institucionais que dessem suporte para as inovações municipais (o legado institucional), os

traços democratizantes do projeto de governo das duas governantes e os programas prioritários.

1.2 A COLETA DE DADOS

Os dados foram coletados através de fontes primárias e fontes secundárias. Entre as secundárias, destacam-se:

- pesquisa bibliográfica sobre participação e democracia;
- pesquisa bibliográfica sobre gestão participativa;
- pesquisa documental nos dois municípios selecionados: análise de documentos oficiais (leis, planos, projetos e relatórios) e dos dados socioeconômicos, políticos, culturais e institucionais dos municípios.

Em relação aos dados primários, estes foram obtidos através de entrevistas com os atores qualificados:

- as prefeitas — Vilma Maria de Faria e Kátia Born;
- os secretários de Saúde, Educação, Planejamento, Comunicação Social e Assistência Social;
- alguns militantes do grupo político das prefeitas;
- dois vereadores da oposição e dois vereadores da bancada³ (o que se justifica pelo fato de que, tanto em Natal como em Maceió, a oposição contava apenas com dois vereadores na Câmara Municipal, de um total de 21);
- lideranças comunitárias;
- representantes dos Conselhos Municipais de Saúde, de Assistência Social, de Planejamento, de Direitos da Criança e do Adolescente, do Trabalho, e da Educação; e

³ No entanto em Maceió o número de vereadores ultrapassou essa escolha — foram sete entrevistados —, o que se justifica pela presença de alguns deles à frente das Secretarias municipais e a oportunidade de se entrevistar um vereador que nas eleições municipais de 2000 concorreu com a prefeita no segundo turno da eleição.

- coordenadores de programas oriundos da própria Prefeitura.

É importante chamar a atenção para o fato de que as entrevistas foram realizadas no período das eleições municipais, momento que se constituiu em obstáculo, uma vez que as pessoas responsáveis por prestar as informações estavam envolvidas em campanhas políticas, sendo necessário a pesquisadora voltar a procurá-las para continuar a pesquisa.

Este trabalho está organizado da seguinte maneira. No primeiro capítulo, há uma discussão acerca da crise do Estado e do advento da participação no debate político brasileiro, uma vez que um dos pontos marcantes do processo de redemocratização do Estado brasileiro, a partir dos anos 80, foi o surgimento da demanda pela participação da sociedade no processo de formulação e controle das políticas públicas.

No segundo capítulo, desenvolvemos uma discussão referente aos modelos de democracia e a qual o modelo que requer este início de século, uma vez que, nas duas últimas décadas, têm sido introduzidas inovações e alterações no exercício da democracia no mundo inteiro e as experiências de gestão participativa são um bom exemplo dessas mudanças.

No terceiro capítulo, realizamos uma análise das experiências de gestão participativa no Nordeste brasileiro, principalmente nos municípios capitais, durante os anos 60: as gestões de Pelópidas da Silveira e Miguel Arraes, em Recife, e de Djalma Maranhão, em Natal, no período 60-64. O terceiro capítulo também ressalta a experiência de gestão participativa realizada por Jarbas Vasconcelos, em Recife, nos anos 80, dadas as mudanças político-institucionais implantadas nesse governo para a incorporação da sociedade.

No quarto e no quinto capítulos, trabalhamos de forma comparativa as experiências desenvolvidas em duas cidades do Nordeste. No quarto capítulo, examinamos a experiência de gestão participativa realizada em Maceió e, no quinto, a realizada em Natal, ambas no período que vai de 1997 a 2000. O capítulo final faz um balanço dessas experiências, no sentido de demonstrar os seus resultados em termos das inovações realizadas na gestão pública, com vistas à inclusão da sociedade na administração dessas cidades.

Capítulo 2



*A crise do Estado e o
advento da participação no
debate político brasileiro*

2 A CRISE DO ESTADO E O ADVENTO DA PARTICIPAÇÃO NO DEBATE POLÍTICO BRASILEIRO

Um dos pontos marcantes do processo de redemocratização do Estado brasileiro a partir dos anos 80 foi o advento da demanda pela participação da sociedade nos espaços públicos, ou seja, por uma maior participação da sociedade civil no processo de elaboração e controle das políticas públicas. Isso tem muito sentido, porque o Estado brasileiro tornou-se um Estado moderno impregnado de traços conservadores, como o autoritarismo, o clientelismo e o patrimonialismo. A burocracia, mesmo pautada pelo *ethos* racional-legal, legitima seu poder por meio da utilização desses fenômenos que marcam a história político-administrativa do país.

No Brasil, a revolução burguesa se deu através de um processo conservador e passivo de transformações sociais, que sobrecarregou o Estado de atribuições e o deixou forte o bastante para impedir a auto-organização da sociedade civil. Essa revolução, que teve como protagonista o Estado, ao mesmo tempo que modernizou a economia e transformou em sentido capitalista a sociedade brasileira, não realizou uma correspondente modernização política, na medida em que ocorreu sem romper definitivamente com o padrão anterior e sem consolidar a democracia no país, já que não incorporou a sociedade civil, bloqueando a sua organização e aumentando a desigualdade social. Como ressalta Nogueira (1998, p. 12),

nossa revolução burguesa, em particular, não só prolongou certas formas coloniais como também dispensou a sociedade civil de maior protagonismo político. Fez-se sob o comando do Estado, que, de tanto intermediar interesses [...] e roubar energia da sociedade, hipertrofiou-se macrocefalicamente. Além do mais, acabou por patrocinar uma institucionalização precária do político, afastando-o da democracia e diminuindo sua capacidade de processar demandas, tensões e contradições. Por outro lado, com a projeção do passado, diversas deformações históricas foram reiteradas, entrelaçando-se de modo confuso e paralisante com as manifestações do desenvolvimento e da modernização [...]. A hipertrofia do Estado produziu não poucos problemas. Além de ter deformado o Estado, sobrecarregando-o de atribuições e fragilizando-o como agente racionalizador e coordenador do desenvolvimento, acabou por deixá-lo ao sabor dos interesses particulares que ele sempre esteve obrigado a intermediar. Acabou por "balcanizá-lo", como se costuma dizer. Por outro lado, dificultou a construção de uma tradição democrática expressiva e inibiu (via cooptações e regulação estatal da cidadania) a auto-organização da sociedade, além de ter impulsionado a generalização de uma cultura política impregnada de golpismo e autoritarismo.

Assim, a consolidação da democracia e o estabelecimento de um padrão democrático de tomada de decisão tornou-se um desafio. O nosso modelo de Estado, hoje em transformação, foi consolidado sob as características autoritárias e tecnocráticas do regime militar que se instaurou na sociedade brasileira após o golpe de 1964.

Dessa forma, as mudanças no Estado se dão num campo marcado por contradições — novo/velho, burocrático/patrimonialista, moderno/conservador —, uma vez que a modernização foi realizada sem rupturas políticas fortes e sem construir uma institucionalidade democrática. Foi feita pelo Estado sem a participação da sociedade, incorporando tudo que existia anteriormente, ou seja, o passado foi sempre absorvido no presente. A forma como se processou a evolução do capitalismo no nosso país — em especial, a nossa revolução burguesa — causou a emergência de um modelo de Estado moderno que manteve traços do passado que se pretendia superar e deu ênfase a uma situação de afastamento entre o Estado e a sociedade, fazendo com que esta virasse as costas para o poder público estatal e a política, e dificultando a consolidação da democracia. Tornou a burocracia racional, ao mesmo tempo que utilizou práticas políticas tradicionais.

A partir de meados dos anos 70, com a crise do regime militar, esse modelo de Estado entra em crise, que corresponde à retomada da democracia em nosso país. A mudança ocasionada com o processo de modernização não havia sido radical em todos os aspectos da vida social e política do cidadão — radical no sentido de promover fortes rupturas com práticas do passado. Ao contrário, o passado pôde incorporar-se ao novo e, dessa forma, o Estado e a administração pública foram adquirindo legitimidade. O Estado, no Brasil, manteve, e ainda vem mantendo, relações privilegiadas, relações clientelistas e corporativistas, afetando a sua dinâmica.

A modernização do capitalismo, em nosso país, promoveu o desenvolvimento econômico, na medida em que a economia se tornou moderna, mas a política, a sociedade e a cultura continuaram apresentando traços da política tradicional; ou seja, o desenvolvimento econômico ocorreu sem sintonia com o desenvolvimento da sociedade, sem o avanço da democracia e da cidadania. Zermeño (1983) demonstra a não-correspondência entre economia e sociedade nos países de economia periférica. Isso significa dizer que não há correspondência entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento da sociedade. O desenvolvimento econômico acontece sem a melhoria das condições de vida da população, nesses países, o que pode ser explicado pelo tipo de Estado presente neles. O Estado desenvolvimentista estava submetido à lógica do capital e ao controle daqueles que detinham o poder econômico. Na América Latina, o desenvolvimento da economia ocorreu alheio ao

desenvolvimento social, político e cultural. Isso porque o modelo de desenvolvimento implantado era extremamente concentrador e socialmente excludente: era um modelo de desenvolvimento voltado apenas para o crescimento econômico.

As ações dos Estados latino-americanos, por muitos anos, foram diretamente relacionadas aos interesses dos que possuíam a riqueza produtiva da sociedade. Os governos respeitavam e protegiam os valores e objetivos daqueles que possuíam o poder econômico, ou seja, os governantes atuavam conforme o interesse do capital. O Estado desenvolvimentista, na América Latina, nos países subdesenvolvidos, teve muito uma concepção de Estado do capital, na medida em que exercia o papel de realizar o desenvolvimento econômico do país. Podemos lembrar toda a sua ênfase no processo de concentração de renda e na industrialização capitalista. Além disso, essa forma de Estado não atendia propriamente aos interesses e objetivos dos cidadãos, na medida em que beneficiava, sobretudo, as frações da burguesia que estavam vinculadas à acumulação monopolista.

A influência da ideologia desenvolvimentista e, em particular, do ideário cepalino esteve presente nos Estados latino-americanos. Os governantes desses Estados defendiam a intervenção direta do Estado na economia para implementar a industrialização, a qual era tida como meta prioritária para se alcançar o desenvolvimento econômico. O Estado era o agente ativo do desenvolvimento, porque, na falta de uma burguesia nacional forte, era da alçada do aparelho de Estado assumir o controle e a direção do processo de desenvolvimento econômico. Logo, os governos concentravam todos os seus esforços na industrialização, uma vez que esta simbolizava a consolidação do capitalismo.

O Estado desenvolvimentista, que financiava o desenvolvimento nacional, foi-se transformando num Estado estruturante, preocupando-se com o desenvolvimento do progresso industrial e material do país, bem como foi incorporando a função de empresário, de planejador — ao regular o mercado e controlar o funcionamento da economia — e a de promotor do desenvolvimento interno do país. Esse modelo de desenvolvimento durou até o final da década de 1980, quando se esgotou a capacidade do Estado de financiar o seu próprio desenvolvimento.

A presença do Estado através de políticas indutoras do desenvolvimento econômico promoveu, de forma contraditória, a expansão da economia capitalista e a ampliação das desigualdades sociais. O papel desempenhado pelo Estado brasileiro como promotor de políticas de cunho desenvolvimentista leva-nos a afirmar que as medidas adotadas objetivavam muito mais a modernização tecnológica e o crescimento econômico do

que as transformações sociais, uma vez que geraram um certo "estado de mal-estar," ao tornarem mais vulneráveis alguns segmentos sociais, particularmente aqueles dependentes do Estado e de suas ações.

Por isso entendemos que não houve uma sintonia entre o desenvolvimento da economia e o da sociedade, da política e da cultura, na medida em que as ações implementadas pelo Estado priorizavam o crescimento e a modernização da economia, em detrimento das questões relacionadas com o desenvolvimento social. O Estado promoveu o avanço da industrialização, mas também um agravamento da questão social, e as políticas públicas adotadas não evitaram o aumento da pobreza, da marginalização social e das condições insatisfatórias de vida, expresso por déficits sociais de educação, habitação, saneamento básico e alimentação.

O desenvolvimentismo, como estratégia agressiva de modernização, implicou a implantação de um Estado nacional unificado, com forte centralidade política. Esse Estado teve um papel ativo na formulação e na implementação de políticas de desenvolvimento pautadas na industrialização e na integração nacional. No entanto, se, por um lado, o Estado desenvolvimentista, como agente transformador ativo, apresentou-se como solução para acelerar a modernização do país, através da industrialização e de obras de infra-estrutura, bem como para resolver as crises sociais, econômicas, políticas etc., por outro, também era visto como problema, na medida em que não conseguia atender à agenda social proposta, redistribuir os frutos do crescimento econômico e, principalmente, atuar junto aos segmentos sociais mais carentes e dependentes de suas ações.

Após um período de intenso crescimento econômico, que se deu, aproximadamente, nos anos 50 e 60 — período denominado por alguns estudiosos como a “idade de ouro” do capitalismo —, a economia capitalista demonstra sinais de crise em meados da década de 1970. No Brasil, ao lado do desenvolvimento econômico, intitulado "milagre econômico", surge uma sociedade cada vez mais desigual e excludente. Como enfatiza Baltar (1996, p. 88), "o rápido desenvolvimento da economia brasileira até a década de 1970, ao invés de eliminar, reproduziu uma elevada incidência de pobreza. Ao final daquela década, havia no país um quadro de pobreza bastante complexo e de dimensão alarmante". A realidade brasileira se constituía num crescente aumento do desemprego e do subemprego, da pobreza, da miséria, da exclusão social, à medida que, para a grande maioria dos trabalhadores, os salários eram baixos e, para uma parte expressiva, não existia emprego regular.

A intervenção social do Estado se direcionava para os trabalhadores que estavam inseridos no mercado de trabalho de forma regulamentada. Para o Estado brasileiro, a diferença de *status* se destacava como um dos seus elementos cruciais. Portanto as políticas sociais do Brasil excluía dos seus benefícios os trabalhadores que estavam à margem do mercado de trabalho e protegiam as categorias sociais organizadas.

Dentro dessa perspectiva, o padrão de financiamento da política social, de caráter contributivo, estava atrelado ao modelo de "cidadania regulada" trabalhado por Santos (1986). Para ele, por cidadania regulada deve-se entender "o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal" (Santos, 1986, p. 68). Dessa forma, são considerados cidadãos apenas aqueles membros da comunidade que estão inseridos em uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. Isto é, a cidadania está diretamente ligada à profissão, e os direitos sociais estão restritos aos direitos do lugar que se está ocupando no processo produtivo.

Podemos dizer que se tornavam pré-cidadãos todos os trabalhadores cujas ocupações não eram reguladas por lei. Desse modo, a regulamentação das profissões, a carteira de trabalho (instituída em 1932), e o sindicato único eram os três elementos que definiam a cidadania. Os direitos dos cidadãos eram vistos como decorrência dos direitos das profissões, as quais só existiam via regulamentação estatal.

Dessa forma, a maioria da população — os trabalhadores rurais, as populações pobres (urbana e rural), os trabalhadores ligados ao setor informal, enfim os grupos desprovidos de trabalho regulado por lei — estava excluída dos benefícios garantidos legalmente. Portanto um dos aspectos que podem explicar o alto grau de exclusão social e a grande desigualdade é o modo de funcionamento das políticas sociais.

Essas políticas intervêm apenas parcialmente, corrigindo as ações do mercado. Isso significa dizer que, nesse modelo de Estado, há um acesso diferenciado aos direitos sociais, à medida que existe uma preservação das diferenças de *status*, ou seja, os direitos estão diretamente ligados ao pertencimento a uma determinada categoria profissional.

Um outro traço importante do Estado brasileiro são suas relações com os grupos de interesse e com o sistema político. A partir dos anos 30, ele adquiriu conotação corporativista, assim como clientelista. O uso clientelista do aparelho de Estado se revela com o aumento da esfera assistencial de políticas sociais e, a partir do pós-85, com a abertura do sistema político, esse caráter assume maior nitidez.

No Brasil, a partir dos anos 30, o Estado passou a ter algumas características que estão relacionadas ao seu formato organizacional: uma extrema centralização política e financeira no Executivo federal; uma burocratização excessiva; uma ausência de mecanismos públicos de controle, o que abriu espaço para o livre movimento de interesses privados no aparelho de Estado; uma exclusão da participação social e política da população nos processos de tomada de decisões; e o uso clientelístico da máquina pública, que se tornou constante, uma vez que ela significa para governantes e partidos políticos um importante recurso de poder. Daí por que, a partir do final da década de 70, com a crise econômica, política e social, surge a necessidade de se ter um novo modelo de Estado.

Essas características assinalam as graves distorções do modelo de Estado implantado no Brasil após a revolução de 30. A centralização excessiva, a falta de controle social, a clientelização da prestação de serviços, o comportamento corporativista, a ausência de participação da sociedade no processo decisório, entre outros aspectos, constituíam o padrão organizacional do Estado no Brasil. É necessário ressaltar que tais características institucionais sempre estiveram associadas aos problemas de ineficácia dos gastos, à má focalização dos objetivos e à baixa efetividade social, o que teve como consequência o agravamento das desigualdades sociais que predomina na sociedade brasileira.

Tradicionalmente, no Brasil, o poder público estatal foi exercido por forças oligárquicas, populistas e autoritárias, num processo de personificação do poder assim como de privatização da coisa pública o qual se expressava, principalmente, na conduta patrimonialista dos governantes. Essa realidade, ao contrário da de um governo republicano, foi a que se estabeleceu na sociedade brasileira. Numa república, que se alicerça na soberania popular e que deve estar vinculada ao controle do poder (*accountability*), não há "donos do poder", num sentido patrimonial, e sim coisa pública. Entretanto, na República brasileira, vigora uma burocracia estatal, sem que os governantes tenham abandonado uma conduta patrimonialista.

Após a proclamação da República, a estrutura patrimonial que se erguera desde o período colonial, em consequência do peso da origem agrária da sociedade nacional e das formas de privatização do espaço público dela decorrentes, não deixou de existir no cenário político nacional, o que se tornou um empecilho para a instituição de um Estado democrático pautado na participação popular. Enfim, o processo de construção do Estado nacional não gerou um padrão democrático de relacionamento entre o Estado e a sociedade nem conseguiu resolver a tensão entre o patrimonialismo e o padrão racional-legal que lhe foram constitutivos, ou seja, tornou-se burocrático sem romper definitivamente com o

patrimonialismo. Como afirma Faoro (1975, p. 736), "o 'estamento administrativo', agente do patronato político nacional, passa de aristocrático a burocrático sem perder os vínculos tradicionais, com o 'patrimonialismo pessoal' convertendo-se em 'patrimonialismo estatal'". A tradição agrícola definiu também uma estrutura política marcada pelo "mandonismo local", cuja base de poder foi sempre a propriedade da terra e o coronelismo⁴, que, por muito tempo, marcaram a política brasileira.

A literatura existente acerca do Estado, no Brasil, até os anos 60, chama a atenção para o papel das elites formadas por famílias e redes de parentelas que disputavam entre si o controle das fontes de empregos e recursos públicos, o que convertia os espaços públicos em domínios privados de poder. Nos municípios, prevalecia o "coronelismo" — compromisso entre o poder público e o declinante poder privado dos chefes políticos locais —, com suas características secundárias: "o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais" (LEAL, 1978, p. 20).

Os coronéis eram as lideranças locais que exerciam o papel de mediadores entre o Estado e a população local, mediadores esses que, para conseguir carta branca em todos os assuntos relativos aos municípios, realizavam negociações com o governo estadual, pautadas no incondicional apoio aos candidatos apoiados pelos governadores nas eleições estaduais e federais. Durante a República Velha, o Estado brasileiro foi marcado pela forte presença das oligarquias, do patrimonialismo e da ausência do povo no cenário político, além de, no plano das relações federativas, predominar a força dos governadores dos estados mais ricos da nação. Essa realidade sofre forte alteração a partir da Revolução de 30, quando começa a vigorar um contínuo fortalecimento do Estado nacional, dando início à formação de um novo modelo de Estado no Brasil, o qual adquire um perfil mais centralizador, em decorrência do fortalecimento do Poder Executivo federal, em termos administrativos e financeiros.

A partir da Revolução de 30, o Estado foi sendo gradativamente fortalecido, às expensas da sociedade civil e dos partidos políticos, resultando numa predominância administrativa do poder central, o que provocou um crescimento da burocracia estatal, juntamente com os seus problemas organizacionais. O Estado brasileiro, após a Revolução de 30, seguiu federativo na sua forma, no entanto as instâncias de poder local e regional foram subordinadas cada vez mais ao centro, que se converteu, assim, no grande espaço de decisão do país.

⁴ Para detalhes sobre esse tipo de relacionamento, ver, por exemplo, o célebre estudo de Víctor Nunes Leal (1978) sobre o coronelismo brasileiro.

Com o golpe militar de 1964, que instaurou no país um Estado burocrático-autoritário⁵, a situação do governo federal tornou-se ainda mais privilegiada, na medida em que se consolidou a centralização, nesse nível de governo, de recursos e instrumentos institucionais e administrativos. A partir da implantação desse modelo de Estado, o poder central passou a ter o monopólio do poder decisório, ocorreu a supressão das eleições diretas para as prefeituras das capitais e os prefeitos passaram a ser indicados pelos governadores, e várias providências foram tomadas por parte do governo federal, com o objetivo de reduzir e controlar os governos municipais, como foi o caso da implantação da reforma tributária de 1966.

A partir da Constituição de 1967, se estabelece uma excessiva centralização política e econômica, que resultou na hipertrofia do Estado, do Poder Executivo da União, e que foi provocando restrições vigorosas à participação política dos cidadãos, ao papel do Legislativo no processo de formulação e elaboração das políticas públicas, à presença dos partidos políticos na arena política nacional e à autonomia dos estados e, principalmente, dos municípios, estabelecendo-se uma situação que se caracterizava pela não-garantia dos pressupostos essenciais da ordem democrática.

O Estado autoritário — burocrático-autoritário, tecnoburocrático, ditatorial, seja qual for a denominação empregada — separou-se da sociedade civil. O cidadão não se reconhecia no Estado, não se sentia representado no Estado, uma vez que este exercia o poder em favor de interesses restritos, em detrimento da maioria da população, das reivindicações dos movimentos populares e dos partidos políticos de base popular. Prevaleciam os interesses da classe dominante, com a total exclusão, em termos de participação no processo de tomada de decisões, dos cidadãos, dos setores populares. Como afirma Nogueira (1998), o Brasil modernizou-se economicamente, mas sem democracia, sem uma sociedade civil forte participando do processo decisório. Ao contrário, passou a conviver com um modelo de Estado que continuou com a forma tradicional de fazer política.

O regime autoritário instalado na América Latina a partir da década de 60 contribuiu para a emergência do Estado burocrático-autoritário, que, segundo O'Donnell (1990), é um tipo de Estado autoritário cujas principais características são:

⁵ Após uma análise dos períodos pós-golpe militar em alguns países da América Latina, durante a década de 60 e 70, O'Donnell (1990) denomina a forma de Estado presente em vários desses países (Brasil no período pós-1964, Argentina no período pós-1966 e pós-1976, e Chile e Uruguai no período pós-1973) de “burocrático-autoritária”.

1. É, primária e fundamentalmente, o aspecto da sociedade global que garante e organiza a dominação exercida através de uma estrutura de classes subordinada às frações superiores de uma burguesia altamente eligopolista e transnacionalizada. Em outras palavras, sua principal base social é essa grande burguesia.
2. Institucionalmente, é um conjunto de organizações no qual adquirem peso decisivo as especializadas na coerção, bem como as que tentam levar a cabo a "normalização" da economia. Esse peso é a expressão institucional da definição, pelos seus próprios atores, das duas grandes tarefas (que aparecem como íntima e necessariamente relacionadas) que cabe ao BA realizar: a reimplantação da "ordem" na sociedade mediante a re-subordinação do setor popular, por um lado, e a "normalização" da economia, pelo outro.
3. É um sistema de exclusão política de um setor popular previamente ativado, ao qual submete a severos controles que visam a eliminar a sua prévia presença no cenário político, bem como a destruir ou capturar os recursos (especialmente os cristalizados em organizações de classe e movimentos políticos) que sustentavam essa ativação. Além do mais, essa exclusão está orientada pela determinação de impor uma ordem particular à sociedade e viabilizar essa ordem para o futuro, como requisito para consolidar-se a dominação social que garante e para, depois de lograda a normalização da economia, retomar-se um crescimento fortemente transnacionalizante e orientador da distribuição geral de recursos.
4. Tal exclusão provoca a supressão da cidadania e da democracia política. Também é a proibição do popular: impede (respaldando com a sua capacidade coativa) invocações do povo e, naturalmente, de classe. Além disso, a supressão das posições institucionais e canais de acesso ao governo da democracia política está em grande medida orientada para eliminar papéis e organizações (partidos, entre eles) que filtraram reivindicações de justiça relativa consideradas incompatíveis com a reimposição da ordem e da normalização. É, portanto, a supressão de duas mediações fundamentais entre o Estado e a sociedade: a cidadania e o popular.
5. Também é um sistema de exclusão econômica do setor popular, ao promover uma normalização econômica particular e um padrão de acumulação de capital fortemente

orientados em benefício das grandes unidades oligopolistas de capital privado e de algumas instituições estatais, aumentando as desigualdades preexistentes.

6. Desde as suas instituições, levam-se a cabo tentativas sistemáticas de "despolitizar" o tratamento de questões sociais, submetendo-as àquilo que se qualifica como critérios neutros e objetivos de racionalidade técnica. Essa é a contrapartida da proibição de invocar questões de justiça substantiva ligadas ao popular ou à classe, que aparecem introduzindo "irracionalidades" em relação à normalização da economia e aos mecanismos de acumulação de capital.
7. Seu regime, não formalizado porém claramente vigente, implica o fechamento dos canais democráticos de acesso ao governo e, junto com eles, dos critérios de representação popular ou de classe. Tal acesso fica limitado aos ocupantes da cúpula de grandes organizações, especialmente as Forças Armadas e as grandes empresas, privadas e públicas.

Para O'Donnell (1990), essas características demonstram a especificidade do Estado burocrático-autoritário (BA) em relação aos outros Estados autoritários. No seu entendimento, não há uma única forma de autoritarismo, uma vez que a especificidade histórica de cada Estado o distingue dos demais. Na verdade, o que caracteriza o BA é a forte exclusão social e o fato de ser enfaticamente antidemocrático. Ou seja, nesse modelo de Estado autoritário, ocorre a eliminação da competição eleitoral, um controle excessivo sobre a participação política dos cidadãos, e as políticas públicas estão diretamente relacionadas com o avanço da industrialização.

Durante o regime militar, ocorreu um forte processo de centralização e hipertrofia do aparelho estatal, e o Estado passou a intervir na vida econômica e social do país. Nesse contexto, restrições foram impostas para o funcionamento da máquina estatal, e a estrutura do Estado, com as características acima mencionadas, dificultou a penetração das demandas sociais e uma efetiva participação política dos cidadãos, tendo como resultado a consolidação de uma cultura política autoritária e patrimonial.

O'Donnell (1990) demonstra que o Estado que se implanta na América Latina após os golpes militares caracteriza-se como um articulador do modelo de desenvolvimento dependente e associado, assim como um repressor das tentativas do setor popular de participar do processo decisório. Portanto, durante a vigência do Estado burocrático-autoritário, existia

um descompasso entre o Estado e a sociedade civil. Mesmo com a modernização da sociedade brasileira, com o avanço do processo de industrialização, a população ficava à margem das decisões públicas, afastada do poder público. Essa falta de sintonia entre o Estado e a sociedade despolitizou a sociedade, e o Estado passou a ter como atores centrais os tecnocratas de alto nível, que trabalhavam em associação íntima com o capital internacional. Eles controlavam severamente a participação política dos cidadãos, uma vez que esta poderia provocar uma crise de governabilidade.

Outra característica dos Estados implantados na América Latina a partir dos anos 60, após os golpes militares, é que é a instituição militar que assume o poder, com o discurso de reestruturar a sociedade, assim como o Estado. Diferentemente do que ocorreu durante a ditadura Vargas, no Brasil, a partir de 1964, foram as forças armadas que passaram a exercer o poder político estatal, e com um discurso voltado para a reorganização do país, frente às "ameaças" do setor popular, mais precisamente do avanço do comunismo em nosso país, tendo como referências a ideologia da "segurança nacional", da doutrina militar, e a promoção do crescimento industrial acelerado baseado em novos investimentos estrangeiros.

O Estado brasileiro passou a restringir a mobilização popular, através da repressão, da violência; dispensou os partidos políticos e excluiu as organizações de classe do processo decisório; e as políticas estatais passaram a ser ditadas de acordo com o processo de crescimento econômico, isto é, elas eram orientadas para alcançar um desenvolvimento capitalista rápido. Não existia uma relação entre o Estado autoritário — centralizador — e a sociedade civil baseada na cooperação, na confiança; ao contrário, havia a total ausência de instituições abertas à participação popular, e qualquer organização com vistas à mobilização e à participação social era tida como comunista e contrária à ordem estabelecida.

Uma marca também muito forte do Estado autoritário que se impôs na América Latina diz respeito ao fortalecimento do Executivo. Nesse modelo de Estado, as relações entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário sempre favoreceram o Executivo, o que fez emergir uma forte centralização de recursos e poder decisório no Executivo, associada a estratégias coercitivas de implementação das ações e uma redução do papel do Legislativo. Havia no Estado brasileiro uma separação entre o Executivo e o Legislativo no direcionamento das ações estatais, no processo de condução das políticas públicas, com a justificativa de que cabia à burocracia, ao saber técnico especializado, conduzir as políticas nacionais, assim como a administração pública, o que ocorria com a total ausência de mecanismos de controle social sobre as ações dos governantes.

A inexistência desses mecanismos (*accountability*) permitia a apropriação de recursos públicos para atender interesses privados, assim como contribuía para diminuir a eficiência e a eficácia das ações governamentais. Segundo Ianni (1989, p. 120),

a história da maioria dos países da América Latina, desde meados da década dos sessenta, é a de um crescente endurecimento do poder estatal. A reação contra as experiências populistas e contra a crescente politização das classes assalariadas conduziu a novos surtos de hipertrofia do Poder Executivo; e à maior subordinação dos poderes Legislativo e Judiciário àquele. Simultaneamente, dinamizou-se a presença do poder estatal nos assuntos econômicos, políticos, sociais e culturais. A doutrina de segurança nacional, compreendendo a contra-insurreição, a ação cívica, a geopolítica da segurança interna, a militarização das estruturas do poder público, tudo isso ampliou e aprofundou o processo de endurecimento do Estado.

No Brasil e na América Latina, o Estado autoritário era extremamente forte, no sentido de centralizador e onipotente, mas extremamente frágil no que diz respeito à existência de mecanismos de controle da sociedade, de responsabilização social - (*accountability*). A presença de canais para os governantes responderem à sociedade, prestarem contas à sociedade e tornarem transparentes as suas ações não existia, o que facilitava o isolamento dos governos em relação à sociedade.

O Estado nacional hoje ainda apresenta resquícios do autoritarismo, na medida em que a burocracia estatal continua centralizando as decisões e a inserção da sociedade civil ainda é difusa, precisando ser estimulada através da criação de mecanismos de participação popular, de mediação entre o Estado e a sociedade, capazes de educar os cidadãos sobre a importância de sua participação na gestão pública. Como destaca Diniz (1997 b, p. 181),

no que tange à produção de políticas, portanto, o que se tem observado é a proliferação de decisões tomadas com total liberdade, sem consulta e sem transparência, por um pequeno círculo que se localiza em instância enclausuradas na alta burocracia. Tais esferas administrativas situam-se fora do controle político e do escrutínio público.

O Estado brasileiro e a sua administração estabeleceram-se como um campo distinto da política, onde predominava uma visão essencialmente técnica, onde existia e, por que não dizer, ainda existe uma ênfase tecnicista. O Estado tem grande dificuldade de se consolidar como democrático, uma vez que, apesar do discurso de democratização, da abertura de canais de participação social, ainda prevalece um fortalecimento e uma

centralização no Executivo, reduzindo e limitando a participação do Legislativo e da sociedade.

Um aparelho de Estado com essas características só poderia entrar em crise, diante do avanço da democracia no mundo inteiro. Os exemplos de gestões participativas desenvolvidas na Europa, inicialmente na França, onde partidos de esquerda chegaram ao poder, foram de significativa importância para a retomada da democracia em nosso país. Hoje, um desafio que cabe aos governantes é estabelecer um modelo de Estado que não centralize o processo de tomada de decisão, que seja aberto e contemple a participação da sociedade.

O Estado autoritário entrou em crise no final da década de 70. A crise econômica provocada com o fim do "milagre econômico", e o aumento da inflação, fomentaram a crise política desse modelo de Estado. O crescimento do voto de oposição nas eleições passou a denunciar as fragilidades do Estado autoritário, principalmente na sua incapacidade de gerar o desenvolvimento econômico e social, já que se evidenciavam a ineficiência e a ineficácia da máquina pública, que se constatavam, sobretudo, nas atividades de prestação de serviços e gestão.

A partir dos anos 80, a pesada e intensa centralização e concentração de poder no Estado, ao lado da inexistência de controle democrático sobre este, começaram a ser criticadas pela sociedade, que pressionava por um novo modelo de Estado. Diante da falta de eficiência e agilidade para responder às demandas sociais, a forma de Estado e gestão pública adotada na sociedade brasileira entrou em crise e chamou a atenção para a necessidade de ser reformada, processo que está em curso desde o final da década de 80, com a promulgação da Constituição de 1988, a qual, para recuperar a máquina estatal, adotou um novo padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade. A idéia de estabelecer um padrão democrático de tomada de decisão passou a vigorar na sociedade a partir da abertura política. Diversos setores sociais passaram a exigir o fim do antigo padrão de relacionamento entre a sociedade política e a sociedade civil.

Portanto diante da nova ordem mundial, da crise econômica, da crise do emprego, do enfraquecimento dos Estados nacionais, o Estado que surgiu do consenso do pós-guerra entra em crise. Com a crise, ele passa a ser questionado e pressionado pela sociedade a realizar mudanças no seu interior e na sua forma de intervir. Pressões advindas de diferentes setores da sociedade colocam em xeque o Estado autoritário. Com o esgotamento do "milagre" econômico e o início da redemocratização no país, a forte presença estatal estimulou a emergência de novos atores na cena política, reivindicando transformações

substantivas nas práticas de governo, como a promoção de formas de participação direta nas decisões governamentais.

Nos últimos anos, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento, observa-se uma tendência de redefinição do papel do Estado, das relações entre a sociedade política e a sociedade civil. Rediscutem-se as novas relações entre o poder público e o mercado. Os modelos que preconizavam a necessidade de intervenção direta do Estado na economia para garantir o equilíbrio e a modernização estão em crise, ao mesmo tempo que ganham força as propostas que enfatizam a necessidade de redução do tamanho do Estado, o qual passou a ser considerado um entrave para o desenvolvimento econômico de qualquer país. Nesse contexto, o Brasil se apresenta em um momento de transição para um novo modelo de Estado, no qual se descarta a proposta de retorno ao Estado desenvolvimentista e observa-se um consenso sobre a necessidade de reforma institucional, em direção a um novo modelo mais democrático e eficiente.

No Brasil, ao longo da década de 80, foi intenso o debate em relação à importância de se estabelecer um novo modelo de Estado, mais justo, no que se refere à participação da sociedade no processo de tomada de decisões, e mais eficiente, no que diz respeito a sua capacidade de responder às demandas sociais. As experiências exitosas de gestão participativa desenvolvidas em alguns municípios foram fundamentais nesse debate, uma vez que contribuíram para a constatação de que, através da participação da sociedade, seria possível atender às demandas sociais de uma forma mais efetiva, assim como consolidar a democracia no nosso país.

Nesse contexto, havia uma preocupação com a retomada da democracia, a qual estava diretamente relacionada à abertura do processo decisório à sociedade, à consolidação de um padrão democrático de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, à descentralização das ações governamentais, o que se justificava pela necessidade de retirar o Estado da sua mais profunda crise e reestruturá-lo para a implementação de políticas públicas mais eficientes e eficazes, assim como para tornar sólida a democracia.

É importante ressaltar que a necessidade de transformar o Estado brasileiro também foi uma reivindicação dos organismos internacionais que realizavam investimentos em infra-estrutura e políticas sociais, uma vez que esses organismos estavam preocupados com a ineficiência do Estado em termos do uso dos recursos, assim como com a falta de resultados visíveis com a implantação de políticas públicas na área social.

O processo de redemocratização da sociedade brasileira trouxe para o cenário político nacional uma série de questionamentos sobre o Estado nacional, questionamentos

esses que focalizavam a discussão, principalmente, na ineficiência das instituições públicas e de suas políticas para responder aos problemas da sociedade. Nesse período, o tema da participação foi colocado no debate político brasileiro, surgindo uma intensa mobilização em defesa dos direitos sociais, civis e políticos dos cidadãos diretamente voltada para o Estado autoritário e repressor, para que este reajustasse seu funcionamento.

Em nível mundial, ocorreu a introdução de mecanismos participativos nas exigências dos órgãos financeiros internacionais, como uma possibilidade de comprometer a sociedade com os assuntos do governo. Desde os anos 70, algumas agências de desenvolvimento, como o Banco Mundial (World Bank), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (Inter American Development Bank), a FAO (Food and Agricultural Organisation) e as fundações Kellogg, Milbank e Rockefeller (Andrade, 2001, 01), passaram a financiar projetos que incorporavam a exigência de mecanismos participativos, como um meio de se estabelecerem mecanismos de controle sobre os gastos públicos.

Portanto, além das exigências dos financiadores internacionais, a pauta de reivindicação dos movimentos sociais que eclodiram no fim dos anos 70 e início dos anos 80, no Brasil, pode explicar o advento da demanda pela participação da sociedade nos espaços públicos. Mesmo num contexto de crise política, esses movimentos possibilitaram a concretização de algumas experiências participativas de fundamental importância para a melhora imediata da qualidade de vida dos cidadãos, assim como uma alteração de procedimentos no trato da "coisa pública". Podemos lembrar a "Assembléia do Povo", em Campinas, em 1979; os Conselhos de Saúde da Zona Leste de São Paulo, também em 1979 (Jacobi, 1985); o Conselho Popular Municipal de Osasco, em 1980; o Conselho Popular de Vitória, em 1986 (Doimo, 1995); além de movimentos nacionais, como os organizados em torno de propostas de reforma sanitária, reforma urbana, em defesa da criança e do adolescente, dentre outros.

Com a globalização da economia e o avanço da democracia em nível mundial, mudanças inéditas de enorme amplitude e grande profundidade ocorreram e vêm ocorrendo nas sociedades e, principalmente, nas formas de se fazer política. Como afirma Ianni (1997), *a política mudou de lugar*, e o foco principal dessas mudanças está diretamente relacionado com a concepção de Estado, com o novo papel do Estado para fazer frente à nova realidade. Ou seja, o Estado precisa ser reformado para resolver a agenda de problemas trazidos pela globalização da economia, uma vez que é apontado como o único ente político com condições

de resolver essa questão e se adequar ao novo contexto político, qual seja, a consolidação da democracia no mundo inteiro⁶.

Dessa forma, no Brasil

é gritante a necessidade de uma reforma do Estado, em que os mecanismos de gestão apresentem uma transparência maior, contem com a participação ativa de representantes da sociedade civil, estabelecendo novas parcerias e redefinindo as relações entre o público e o privado (CACCIA-BAVA, 1999, p. 133).

A reforma do Estado, a descentralização político-administrativa e a revalorização dos governos locais são temas presentes, ainda hoje, tanto na discussão acadêmica como na sociedade.

A reforma do Estado e de suas formas de governo e a necessidade de um novo padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade tornaram-se as principais questões do debate político contemporâneo, fruto do processo de transformações econômicas, políticas e sociais que teve início com a crise do capitalismo no final dos anos 70. Além dessas transformações, algumas especificidades do Estado e da administração pública no Brasil — a questão dos traços patrimoniais, autoritários e clientelistas ainda em vigor no interior do aparelho estatal; a crise do modelo de desenvolvimento adotado a partir dos anos 30, o modelo nacional-desenvolvimentista, e posteriormente do modelo de desenvolvimento dependente e associado; a crise fiscal e a crise da forma burocrática de administração — chamaram a atenção para a necessidade de se efetuarem significativas mudanças.

A necessidade de uma reforma do Estado tornou-se um consenso na sociedade brasileira desde os anos 80. Esse consenso chamava a atenção para uma mudança no exercício do poder, uma vez que o Estado não estava satisfazendo a sociedade com as suas ações, as quais não estavam controlando os altos índices de inflação, a recessão, o desemprego, a miséria e a exclusão social. A necessidade de reformar o Estado, de reestruturá-lo, transformou-se no principal desafio para aqueles que assumissem o governo. O combate à inflação e a consolidação da democracia, no Brasil, tornar-se-iam a meta principal do governo.

A discussão em torno da democratização do Estado e da sociedade levaram os estudiosos a revisitar a teoria da democracia representativa, no que diz respeito ao papel e ao significado nela atribuído à participação popular e à importância de se abrir o espaço público

⁶ Em relação a que tipo de Estado se requer, frente aos problemas da economia e da sociedade, ver, por exemplo, Kliksberg (1994), Oszlak (1994) e Nogueira (1998).

à criação de mecanismos participativos. Isso não é patrimônio exclusivo do processo de transição brasileiro, mas está presente em várias partes do mundo: formas de ação descentralizada e mecanismos de articulação com a sociedade tornaram-se propostas de gestão municipal no mundo inteiro.

A importância do fortalecimento da sociedade civil e dos governos locais, por serem o nível de governo mais próximo do cidadão, para o processo de reestruturação do Estado, tornou-se um consenso nos anos 80 e, com o agravamento das crises do Estado de Bem-estar, na Europa, e do desenvolvimentista, na América Latina, houve um avanço em torno das expectativas, que repousaram sobre as vantagens de se realizarem profundas transformações no Estado, ou melhor, de reformá-lo, para o aprofundamento da democracia e uma maior eficiência e eficácia de suas ações. Ao lado dessa discussão, estava a questão do exercício da cidadania, já que cidadania é a idéia fundamental de um Estado democrático.

Na América Latina, o processo de reforma do Estado tem como objetivo não só recuperar os direitos básicos de cidadania, mas também ampliá-los através da democratização do processo decisório. Conforme assinala Diniz (1997), no Brasil a reforma do Estado, além de se processar num contexto de globalização da economia, se processa também num momento de redemocratização, o que implica a preocupação de dotar a dinâmica política nacional de instrumentos e mecanismos políticos que possibilitem o funcionamento das instituições democráticas. E, ao mesmo tempo, para se adequar à dinâmica da economia global, assume uma gestão e um discurso que é articulado para o espaço externo e pautado num ideal de eficiência econômica que prioriza o equilíbrio macroeconômico.

Dessa forma, o atual processo de reforma do Estado no Brasil tem dois significados: de um lado, a adaptação da estrutura governamental às exigências da globalização da economia, no sentido de orientar-se na busca de eficiência, de racionalidade econômica e política. E, de outro, uma adaptação aos requisitos de funcionamento de uma sociedade democrática, com mais participação e justiça social⁷.

Desse modo, a reforma do Estado brasileiro tem como objetivo tanto a estabilização econômica e a reinserção internacional como a institucionalização da democracia, a reestruturação da ordem política.

⁷ A partir do governo Collor, e mais especificamente durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso, a agenda de reforma do Estado brasileiro estava calcada na idéia de que era preciso recuperar a eficiência e a eficácia das ações governamentais, tendo em vista a redução dos gastos. Para isso, se fazia necessário: diminuir a intervenção do Estado em determinadas áreas, através das privatizações de empresas públicas; enxugar a máquina da burocracia pública; diminuir os gastos sociais; e retirar da agenda do Estado as questões internas, o que implica uma redistribuição de responsabilidades e ações para os níveis estadual e, principalmente, municipal de governo (a descentralização).

Nessa perspectiva, a reforma do Estado tem que ser muito mais do que a reforma neoliberal do Estado, uma vez que reformar o Estado, no Brasil e na América Latina em geral, tem o sentido de democratizá-lo. Mesmo que essa reforma, que inclui a participação, esteja no receituário neoliberal, na América Latina e no Brasil, ela assume uma conotação de novo. Diniz (1997b, p. 176), chama a atenção para o fato de que devemos

pensar a reforma do Estado em estreita conexão com o tema da consolidação democrática. Esta preocupação torna-se pertinente se considerarmos que, tratada de maneira isolada, como ocorre com frequência, ou exclusivamente em função de seus aspectos administrativos, a reforma do Estado tende a ser conduzida de modo a acentuar as tensões com os requisitos da institucionalização da democracia. Desta forma, o objetivo de reformar o Estado é parte intrínseca de um processo mais amplo de fortalecimento das condições de governabilidade democrática.

O Estado brasileiro se destaca pela ausência de articulação entre o Estado e a sociedade, o que foi fruto da frágil incorporação política dos cidadãos no espaço público. Durante o Estado autoritário, o modelo de processo decisório fechado, contrário à participação popular, predominou em nosso país, provocando um distanciamento entre o Estado e a sociedade, a falta de articulação e de diálogo com a sociedade civil e com os partidos políticos, na arena política nacional, e de transparência das ações governamentais. A ausência de arranjos institucionais, tanto da democracia representativa como da democracia participativa, fez com que as relações entre os partidos e os movimentos sociais fossem marcadas pelo confronto, pela luta, pelo atrito e pela violência. Nesse contexto, predominava o estilo tecnocrático de gestão pública, que parte do princípio de que a eficiência governamental está diretamente relacionada à centralização, à concentração e ao fechamento do processo de tomada de decisão, uma vez que, para esse modelo de gestão, apenas a burocracia estatal produz políticas estatais eficientes e eficazes.

Na sociedade brasileira, durante a década de 80, todos os movimentos sociais e os partidos de esquerda passaram a ressaltar a importância do papel dos cidadãos e de sua participação para o desenvolvimento de um Estado democrático e a defender a descentralização político-administrativa como uma mudança necessária para reestruturar o Estado e modificar o modelo de gestão pública existente no país. Os movimentos sociais e os partidos de esquerda viam a participação cidadã como um elemento de fundamental importância para se consolidar a democracia, na medida em que significava a democratização das ações governamentais e, principalmente, o estabelecimento de novas relações entre governo e sociedade que se consubstanciariam em modelos participativos de gestão.

A partir da Constituição de 1988, um novo modelo de gestão das políticas públicas é estabelecido no país, o qual está pautado na participação da sociedade civil organizada, na formulação e no controle do processo de implementação das políticas e, acima de tudo, na fiscalização do uso dos recursos públicos. Em outras palavras, se estabelece um novo modelo de gestão que supõe a abertura do processo decisório à sociedade organizada, para tornar mais eficiente a prestação dos serviços públicos, assim como dar respostas eficazes ao quadro de carências locais.

É importante chamar a atenção para o fato de que o Estado não deixou de ser o responsável pela garantia da oferta de bens e serviços de natureza social aos cidadãos. Como diz Carvalho (1999, p. 25),

o que se altera é o modo de processar esta responsabilidade. A descentralização, a participação, o fortalecimento da sociedade civil pressionaram por decisões negociadas, por políticas e programas controlados por fóruns públicos não-estatais, por uma execução em parceria e, portanto, publicizada.

Em um país com as características do Brasil, onde sempre ocorreu um total alijamento da sociedade dos espaços políticos, isso representa um diferencial significativo no processo de ampliação do espaço público.

A tradição centralizadora e autoritária que sempre esteve presente no Estado nacional marcou nos governos um padrão de gestão completamente independente da sociedade civil e alheio a ela. Hoje podemos dizer que há quase um consenso acerca da necessidade de descentralizar as formas de decisão, ou, melhor dizendo, de incorporar a sociedade nas decisões públicas para gerar mais eficiência nas ações governamentais.

De maneira geral, há, na atualidade, uma grande preocupação, no mundo como um todo, com a maior participação da sociedade na gestão pública. No cenário político nacional, novos perfis e inéditos estilos de gestão vêm sendo desenvolvidos, principalmente em administrações municipais, a partir da abertura de novos canais de participação para o encaminhamento das políticas públicas.

Hoje, em várias cidades brasileiras, fazem-se sentir os sintomas de experiências de gestão participativa, as quais exibem um novo sistema de gestão das políticas públicas que chama a atenção para o novo paradigma da relação Estado-sociedade, qual seja, articulação, descentralização, parceria, controle social e participação. Através desses mecanismos, buscou-se uma inversão total do padrão burocrático-institucional vigente no setor público brasileiro, o

que só foi possível porque essas experiências são favorecidas por um modelo de organização política mais descentralizado, no qual a participação cidadã tem um lugar especial.

As experiências de gestão participativa partem do princípio de que o poder de gestão deve ultrapassar as autoridades municipais. Ou seja, além de reconhecer o poder de gestão dos governantes eleitos pelo povo, o modelo de gestão participativa compartilha o espaço público com a sociedade, outorgando um direito de gestão a indivíduos, grupos e comunidades no nível local, o que representa uma inversão total das práticas anteriores (PARDO, 1994).

Nas duas últimas décadas, ganha relevo a discussão em torno da idéia de “Estado forte/sociedade forte” (EVANS, 1993), na medida em que o Estado democrático necessita de mecanismos que viabilizem a cooperação, a negociação, a descentralização das ações governamentais, para o aprimoramento da eficácia e da eficiência das suas ações. Hoje,

o que se requer não é um Estado forte, no antigo sentido do termo, qual seja, Estado com plenos poderes, insulado e dotado de força para tutelar a sociedade. Essa conotação, que se traduz em Estado onipotente e centralizador, está historicamente esgotada, dadas as grandes transformações ocorridas a partir do início da década de 1980. As novas condições pressupõem um Estado com maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções e transferir responsabilidades, mantendo, ao mesmo tempo, instrumentos de supervisão e controle (DINIZ, 1997a, p. 36).

A efetivação de administrações participativas, que surgiram não só pela vontade política dos governantes, mas também pelas exigências dos organismos internacionais e pelas conseqüências da crise econômica e política, indica que mudanças estão ocorrendo no sentido de implementar um novo modelo de gestão em que os governantes estejam preocupados em governar junto com a sociedade, já que isso pode trazer conseqüências econômicas e sociais positivas e, acima de tudo, estimular o desenvolvimento de uma cidadania cada vez mais ativa. O reconhecimento da necessidade de abrir o espaço público à participação da sociedade e de manter o Estado sob o seu controle pode romper com práticas tradicionais implementadas pelo Estado brasileiro e fazê-lo exercer práticas inovadoras.

Hoje, portanto, temos a concepção de que o Estado forte não é aquele que anula a sociedade, visão predominante até os anos 70, mas aquele sustentado por uma sociedade forte, baseada na cooperação, na participação e na solidariedade, uma vez que o padrão de intervenção vem se modificando no sentido de incorporação da sociedade ao processo decisório, dadas as mudanças ocorridas a partir dos anos 80.

Experiências de gestão participativa ocorridas já a partir dos anos 70, em municípios governados pelo antigo MDB, partido de oposição ao governo militar, tornaram-se referência. Dentre elas, citamos a de Lajes, em Santa Catarina (ALVES, 1988), que desenvolveu um projeto pautado na participação da sociedade, tendo como resultado um bom desempenho governamental, o que gerou um intenso debate acerca de alternativas políticas e administrativas de descentralização e participação popular na política brasileira. A partir dessa experiência, o exemplo se repetiu em Boa Esperança, no Espírito Santo, e em Piracicaba, São Paulo, ambos governados pelo MDB. Essas administrações municipais passaram a considerar a participação como um requisito necessário para se responder, de forma mais eficiente, às demandas da sociedade e, conseqüentemente, realizar-se um bom governo.

Essas experiências pioneiras de gestão participativa foram de significativa importância para a disseminação desse tipo de experiência na sociedade brasileira. Segundo Simões (1992, p. 29),

a participação foi a palavra de ordem que sintetizou essas novas aspirações políticas, criticando a racionalidade tecnoburocrática e afirmando a capacidade do povo para, através de sua vivência e bom senso, contribuir na solução de seus próprios problemas.

As experiências acima citadas, todas realizadas em pleno regime militar, chamaram a atenção dos governantes para a possibilidade de se viabilizar um modelo diferente de gestão, mais aberto à participação da sociedade.

A importância da introdução da participação da sociedade civil organizada como mecanismo institucional de formulação/implementação das políticas públicas era ressaltada por aqueles que eram a favor de uma nova forma de Estado que partilhasse o poder de decisão e incorporasse a sociedade civil organizada na burocracia pública. As reivindicações em prol da participação social surgiram como resposta ao processo de centralização e hipertrofia do aparelho estatal.

Contra um estilo de gestão extremamente centralizado, burocrático, personalista e ineficaz, a participação social passava a significar a possibilidade de definição de um novo *modus operandi* centrado nos princípios da descentralização, transparência e universalismo de procedimentos (TATAGIBA, 2003, p. 173).

A idéia era que a abertura do processo de tomada de decisão à participação da sociedade provocaria um impacto positivo sobre a construção de uma cultura mais democrática na sociedade brasileira. A incorporação da participação social tornaria o poder público mais próximo do cidadão e ocorreriam, como consequência política, mudanças de enorme amplitude e grande profundidade na burocracia pública, na medida em que isso contribuiria positivamente para uma maior transparência das ações estatais bem como para o fim de uma visão "estatista" da política brasileira, que, diga-se de passagem, ainda está presente na nossa cultura política. A participação era uma reivindicação de vários setores da sociedade brasileira, ainda que existisse uma diversidade de interesses organizados por trás dessa reivindicação.

No entanto, acima dessa diversidade de interesses, dois pressupostos homogeneizavam o discurso a favor da descentralização: a idéia de que ela satisfazia as diversas exigências impostas pela necessidade de reformar o Estado, para que este fosse dotado de uma maior eficiência (havia o entendimento de que a descentralização garantiria mais eficácia às ações de governo, pela proximidade do poder municipal em relação às demandas sociais), e o sentido democratizante do processo descentralizador. Entendia-se que a descentralização também adequava o Estado à realidade do processo de retomada da democracia no país, o que impulsionou a multiplicidade de movimentos sociais a reivindicarem a abertura de canais de participação no processo de decisão, no que diz respeito à produção de bens e serviços de natureza social⁸. Para diversos atores envolvidos no debate, a descentralização deveria ter dois eixos fundamentais: a municipalização e a participação.

A discussão em torno da descentralização das ações governamentais e da participação social, que vem ocorrendo desde o início da redemocratização e que tomou fôlego com a Constituição de 1988, assume uma importância fundamental, principalmente dentro dos chamados partidos progressistas, entendendo-se por partidos progressistas aqueles que apontam na direção da social-democracia ou do socialismo, os quais assumem uma postura de governar de forma mais democrática e de abrir os espaços de decisão para a sociedade.

Nos últimos anos, as experiências de gestão participativa foram realizadas, principalmente, pelos chamados partidos progressistas, ou de esquerda. A posição desses

⁸ No entanto, Marta Arretche (1996), em seu artigo "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?", levanta questões que permitem problematizar o consenso existente em torno das expectativas quanto às virtudes potenciais da descentralização como indutora de maior democratização, eficiência e eficácia das políticas públicas, que não é objeto de discussão nesta tese.

partidos sobre a participação popular tornou-se amplamente reconhecida, tanto em nível nacional como internacional.

No Brasil, pouco a pouco o modelo de gestão participativa foi sendo incorporado pelos outros partidos políticos presentes na arena política nacional, mas cada um criou algum tipo de especificidade em relação a esse modelo. O PT, por exemplo, definiu um "modo petista de governar", que tem o orçamento participativo como carro-chefe. O PSB, por sua vez, também defende um novo modelo de gestão democrática, governando com um discurso voltado à participação social.

No bojo do processo de (re)valorização dos governos locais, não só no Brasil mas em toda a Europa e na América Latina, tem-se observado a importância dos governos de esquerda, ou progressistas, os quais têm se destacado no cenário político internacional pelas inovações municipais que foram implementadas em substituição aos padrões tradicionais de gestão pública.

Mesmo não possuindo um inventário completo das diversas experiências de gestão participativa já desenvolvidas ou em andamento no mundo como um todo, mas com base em estudos já realizados, faz-se necessário chamarmos a atenção para o fato de que os governos locais retornam como o espaço mais adequado para o aprendizado da democracia, e os partidos políticos, da direita à esquerda, vêm ampliando a capacidade de ação municipal e incorporando a sociedade no processo de elaboração das políticas públicas.

O Estado brasileiro, ao longo dos anos, vem desempenhando um papel de relevo na vida nacional e, para melhorar o seu desempenho, faz-se necessário investir na democracia e na cidadania, na transparência governamental, na redefinição das relações entre o governo e sociedade, entre governantes e governados, assim como numa maior articulação entre a técnica e a política, rompendo definitivamente com o hiato que se implantou na administração pública brasileira entre esses dois campos. O Estado brasileiro precisa promover mudanças no seu formato organizacional para que as suas ações sejam transparentes e mais eficientes, melhorando a qualidade dos serviços para os cidadãos, promovendo o desenvolvimento econômico em sintonia com o desenvolvimento humano e aperfeiçoando os mecanismos democráticos através do estímulo à participação dos cidadãos no processo de formulação, execução e fiscalização das políticas públicas.

Como diz Nogueira (1998, p. 194),

além [...] de investimento maciço em seu próprio capital humano, o Estado precisa, antes de tudo, ser radicalmente democratizado: encharcado de transparência, de agilidade legislativa, de cidadania, de participação popular nas decisões e operações estatais — de articulação, portanto, da democracia representativa com a democracia participativa —, de inovação política e institucional, de real responsabilização governamental.

Hoje, portanto, a questão central é a democracia: pensar a reforma do Estado é pensar a idéia de democracia, daí por que reformar o Estado é criar mecanismos democratizantes, abrir os espaços públicos à participação política dos cidadãos e criar um novo modelo de gestão que seja mais ágil, leve e eficiente.

Capítulo 3



*Qual a democracia que se requer
neste início de século?*

3 QUAL A DEMOCRACIA QUE SE REQUER NESTE INÍCIO DE SÉCULO?

Nos últimos anos, têm sido introduzidas inovações e alterações no exercício da democracia no mundo inteiro. As mudanças institucionais realizadas no Estado brasileiro, tendo em vista a ampliação e a adequação da participação da sociedade dentro da realidade da representação democrática, e as experiências de gestão participativa são um bom exemplo dessas mudanças. Diante disso, uma reflexão crítica acerca dos paradigmas dominantes que norteiam as análises relativas à democracia e à participação faz-se necessária.

A globalização do mundo e a crise socioeconômica vêm induzindo novas modalidades de ação política, com vistas a melhorar as condições de vida da população, uma vez que hoje a pobreza, o aumento do desemprego, a precarização do trabalho, a criminalidade, a violência, etc. estão presentes de uma forma ainda mais ampla e preocupante nas sociedades. Diante dessa realidade, iniciou-se um processo de mudanças, tanto na esfera cultural como na esfera política, através da possibilidade de representação e de negociação entre os vários segmentos do Estado e da sociedade. Hoje, vivemos uma expansão da exigência democrática, com o estímulo à participação e ao debate explícito.

3.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

No século XX, a consolidação da democracia foi o fenômeno político mais marcante, tendo essa forma de governo se tornado a questão central na teoria política contemporânea. O debate em torno da democracia tem se modificado com o tempo, e foi com Alexis de Tocqueville, na primeira metade do século XIX, que uma nova avaliação em relação à democracia passou a vigorar no debate político nas sociedades capitalistas. Nesse período, a democracia já estava a ponto de tornar-se a forma hegemônica de organização política, tanto na Europa como nos Estados Unidos, mas foi só no século XX que ocorreu, de fato, uma expansão global da democracia como forma de governo.

No entanto ocorreram mudanças de fundamental importância no significado e na prática da democracia e houve um forte estreitamento do conceito de “soberania popular”, para a existência de um consenso crescente, que avaliava positivamente formas não participativas de gestão, assim como uma rejeição dos modelos participativos, devido ao seu

impacto não institucional. A concepção de Jean-Jacques Rousseau sobre a idéia de soberania popular não se tornou a forma hegemônica de entendimento da soberania durante o século XX, o que tem sido justificado pela emergência de formas complexas de administração estatal, que possibilitaram a consolidação de burocracias especializadas, assim como hierárquicas, no interior do Estado moderno.

Na primeira metade do século XX, o debate da democracia era justamente a respeito da sua desejabilidade (WEBER, 1919; MICHELS, 1949; SCHUMPETER, 1942) como forma de governo. Por muitos séculos, a democracia tinha sido considerada perigosa, por atribuir o poder de governar ao povo, que não tinha as condições necessárias para o exercício efetivo do poder. Ela era condenada como forma de governo, já que se tinha a idéia de que era impossível o povo governar. Contudo, no final do século XX, a democracia tornou-se a forma hegemônica de governo, ou seja, o padrão de organização da dominação política.

A partir dessa mudança nos termos do debate democrático, surge uma concepção teórica em relação à democracia que se tornou dominante, a qual tem em Joseph Schumpeter seu fundador. Essa concepção restringe as formas de participação e soberania popular e está ancorada em um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a constituição de governos. Duas das principais características dessa teoria são a idéia de que há uma contradição entre mobilização e institucionalização, e a valorização positiva da apatia política, que está pautada no princípio de que o cidadão comum não tem capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes, aos quais caberia tomar as decisões. Daí por que, quando se consolida a democracia representativa, as pessoas passam a ter apenas o direito de escolher os representantes que, periodicamente, consideram os mais qualificados e capacitados para cuidar de seus interesses, representantes esses que são eleitos e legitimados pelo voto direto.

Após a Segunda Guerra Mundial, o debate em relação à democracia passou a dizer respeito às condições estruturais desta (MOORE, 1966; O'DONNELL, 1973; PRZEWORSKI, 1985) e esteve centrado na discussão sobre o que fazer para construir uma sociedade democrática. Esse debate estava pautado na idéia de que era preciso um conjunto de características estruturais para tornar possível a democracia. Era como se houvesse alguns pré-requisitos para a sociedade ser democrática ou autoritária. Esse foi, também, um debate acerca da compatibilidade ou incompatibilidade entre a democracia e o capitalismo. Juntamente com esse debate, um outro logo surgiu, sobre as virtualidades redistributivas da democracia, tendo em Przeworski seu principal representante (SANTOS, 2002).

Diante dessa realidade, podemos dizer que o século XX foi o século, por excelência, da democracia e que, ao longo dele, o debate a respeito dessa forma de governo limitou-se a duas formas complementares de hegemonia (HUNTINGTON, 1969; MANIN, 1997 *apud* SANTOS, 2002, p. 43):

uma primeira forma de hegemonia baseada na suposição de que a solução do debate europeu do período entre guerras teria sido o abandono do papel da mobilização social e da ação coletiva na construção democrática (HUNTINGTON, 1969); e uma segunda forma de hegemonia é aquela que supunha que a solução elitista para o debate sobre a democracia, com a conseqüente supervalorização do papel dos mecanismos de representação, poderia ser hegemônica sem que esses últimos precisassem ser combinados com mecanismos societários de participação (MANIN, 1997).

Daí por que a democracia, tanto no senso comum como no ambiente acadêmico, está diretamente relacionada a duas idéias: a idéia de governo do povo, que é o significado etimológico da palavra, e a de que a democracia está ligada ao processo eleitoral, como forma de escolha dos governantes.

Os elitistas denunciavam como fantasista qualquer idéia de governo da maioria, governo do povo, porque, segundo eles, é uma minoria que governa. Uma vez que não era possível haver igualdade entre os seres humanos, o poder político deveria ser exercido pela elite governante (Pareto), ou pela classe dirigente (Mosca), ou pela minoria dirigente (Michels).

Nas democracias contemporâneas, o povo não exerce diretamente o poder político, mas quem o faz é a elite governante, eleita nos processos eleitorais, o que demonstra a forte influência da teoria elitista da democracia, totalmente diferente da democracia dos antigos, a democracia direta.

Na concepção dos teóricos do elitismo democrático, a igualdade social é impossível, já que sempre haverá um grupo naturalmente mais capacitado que deterá os cargos de poder. Os pensadores elitistas, em geral, têm uma visão profundamente anti-democrática, na medida em que exaltam e naturalizam as desigualdades e partem do princípio de que a participação popular no processo decisório é um risco, que se traduziria numa crise de governabilidade.

Nos anos 40, Joseph Schumpeter (1942) também defende a tese de que a democracia como governo do povo é uma fantasia inatingível. A teoria da democracia de Schumpeter, hoje predominante, empregou as premissas da teoria elitista da democracia, a qual era contrária aos ideais democráticos e substituiu o principal traço da democracia — a

idéia de poder do povo — por um dogma elitista de que o governo é uma atividade de minorias.

Max Weber (1919) também partia do princípio da inevitabilidade do político profissional. Para ele, a divisão entre governantes e governados era insuperável, na medida em que os especialistas é que tinham competência para participar do processo decisório, porque estavam aptos a tomar as decisões. Weber chamava a atenção para a inevitabilidade da incorporação da burocracia na administração das sociedades complexas, o que se fez acompanhar da igualdade formal dos direitos políticos, da redução da soberania popular e da diminuição da liberdade individual. Ele enfatizava, enfim, a necessidade de uma burocracia especializada com legitimidade para tomar as decisões.

A teoria da "democracia competitiva" de Schumpeter foi amplamente dominante até os anos 60, disseminando-se no senso comum, assim como influenciando vários teóricos. Entre aqueles que foram influenciados e passaram a defender as suas teses, mesmo que acrescentando-lhes algumas mudanças, destacam-se Giovanni Sartori, Robert Dahl, Anthony Downs e Samuel Huntington.

A partir da contribuição desses autores, nas sociedades capitalistas contemporâneas, mais especificamente nos países centrais, consolidou-se a concepção de democracia que se tornou dominante, a da democracia representativa-liberal. Com esse modelo de democracia, procurou-se estabilizar a tensão entre democracia e capitalismo. A prioridade conferida à acumulação de capital e à limitação da participação cidadã (individual e coletiva), pensada com o propósito de não "sobrecarregar" demais o Estado democrático, com demandas sociais que poderiam gerar uma crise de governabilidade, constituíram-se nos principais traços da teoria da democracia representativa.

Na teoria democrática de Schumpeter, fica claro o abandono da concepção de democracia como governo do povo. A participação dos cidadãos não tem um papel especial — reduz-se à escolha da elite governante —, uma vez que esse autor partia do princípio de que é impossível o povo governar. Contudo é importantíssima uma compreensão da essência da teoria de Schumpeter para uma análise das teorias democráticas posteriores, uma vez que o papel da participação política dos cidadãos assim como a definição de democracia como um conjunto de procedimentos por ele descritos são aceitos por muitos estudiosos da política.

A idéia que surge a partir das teses de Schumpeter é a da competição entre as elites, em eleições periódicas e livres. Ele define a democracia como um método político a partir do abandono das premissas da "doutrina clássica" e da sua concepção de que deveria surgir uma nova teoria democrática que tivesse como núcleo a competição entre as elites.

Questionando a idéia de uma soberania popular forte e partindo da pergunta “como é possível o povo governar?”, Schumpeter reduz a democracia e a soberania popular a um processo de escolha dos governantes. Ele limita o papel do povo ao de produtor de governos, na medida em que o cidadão é considerado apenas como um eleitor que escolhe entre as elites aquela que seria a mais qualificada para governar. Segundo esse autor (1971), a democracia é "um certo tipo de arranjo institucional para se alcançar decisões políticas". Dessa forma, ele vê a democracia como um método para a constituição de governos, no qual a participação popular se esgota na participação no processo eleitoral, na escolha dos representantes, que deverão ser os mais capacitados para tomar parte no processo de tomada de decisão. Assim, a democracia seria um método de escolha e de autorização de governos, que se justificaria em referência a procedimentos eleitorais capazes de garantir a racionalização do exercício do poder político.

Como salienta Macpherson (1978, p. 82), a democracia é interpretada, na concepção de Schumpeter e de seus seguidores, como um mecanismo semelhante ao mercado, no que diz respeito ao processamento das preferências individuais previamente constituídas, no qual "os votantes são os consumidores; e os políticos são os empresários [...]. Os consumidores políticos eram soberanos porque tinham uma escolha entre os fornecedores do cesto de bens políticos". Nesse modelo, a participação no processo de tomada de decisão está restrita à “elite” eleita pela população no processo eleitoral, a qual tem por função dirigir o processo político, uma vez que aos cidadãos eleitores cabe apenas o ato de votar periodicamente naqueles que se apresentam no mercado político, entre os competidores, como os mais qualificados para governar.

O que se confirma com as teses schumpeterianas é a aceitação de que a maioria é incapaz de governar, ficando a democracia resumida ao processo eleitoral e de que a realização de eleições periódicas e livres para o governo — nas quais se escolhe uma minoria para tomar as decisões políticas — constitui o principal traço comum aos regimes que são considerados democráticos. Enfim, a teoria democrática de Schumpeter significa a negação da possibilidade de qualquer forma substantiva de soberania popular, da possibilidade de os cidadãos exercerem uma participação efetiva no processo decisório. Na concepção desse autor, a participação do cidadão comum é reduzida ao mínimo, ou seja, ao ato de votar durante os períodos de eleições. Aqui, o povo é condenado à quase passividade: exerce sua "soberania" de tempos em tempos, no momento do pleito eleitoral. Nessa teoria, há uma redução dos níveis de liberdade e um estreitamento das formas de participação na realidade objetiva dos Estados modernos. Uma marca, ou melhor, um aspecto central da contribuição de

Schumpeter é a transformação no entendimento do processo eleitoral, o qual deixa de ser um meio para se desenvolver a democracia, tal como entendido pelos teóricos clássicos, para ser a própria democracia.

Essa concepção, além de limitar a democracia ao processo eleitoral, exalta a apatia política como uma demonstração da satisfação do cidadão com a democracia. Além disso, a apatia política é considerada um fator importante tanto para impedir o acirramento das diferenças dentro da sociedade como para diminuir as pressões sobre o Estado, uma vez que o excesso de participação aumenta os conflitos sociais e pode gerar um excesso de demandas, a que o Estado não seria capaz de responder. Havia uma tendência, dos anos 40 até a década de 70, a considerar as crises de governabilidade como efeitos diretos do excesso de demandas, via participação política dos cidadãos, diretamente voltadas para o Estado. Ou seja, a sobrecarga da agenda pública pelo excesso de reivindicações sociais provocaria uma crise de governabilidade, porque não seria possível ao Estado responder a elas.

Dahl (1956), em sua teoria da democracia como poliarquia, "o governo das múltiplas minorias", e Sartori (1962), embora tenham dado uma ênfase maior à estabilidade do sistema democrático, partem do ataque que Schumpeter fez à teoria "clássica" da democracia e da sua tese de que a participação limitada e a apatia política têm um papel positivo num sistema de governo democrático, na medida em que ajudam a manter a governabilidade do sistema. Da mesma forma que para Schumpeter, para esses autores a igualdade política diz respeito à existência do sufrágio universal (um homem, um voto), e a participação ativa da sociedade no processo de tomada de decisões políticas apresenta-se como um perigo para a manutenção e a consolidação da democracia.

Com Robert Dahl (1996), o modelo de Schumpeter é aprimorado. Dahl introduz, em sua análise, as conexões das elites com os chamados grupos de interesses, tais como os sindicatos, as associações comunitárias e os grupos religiosos. No entanto, apesar da ênfase no direito do cidadão de participar de vários grupos de interesses, ele, assim como Schumpeter, defende a necessidade de um certo grau de apatia popular, para se evitarem situações de crise.

Pateman (1992, p. 25), após uma interessante análise da concepção de outros representantes da teoria da democracia representativa, afirma que, de acordo com essa teoria, "a 'democracia' vincula-se a um método político ou uma série de arranjos institucionais a nível nacional. O elemento democrático característico do método é a competição entre os líderes (elite) pelos votos do povo, em eleições periódicas e livres". A autora também chama a atenção para a principal função da participação nessa teoria. Para ela (1992, p. 25),

a "participação", no que diz respeito à maioria, constitui a participação na escolha daqueles que tomam as decisões. Por conseguinte, a função da participação nessa teoria é apenas de proteção; a proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses privados. É na realização desse objetivo que reside a justificação do método democrático.

Em síntese, para a teoria da democracia representativa uma das condições necessárias à estabilidade da democracia é a manutenção de um nível mínimo de participação social, a qual não deveria ultrapassar o necessário para manter o método democrático e a máquina eleitoral funcionando. Nesse modelo de democracia, a maioria da população tem uma função muito reduzida — votar nos melhores candidatos para serem os seus representantes. A participação tem um papel limitado, uma vez que a ampla participação popular é considerada inadequada num governo democrático. A idéia de máxima participação dos cidadãos não é vista como necessária; ao contrário, é dada uma ênfase toda especial aos perigos inerentes ao excesso de participação.

Dessa forma, a teoria da democracia contemporânea (PATEMAN, 1992) ou, como chama Santos (2002), a concepção hegemônica da democracia é, em grande medida, uma teoria que está diretamente relacionada à participação política. No entanto, ao contrário do que se poderia imaginar e apesar da defesa dos princípios da igualdade política, essa teoria defende a idéia de que a participação da sociedade na política de forma constante e efetiva não é desejável em nenhum sistema de governo democrático. Isso porque os teóricos compartilham a tese de que a participação política ampliada não é o elemento definidor da democracia. A participação política tem que ser vista como necessariamente limitada e desigual, em função das desigualdades existentes em diversos níveis. Na verdade, uma participação ampla da sociedade é considerada um obstáculo à plena consolidação da democracia.

Daí por que a teoria da democracia representativa não é suficiente para explicar os apelos por uma maior participação da sociedade no processo de tomada de decisões públicas ora vigentes em nossa realidade nem para explicar os bons resultados alcançados pelas novas formas de participação da sociedade que, nos últimos anos, vêm se consolidando.

Partimos do princípio de que as teorias que têm uma forte influência das teses schumpeterianas não conseguem explicar as novas condições de organização dos Estados democráticos na atual conjuntura, no que tange à coexistência das formas de representação e participação. Como diz Miguel (2002, p. 506),

ao dar fundamento teórico aos regimes eleitorais que chamam a si mesmos de democracia, Schumpeter e seus seguidores buscam neutralizar aqueles que reivindicam um regime mais participativo e igualitário. Mas a idéia de "governo do povo" — no sentido da igualdade efetiva na tomada de decisões públicas — insiste em permanecer à tona.

3.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A partir dos anos 60, o modelo de democracia representativa passou a ser seriamente criticado pelos partidários da chamada democracia participativa, a qual, à luz de teóricos clássicos, como Rousseau e J.S. Mill, chama a atenção para a necessidade da participação da sociedade nos assuntos de interesse da coletividade, nos processos decisórios, uma vez que essa concepção de democracia enfatiza o caráter de autodeterminação da cidadania assim como o caráter pedagógico da participação política. Durante a primeira metade do século XX, a idéia que se tinha era de uma única forma de democracia, a democracia liberal-representativa, modelo que prevaleceu na Europa e que foi importado para a América Latina. No entanto, a partir da segunda metade do século XX, foi o debate acerca dos limites desse tipo de democracia que se tornou dominante.

O debate em relação à democracia, nesse período, mudou os termos do debate democrático que se configurou no final das duas guerras mundiais, uma vez que a democracia, ao se expandir pelo mundo inteiro, começando no sul da Europa nos anos 70 e chegando à América Latina nos anos 80, e ao realizar novas experiências de gestão democrática, tornou ultrapassadas as análises até então existentes.

Os processos de redemocratização, ao inserir novos atores na cena política, ao aumentar a participação da sociedade — o que se revelou, principalmente, através da participação dos movimentos sociais —, instaurou uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova forma de fazer política. A partir dessa realidade, recolocou-se na agenda do debate democrático a questão da relação entre procedimento e participação da sociedade civil no interior do processo decisório.

Uma rápida incursão na literatura é capaz de demonstrar que a idéia de compatibilizar a democracia representativa e a participativa surge como uma alternativa para a crise que, nas últimas décadas, vem sofrendo a democracia. Os anos 90 trouxeram à tona o apelo à participação como recurso fundante de um novo modelo de democracia, como mecanismo capaz de complementar a democracia liberal-representativa, uma vez que

estabeleceria um novo padrão de relação Estado-sociedade, o qual seria capaz de apontar possíveis soluções para a profunda crise vivida pelo Estado capitalista contemporâneo. A idéia é que a democracia participativa não substitui a democracia do governo representativo, mas serve como acessório para a manutenção do Estado democrático.

Se, nos anos 60, a idéia de que a democracia representativa era o único modelo capaz de substituir os regimes autoritários e a participação da sociedade teria que ser extremamente limitada ao processo eleitoral, nos últimos anos o debate dá uma nova interpretação à participação social, a qual passa a ser apontada como elemento de significativa importância para a consolidação da democracia, uma vez que pode conferir maior competência aos governos, assim como estabelecer um novo patamar para a dinâmica política.

Os teóricos do modelo de democracia participativa, o qual ressurgiu na Europa durante os anos 60, advogam a tese de que uma maior participação da sociedade na definição das políticas governamentais é de extrema importância, na medida em que possibilita uma maior responsabilidade do Estado perante os eleitores. Esses teóricos defendem a necessidade da participação cidadã no processo de tomada de decisões das políticas públicas, assim como a criação de canais de controle da sociedade sobre o Estado para além das instituições centrais da democracia liberal, como partidos políticos, representantes políticos e eleições periódicas.

Pateman (1992), em seu livro *Participação e teoria democrática*, chama a atenção para o fato de que a participação gera atitudes de cooperação, integração e comprometimento com as decisões. Destaca o sentido educativo da participação, a qual, como prática educativa, forma cidadãos voltados para os interesses coletivos e para as questões da política. Os defensores da democracia participativa inovam com sua ênfase na ampliação dos espaços de atuação dos indivíduos para além da escolha dos governantes e ao destacar o caráter pedagógico da participação.

Os adeptos desse modelo de democracia entendem a participação diferentemente dos autores que defendem o elitismo democrático. Para os primeiros, a participação política dos cidadãos deve ser compreendida de uma forma mais abrangente e, sobretudo, positiva.

O debate retoma Rousseau e Mill, para quem a democracia não pode ser considerada apenas como um conjunto de arranjos institucionais, mas como um sistema político que, na condição de democrático, necessita de um máximo de participação dos indivíduos em todas as áreas da sociedade, não apenas durante os processos eleitorais. De acordo com eles, a participação dos cidadãos tem um papel bem mais significativo num

Estado democrático, porque ela exerce funções que são de fundamental importância para a manutenção e consolidação de um sistema de governo democrático.

A teoria da democracia participativa tem em Rousseau um dos seus principais representantes. Em *O Contrato Social*, ele estabelece as bases de sustentação dessa teoria. Ela está pautada na participação individual de cada cidadão (todos livres e iguais) no processo decisório, e a participação tem um papel fundamental: a ela é atribuído um valor bem maior do que atribuíram os autores da teoria elitista da democracia.

Para Rousseau (1913, p. 254)⁹, em uma sociedade democrática a igualdade social é de fundamental importância, e a situação ideal para ocorrer o processo de tomada de decisão seria aquela em que "nenhum cidadão fosse rico o bastante para comprar o outro e em que nenhum fosse tão pobre que tivesse que se vender". Para ele, a igualdade no processo decisório era um pré-requisito importante para que a participação acontecesse e o rumo e o destino das ações governamentais fossem decididos.

Nessa teoria, a participação constitui, de um lado, uma forma de proteger os interesses privados e de assegurar um bom desempenho governamental, como na teoria da democracia contemporânea; de outro, ela tem uma função educativa, na medida em que, ao participar do processo decisório, os cidadãos aprendem a distinguir entre seus próprios interesses privados e o interesse público. Além de sua função educativa, a participação tem mais duas outras, na teoria da democracia participativa: a segunda é permitir que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelos cidadãos, e a terceira é a da integração do cidadão à sua comunidade.

Os teóricos da democracia participativa defendem a tese de que há uma inter-relação entre os indivíduos e as instituições, uma vez que a participação tem uma função educativa e os indivíduos são afetados psicologicamente ao participarem do processo de tomada de decisão, o que só é possível a partir do momento em que eles passam a tomar parte nos assuntos públicos e a levar em consideração o interesse público. Enfim, essa teoria assinala a importância da experiência nos processos participativos.

A idéia é que a participação tende a aumentar na medida em que o indivíduo participa, porque ela se constitui num processo de socialização, que faz com que, quanto mais as pessoas participem, mais tendam a participar.

⁹ Para a citação, utiliza-se a tradução da Ed. Abril *Os Pensadores*, 1983.

Em outras palavras, é participando que o indivíduo se habilita à participação, no sentido pleno da palavra, que inclui o fato de tomar parte e ter parte no contexto onde estão inseridos. Ou seja: "quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo" (PATEMAN, 1992, p. 61).

John Stuart Mill também vê a participação da mesma forma que Rousseau. Para Mill, a participação da sociedade também tem um papel importante e, acima de tudo, necessário numa democracia, porque ela tem uma função educativa nas instituições políticas. No entanto ele chama a atenção para as instituições políticas locais. Não é só o cidadão que aprende ao participar do processo de tomada de decisão; segundo a teoria da democracia participativa, cabe considerar que as próprias instituições estatais, ao se abrirem a níveis mais ampliados de participação e controle da sociedade civil, são induzidas a um aprendizado reflexivo.

Mill afirmava que, para que os cidadãos, em um sistema de governo democrático, sejam capazes de participar efetivamente do governo, das ações governamentais, as qualidades necessárias a essa participação devem ser fomentadas, assim como desenvolvidas, em nível local.

Em síntese, ele defendia a tese de que era o poder local a base da democracia. É nesse nível de governo que, segundo Mill (1910, p. 347), "se cumpre o verdadeiro efeito educativo da participação, onde não apenas as questões tratadas afetam diretamente o indivíduo e sua vida coletiva, mas onde também ele tem uma boa chance de, sendo eleito, servir no corpo administrativo local". A ênfase no âmbito local é explicada pela proximidade do cidadão com esse nível de governo, assim como pela compreensão de que a participação na administração do interesse público, no governo local, educa o cidadão para a responsabilidade social. Daí por que, para muitos defensores da democracia participativa, a participação no governo local é como um pré-requisito necessário à participação no governo nacional.

Um outro teórico da democracia participativa, G. D. H. Cole, também vê a função educativa da participação como de fundamental importância para a consolidação e a manutenção da democracia. Para ele, assim como era para Mill, só através da participação em nível local e em associações locais o cidadão poderia exercer a sua cidadania de uma forma ativa, o que teria como consequência o fortalecimento da democracia.

Na democracia participativa há, portanto, uma exigência da participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão em uma sociedade democrática, porque ela tem um caráter pedagógico no aprendizado das relações democráticas, contribuindo para a

politização dos cidadãos, o que é importante para eles exercerem um controle sobre os governantes. Como assinala Pateman (1992, p. 60), a teoria da democracia participativa

é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou "treinamento social", precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. [...] A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa [...]. Por isso, não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se auto-sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo.

A democracia participativa se opõe às idéias defendidas pela teoria elitista da democracia, que concebe essa forma de governo como um mecanismo de escolha dos representantes políticos, equipara a dinâmica política ao jogo do mercado, reduz a participação dos cidadãos ao ato de votar em eleições periódicas e livres, e considera a participação social um risco à estabilidade de qualquer governo democrático. No entanto foi essa forma de democracia, a liberal-representativa, que se expandiu globalmente, impondo a supervalorização dos mecanismos de representação sobre os mecanismos de participação da sociedade. Em contraposição, a democracia participativa é um modelo de democracia que incorpora e defende a participação da sociedade civil no interior dos Estados democráticos, que busca restabelecer o vínculo entre democracia e cidadania ativa.

No que interessa mais diretamente a esta tese, cabe considerar que estamos diante de marcos teóricos diferentes, assim como claramente demarcados no que diz respeito à definição dos significados e à importância da participação social no processo de tomada de decisões em um Estado democrático.

Questionando os limites da democracia representativa, os teóricos da democracia participativa demonstram que a participação dos indivíduos nos diversos movimentos sociais, em várias partes do mundo, vem chamando a atenção para o fato de que a ação política dos cidadãos pode, de fato, contribuir para a democratização da cultura política bem como para a reinvenção dos padrões de relação Estado-sociedade. Daí por que inúmeros estudiosos da política, no Brasil e no mundo, ressaltam a necessidade de compatibilizar a democracia representativa e a participativa.

3.3 DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Nas duas últimas décadas, em nível mundial, presenciaram-se esforços notáveis de construção de novos modelos de democracia, mais republicanos e igualitários, que colocaram em xeque o modelo reduzido de democracia representativa. Vários estudiosos do tema procuram defender uma forma de democracia mais autêntica e participativa — ou seja, um novo modelo, que tenha um conteúdo novo em termos de governo e que seja ancorado na solidariedade, na cooperação, na confiança —, embora encontrem inúmeras dificuldades.

Nesse contexto, abriu-se um campo vasto de análises sobre o papel que a sociedade deveria ter no processo de consolidação da democracia. Nos últimos anos, especialmente nos Estados Unidos, a visão participativa da democracia, que emergiu nos anos 60, vem sendo atualizada pelas teorias da democracia deliberativa (*deliberative democracy*) e da democracia associativa (*associative democracy*), que se fundamentam principalmente nas contribuições mais recentes de Habermas (1999), Cohen (1999), Bohman (1999), Cohen e Rogers (1995) e Hirst (1994), entre outros. Aqui, faz-se necessário chamar a atenção para o fato de que o que há em comum a todos esses estudos é a idéia da incorporação do cidadão à política.

O objetivo dos teóricos das democracias deliberativa e associativa é superar os limites do modelo de democracia liberal, enfatizando, entre outros pontos: a importância de se resgatar a idéia de soberania popular, no sentido de um reconhecimento de que cabe aos cidadãos decidir acerca das questões de interesse coletivo; a relevância do caráter dialógico dos espaços públicos como formadores do interesse público; o reconhecimento do pluralismo cultural, das desigualdades sociais e da complexidade social; o papel do Estado e dos partidos políticos na criação de esferas públicas deliberativas; e a implementação das decisões advindas de processos deliberativos, enfatizando-se a importância do formato e da dinâmica institucional para a consolidação desse tipo de democracia. Para isso, os defensores dessas teorias incorporam elementos do modelo de democracia participativa, ancorados no princípio da ampliação da política para além dos limites impostos pela regra do sufrágio universal.

A teoria da democracia deliberativa tem como base de sustentação a idéia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais. Um ponto central nesse modelo diz respeito à questão de tornar mais substantiva a democracia, no sentido de que esta signifique a abertura de espaços reais de poder de decisão para a sociedade. Dessa forma, o conteúdo desse tipo de democracia seria

uma ampliação do espaço público, com a possibilidade de discussão aberta acerca das políticas públicas, e a democratização do processo decisório.

A democracia deliberativa caracteriza-se, assim, como um processo público e coletivo de deliberação política ancorado na efetiva participação dos cidadãos nas definições relativas a assuntos de interesse público. Ela parte do princípio de que as decisões devem ser fruto de um debate público, de discussões coletivas pautadas no bem comum, as quais se devem realizar em instituições sociais e políticas criadas para o exercício efetivo dessa autoridade coletiva.

Essa vertente mais contemporânea da teoria democrática tem defendido a relevância do componente argumentativo, discursivo, no interior do processo deliberativo, uma vez que considera a ampliação do espaço público, para a participação dos setores organizados da sociedade, um elemento de fundamental importância para a estabilidade da democracia. A democracia deliberativa, da forma como a entendemos, ultrapassa a dimensão do voto e se transfere para o campo do debate político aberto entre cidadãos livres e iguais.

Em linhas gerais, a democracia deliberativa, como construção de processos decisórios alternativos à configuração dos mecanismos tradicionais de decisão política, está ancorada na idéia de que a participação efetiva, tanto da sociedade civil quanto do Estado, é a condição fundamental para se realizarem mudanças que possibilitem, na prática, a realização de um processo deliberativo que tenha como base de sustentação a ampliação e a qualificação da participação. Os teóricos desse modelo de democracia ressaltam a necessidade de se construir um conjunto de mecanismos organizativos que possibilitem a efetivação desse ideal democrático.

A democracia deliberativa exige a formação de instituições adequadas à participação social, que, além de garantirem a abertura da participação, atuem no sentido da redução e/ou eliminação dos obstáculos a uma participação ampla, efetiva e legítima da sociedade civil nos processos decisórios. Como frisa Lüchmann (2002, p. 65),

a democracia deliberativa configura-se, portanto, como um processo de discussão e decisão pública que articula Estado e sociedade através de um formato institucional que, por sua vez, torna esta deliberação possível. Requer, portanto, uma institucionalidade que, feita e refeita através do diálogo incessante entre o público deliberante, seja um antídoto aos constantes riscos dos processos participativos, tais como a manipulação, a cooptação e o controle político e administrativo.

Desse modo, as instituições exercem um papel fundamental, uma vez que têm como função criar e garantir as condições de igualdade, liberdade, autonomia e formação do interesse comum.

De acordo com Cohen (1999 a, p. 79),

in seeking to embody the ideal deliberative procedure in institutions, we seek, *inter alia*, to design institutions that focus political debate on the common good, that shape the identity and interests of citizens in ways that contribute to an attachment to the common good, and that provide the favorable conditions for the exercise of deliberative powers that are required for autonomy¹⁰.

Partimos do princípio de que a democracia deliberativa, uma vez que é um modelo de exercício do poder político ancorado no debate público e coletivo entre cidadãos livres e iguais, constitui-se num ideal democrático que, ao contrário da democracia liberal-representativa, defende a tese de que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão aberta, que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, podem realizar mudanças significativas na lógica do poder tradicional.

Portanto os teóricos da democracia deliberativa advogam a tese de que uma participação ampla deve ser considerada como um requisito necessário a qualquer Estado democrático e que deve ser incorporada como uma participação que tem como aspecto central a questão da partilha do poder de governar, uma vez que melhora os resultados das políticas e questiona a incompatibilidade entre participação e eficiência, presente no modelo de democracia liberal-representativa. Uma das principais inovações dessa forma de democracia é recuperar a relação positiva entre participação e eficiência, as quais são tomadas como elementos de significativa importância para a consolidação da democracia.

¹⁰ “... ao elaborar o procedimento deliberativo ideal nas instituições, procuramos, entre outras coisas, escolher instituições que focalizem o debate político no bem-comum, que formem a identidade e os interesses dos cidadãos de forma a contribuir para uma consciência de bem-comum e prover condições favoráveis para o exercício de poderes deliberativos necessários para se ter autonomia” (Tradução nossa).

Isso porque, ao abrir o espaço de tomada de decisão, ao ampliar a participação, os cidadãos levam para as instâncias decisórias informações de fundamental importância para a definição dos problemas, na medida em que eles possuem um conhecimento mais íntimo da realidade local. Isso não significa dizer que toda e qualquer experiência participativa será capaz de produzir, como resultados, políticas públicas mais eficazes e justas, mas sim apenas aquela experiência que promova e resulte de uma participação de fato pública e democrática.

3.4 DEMOCRACIA ASSOCIATIVA

Os teóricos que formulam a concepção de democracia associativa chamam a atenção para o papel das associações, ou melhor, para a sua função educativa num governo democrático. Mesmo apresentando os perigos que as associações podem representar para o desenvolvimento de uma ordem democrática, tais como privilegiar os interesses específicos de seus membros, essa forma de democracia

draws on an egalitarian ideal of social association. The core of that ideal is that the members of a society ought to be treated as equals in fixing the basic terms of social cooperation — including the ways that authoritative collective decisions are made, the ways that resources are produced and distributed, and the ways that social life more broadly is organized. The substantive commitments of the ideal include concerns about fair conditions for citizen participation in politics and robust public debate, an equitable distribution of resources and the protection of individual choice (COHEN E ROGERS, 1995, p. 34)¹¹.

Os teóricos da democracia associativa partem do princípio de que as associações ou grupos contribuem para o desenvolvimento da democracia na medida em que exercem quatro funções, a saber: a *information*, a *equalizing representation*, a *citizen education* e a *alternative governance*. Segundo esse modelo de democracia, as associações podem funcionar como "schools of democracy", uma vez que a "participation in them can help citizens develop

¹¹ "... focaliza um ideal igualitário de sociedade. A idéia central desse ideal é que os membros de uma sociedade devem ser tratados como iguais ao fixarem os termos básicos de cooperação social — incluindo as formas nas quais decisões coletivas autoritárias são tomadas, as formas como os recursos são produzidos e distribuídos e as formas como a vida social é mais amplamente organizada. Os principais compromissos desse ideal dizem respeito a condições justas para participação dos cidadãos no debate político e público, em uma equilibrada distribuição de recursos, e à proteção da escolha individual" (Tradução nossa).

competence, self-confidence and a broader set of interests than they would acquire in a more fragmented political society" (COHEN E ROGERS, 1995, p. 43)¹².

Portanto a idéia principal defendida pela teoria da democracia associativa é que as associações são de significativa importância para um governo democrático, porque elas são espaços de participação que, ao serem direcionados para o bem comum, contribuem para o desenvolvimento da democracia, uma vez que exercem um poder educativo sobre os cidadãos que delas participam, os quais passam a adquirir uma consciência cívica.

A incorporação desse referencial que recupera a dimensão da participação cidadã como elemento necessário ao processo de tomada de decisão, mesmo em se tratando de uma realidade marcada pela complexidade, pluralidade, e pelas desigualdades sociais, completa aqui a perspectiva de uma análise da democracia que pretende ressaltar a importância de tratar-se a democracia não como regime político, mas como um modelo de tomada de decisão, de entender-se como as decisões são tomadas no processo decisório, de quem decide os rumos e destinos das políticas públicas e de qual a democracia que queremos ter hoje consolidada em nosso país.

O processo de redemocratização vem levantando, nas últimas décadas, um questionamento em relação à posição das elites, as quais atuam dentro de uma versão bastante ultrapassada de democracia. Por outro lado, com o crescimento das cidades, surgiram projetos alternativos de gestão, os quais enfatizam a necessidade da participação da sociedade no interior do Estado, por causa dos vários problemas que se tinham avolumado ao longo dos anos.

Santos (2002) chama a atenção, em seu estudo, para as experiências de democracia participativa desenvolvidas nos últimos anos em países de economia periférica, ressaltando o fato de que não há, no mundo como um todo, um só modelo de democracia, da mesma forma que não há uma só globalização, a neoliberal, como se pensava durante a maior parte do século XX.

¹² "... uma informação, uma representação igualitária, uma educação cidadã e um governo alternativo. [...] a participação em tais associações pode ajudar os cidadãos a desenvolverem competência, auto-confiança e uma gama maior de interesses que poderão ser adquiridos em uma sociedade política mais fragmentada" (Tradução nossa).

Do ponto de vista da gestão democrática, esse autor adverte para o fato de que está surgindo uma nova forma de fazer política, na periferia desse sistema — na América Latina, na África do Sul, na Índia —, como resultado da insatisfação da sociedade com o funcionamento do modelo hegemônico de democracia liberal, em que as decisões acerca das políticas públicas, por exemplo, tomadas pela burocracia não estavam correspondendo às expectativas dos cidadãos, não estavam sendo eficazes, no sentido de resolverem os problemas da sociedade, o que tem por explicação a distância dos burocratas dos problemas que afetam a sociedade. Daí a defesa da incorporação da comunidade no processo de tomada de decisões, porque esta conhece os problemas de uma forma mais ampla e pode tornar mais democráticas e eficazes as políticas públicas.

O cerne da nossa discussão diz respeito, justamente, às mudanças nas formas de gestão pública, mudanças essas que enfatizam a necessidade da participação da sociedade para além dos processos eleitorais e têm como consequência o abandono da idéia de que participação social e representação são incompatíveis. Nos últimos anos, a busca da compatibilização entre democracia representativa e democracia participativa, como um meio de enfrentar a crise do Estado e da democracia, é um fato ressaltado por muitos estudiosos da política, e várias experiências de gestão participativa têm esse objetivo.

Como compatibilizar o método democrático com uma maior participação social nas decisões políticas é a questão central neste início de século, já que a teoria da democracia representativa não é suficiente para explicar as inovações introduzidas na gestão pública, no sentido da ampliação dos espaços públicos, nem os seus apelos de ampliação da participação da sociedade civil no interior dos processos deliberativos e as novas condições de organização dos Estados democráticos, no que se refere à coexistência das formas de representação e participação.

As análises recentes sobre a democracia vêm alterando os seus enfoques, na medida em que fazem uma releitura do papel e das funções da participação social, enfatizando as questões da descentralização, do papel da comunidade e, acima de tudo, da importância de mecanismos de gestão de políticas públicas de caráter democrático, participativo, para um bom desempenho governamental.

3.5 QUEM E ONDE REALIZA A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: A ESFERA LOCAL

Já no começo do século passado, Mill e Cole advogavam a idéia de que a democracia e a participação funcionam mais diretamente na esfera local. Esses autores, partindo da idéia de que, comparando-se com as demais esferas governamentais, é na esfera local que se processa a articulação mais direta entre o governo e a sociedade e que os problemas de gestão pública tornam-se mais transparentes e de maior repercussão, defenderam a tese de que é o nível local o espaço mais fecundo para se efetivarem práticas democráticas de gestão.

A importância dos governos locais e da descentralização para o desenvolvimento do exercício democrático e participativo dos cidadãos tem sua origem também em Tocqueville (*A democracia na América*). Ao estudar a sociedade americana, ele passou a defender o importante papel da esfera local de governo para o desenvolvimento de uma democracia.

Na Europa e na América Latina, o aprofundamento da democracia através da descentralização e da participação popular é parte do discurso dominante, desde os anos 80. Nesse contexto, o governo local é considerado o espaço mais adequado para se efetivarem mudanças na gestão pública. Essa é uma discussão que começou na França, com os partidos de esquerda que conquistaram os governos locais nas eleições municipais de 1981, os quais começaram a criar um projeto alternativo de governo. Isso porque a esquerda, ao assumir o Executivo municipal, na França, estava impregnada por uma cultura descentralizadora, que dava uma ênfase toda especial ao local, às comunidades locais, ao importante papel da participação social, assim como aos efeitos positivos da criação de mecanismos participativos para a democratização da administração.

A importância da esfera local de governo é enfatizada por ser nela que a relação entre o poder público e as comunidades se efetua, além de, a partir dessa relação, haver o processo de um duplo aprendizado. De um lado, o governo municipal aprende a conhecer melhor a realidade quando interage com os cidadãos que fazem parte de tal realidade e, a partir daí, ele passa a ter condições de definir suas prioridades com maior grau de precisão e a atuar segundo as demandas sociais. De outro, o cidadão compreende que a sua participação é importante para melhorar a sua qualidade de vida. Ele entende que a cooperação e a negociação são uma condição para se realizarem mudanças positivas para a sua vida: "Por ello, el gobierno local se ha considerado siempre como el escenario privilegiado desde el cual

pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido realmente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea" (FONT, 2001, p. 15)¹³.

Na América Latina, após um período longo de ditadura militar, vem ocorrendo um processo de mudança bastante significativo, em relação ao papel do Estado e dos governos municipais, para o desenvolvimento da democracia. Com o processo de redemocratização, não só a descentralização das ações governamentais, no âmbito de prestação de serviços públicos, mas também, e sobretudo, uma maior articulação da sociedade civil, através dos mais variados mecanismos de participação social, foram consideradas de fundamental importância, dadas as transformações ocorridas na economia capitalista.

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, as propostas de descentralização das ações governamentais começaram a efetivar-se, ressaltando a significativa importância da revalorização do papel dos governos municipais e as potencialidades da participação da sociedade em nível local, no que diz respeito à formulação e implementação das políticas públicas, e, principalmente, no que tange à fiscalização do uso dos recursos públicos¹⁴.

A promulgação da Constituição brasileira insere-se em uma conjuntura social e política favorável à mobilização e à participação popular e, nesse contexto, a esfera local de governo é revalorizada politicamente e colocada como o espaço onde a dimensão educativa da participação deve realizar-se.

Os municípios brasileiros foram fortalecidos, do ponto de vista das relações intergovernamentais, a partir da Constituição de 1988. Ampliou-se a sua participação no jogo político bem como a sua capacidade financeira, ainda que tenham aumentado as suas competências.

Como o município é a esfera de governo mais próxima do cidadão e o espaço onde se concretizam os anseios de democracia e de justiça social, com a reforma do Estado brasileiro ocorreu uma retomada da importância do papel dessa esfera de governo, das comunidades locais, na busca da cidadania, da participação efetiva da população nas diversas instâncias decisórias.

No entanto, esse novo desenho não levou em consideração a fragilidade administrativa e financeira dos municípios e a desmobilização da sociedade. A realidade desse

¹³ “Por isso, o governo local tem sido considerado sempre como o cenário privilegiado no qual se podem desenvolver experiências de participação cidadã e se tem convertido, realmente, no nível de governo onde mais se tem avançado nessa linha” (Tradução nossa).

¹⁴ No Brasil, onde há uma enorme diversidade regional (características físicas, demográficas, político-institucionais), os processos de descentralização tomaram rumos diferentes.

nível de governo era a fraca capacidade de arrecadação, a falta de organização da sociedade e a inexistência de uma base institucional que favorecesse esse novo desenho. As mudanças constitucionais, ao outorgarem maior poder e responsabilidade aos municípios, passam a exigir dessa esfera de governo maior capacidade para efetua-las, mas faltam iniciativas para dotar as administrações municipais da possibilidade efetiva para desempenhar a contento o seu papel. Como ressalta Rofman (1990, p. 17, grifo do autor), a descentralização é um processo muito amplo, que “implica reconhecer a outros organismos existentes, ou a serem criados, atribuições totais para desempenhar funções antes reservadas ao nível central, **com plena autonomia jurídica, funcional e financeira**”. O problema mais visível de toda essa mudança é que se transfere ao município a responsabilidade das ações governamentais, mas faltam mecanismos para que ele possa cumpri-la.

Segundo Rofman, a descentralização deve, além de dotar de capacidade plena de gestão o município, incluir a ampliação da base do sistema de tomada de decisão e aproximar a função pública dos cidadãos. A descentralização também tem um sentido democratizante: ela não se constitui na simples transferência de competências, supõe também a distribuição do poder decisório entre o governo municipal e a sociedade.

Nas últimas décadas, a dinâmica dos governos locais e a presença de mecanismos de gestão participativa nesse nível de governo tornaram-se questões importantes no debate político contemporâneo tanto na academia como fora dela. A participação da sociedade nos processos decisórios tornou-se a expressão maior do processo de inovação da gestão pública, juntamente com a prioridade que é dada ao papel da esfera local de governo.

O reconhecimento da importância da participação da sociedade na elaboração e implementação das políticas públicas pelas forças políticas presentes no cenário político nacional é incontestável, mas resultam, do debate sobre o tema, dois diferentes modelos de gestão:

1. a vertente gerencial, ou modelo de gestão gerencial, "que se alinha ao movimento internacional de reforma do Estado e utiliza como referenciais as experiências do Reino Unido e dos Estados Unidos"; e
2. a vertente alternativa, ou modelo de gestão democrático-popular, "que herdou as idéias e propostas dos movimentos contra a ditadura e pela redemocratização no Brasil nas décadas de 1970 e 1980" (PAULA, 2003, p. 121).

Esses dois modelos de gestão se configuraram a partir dos anos 90 e foram conseqüência do processo de reforma do Estado, no entanto se diferenciam no que diz respeito ao lugar e aos significados neles atribuídos à participação. Apesar de partirem de propostas distintas, ambos afirmam a necessidade de se superar o centralismo tradicional do Estado brasileiro, a cultura patrimonial e burocrática, e defendem a delegação de maiores competências administrativas e políticas aos níveis local e regional para que seja possível renovar a administração pública brasileira. Nesse processo de renovação, os dois modelos apontam a ampliação da participação da sociedade civil como fundamental.

Contudo as análises de algumas experiências de gestão desenvolvidas sob o prisma desses modelos chamam a atenção para o fato de que, a despeito do consenso que circunda a idéia de participação, há divergências muito significativas entre os modelos de gestão gerencial e democrático-popular quanto à sua forma e extensão. Enquanto o de gestão gerencial tende à despolitização dos processos de gestão das políticas públicas, o democrático-popular tem como objetivo a explicitação dos conflitos e das divergências por meio da politização da ação prática (PAULA, 2003; TATAGIBA, 2003)

No modelo de gestão democrático-popular, a participação da sociedade no processo decisório tem como base de sustentação a exposição das diferenças para a construção do interesse público, na medida em que se parte do princípio de que este não está dado previamente, mas sua construção advém do debate e da disputa democrática de interesses, ou seja, o interesse público se constrói na arena das disputas políticas. Há, de fato, uma politização do processo de tomada de decisão e ocorre uma articulação entre o Estado e a sociedade, baseada na busca do bem comum.

Aqui, faz-se necessário ressaltar que o projeto político do PT de realizar um governo democrático-popular não é hoje exclusividade desse partido, mas de todos os partidos de esquerda, ou progressistas, nos quais a participação política dos cidadãos é entendida como um elemento necessário para a consolidação da democracia. Por partidos de esquerda, ou progressistas, definem-se aqueles que expressam um ideário de mudança social numa perspectiva social-democrática ou socialista, assim como aqueles que se vinculam às lutas democráticas e populares. No Brasil, reconhecendo-se as dificuldades, podem-se considerar progressistas, além do PT, o PPS, o PSB, o PC do B, o PMDB, o PDT e o PSDB¹⁵, de acordo com o conteúdo dos seus programas de governo.

¹⁵ Faz-se necessário chamar a atenção para o fato de que nem todas as administrações desses partidos são necessariamente progressistas.

O modelo de gestão democrático-popular aponta para a criação de canais institucionais de participação, como conselhos ou fóruns, os quais devem ter poderes, entre outros, de participar da elaboração dos orçamentos municipais e de sua implementação, de formular e debater projetos juntamente com o governo, de elencar prioridades e fiscalizar sua execução.

No Brasil, a existência desses mecanismos de participação nas gestões municipais que têm à frente prefeitos eleitos por partidos de tendência progressista é vista como a principal prova de que esses partidos assumem os seus compromissos com a população, abrindo o espaço público à participação da sociedade.

A partir das eleições municipais de 1988, tais partidos têm experimentado um crescimento constante nas eleições para prefeito, e os seus governos têm se tornado referência no país, em relação ao modo de governar. Aqui, faz-se necessário chamar a atenção para a inovação do orçamento participativo, criado e desenvolvido pelas prefeituras do PT, sobretudo em Porto Alegre e Belo Horizonte, na medida em que se constitui em um mecanismo de gestão participativa que se tornou referência mundial, por incluir o poder da sociedade na definição de um modelo de escolha de prioridades de investimento.

A partir dos anos 90, as experiências de participação popular no processo decisório governamental em alguns municípios brasileiros deixaram de ser fatos isolados e formaram o estilo de gestão democrático-popular, que, como mencionado anteriormente, assume um caráter participativo, diferente do caráter historicamente conservador e autoritário assumido pelos governos locais neste país.

Já o modelo de gestão gerencial pode, por exemplo, ser encontrado nas experiências dos conselhos gestores de políticas públicas, os quais foram fruto do processo de reforma do Estado e da descentralização das ações governamentais. As propostas da vertente gerencial foram concebidas e implementadas a partir do mandato de Fernando Henrique Cardoso (1994-2000), com a participação ativa do ex-ministro da Administração e Reforma do Estado Luís Carlos Bresser Pereira.

3.6 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: A MAIS IMPORTANTE EXPERIÊNCIA DE MECANISMO DE INCORPORAÇÃO DA SOCIEDADE AO PROCESSO DE ESCOLHA PÚBLICA NO BRASIL

Não podemos avançar na discussão sem antes registrar o potencial do Orçamento Participativo (OP) para a alteração positiva das relações entre o Estado e a sociedade, alteração que tanto vem construindo novos sujeitos políticos como mudando o exercício das funções fiscalizadoras e de controle público-estatal. Esse mecanismo de democracia participativa foi introduzido no âmbito de diversos governos municipais, com o objetivo de fazer frente às conseqüências das políticas neoliberais.

Autores como Avritzer (2002) e Santos (2002), entre outros, através de seus estudos sobre o OP da cidade de Porto Alegre, consideram esse instrumento de participação um exemplo de experiência de democracia participativa, uma vez que atende aos requisitos desse modelo teórico. Além de ter tido êxito e conseguido um certo grau de consolidação (mais de dez anos), o OP goza hoje de um amplo reconhecimento mundial. Como afirma Lüchmann (2002, p. 206), "enquanto construção coletiva que conta com ampla participação das classes mais desfavorecidas da sociedade, o OP ousa experimentar, na prática, os pressupostos normativos que desqualificam o 'realismo elitista' como concepção única e possível de democracia".

A "administração petista" de Porto Alegre, ao adotar esse modelo decisório inovador, totalmente diferente das clássicas formas de programação e elaboração orçamentárias, vem chamando a atenção para formas novas de tratar os problemas, havendo ou não recursos financeiros fartos.

A partir da criação do orçamento participativo, podem-se obter mudanças em termos dos padrões de desenvolvimento, da qualidade de vida e de avanços democráticos, o que mostra a importância dos governos locais para o desenvolvimento de qualquer país.

Offe (1984, p. 189) chama a atenção para o seguinte fato:

(...) a administração pública se vê hoje em dia confrontada em muitos dos seus campos de atuação com uma situação em que a execução de planos e funções estatais não pode mais ser assumida unicamente pela administração. O próprio cidadão individual e suas organizações sociais assumem uma função executiva.

O orçamento participativo criado pelo PT, ao empregar uma metodologia que está diretamente relacionada à população das diferentes regiões da cidade e respeitar as

prioridades elencadas durante as assembléias, permite que os cidadãos, como diz Offe, "assumam uma função executiva" tanto no levantamento como na fiscalização das ações priorizadas.

Nas administrações municipais que implementaram o orçamento participativo, houve, de fato, uma mudança significativa nas formas de fazer política. Após questionar as formas clássicas de programação e elaboração orçamentária, os governos petistas, ao adotar o OP, passaram a incorporar a participação direta do cidadão na definição das prioridades. Como afirma Bittar (1992, p. 237),

a prática das nossas administrações [do PT] tem sido, e a cada ano se reforça e aprimora, no sentido de elaborar peças orçamentárias transparentes que concomitantemente se tornem instrumento do Executivo para planejamento, controle e avaliação dos objetivos de governo e instrumento da sociedade para fixação de suas prioridades e fiscalização da ação da administração do município. No processo de montagem dos orçamentos é fundamental que se abra espaço à participação dos cidadãos como modo de fixar prioridades compatíveis com seus próprios anseios e como expressão da vontade política dos administradores de assumir compromissos e aceitar o acompanhamento e controle na gestão da coisa pública.

A implementação desse mecanismo de participação é um exemplo de que os governos municipais exercem um papel importante para a sociedade e de que governar não é tarefa só do governo, mas é tarefa também da sociedade.

O orçamento participativo foi um projeto criado pelo PT que se expandiu em administrações de outros partidos, mesmo que com outras denominações, como ocorreu com as do PSB. Daí por que consideramos necessário ressaltar a significativa importância desse instrumento de participação social atualmente consolidado no país: diante dele, temos a concepção de que a teoria da democracia representativa tornou-se insuficiente para explicar as renovações e alterações nas práticas políticas, a ênfase hoje atribuída à ampliação da participação da sociedade nos espaços públicos, já que essa teoria limita a participação popular ao simples ato de votar e considera a democracia como mecanismo de escolha de líderes políticos pautado na competição entre os partidos, através do voto.

No Brasil, o caso mais paradigmático de abertura da gestão à versão participativa é, portanto, o orçamento participativo. Ele é a concretização de um ideal de participação, porque é fruto de uma decisão do governante, da coalizão governista. Esse mecanismo de participação caracteriza-se como um dos mecanismos mais difíceis de viabilização na relação entre governo e sociedade, uma vez que, para o governo, implantá-lo significa reconhecer a possibilidade da perda de parcela de poder sobre decisões importantes nas políticas públicas.

De acordo com Lüchmann (2002, p. 20), o orçamento participativo realizado na cidade de Porto Alegre-RS, sob gestão do PT, é um exemplo de democracia deliberativa, e

constitui-se, nesse sentido, como a efetivação de um formato institucional que estabelece o novo e descalcifica os vícios do tradicional, inaugurando um novo contexto cidadão que, mesmo com dificuldades e limites, desafia e desnaturaliza a idéia da apatia e da impossibilidade da participação política para além do processo eleitoral.

Partimos do princípio de que as experiências de gestão participativa realizadas na sociedade brasileira apontam para um nova forma de poder que tende a afirmar o caráter híbrido da democracia nessa sociedade — híbrido no sentido de que essas experiências de governo vêm compatibilizando a democracia representativa com a participativa. Segundo Genro (1998, p. 198), "em Porto Alegre o Orçamento Participativo é um processo que combina a possibilidade dos cidadãos participarem direta e voluntariamente do governo local, com o prestígio e a afirmação da democracia representativa".

Julgamos que Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer avançam, dentre os autores que chamam a atenção para a necessidade de se compatibilizar a democracia representativa, consolidada nos Estados democráticos na contemporaneidade, e a democracia participativa, associativa ou deliberativa, uma vez que, segundo eles, há uma necessidade de ampliar o marco no qual a democracia é pensada.

No final do século XX, a questão social agravou-se, tomando novos contornos e determinando urgência no seu enfrentamento, o que fez emergir o debate sobre a necessidade de se ter novos arranjos e modelos de gestão da coisa pública. Com o desemprego, a precarização das relações de trabalho, o declínio das políticas públicas, o encolhimento dos direitos sociais e trabalhistas, o aprofundamento dos níveis de pobreza e exclusão social, o aumento da violência, dos déficits públicos, das desigualdades sociais no mundo inteiro, apresentam-se os limites da democracia representativa, o que vem pressionando para a consolidação de um novo modelo de democracia.

Norberto Bobbio, em *O futuro da democracia*, já se referia aos limites que se impõem à democracia representativa. Ele chamava a atenção para o fato de que, após a conquista do sufrágio universal,

se se deseja apontar um indicador do desenvolvimento democrático, este não pode mais ser o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de locais, diferentes dos locais políticos, nos quais se exerce o direito de voto; sintética mas eficazmente: para dar um juízo sobre o Estado da

democratização num dado país, o critério não deve ser mais o de "quem" vota, mas o do "onde" se vota (BOBBIO, 2000, p. 68).

A necessidade de abertura de novos mecanismos de participação como garantidores e renovadores da democracia e, acima de tudo, como elementos capazes de conferir mais eficiência às ações governamentais vem sendo ressaltada por Bobbio desde a década de 80. Hoje essa idéia está cada vez mais sólida, na medida em que a qualidade da nossa democracia está mais distante do respeito aos direitos humanos. Daí por que é imperativo refletir sobre espaços que possibilitem aos cidadãos participarem do processo político de uma forma efetiva, uma vez que já se constata que um novo consenso está emergindo em torno da idéia de que, para promover o crescimento econômico sustentável, é necessário a redução da pobreza, a promoção da igualdade social e, sobretudo, o aprofundamento da democracia.

Há hoje, no mundo como um todo, o reconhecimento de que: o crescimento econômico não traz, por si só, desenvolvimento social; políticas e ajustes macroeconômicos recessivos são fontes geradoras de pobreza e desigualdade; sem investimentos regulares, expressivos e permanentes no social não há crescimento econômico sustentável; a adoção firme de políticas sociais gera estímulos nos vários níveis da sociedade. Dentre outros pontos, esses estão hoje no centro das preocupações de numerosos intelectuais, freqüentam as agendas de governo, de ONGs e de partidos democráticos, além de tornarem-se recomendação de agências de fomento (Banco Mundial, PNUD, etc.).

As conseqüências da emergência das teses neoliberais de desmontagem do Estado como instância mediadora da universalização dos direitos e da cidadania nas sociedades democráticas — principalmente naquelas que vivem os impasses da consolidação democrática, do frágil enraizamento da cidadania e das dificuldades históricas de sua universalização para a maioria da população — chamam a atenção para a necessidade de novos arranjos e modelos de gestão das políticas públicas. Diante disso, Santos (2002, p. 32) afirma que

o modelo hegemônico de democracia (a democracia liberal-representativa) apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e uma inclusão política abstrata feita de exclusão social.

Hoje, a democracia participativa reaparece no debate democrático como um modelo que, complementando a liberal-representativa, pode gerar uma democracia de mais alta densidade, na medida em que proporcionaria uma nova dinâmica na luta contra a exclusão social e na conquista de uma cidadania cada vez mais ativa.

É nessa direção teórica que estudos realizados no Brasil (SANTOS, 2002; AVRITZER, 2002) e em países da Europa, como a Espanha (GOMA, 2001; FONT, 2001), nos auxiliam nas análises de situações concretas relativas às gestões públicas, especialmente municipais, que cada vez mais vêm utilizando alternativas inovadoras nas suas relações com a sociedade civil. O que os autores desses estudos querem demonstrar é que a participação da sociedade civil hoje é vista de outra forma: ela retorna com mais força no debate da democracia, uma vez que é atribuído à sociedade um novo papel e novas funções no sentido da socialização do processo de tomada de decisão, o que se verifica a partir do surgimento dos novos atores políticos e de sua atuação em diferentes espaços públicos.

No Brasil, a partir dos anos 90, a constatação de que as formas clássicas de democracia política estavam esgotadas e se fazia necessário buscar, através da ampliação da esfera pública, um novo modelo de democracia, mais participativo, aos poucos foi se consolidando. Embora ocorressem experiências de gestão pública de caráter participativo já nos finais dos anos 70, em pleno regime militar, expandindo-se por toda a década de 80, é durante os anos 90 que "a idéia de gestão participativa vem adquirindo maior solidez e popularidade, ao mesmo tempo que as formas concretas de realizá-la [...] têm amadurecido com a prática" (SOMARRIBA e DULCI, 1997, p. 393).

No atual momento da história, em diversas partes do mundo, experiências de gestão participativa se destacam pela sua capacidade de integrar uma forma de ampliação da soberania popular com uma forma de lidar com a questão da justiça social, com a equidade na distribuição dos recursos públicos.

Essas práticas democráticas também inovam no que diz respeito à participação da população no controle da implementação dos investimentos a serem realizados. A forma de operação das instituições de controle nas experiências participativas questiona a idéia de que é necessário delegar a um corpo técnico especializado (WEBER, 1919) prerrogativas exclusivas no processo decisório, na medida em que a participação da população nas instituições de tomada de decisão tanto reduz a corrupção como aborda a questão do conhecimento de modo mais democrático.

Vários estudiosos da política brasileira vêm questionando dois princípios que sustentam a concepção dominante de democracia. O primeiro diz respeito ao fato de que as

instituições que se orientam a partir de uma burocracia especializada, de acordo com as prescrições weberianas, não foram capazes de abandonar as práticas autoritárias, o que resultou numa ineficiência administrativa. E o segundo se refere ao fato de que as formas de ação coletiva que surgiram ao longo do processo de redemocratização da sociedade brasileira não expressam a oposição entre ação coletiva e institucionalização defendida pela concepção hegemônica de democracia, uma vez que as formas de ação coletiva presentes nesse período foram capazes de institucionalizar-se na Constituição de 1988 e nas leis orgânicas de diversas cidades, produzindo novos desenhos institucionais, os quais geram formas de democracia participativa que vêm produzindo mais eficiência e mais legitimidade no formato da democracia brasileira.

Ao nosso ver, as experiências concretas de democracia participativa, hoje existentes em vários países, buscam complementar a democracia representativa, resgatando a dimensão pública e cidadã da política assim como considerando a participação não apenas como um elemento que dá transparência às ações dos governos, mas também como um elemento de significativa importância para a construção de um tipo diferente de Estado que seja pautado numa outra forma de relação entre governante e governados e, portanto, de cidadania e de democracia.

Nogueira (2001, p. 114, grifo do autor) considera que devemos ampliar radicalmente a idéia de governo:

deixar para trás a noção de que governantes e governados existem como dois mundos separados, um dos quais é o pólo ativo, que dirige, decide, impõe, comanda, e outro que é o pólo passivo, que obedece, submete-se, aceita e, quando muito, referenda decisões. Em toda organização — e podemos, claro, tomar o Estado como uma organização, a mais complexa de todas—, não é apenas a cúpula, a "alta direção", que governa, mas os diversos escalões, níveis, participantes, interesses e grupos que povoam e dinamizam a organização. A questão, portanto, é saber que peso cada um desses "governantes" tem ou pode ter no processo global do governar, assim como determinar em que campos específicos cada um deles atua e governa.

Como podemos ver, nos últimos anos o processo de expansão da democracia na sociedade não ocorre apenas através da consolidação da democracia representativa, mas também, e sobretudo, através da extensão de diversas experiências de democracia participativa, nas quais há a participação da sociedade civil nos processos de deliberação. Ou seja, o processo de desenvolvimento e consolidação da democracia representativa se fez acompanhar de várias experiências de democracia participativa, que procuravam, através da

participação política dos cidadãos nos processos decisórios, responder às demandas sociais dos setores mais carentes da sociedade.

Nas últimas décadas, a democracia representativa vive um momento de crise, principalmente nos países centrais, onde esse modelo de democracia tinha se consolidado. Essa crise se revela tanto na participação nos processos eleitorais, o que se vê a partir do aumento dramático do abstencionismo, quanto na confiança dos cidadãos em relação aos seus representantes.

Segundo Nogueira (2001, p. 121),

há um flagrante desgaste naquilo que chamamos de democracia representativa. Parlamentares, partidos, instituições políticas de um modo geral, não estão se mostrando à altura dos desafios e das expectativas das pessoas e estas, impossibilitadas de reverter o quadro, simplesmente viram-lhes as costas. Ficam atônitas diante do irracionalismo das regras vigentes, que permitem, por exemplo, que um deputado seja eleito por um partido mas exerça o mandato na bancada de um outro ou que o voto dado a um candidato determinado ajude a eleger outros tantos desconhecidos. Desiludem-se com as coligações indiscriminadas de que lançam mão os partidos para ganhar votos mas que nunca funcionam para fixar um campo político consistente ou um modo de governar. Confundem-se com a multidão de siglas e legendas vazias de significação e força efetiva, atrás das quais se escondem interesses imprecisos, oportunistas, mesquinhos.

O resultado dessa realidade respinga negativamente na democracia representativa. Daí por que hoje, no Brasil e no mundo, o desprezo pela política tende a generalizar-se, e os últimos índices de abstenção eleitoral são um bom exemplo de que a democracia representativa está em crise. A última década assistiu à proliferação de organizações não-governamentais ou do terceiro setor, com o objetivo de tomar a iniciativa perante os governos e de animar a participação comunitária, na medida em que as ações dos governos não estão correspondendo às expectativas dos cidadãos.

Pesquisas realizadas nas últimas décadas demonstram altos índices de insatisfação dos cidadãos com o funcionamento das democracias atuais, ou seja, estamos vivenciando um descontentamento com a forma de operar dos atuais regimes democráticos. No Brasil, há um declínio da confiança das pessoas em torno das instituições políticas e dos políticos, o que, segundo os dados da tabela abaixo, se apresenta como um elemento extremamente preocupante para um país que está buscando consolidar, de uma forma plena, a democracia.

TABELA 1**SATISFAÇÃO COM A DEMOCRACIA %**

	1996	1998	2000
Argentina	34	49	46
Bolívia	25	34	22
Brasil	20	27	18
Colômbia	16	24	27
Chile	27	32	35
Equador	34	33	23
México	11	21	36
Paraguai	22	24	12
Peru	28	17	24
Uruguai	52	63	69
Venezuela	30	35	55

Fonte: Lagos (2001)

De acordo com esses dados, que demonstram a percentagem de satisfação com a democracia nos países da América Latina, no Brasil 82% dos cidadãos entrevistados, em 2000, têm uma opinião negativa em relação à democracia brasileira, não estão considerando positiva essa forma de governo, o que tem por justificativa o aumento da desigualdade social, da injustiça social e da pobreza em nosso país.

Se aceitarmos as premissas de uma das linhas teóricas que tentam explicar os motivos da desconfiança nas instituições políticas, o modelo de desempenho institucional (PUTNAM, 1996) — o qual sugere que, quando as instituições têm um bom desempenho, gera-se confiança nos cidadãos em relação ao governo, confiança essa que aumenta o capital social, que, por sua vez, garante um bom desempenho governamental —, podemos entender o declínio da confiança nas instituições políticas. Se as ações governamentais estão respondendo às expectativas dos cidadãos, o grau de confiança destes a respeito do sistema político aumenta, o que possibilita a realização de um bom governo; mas, se as ações do governo não estão sendo avaliadas positivamente, a desconfiança logo se estabelece em torno da democracia. Como afirma Subirats (2001, p. 33),

la democracia parece vivir un momento dulce en todo el mundo. Nunca en la historia de la humanidad se había conocido una extensión tan amplia de este conjunto de reglas y de mecanismos de representación plural, de participación y de control, que históricamente ha ido conformando el

concepto de democracia. A pesar de ello, continúa existiendo una insatisfacción creciente en cuanto a su funcionamiento. El fundamento de estas críticas se halla en aquel conjunto de elementos que Bobbio (1984) llamó "promesas incumplidas". Pero también resulta evidente la poca capacidad de resolución de los problemas que muestran los mecanismos democráticos de toma de decisiones. Formalismo, distanciamiento entre representantes y representados, opacidad, asimetría en los recursos de los teóricamente iguales [...] son algunas de las críticas que se esgrimen en el debate político dirigidas al funcionamiento actual de nuestros sistemas democráticos¹⁶.

O autor, ao continuar sua análise acerca das críticas que a democracia vem recebendo nos últimos anos, principalmente no que diz respeito ao seu funcionamento frente às demandas sociais, ressalta a discussão em torno dos limites da democracia representativa e da necessidade de incorporar-se a sociedade no processo de formulação e implementação das políticas públicas, assim como no controle das ações governamentais, para se alcançarem melhores resultados. Como as críticas são em relação a diferentes aspectos da democracia, Subirats (2001, p. 34) selecionou aqueles que estão diretamente relacionados à participação:

- a) Problemas en la selección y composición de las elites representativas: no existe ningún país en Europa donde los sistemas electorales no sean objeto de escrutinio y de debate sobre las ventajas y los inconvenientes de una fórmula u otra. [...] De una manera u otra, la conclusión a la que se llega es que las vías de representación existentes separan, más que acercan, a representantes y representados;
- b) Excesivo ritualismo: [...] otros elementos críticos surgen de la consideración de que los canales actuales de representación dificultan la participación real de los ciudadanos anónimos en la vida política, a causa de su rigidez y su ritualismo [...];
- c) Todo ha de pasar por los partidos: también es objeto de apreciaciones críticas el rol casi de monopolio que ostentan los partidos en todo el sistema de representación de las democracias [...];
- e d) Dificultades para personalizar las opciones: la gran significación de las elecciones como pieza clave de la participación política en los sistemas democráticos canaliza el debate hacia la selección por parte de los votantes de grandes paquetes o agregados de issues e ideología. De esta manera, se

¹⁶ "... a democracia parece viver em todo o mundo. Nunca na história da humanidade se havia conhecido uma extensão tão ampla desse conjunto de regras e de mecanismos de representação plural, de participação e de controle, que historicamente foi formando o conceito de democracia. Apesar disso, continua existindo uma insatisfação crescente quanto a seu funcionamento. O fundamento dessas críticas está naquele conjunto de elementos que Bobbio (1984) chamou "promessas não cumpridas". Mas também fica evidente a pouca capacidade de solucionar os problemas que mostram os mecanismos democráticos de tomada de decisões. Formalismo, distanciamiento entre representantes e representados, opacidade, assimetria nos recursos dos teoricamente iguais [...] são algumas das críticas que se esgriman no debate político dirigidas ao funcionamento atual de nossos sistemas democráticos" (Tradução nossa).

hace difícil que los ciudadanos discutan sobre temas de manera desagregada, y expresen opiniones y preferencias¹⁷.

Durante a última década, ficou evidente que a democracia representativa está em crise e que se faz necessário repensar os pressupostos desse modelo de democracia no que diz respeito ao lugar e ao papel da participação popular. O processo de inovação nas gestões municipais, que teve início desde meados da década de 70 e vem sendo definido a partir das experiências que vêm sendo conduzidas, além de apontar mudanças qualitativas nas relações e práticas do governo local, vem gerando discussões sobre a necessidade de se compatibilizar o modelo de democracia representativa com o de democracia participativa.

A criação de distintos instrumentos de participação, principalmente na esfera local, os quais vêm sendo desenvolvidos em todo o mundo — os Conselhos Consultivos Municipais na Espanha, os Jurados Cidadãos no Reino Unido, o Orçamento Participativo no Brasil (FONT, 2001), entre outros mecanismos de participação cidadã na elaboração de políticas públicas existentes na atualidade —, chama a atenção para a insuficiência da democracia representativa, nos moldes até hoje vigentes, para as estratégias de desenvolvimento, para as novas formas de relação Estado/sociedade, assim como para a importância da autonomia política local.

A insatisfação das pessoas com o funcionamento das democracias atuais evidencia os limites do modelo de democracia hoje predominante nas sociedades capitalistas, que tem como consequência uma desilusão com a política partidária, uma desconfiança em relação às instituições democráticas, um descontentamento com os representantes políticos (dado o agravamento sem precedentes da crise social, o aumento da corrupção e a falta de compromisso com os ideais democráticos), assim como uma falta de interesse, por parte dos cidadãos, em participar de uma eleição em que o processo eleitoral é visto como o ponto em que se esgota a sua participação política (o ato de votar).

¹⁷ “a) Problemas na seleção e composição das elites representativas: não existe nenhum país na Europa onde os sistemas eleitorais não sejam objeto de investigação e de debate sobre as vantagens e os inconvenientes de uma fórmula ou de outra. [...] De uma maneira ou de outra, a conclusão a que se chega é que as vias da representação existentes separam, mas que aproximam, representantes e representados; b) Excessivo ritualismo: [...] outros elementos críticos surgem da consideração de que os canais atuais de representação dificultam a participação real dos cidadãos anônimos na vida política, por causa de sua rigidez e seu ritualismo [...]; c) Tudo tem que passar pelos partidos: também é objeto de apreciações críticas o rol quase monopólio que ostentam os partidos em todo o sistema de representação das democracias [...]; e d) dificuldades para personalizar as opções: a grande significação das eleições como peça-chave da participação política nos sistemas democráticos canaliza o debate em direção a seleção por parte dos votantes de grandes pacotes ou agregados de *issues* e ideologia. Dessa maneira, torna-se difícil os cidadãos discutirem sobre temas de maneira desagregada, e expressarem opiniões e preferências.

A ênfase no aprofundamento da democracia representativa, através da sua combinação com a participativa, que reaparece no cenário político mundial a partir dos anos 70, decorre da constatação de que a desigualdade social, a exclusão social, a injustiça social e a pobreza modificaram as perspectivas dos cidadãos em torno da democracia como forma de governo.

A crise do Estado de Bem-estar Social, no mundo inteiro, chamou a atenção para a necessidade de abrir os espaços públicos à participação da sociedade civil, democratizar o processo decisório, com a incorporação da sociedade nas decisões relativas à produção de políticas públicas. Nos últimos anos, a abertura desses espaços participativos tornou-se a idéia-chave para se sair da crise econômica vivida pelo Estado capitalista a partir do fim dos anos 70. Daí por que a idéia de reforma do Estado tornou-se questão central em todos os países. E vários estudiosos vêm chamando a atenção para a necessidade de se estabelecer uma nova relação entre o Estado, o mercado e a sociedade para se alcançar o desenvolvimento, não apenas econômico, mas, acima de tudo, social. Para isso,

há que se precaver para não cair em visões reducionistas, ou de supervalorizar (ou satanizar) ora o Estado, ora o mercado, ora a sociedade civil, mas encontrar sendas novas para conhecer as relações dialéticas e contraditórias entre eles, os veios fecundantes, as forças integradoras e disruptoras, numa visão que dê conta da imensa complexidade, sem evidentemente abandonar a compreensão de cada instância no que ela contém de própria (WANDERLEY, 1999, p.114).

Discutindo a reforma do Estado, Offe (1999) faz referência à necessidade de se articularem o Estado, a sociedade civil e o mercado para se alcançarem melhores resultados, e se provocarem significativas mudanças nas sociedades capitalistas. Segundo ele (1999, p. 130), "precisamos de todos os três fundamentos da ordem social e numa mistura que consiga evitar que cada um deles se sobreponha aos outros e os elimine". Ou seja, ele defende a tese de que a única saída para a crise vivida pelo Estado capitalista, nos últimos anos, seria a conjugação do mercado, do Estado e da comunidade num modelo de regulação que dosasse de uma forma politicamente equilibrada o peso dessas três esferas sociais na estrutura de poder. Tal dosagem poderia construir um modelo de Estado calcado na parceria e na solidariedade.

Offe também chama a atenção para o papel do capital social na busca de um novo modelo de desenvolvimento, não mais pautado só no desenvolvimento econômico, mas também no desenvolvimento humano e social. De acordo com ele (1999, p. 144, grifo do autor),

a recombinação imaginativa dos três componentes da ordem institucional separados é conduzida pelo "capital social" disponível no interior da sociedade civil, amplamente referido na ciência social contemporânea como uma fonte de energia que "faz a democracia funcionar" [...]. As forças associativas são mais capazes de definir e redefinir de forma constante a "mistura correta" de padrões institucionais do que qualquer autoproclamado especialista ou protagonista intelectual de uma das doutrinas "puras" da ordem social.

A existência — no Brasil, por exemplo — de uma nova forma de gerir a "coisa pública" que vem se concretizando através dos instrumentos de participação existentes demonstra que a participação da sociedade constitui-se numa alternativa efetiva que vem corrigindo, em algumas cidades, as imperfeições da estrutura social e política de nosso país. Mesmo que a realidade da grande maioria dos governos seja marcada pela permanência de relações do tipo clientelista, as quais vêm sobrevivendo e adaptando-se a contextos democráticos, consideramos os instrumentos de participação social, sobretudo o orçamento participativo, um exemplo de que, articulando-se o Estado e a sociedade, podem-se alcançar melhores resultados.

Com a crise do Estado e o surgimento da idéia de que o modelo de democracia representativa está esgotado, a experiência do orçamento participativo chama a atenção para a compatibilidade entre eficiência governamental e participação social. Na verdade, a participação efetiva da sociedade vem melhorando os resultados das políticas, mesmo com desafios e dificuldades.

Nos últimos anos, a participação popular se apresenta no discurso e na ação prática de atores situados da direita à esquerda do espectro político-partidário. Hoje, a participação da sociedade não é mais um elemento estruturante só das propostas dos setores progressistas e democráticos; ela tornou-se referência mundial para todos os partidos existentes num sistema de governo democrático.

Capítulo 4



*Experiências de gestão
participativa no Nordeste*

4 EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO PARTICIPATIVA NO NORDESTE

Em vários municípios brasileiros, experiências de gestão participativa vêm sendo realizadas nos últimos anos. Algumas foram bem sucedidas com as suas inovações, foram eficientes na tentativa de realizar uma mudança nos padrões tradicionais de gestão pública, tornando-se, inclusive, referência nacional. Podemos chamar a atenção para os casos identificados por Figueiredo e Lamounier (1996) em *As cidades que deram certo...* e por Santos (2002) em *Democratizar a democracia*, embora em diferentes períodos e com objetivos distintos.

Em se tratando do Nordeste brasileiro, algumas experiências foram realizadas ao longo do tempo. A autonomia política dos municípios, a partir da Constituição de 1946, criou condições favoráveis ao municipalismo, na medida em que emancipava o poder municipal da tutela organizatória do governo federal. Naquele momento, o Brasil passou a contar com a presença de novas lideranças políticas em nível local que protagonizaram experiências novas de gestão participativa. O Nordeste, concebido pelos estudiosos da política brasileira como uma região atrasada, com o predomínio do clientelismo e do coronelismo, nesse período vivenciou experiências inovadoras em termos de governo, principalmente nos municípios capitais.

No interregno democrático entre a Constituição de 1946 e o golpe de 1964, já aconteciam, nessa região, experiências inovadoras no sentido de abrir o espaço público à participação da sociedade. Três importantes experiências inovadoras foram realizadas: as ocorridas na gestão de Pelópidas da Silveira e Miguel Arraes, em Recife¹⁸, e a ocorrida em Natal¹⁹, na administração Djalma Maranhão, as quais foram de grande importância para o reconhecimento do potencial político dos municípios. Essas experiências trouxeram fortes luzes para a construção de um novo modelo de gestão.

As experiências participativas realizadas nesse período foram capazes de desenvolver ações governamentais eficientes e eficazes para responder às demandas que advinham da sociedade num momento em que ainda vigorava, na arena política nacional, traços da política tradicional. Nessas experiências, os governos partiam do princípio de que a sociedade tinha um papel na gestão, qual seja, ser parceira. O bom desempenho

¹⁸ Ver, por exemplo, José Arlindo Soares, 1982.

¹⁹ Ver, por exemplo, José Willington Germano, 1982.

governamental dessas experiências é um exemplo de que o caminho, realmente, mais eficiente e eficaz para se efetuarem mudanças significativas nas ações governamentais é a abertura de mecanismos que garantam à sociedade o direito de participar do processo de tomada de decisão.

Durante a administração de Djalma Maranhão, em Natal, e as de Pelópidas da Silveira e Miguel Arraes, em Recife, foi experimentado um novo formato de gestão. Eles foram governantes extremamente preocupados com os problemas da população mais pobre da cidade e, para responder a esses problemas, introduziram novos mecanismos de participação popular na gestão pública. Fizeram do povo o seu grande aliado na luta contra os grupos políticos dominantes na região — as oligarquias rurais — e, durante os seus governos, os sindicatos, as ligas e as associações de bairro se tornaram os seus interlocutores privilegiados, o que conferia ao contexto local, no período, uma configuração especial.

Nas eleições municipais de 1955, a Frente do Recife elegeu prefeito Pelópidas da Silveira (PSB), o qual desenvolveu um governo pautado na participação popular, através das associações de bairro, que ele próprio ajudou a criar, associações que, com sua participação, se apresentam como o elemento diferenciador da gestão. Havia, no governo de Pelópidas da Silveira a preocupação em criar canais diretos de diálogo entre o governante e os cidadãos.

As ações da primeira gestão de Pelópidas da Silveira repercutiram positivamente na capital de Pernambuco, o que possibilitou a vitória de Miguel Arraes nas eleições municipais de 1959, utilizando como estratégia eleitoral o discurso da continuidade do projeto iniciado pelo seu antecessor.

Como prefeito, Miguel Arraes, da mesma forma que o seu antecessor, realizou uma administração ancorada na participação popular, priorizando, sobretudo, os problemas da população mais carente da cidade. Ele foi um político que, nas ocasiões de crise, procurou sempre o apoio popular, assim como na hora das decisões procurou aproximar patrões e operários, com o objetivo de que deliberassem à procura de um consenso. Esse prefeito desenvolveu uma excelente administração em Recife:

mobilizando a população através das associações de bairros e do movimento de cultura popular, Arraes prossegue no ritmo de trabalho imprimido pelo seu antecessor, o socialista Pelópidas da Silveira, e ataca os problemas considerados básicos no município: ampliação dos transportes coletivos, urbanização dos mocambos e alargamento das avenidas (Barros *apud* Soares, 1982, p. 80).

O bom desempenho de sua gestão em Recife leva-o ao governo estadual em 1962. Como governador, ele tinha como objetivos a realização de uma gestão voltada para o nacionalismo econômico, a presença do Estado como agente do desenvolvimento, as reformas sociais e a participação popular. No entanto faz-se necessário ressaltar que uma ênfase toda especial foi dada à participação popular durante todo o seu governo. Houve uma mudança de relacionamento entre o Estado e a sociedade, na medida em que o Estado passou a assumir o papel de mediador dos interesses de todos os setores da sociedade, privilegiando as reformas sociais. A idéia era transformar o Estado em um Estado popular, o que ocorreu nas duas administrações de Arraes: a primeira à frente da prefeitura do Recife (1960-1962), e a segunda à frente do Executivo estadual de Pernambuco (1962-1964).

Para a conquista dos seus mandatos, Miguel Arraes contava com o apoio da Frente do Recife, aliança político-partidária constituída nas eleições de 1955 para prefeito das capitais, composta pelo PSB, PTB e PCB, com base em um programa de cunho democrático e nacionalista. Essa frente foi uma coligação que popularizou essas forças de esquerda e atuou em diversas eleições até 1964 no estado de Pernambuco. Aqui, deve-se chamar a atenção para o fato de que a política, nesse estado, sobretudo no Recife, apresenta uma singularidade em relação aos demais estados brasileiros, no período destacado, qual seja, a importância eleitoral dos partidos de esquerda, que dificultava a idéia de se colocar o estado de Pernambuco em um esquema dominante na maioria dos estados, onde o PSD e o PTB, quase sempre aliados, disputavam o poder com as forças de oposição, a UDN e os demais partidos, conseguindo um certo revezamento no governo. Isso não quer dizer que em Pernambuco essas duas forças não tivessem importância, mas os partidos de esquerda, embora não tivessem uma forte expressão em termos estaduais, conseguiam sempre a vitória eleitoral na capital e em Olinda.

A cidade do Recife se caracteriza por uma forte tradição de organização popular, o que tem sido evidenciado desde o século XIX, quando eclodiram diversos acontecimentos em favor da república no estado de Pernambuco. Entre os movimentos sociais de inspiração republicana que foram de significativa importância para a história do país, em especial para a história de Pernambuco, podemos lembrar a Revolução Pernambucana, de 1817; a Confederação do Equador, de 1824, do Frei Caneca; a Revolução Praieira, de 1847-49, das classes médias e populares urbanas, em oposição à oligarquia rural; e a Questão Religiosa, de 1872. Esses episódios marcaram a luta republicana em Pernambuco e fizeram de sua capital, como afirma Andrade (1997, p. 115), "uma cidade costumeiramente oposicionista, com uma forte tradição política, 'libertária' e socialista".

Nas administrações de Pelópidas da Silveira e Miguel Arraes, os movimentos sociais no Recife obtiveram maior expressividade, uma vez que foram estabelecidos canais diretos de comunicação entre o Executivo municipal e a população. Guimarães (1998, p. 17) chama a atenção para o fato de que,

na época, dentre as mobilizações populares registradas, destacavam-se as Associações de Bairro, freqüentemente organizadas em torno de reivindicações por infra-estrutura urbana e por acesso a serviços públicos, embora englobassem, também, frentes de luta mais abrangentes, como a luta contra a carestia, em torno da educação básica e cultura popular.

No período de 1955 a 1964, que compreende duas administrações de Pelópidas da Silveira e uma de Miguel Arraes, foi maior o incentivo ao estabelecimento de instrumentos de gestão participativa no Recife; ou seja, nessas gestões procurou-se facilitar, e mesmo encorajar, o acesso das representações comunitárias ao processo decisório. Nesse período, cresceram os movimentos de moradores em todo o Brasil. No entanto em Recife a existência de inúmeros tipos de associações propiciou uma certa tradição associativa nos bairros populares, associações essas que contribuíram de forma decisiva para a vitória de Pelópidas para prefeito dessa cidade.

A experiência desenvolvida em Natal pelo prefeito Djalma Maranhão (1960-1964), um ex-militante comunista que governou essa cidade, também se destacou no cenário político nacional, na medida em que sua administração significou um momento de ruptura em relação aos grupos oligárquicos que sempre mantiveram o controle do poder no estado. Quando à frente do Executivo municipal de Natal, Djalma Maranhão deu prioridade aos problemas da periferia da cidade, tendo ficado conhecido como o "prefeito do subúrbio". Da mesma forma que Pelópidas e Arraes em Recife, Maranhão, aqui em Natal, era um nacionalista de esquerda, favorável à reforma agrária, assim como à nacionalização dos setores produtivos, contra o imperialismo.

Em 1960, Djalma Maranhão foi eleito prefeito de Natal, o primeiro prefeito eleito pela população dessa cidade, em virtude de uma lei aprovada pela Assembléia Legislativa, que concedia autonomia política e administrativa à capital do Rio Grande do Norte. Djalma Maranhão já tinha sido prefeito de Natal, nomeado pelo governador Dinarte Mariz, em 1956, em consequência de um "pacto" político. Desenvolveu um excelente trabalho, que teve como fruto o apoio das camadas populares à sua candidatura para a prefeitura em 1960.

Mesmo contando com escassos recursos financeiros para realizar a campanha eleitoral e lutando contra a máquina administrativa, instalada na prefeitura e no governo do

estado, Djalma Maranhão vence as eleições em Natal, vitória que teve como grandes responsáveis os chamados comandos populares, organizados pelas forças de esquerda, que o apoiavam. A vitória de Djalma Maranhão foi fruto, sobretudo, da intensa participação e mobilização popular na campanha política, mobilização que chegou a criar cerca de 240 comitês nacionalistas num município que, na época, contava com uma população de 154.276 habitantes. Como prefeito da cidade, ele desenvolveu um bom governo, realizando obras importantes para o crescimento da cidade, assim como organizando o orçamento público, sempre preocupado com o bem-estar da população mais pobre da cidade. A sua segunda gestão

foi marcada, mais uma vez, por uma identificação com os interesses populares. Isto fica evidenciado não somente pelo apoio que sempre deu às mobilizações populares, mas, sobretudo, pelo desenvolvimento de uma prática política frente à prefeitura, sempre voltada para os setores explorados da sociedade. Seu programa de governo trazia as marcas dos Comitês e das Convenções Nacionalistas. Por isso mesmo, à base de reivindicações populares, a educação e a cultura foram definidas como meta número um do seu governo, surgindo daí a Campanha de Pé no Chão Também Se Aprende a Ler (GERMANO, 1982, p. 90).

A campanha "De pé no chão também se aprende a ler"²⁰ foi um importante movimento educacional nascido da reivindicação popular desenvolvido durante o governo de Maranhão (1961-1964), que, além de realizar uma significativa mudança na educação, possibilitou também a organização cultural da cidade do Natal, o que a tornou conhecida nacionalmente.

O objetivo principal dessa campanha era construir, em curto prazo, escola para toda a população em idade escolar que estava fora da escola. Para isso, Maranhão optou por construir grandes galpões, com estrutura de madeira, cobertos com palhas de coqueiro e com chão de barro batido, ao invés de construir prédios escolares, que demandavam muito recurso e tempo. Eram escolas sem paredes e sem portas, inteiramente abertas à comunidade, preocupadas em receber todas as crianças em idade escolar, independente da roupa ou do uso de calçados. A idéia era que até "de pé no chão também se aprende a ler".

²⁰ Para uma análise mais aprofundada dessa campanha, ver, por exemplo, a célebre descrição feita por Germano (1982).

Essa campanha se transformou em importante estratégia de mobilização social, uma vez que serviu também como um canal entre o prefeito dessa cidade e seus habitantes, abrindo, assim, amplo espaço para reivindicações populares. Aqui não podemos esquecer que, entre as práticas adotadas para desenvolver a contento a campanha, os círculos de pais e professores foram um importante instrumento de politização e, sobretudo, espaços onde a população participava ativamente, na medida em que esses círculos atuavam como agentes catalisadores dos problemas locais, como um lugar em que se discutia, além da educação das crianças, objetivo principal da campanha, os problemas que atingiam a todos, com a finalidade de buscar e reivindicar soluções, uma vez que o prefeito Djalma Maranhão quase sempre estava presente neles.

Contudo, com o golpe de 64, Djalma Maranhão foi deposto e, conseqüentemente, a campanha foi extinta. Em nível nacional, as massas saíram do cenário político, uma vez que se instaurou um regime político excessivamente autoritário e repressivo. Naquele momento, tanto o prefeito como os envolvidos naquele importantíssimo movimento de educação popular foram severamente reprimidos, por serem considerados comunistas.

Um balanço das administrações de Pelópidas da Silveira e Miguel Arraes, em Recife, e Djalma Maranhão, em Natal, chama a atenção para um modelo de governança que, como vimos, era baseado na participação dos setores organizados da sociedade e em que a participação popular fazia a diferença, na medida em que se conseguia responder às demandas da sociedade de uma forma mais rápida e eficiente. A forma de fazer política desses prefeitos era marcada por uma preocupação com a cidadania, com a igualdade social e a construção de uma gestão democrática.

Após o golpe militar de 1964, devido à ameaça que as grandes lideranças municipais representavam à estrutura vigente, foram suprimidas as eleições diretas para prefeito das capitais e de algumas cidades estratégicas, permanecendo, no entanto, as eleições diretas nos pequenos e médios municípios, onde a velha estrutura de poder ligada à propriedade da terra garantia o perfil conservador dos governantes e a manutenção de pactos antimudanças.

Além da supressão das eleições diretas para as prefeituras das capitais (os prefeitos passaram a ser indicados pelos governadores), outras iniciativas foram tomadas com vistas ao controle dos governos locais, por parte do governo central. A implantação da reforma tributária de 1966, que centralizava a grande maioria dos recursos tributários na esfera da União, esvaziava o poder municipal de qualquer capacidade de ação, tornando-o cada vez mais dependente dos recursos advindos do poder central. Ou seja, aumentou-se a

dependência financeira com a reforma tributária e, conseqüentemente, a dependência política dos governos municipais em relação aos governos estaduais e federal: "Da receita tributária total do país, a União eleva sua participação de 49,5% (1960) para 59,7% (1966), ao mesmo tempo que declina a parte apropriada diretamente pelos Estados (passa de 44,5% a 31,1%) e pelos Municípios (reduz-se de 6% a 3,2%)" (MARTINS, 1985, p. 44).

Com essa reforma, o governo federal criava um impedimento à autonomia de ação dos governos estaduais e, principalmente, dos municipais, na medida em que retirava do estado e do município a capacidade de realizações fora da dependência do governo federal. A pouca importância das instâncias municipais de poder e a forte tendência à centralização no Executivo federal de todas as decisões políticas e administrativas são as principais marcas do regime militar que por 21 anos se instalou no Brasil. Andrade (1997, p. 34) chama a atenção para o fato de que,

neste contexto, a gestão municipal fica reduzida a atividades rotineiras de suprimento de serviços básicos, como pequenas obras de saneamento e pavimentação, construção de praças e prestação de serviços assistenciais aos mais necessitados, por ocasião da ocorrência de situações calamitosas, como enchentes e estiagens. (...) E assim, se não havia planos municipais, a ação das prefeituras era ditada pela existência de recursos para determinadas áreas, providos pelo governo federal, que formulava a política urbana nacional.

No Brasil, até a década de 80, todo o processo de "*policy making*" estava centralizado no governo federal. A nossa longa história de autoritarismo e centralização do poder deixou marcas profundas nas estruturas governamentais, principalmente em nível local. O despreparo técnico, a incapacidade propositiva, assim como a incapacidade financeira, dada a baixa capacidade arrecadadora, são as características mais marcantes dos nossos municípios, ou, melhor dizendo, são os problemas herdados da cultura política de nosso país.

No entanto, mesmo com todas as mudanças realizadas com a finalidade de o poder central exercer o controle absoluto sobre as outras esferas de poder, foi ainda durante o regime militar que algumas experiências inovadoras de gestão municipal começaram a ocorrer no Brasil, principalmente em municípios governados pelo partido da oposição (PMDB), experiências que provocaram enorme repercussão no ambiente político da época.

A experiência de Lajes, em Santa Catarina, que vai de 1976 a 1980, foi a que ficou mais conhecida em nível nacional, o que se justifica pelo caráter inovador da gestão do prefeito Dirceu Carneiro, eleito pelo MDB, a qual promoveu uma mudança radical no modo de operar a política local, assim como no de incrementar o desenvolvimento municipal. A

atuação desse prefeito se revelou completamente diferente do esquema tradicional de administração, tanto em relação ao conteúdo das ações governamentais quanto aos instrumentos utilizados para promovê-las²¹. Essa experiência foi muito mais significativa do que as pioneiras de Natal e Recife, uma vez que era realizada em um pequeno município e em plena vigência do regime militar, ao contrário das outras, que foram realizadas em capitais e num período democrático. Mesmo com todas as dificuldades impostas pelo regime militar, como enfatiza Alves (1980, p. 8), "Lajes realiza uma prática democrática fundada num estilo administrativo em que a mobilização popular e a participação direta do povo, dos diretamente interessados nas decisões, constituem a característica fundamental".

Na região Sudeste, outros municípios passaram a seguir o exemplo de Lajes, demonstrando a importância do nível municipal de governo para uma melhor qualidade de vida da população. Apesar de os governantes municipais estarem frente a um Estado burocrático-autoritário, que se instaura no Brasil após o golpe de 1964, algumas unidades locais se destacavam pela forma como desenvolviam sua administração. Através das experiências de gestão participativa, começava a se firmar, naquele momento, no cenário político brasileiro, a ideia da possibilidade da democracia local, assim como da importância das ações governamentais promovidas no nível municipal de governo para uma melhor qualidade de vida da população.

No Brasil, a revalorização dos municípios como entes políticos importantes para responder às demandas sociais e, principalmente, para consolidar a democracia, coincidia com o reaparecimento da sociedade civil organizada. O aumento da mobilização contra o regime militar se manifestava, sobretudo, no crescimento da oposição, nos grandes centros urbanos, e mudava paulatinamente o jogo de forças no Congresso Nacional. Além disso, reorganizavam-se as forças de esquerda e surgiam novos partidos políticos.

No decorrer da década de 80, esse processo ganhava extraordinário impulso com a conquista de importantes prefeituras pelo PT, como Diadema, Porto Alegre, São Paulo, Fortaleza, Santo André, dentre outras. Naquele contexto, a possibilidade de romper com os padrões anteriores e incorporar novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade era o principal objetivo daqueles que chegaram ao poder local com o apoio ou com a legenda do PT. Com a vitória desse partido em algumas cidades, abriu-se um espaço mais propício para a articulação dos diferentes setores da sociedade.

²¹ Em relação à administração do prefeito Dirceu Carneiro, no município de Lajes, em Santa Catarina, ver, por exemplo, Alves (1980).

Aquele era um momento em que a sociedade brasileira começava a questionar a relação Estado/sociedade, uma vez que se agravavam os problemas sociais, mais especificamente a pobreza urbana, e a crise do setor público era a realidade do nosso país. Daí por que a sociedade começava a fazer questionamentos em torno do padrão centralizador, autoritário, excludente e ineficaz que marcava as ações governamentais e a enfatizar a necessidade de se consolidar um regime democrático no país, para que o Estado passasse a responder de forma mais eficaz e eficiente às demandas que advinham da sociedade.

A partir do governo Figueiredo, quando tem início o processo de liberalização do regime militar, cresce a preocupação em conterem-se os avanços da oposição nos centros urbanos, que começavam a se verificar a partir das eleições de 1974. O poder central passou a assumir um novo discurso político, o qual chamava a atenção para formas mais democráticas de gestão. O discurso da participação popular, concebida como mecanismo de articulação de interesses entre dominantes e dominados, e da descentralização, surgiu, nesse momento, como um discurso estratégico para neutralizar a oposição e fortalecer as bases de legitimação dos grupos no poder.

A estratégia de um novo discurso político, revestido da idéia de que as ações governamentais seriam descentralizadas e ancoradas na participação popular, foi utilizada pelos estrategistas da abertura política numa clara tentativa de controlar a situação, que era favorável à oposição. Partimos do princípio de que essa estratégia política era uma resposta às fortes críticas feitas à natureza excessivamente centralizada das ações do governo federal, principalmente por parte do MDB, que, por sua vez, tinha amplamente divulgada uma proposta de administração participativa em nível local, o que foi constatado em alguns municípios governados por esse partido.

Na região Nordeste do Brasil, duas capitais conseguiram distinguir-se nessa conjuntura política: Natal e Recife, onde os governantes, indicados pelo governo militar, não apenas assumiram o discurso da participação popular, mas, tanto José Agripino Maia (Natal) como Gustavo Krause (Recife), desenvolveram, a partir do projeto nacional, experiências de “planejamento participativo” que se tornaram mais visíveis. Essas experiências serviram de base para se alcançarem melhores resultados e, principalmente, criaram condições para uma maior mobilização social²².

²² A respeito disso, ver Andrade (1997).

Com a redemocratização da sociedade brasileira, o Nordeste passou a viver novas experiências de gestão participativa. Não podemos deixar de salientar que algumas têm alcançado sinais positivos, a despeito de todas as dificuldades que se apresentam para a realização de mudanças na gestão pública: o orçamento participativo implantado na prefeitura de Recife, na gestão Jarbas Vasconcelos; as experiências pioneiras de Janduís, no Rio Grande do Norte; Icapuí, no Ceará; e de alguns municípios da Zona da Mata de Pernambuco.

Nessas experiências, os prefeitos foram governantes preocupados, sobretudo, com as demandas da população mais carente do município e, para responder a elas, introduziram novos mecanismos de gestão pública, caracterizados, acima de tudo, pela participação da sociedade.

4.1 GESTÃO JARBAS VASCONCELOS (PMDB) EM RECIFE

No fim dos anos 80 e começo dos anos 90, emergem no Brasil estratégias inovadoras no sentido de democratizar a gestão pública, principalmente no tocante às políticas sociais. No Nordeste devemos destacar as experiências de gestão participativa realizadas no Recife durante a administração Jarbas Vasconcelos (1985). Entre os vários programas de iniciativa local que surgiram em diversos municípios brasileiros, a gestão Jarbas (PMDB) se destacou em nível nacional, com dois desses programas: o Orçamento Participativo e o Fórum do PREZEIS (Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social).

É importante chamar a atenção para o fato de que aquela administração, com a implantação do orçamento participativo, caracteriza Recife como a primeira cidade do Nordeste a realizar essa inovação, mesmo não sendo uma administração petista e contando com uma série de dificuldades.

Nos anos 80, a gestão de Jarbas Vasconcelos é avaliada como um modelo de gestão ancorado na participação dos movimentos sociais. Nessa experiência, houve uma inversão de prioridades, no sentido do atendimento de demandas sociais vinculadas às classes subalternas, assim como se buscou ampliar a participação popular em diferentes dimensões da administração municipal, com a implantação de mecanismos de participação.

O Fórum do PREZEIS, que foi institucionalizado em 1988, no final da primeira gestão de Jarbas Vasconcelos, e reformulado na sua segunda gestão (1993-1996), vem sendo considerado como um exemplo de que havia uma preocupação da gestão Jarbas Vasconcelos de abrir o governo municipal à participação popular. Segundo Guimarães (1998, p. 59), "o

Fórum facilitou o acesso ao poder público e através dele, as comunidades passaram a ser ouvidas, revelando-se um eficaz canal para o encaminhamento de reivindicações, com resultados mais palpáveis do que os obtidos em negociações individualizadas".

Na primeira gestão de Jarbas, que foi apoiada pela coligação liderada pelo PMDB, havia um ambiente politicamente favorável a uma iniciativa de apoio à participação da sociedade, na medida em que a sociedade brasileira passava por um momento de transição democrática e os prefeitos eleitos em 1984 assumiam uma nova posição em torno da participação da sociedade ao longo do governo. Pelo menos no discurso, isso era freqüentemente ressaltado e defendido por todos.

A idéia era realizar uma gestão participativa, com o objetivo de facilitar e encorajar o acesso da sociedade ao processo de tomada de decisões. E a gestão Jarbas, a partir da afirmação e institucionalização definitiva do Fórum do PREZEIS, na sua segunda gestão, vem chamando a atenção dos governantes que têm a preocupação de governar em parceria com a sociedade, com o pressuposto básico da negociação, da cooperação, da confiança, assim como da busca de um consenso entre os participantes.

O Fórum do PREZEIS apresenta-se como um mecanismo de deliberação coletiva muito importante. É a partir da sua criação e da constituição do Fundo do PREZEIS que é lançada a indicação de um orçamento participativo, uma vez que se destinava um montante específico do orçamento municipal para o PREZEIS e, diante disso, havia a necessidade de que fosse fiscalizada a aplicação dos recursos e de que houvesse transparência nos critérios empregados para a sua alocação. A tentativa de consolidar esse instrumento participativo, que vem conseguindo, nos últimos dez anos, bons resultados nas administrações do PT, demonstra a preocupação da gestão Jarbas em governar em parceria com a sociedade, assim como de abrir o espaço público à participação popular.

Em todas as suas administrações, Jarbas Vasconcelos chamou a atenção para a importância da participação da sociedade para um bom desempenho governamental. A implantação do Fórum do PREZEIS e do orçamento participativo são exemplos concretos da sua preocupação em viabilizar a concretização do seu discurso.

As gestões desse governante são avaliadas positivamente em todo o estado de Pernambuco. Em 1985, ele foi eleito prefeito do Recife, o primeiro prefeito da capital do Pernambuco a ser eleito pelo voto direto após o retorno da democracia ao país. Em 1992, elegeu-se novamente prefeito da capital, ganhando as eleições logo no primeiro turno. Em 1998, ganhou, no primeiro turno, a eleição para governador do Estado, obtendo uma diferença de mais de um milhão de votos sobre o segundo colocado. No total, Jarbas obteve 64,14 %

dos votos válidos do Pernambuco. Em 2002, reelegeu-se, com 72% da preferência do eleitorado (Fonte: Redação Terra e TSE). A trajetória política de Jarbas Vasconcelos demonstra, assim, que o governante que apresenta uma postura aberta e democrática em seu relacionamento com a sociedade alcança bons resultados eleitorais. A vontade política de efetivar uma gestão participativa rendeu a esse político bons resultados nas eleições em que concorreu, assim como a imagem de um governante que realizou um bom governo.

4.2 O PSB NAS CAPITALAIS

Pouco a pouco, o modelo de gestão participativa vem sendo incorporado pelos partidos políticos presentes na arena política nacional, mas cada um criou algum tipo de especificidade em relação a esse modelo. O PT, por exemplo, definiu um "modo petista de governar", que tem o orçamento participativo como carro-chefe. O PSB, por sua vez, também defende um novo modelo de gestão democrática, governando com um discurso voltado à participação social.

Esse partido, após retomar suas atividades legais em 1985, vinte anos após sua extinção pelo primeiro governo do regime militar, em outubro de 1965, através do Ato Institucional nº 2²³, tem passado por grandes mudanças, mas ainda apresenta grande preocupação com a inserção popular, resultado da ação dos seus "intelectuais orgânicos", o que se pode verificar a partir de vários documentos partidários.

Nestes últimos 21 anos, o PSB apresentou um significativo crescimento, o maior da sua história, tanto em relação ao número de filiados e militantes, como em relação ao número de governadores, prefeitos, senadores, deputados e vereadores eleitos, ainda que esse crescimento tenha sido acompanhado pela perda de sua identidade socialista.

Para as eleições municipais de 2000, o partido apresentou candidatos à prefeitura em onze capitais, além de candidatos a vice-prefeito em Salvador e Vitória, em coligação com o PT, e em Recife com o PPS, como também candidatos a prefeito em 446 outros municípios e 11396 candidatos a vereador.

²³ Com o segundo Ato Institucional (AI-2), pretendia-se tornar mais difícil qualquer vitória eleitoral da oposição. O AI-2 dava ao governo central poderes para abolir os partidos políticos existentes e transformar em indiretas as futuras eleições para presidente, vice-presidente e governador. Além disso, cassou mandatos ou suspendeu direitos políticos de um número expressivo de pessoas, entre elas militares e legisladores eleitos. Para detalhes sobre o AI-2 e como ele se relacionava com o contexto político, ver, por exemplo, Thomas Skidmore (1994).

Em 2001, o PSB contava com os governadores de Alagoas, do Rio de Janeiro e do Amapá, e vários prefeitos de capitais — como Natal, Maceió e Belo Horizonte. O governo desses estados e capitais foi conquistado com um discurso voltado para a realização de um novo modelo de gestão, comprometida com a participação popular e a consolidação da democracia.

No programa de governo do PSB (2003, p. 1), lê-se: "o projeto fundamental do governo do PSB será quebrar com esse sistema de dominação, recuperando a Federação e promovendo a distribuição do poder e a participação popular", e que, para isso, as gestões desse partido "adotarão mecanismos de elaboração participativa e popular dos orçamentos públicos e adotarão instrumentos populares eficientes de controle de sua execução".

De acordo com o Estatuto do PSB (Capítulo I, Art. 1º, p. 2), este tem, entre seus objetivos programáticos, o de "democratizar o Estado através de mecanismos que garantam a participação da sociedade civil organizada na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas".

No entanto as experiências de gestão municipal desse partido se realizam em direções diferentes, mesmo com o Estatuto do partido, em seu artigo 56, estabelecendo que as pessoas eleitas pelo PSB são titulares de mandato partidário e têm como deveres principais:

1. exercer o mandato respeitando o Programa, o Estatuto e as resoluções dos órgãos dirigentes do PSB;
2. contribuir para o fortalecimento das organizações da sociedade, ouvindo-as no desempenho de suas funções;
3. lutar pela democratização do aparelho de Estado, procurando criar mecanismos para o exercício da política pública;
4. fomentar a unidade das forças democráticas e progressistas para o fortalecimento do processo de transformações sociais; e
5. trabalhar para o fortalecimento do PSB em todos os níveis.

A análise de experiências de governo do PSB pautada no discurso da gestão participativa mostra-nos que há diferentes formas de se viabilizar esse discurso. Essas experiências se realizam em intensidades as mais diversas, o que tem a ver com as dinâmicas políticas que as respaldam, produzindo resultados diferentes. Alguns municípios governados pelo PSB avançam mais do que outros também governados por esse partido. Isso significa dizer que, mesmo o partido tendo uma só proposta de gestão democrática, na prática essa proposta se realiza de forma diferente. Há governos do PSB que são extremamente progressistas, enquanto outros mantêm traços nitidamente conservadores.

Como o Partido Socialista Brasileiro tem tentado inserir nas administrações municipais o ideal da participação, no Nordeste duas experiências chamaram a nossa atenção — Maceió e Natal. Esse partido esteve governando por três gestões consecutivas essas duas capitais (em Natal de 1993 a 2002 e em Maceió de 1993 a 2004), desenvolvendo nelas projetos diferenciados de gestão.

Capítulo 5



*Maceió: as tentativas de
história de ruptura com o
conservadorismo político*

5 MACEIÓ: AS TENTATIVAS DE HISTÓRIA DE RUPTURA COM O CONSERVADORISMO POLÍTICO

5.1 CARACTERIZAÇÃO DA CIDADE DE MACEIÓ



Maceió está localizada no litoral nordestino, possui uma área total de 512,8 km² e uma área urbanizada de aproximadamente 200 km². A capital do estado de Alagoas concentra hoje mais de 800.000 habitantes. A quase totalidade da população está na área urbana (mais de 90% - 795.804 habitantes), devido ao alto fluxo migratório da zona rural e do sertão, principalmente nos períodos de entressafra da cana-de-açúcar e de estiagem.

Os grandes problemas nessa capital nordestina são a falta de emprego e a fome, agravados pelo fluxo migratório, que contribui para o fortalecimento do subemprego, da mendicância, e para o aumento do número de favelas, cidades de lona, e de crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal, nos logradouros públicos da cidade. A grande quantidade de mendigos nas praças é uma realidade constante.

Uma grande parcela da população de Maceió tem baixo poder aquisitivo, o que a caracteriza como uma cidade de alto índice de pobreza. O índice de exclusão social é de 52,64%²⁴, e 47,36% da população está fora do mercado de trabalho. Mais da metade da população — 59,70% — não tem qualificação profissional. Mais de 50% da população total desse município não tem nenhum rendimento e, da população economicamente produtiva, apenas 33% tem rendimento, resultando num coeficiente de desempregados e dependentes de programas sociais da ordem expressiva de mais ou menos 67%.

A taxa de analfabetismo chama a atenção das autoridades e está ligada ao índice de pobreza e desigualdade do município. Na faixa etária de maiores de 15 anos, ela chega a 8,1% e, entre os maiores de 25 anos, chega a 18,8%, tornando a educação um grande desafio para os governantes.

²⁴ Fonte: Secretaria Municipal de Saúde.

Somando-se a essa realidade, Maceió conta com uma história e uma tradição política extremamente conservadoras, como todo o estado de Alagoas. Ela é a capital de um estado que tem na cana-de-açúcar o mais importante setor da economia, e a sociedade reproduz fortemente os traços da cultura autoritária e desigual da tradição açucareira.

Essa atividade econômica determinou o aparecimento de duas camadas historicamente definidas, representadas por uma minoria mais favorecida, que, em Maceió, ocupa espaços urbanos com uma certa organização e dotados de relativa infra-estrutura, e uma maioria em situação de extrema pobreza, com uma ocupação precária e desordenada. Como há uma alta concentração de renda, gerada pela economia da monocultura da cana-de-açúcar, uma minoria da população detém a maior parte da renda produzida, contrapondo-se a uma realidade de marginalização do processo produtivo da grande maioria da população. A própria estrutura urbana da cidade constitui um exemplo dessa realidade.

Como ressalta ex-prefeita Kátia Born (2004, p. 5), a exclusão social na cidade de Maceió é muito alta:

Mais de 50% da população está na exclusão social, 40% dessa população veio do interior do estado, só de casas os usineiros do estado de Alagoas depois da Constituição de 88 derrubaram 70 mil casas, pra que os trabalhadores não tivessem o direito, nem acesso aquelas casas, o trabalhador da cana que antes morava na usina hoje eles moram no bairro aqui. Então é uma questão muito injusta, muito massacrante para o trabalhador alagoano e que infelizmente a gente não teve um plano de habitação no país para atender esses moradores... Aqui a cana-de-açúcar ainda dá muito emprego, mas é um emprego em que você trabalha seis meses e na entressafra ele fica desempregado, aí na entressafra ele vai beber, deixa a família, ele vem pra cidade, ele vem pra capital, embora já deixe sua família aqui nas favelas... Então é injusta, a política da cana-de-açúcar é muito injusta, só quem ganha dinheiro é quem exporta.

A história das relações sociais em Alagoas está diretamente relacionada com a indústria da cana-de-açúcar. Nesse estado nordestino a monocultura da cana-de-açúcar foi mais intensa do que nos outros estados, e ainda é dominante. O quadro político-administrativo que caracteriza a cidade de Maceió traz no seu bojo o peso de uma herança de velhas estruturas conservadoras aliado a fatores estruturais relevantes, como a extrema desigualdade social oriunda da atividade econômica predominante.

There is no description or analysis about the social formation of Alagoas which does not point to the pervasive, and according to some authors with whom I agree, perverse, influence of the social relations that sustained the production of sugar-cane in the State. Sugar has been, for the last four

centuries, the most important economic product of Alagoas, i. e. the single most important, as up to very recently the monoculture of sugar-cane defined, politically, what was important in the territory of Alagoas. This is not to say that Alagoas was the only state of Brazil in which the intensive dominance of sugar-cane production, here understood as a social relation, was felt, but to stress the fact that although in other Brazilian states sugar-cane had an important position, the diversification of economic activities led to different social structures. [...] It is the dynamics of the *engenho* (the traditional sugar-mill complex), which has been part of the social, political and economic life of Alagoas from its very beginning, which Diegues Júnior (1980) calls *urban ruralism*. This is characterized by the rural influence of the life of the city, in its movement and in its progress, in which everything is dependent on the *engenho*, and on the power which emanated from it (LINS, 1999, p. 89)²⁵.

É importante mencionar a forte dependência da economia do estado à produção de açúcar, como também as relações sociais que emanaram dessa dependência. Acentuando as diferenças de classe, os cidadãos pobres são explorados, alienados e impotentes. Os pobres se vêem à mercê dos ricos e dos políticos, uma minoria privilegiada, diga-se de passagem, que é vista como o conjunto daqueles que têm o poder de melhorar a situação dos desprivilegiados. Desse modo, o espaço público se transforma no espaço daqueles que têm o privilégio de fazer parte de uma elite que se reproduz hereditariamente, dificultando qualquer oportunidade de acesso ao cidadão comum. Conseqüentemente, quando ocorre a participação política, esta é motivada pela dependência ou ambição pessoal, e não por interesses coletivos, em prol do bem comum de uma dada comunidade.

A cidade de Maceió, até os anos 70, permaneceu atrelada à monocultura da cana-de-açúcar, o que submeteu a população pobre a um precário padrão de vida. A partir da década de 80, Maceió passou a concentrar outras atividades econômicas. O setor primário emprega o equivalente a 2% da PEA (População Economicamente Ativa); já o setor secundário emprega 20%, e o setor terciário 78%.

²⁵ Não existe uma descrição ou análise sobre a formação social de Alagoas que não aponte para a penetrante e, de acordo com alguns autores com os quais eu concordo, perversa, influência de relações sociais que sustentaram a produção da cana-de-açúcar no estado. O açúcar tem sido nos últimos quatro séculos o produto econômico mais importante de Alagoas, aliás o único mais importante, já que até muito recentemente a monocultura da cana-de-açúcar definiu, politicamente, o que era importante no território de Alagoas. Para não dizer que Alagoas era o único estado no Brasil no qual o domínio intensivo da produção da cana-de-açúcar, aqui entendida como uma relação social, era sentido, destacamos o fato de que, apesar de em outros estados brasileiros a cana-de-açúcar ter uma posição importante, a diversificação de atividades econômicas ocasionou diferentes estruturas sociais. [...] É a dinâmica do *engenho* (o complexo tradicional de moagem de açúcar), que tem sido parte da vida social, política e econômica de Alagoas desde o seu início, o que Diegues Júnior (1980) chama de *ruralismo urbano*. Este é caracterizado pela influência rural na vida da cidade, no seu movimento e no seu progresso, no qual tudo depende do *engenho* e do poder dele emanado (Tradução nossa).

Além do problema do desemprego, Maceió sofre com a questão da habitação. A estrutura urbana apresenta vários problemas. Com o êxodo rural, uma quantidade significativa de problemas passou a fazer parte da agenda pública do município, principalmente no que se refere à infra-estrutura, a qual é prejudicada pelo próprio traçado topográfico da cidade. Em Maceió apenas 28% da população é beneficiada com saneamento básico. A pobreza cresce assustadoramente. Em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) de Maceió, de acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, foi de 0.739, o que, segundo a classificação do PNUD posiciona essa cidade entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,5 e 0,8). De acordo com o Atlas (2000), em relação aos outros municípios do Brasil, Maceió apresenta uma situação intermediária, uma vez que ocupa a 2164ª posição; ou seja, 2163 cidades (39,3%) estão em situação melhor e 3343 municípios brasileiros (60,7%) estão em situação pior ou igual.

Além de Maceió inserir-se num contexto onde a economia da cana-de-açúcar foi, e ainda é, predominante, a forma como a cidade é organizada confirma o quadro de extrema desigualdade social, a característica mais marcante da sociedade maceioense. Isso se reflete na política, que se revela em práticas conservadoras.

Tomando-se como referência a indicação de Fernando Collor para prefeito de Maceió em 1979, observa-se que, no momento em que todos os prefeitos indicados para as capitais nordestinas tinham um perfil diferenciado, esse prefeito não se destacou em termos de capacidade de implementação de políticas inovadoras, pautadas na descentralização e na participação popular, o que, inclusive, era uma das estratégias do governo federal.

Como aponta Andrade (1997, p. 75), naquele momento os prefeitos indicados para as capitais nordestinas eram “figuras não pertencentes às velhas oligarquias agrárias, alguns sem nenhuma experiência política anterior, o que lhes possibilitava uma certa dose de independência em termos locais”, além de que a juventude “era um traço comum neles e garantia a imagem do novo, do moderno, que o governo de transição precisava transmitir”.

Em Maceió, nas eleições gerais realizadas a partir de 1982, o PDS ganha a eleição para o Governo e o Senado, mas o PMDB consegue eleger uma expressiva bancada para a Câmara Municipal, a Assembléia Legislativa e a Câmara Federal. Nesse período, foram indicados pelo PDS para prefeito o Sr. José Bandeira e o Sr. Corinto Campello, que havia substituído Fernando Collor de Melo, eleito deputado federal. Ao contrário de outras capitais nordestinas, Maceió não fez do seu prefeito governador do estado em 1982, mas deputado federal.

5.2 HISTÓRIA POLÍTICA RECENTE E TRAJETÓRIA POLÍTICA DA GOVERNANTE

A primeira eleição direta para prefeito da capital foi em 1985, ocasião em que o candidato do PMDB, o Sr. Djalma Falcão, saiu vitorioso, contando com o apoio do PC do B e do PSB, partidos que formaram a coligação Oposições Unidas (PMDB, PC do B e PSB).

É importante chamar a atenção para o fato de que a campanha eleitoral do candidato da coligação Oposições Unidas, em 1985, foi realizada sem fazer referência à importância da democracia e da necessidade de haver uma maior participação da sociedade para se realizar um governo mais democrático. Em Maceió, a estratégia de campanha dos candidatos a prefeito e vice-prefeito, ao contrário do que fizeram os candidatos de partidos de esquerda em todo o Brasil, foi a utilização de um discurso voltado para o perfil do candidato. Como dentro dessa coligação a proposta de realizar uma gestão participativa era de Ronaldo Lessa, que era um dos nomes indicados no processo de escolha do candidato a prefeito²⁶, essa proposta foi esquecida ao longo da campanha eleitoral e também do governo Djalma Falcão. Como diz Lins (1999, p. 129),

a notable fact during the campaign was the lack of references, in any of the newspapers, to local movements, of any sort, campaigning actively for the “Oposições Unidas” or demanding participation and democratisation of the municipal public space. The campaign in Maceió was organised around the personalities of the candidates who had, beyond their own private speeches, very little to offer as real prospects for the future of the city and for its future administration²⁷.

Aquele era um momento em que os partidos de esquerda ressaltavam a importância de se introduzirem mecanismos de participação para transformar a gestão pública numa gestão democrática. No entanto, em Maceió, durante o governo de Djalma Falcão, a participação da sociedade não foi vista como uma prioridade.

²⁶ O processo de formação da coligação Oposições Unidas contou com vários problemas, que dificultaram a realização do governo. Para uma análise mais detalhada desse processo e da administração municipal de Falcão, ver LINS, Regina Dulce Barbosa. **The myth of local government autonomy: findings from the study of the municipal government of Maceió in Alagoas, Brazil, from 1986 to 1988.** Tese de Doutorado. Universidade de Kent, Inglaterra, 1999.

²⁷ Um fato notável durante a campanha foi a falta de referências, em todos os jornais, a movimentos locais de qualquer tipo que militassem ativamente pelas Oposições Unidas ou que exigissem a participação e a democratização do espaço público municipal. A campanha em Maceió foi organizada em torno das personalidades dos candidatos, que tinham, além dos seus próprios discursos particulares, muito pouco a oferecer como perspectivas reais para o futuro da cidade e para a sua futura administração (tradução nossa).

Segundo Lins (2004), a gestão Djalma Falcão não conseguiu ter um bom desempenho, uma vez que não respondeu às expectativas da sociedade civil e dos partidos políticos que haviam se unido para a sua eleição. A expectativa era que a vitória de uma coalizão de partidos de esquerda, nas eleições para a capital, pudesse construir um novo modelo de gestão e de participação popular no trato da coisa pública. Infelizmente, as práticas tão condenadas por todos — exclusivismo, sectarismo, política clientelista e personalista — terminaram por dividir os partidos de esquerda, que ora estavam juntos, declarando a competência e a importância dos companheiros, ora estavam separados, destilando todo tipo de críticas aos adversários.

A prefeitura de Maceió, no período que se estende de 1989 a 1992, contou com a passagem de seis prefeitos. A consequência dessa descontinuidade administrativa foi, principalmente, o aumento da desigualdade social. Segundo o depoimento de Lins (2004), a má administração da cidade começou já no governo de Djalma Falcão:

nós tivemos um prefeito que foi um desastre completo, que foi o Djalma Falcão. Depois na nova eleição, nós tivemos um período, de 89 a 92, com seis prefeitos: o primeiro eleito saiu pra senador, o que o substituiu, o vice, saiu antes do tempo acusado de corrupção, depois você teve quatro vereadores, que foram assumindo, presidentes de Câmara, até que finalmente o último, o Pedro Vieira, terminou, mas foi um período também de caos administrativo. Então, juntou 3, 4, 7 anos da volta das eleições de um período completo de caos numa cidade com as condições que Maceió tem.

A entrada de novos partidos progressistas no cenário político local afetou a estrutura política institucional de Alagoas. O PMDB permaneceu unido, em nível local, para apoiar um novo presidente civil, mas essa união não durou muito tempo, uma vez que uma luta pela liderança do partido no estado foi expressa em uma disputa pela candidatura do prefeito de Maceió. Os dois mais fortes líderes no PMDB eram Renan Calheiros, que saiu e entrou no PC do B, tornando-se a principal força desse partido, e Ronaldo Lessa, que ingressou no PSB, tornando o partido forte o suficiente para permanecer à frente da prefeitura de Maceió por doze anos, de 1993 a 2004, três gestões consecutivas, e por oito anos no governo do estado.

Em 1985, para resolver um conflito dentro do partido (um compromisso entre Calheiros e Lessa não foi possível), a candidatura de Djalma Falcão foi apontada, principalmente pela facção de Calheiros, como uma solução consensual, uma vez que a facção

de Lessa era o lado mais fraco na disputa e, quando enfrentada pela forte influência de Calheiros, concordou com a solução aparentemente consensual.

Em 1986, o PMDB conquista o governo do Estado, tendo Fernando Collor candidato. Os comunistas do PC do B e setores “autênticos” do PMDB vêem em Collor a possibilidade de quebrar o domínio das oligarquias no estado, representada pelo candidato Guilherme Palmeira, da coligação PDS-PFL. Considerando Collor uma descaracterização dos ideais oposicionistas, PT, PSB, PPS, PDT e PL formam uma chapa alternativa, com Ronaldo Lessa candidato a governador.

Em 1988, nova eleição para a prefeitura, os partidos de esquerda se dividem mais uma vez, e o vitorioso é Guilherme Palmeira (PFL-PDS), derrotando o favorito Renan Calheiros, que contava com o apoio do governador Collor. Em 1990, vivendo os tempos da “Casa da Dinda” e da “República de Alagoas”, a eleição para o governo é polarizada entre dois aliados de Collor: Geraldo Bulhões e Renan Calheiros (o primeiro será o novo governador). As esquerdas se unem para marcar posição, mas não conseguem eleger um só deputado.

Em 1992, na onda do *impeachment* de Collor, Ronaldo Lessa, tendo como vice Heloísa Helena, numa coligação denominada Maceió para Todos (PSB-PT), que tinha o projeto de mudar a forma de gestão pública, através da incorporação da participação da sociedade civil no governo, vence a eleição para a prefeitura. Lessa derrota Teotônio Vilela (PSDB, PMDB, PC do B, PPS e PV) e José Bernardes (PFL, PSC, PTB), que, inicialmente, polarizavam a campanha e tinham maiores chances de vitória.

A partir daí, surge uma perspectiva de mudança nos padrões da cultura política alagoana. O prefeito Ronaldo Lessa introduz um novo discurso (iniciado no período da campanha), com o objetivo de mudar os destinos da política na cidade, dando início a um debate com vistas a desenvolver um projeto de gestão democrática. Maceió, a partir desse momento, inicia uma história de ruptura com o conservadorismo político dominante.

De 1993 a 1996 a prefeitura municipal foi ocupada por Ronaldo Lessa e, de 1997 a 2004, a cidade teve a Sra. Kátia Born Ribeiro à frente do Executivo municipal, ambos do PSB. Na campanha política de 2000, ela conquista sua reeleição, com o apoio do então governador Ronaldo Lessa. Uma das estratégias de campanha que ajudou a eleger a prefeita foi a promessa de continuar as inovações do governo Ronaldo e consolidar os projetos que não tinham sido realizados por falta de tempo.

A conquista dos dois mandatos da ex-prefeita Kátia Born chama a atenção para a liderança política que essa personagem tem em Maceió e para o fato de que ela entrou para a história política daquela capital como a primeira (e única) mulher a exercer o cargo de prefeita.

A trajetória política de Kátia Born começou na década de 1980, como militante da área de saúde, quando ela teve uma importante atuação no Sindicato dos Odontólogos e no movimento de mulheres. A sua participação nesse movimento, que foi sendo organizado por ela em vários bairros da cidade, foi intensa e significativa, e teve como um dos resultados a criação do Movimento Feminino do PMDB, ao qual ela ainda continua filiada. A ex-prefeita afirma, em um depoimento à autora deste trabalho:

Sou oriunda dos movimentos sociais, fui vereadora, presidente da CUT, fui dentista numa região muito pobre, [...] e dentro dessa minha área de saúde a gente começou a discutir com a comunidade a questão da alimentação, do perfil desses usuários do SUS, que na época não tinha nem SUS era INAMPS, [...] e aí começou a minha vida política. A partir daí a gente começou a enfrentar o poderio econômico do estado de Alagoas, usineiros, o sindicato do crime, pessoas que aqui faziam questão do pobre ser analfabeto, que era para poder continuar votando. Eu e o Ronaldo Lessa entramos no PSB, em 1985, mas nós somos oriundos do PMDB. [...] O Ronaldo Lessa só é governador porque foi prefeito, porque fez uma revolução em Maceió na área de saúde e educação, e coube a mim e ao meu partido dar continuidade a esse trabalho e tentar fazer melhor, e foi por isso que nós fomos eleitos no primeiro mandato (RIBEIRO, 2004).

Em 1982, Kátia concorreu à eleição municipal e foi eleita vereadora do município de Maceió pelo PMDB. Era vinculada à “tendência popular” daquele partido, mas não tinha ligação com organizações comunistas.

Como vereadora, participou ativamente de movimentos em defesa da mulher, do meio ambiente, e de outras causas sociais. Suas denúncias resultaram na criação da Delegacia da Mulher e do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Mulher. Como vereadora, participou de outros movimentos sociais, dentre eles o movimento pela vida, e de defesa da moralização do serviço público. Durante o seu mandato de vereadora, foi a primeira mulher daquela capital a presidir a Câmara Municipal. Em 1985, saiu do PMDB e filiou-se ao PSB, partido em que permanece até hoje.

Em 1992, integra-se ao projeto Maceió para Todos, participando da campanha do Sr. Ronaldo Lessa, que disputou, na eleição municipal daquele ano, o cargo de prefeito. A atuação de Kátia junto a esse projeto foi de significativa importância para a vitória eleitoral de Ronaldo à prefeitura de Maceió. Através do seu trabalho nos bairros, como integrante do

movimento de mulheres e como vereadora, foi possível estabelecer uma relação de proximidade com a população, principalmente com as lideranças comunitárias. Utilizando-se de seu envolvimento junto à população, ela realiza um trabalho em prol da candidatura de Ronaldo Lessa a prefeito e, quando este vence as eleições, é nomeada secretária municipal de Saúde do município.

No governo Ronaldo (1993-1996), Kátia Born, à frente da Secretaria Municipal de Saúde, realizou um importante trabalho junto à população mais carente da cidade. Durante o período em que foi secretária, tornou-se coordenadora do Fórum Nacional de Secretários de Saúde, e uma das principais defensoras da municipalização da saúde pública no país. Nesse contexto, destacou-se pelo trabalho que desenvolveu à frente da Saúde do município, o que motivou a indicação do seu nome, pelo então prefeito, para sucedê-lo nas eleições municipais de 1996, rompendo o acordo com sua vice, Heloísa Helena, pretensa candidata a prefeita de Maceió.

É importante chamar a atenção para o fato de que o desempenho dentro do sindicato e do movimento de mulheres fez com que Kátia conseguisse resultados positivos nas eleições a que concorreu. Quando candidata na eleição para prefeito, em 1996, derrotou Heloísa Helena, do PT, numa disputa acirrada e polarizada entre as duas. Com o instituto da reeleição, Kátia Born consegue um novo mandato em 2000, derrotando Régis Cavalcante, candidato do PPS.

Na campanha de 1996, a prefeita explorou como estratégia de campanha o "sucesso" alcançado na administração do prefeito Ronaldo, que, no final da gestão, obteve mais de 90% de aceitação popular, chamando a atenção para a avaliação positiva da população em relação à capacidade administrativa do PSB.

Em todos os seus discursos, Kátia destacava a importância da descentralização das ações governamentais, da necessidade de se fazer uma administração democrática, em parceria com a sociedade, dentro dos princípios estabelecidos na Constituição de 1988, o que era respaldado pelo programa de governo dela e tinha sido contemplado durante toda a gestão passada. Dentro da estratégia de realizar uma administração com altos índices de aprovação popular, como tinha sido a gestão Ronaldo, ela prometeu, ao longo da campanha, continuar com os mesmos princípios democráticos e de participação popular defendidos pelo prefeito. Naquele momento ela afirmava o seu compromisso de dar continuidade à administração de Ronaldo Lessa, avançando no que não fora possível realizar devido ao tempo.

Em novembro de 1996, Kátia elege-se prefeita da cidade de Maceió, tornando-se a primeira mulher a assumir o Executivo municipal. Na coligação formada para a eleição da

prefeita, foi o partido dela que teve o maior número de secretarias: durante todo o governo, mais de 50% delas foram ocupadas pelo PSB; mas os demais partidos também foram contemplados com cargos, embora em um número menor: O PPS, por exemplo, ocupou a Secretaria de Promoção da Cidadania e Assistência Social e a Coordenadoria de Cidadania e Direitos Humanos, e o PC do B ocupou a Fundação Cultural Cidade de Maceió.

Em 1997, no primeiro ano de governo, a prefeita começa a executar o Projeto de Revitalização do Jaraguá²⁸, um complexo de obras que hoje significa um dos maiores suportes do desenvolvimento turístico de Maceió. As obras de grande complexidade e extensão foram financiadas pelo BIRD (Banco Interamericano de Desenvolvimento).

É importante salientar que esse projeto foi elaborado na gestão Ronaldo e que foi através dele que o repasse foi feito pelo BIRD e a obra foi realizada. Como lembra o Secretário de Planejamento do governo Kátia: “nesse projeto de recuperação e revitalização do bairro Jaraguá, o Ronaldo Lessa foi quem fez a negociação, mas não conseguiu implementar, e ela (Kátia) começou a implementação do projeto Jaraguá, um grande projeto em execução” (SILVA, 2004).

Os resultados eleitorais de 2000 em Maceió reafirmaram a liderança política de Kátia, que, pela segunda vez (consecutiva), chega à prefeitura, com uma vitória definida no segundo turno das eleições, demonstrando a preferência da população pela continuidade do seu trabalho. Esse resultado permitiu à prefeita continuar à frente do Executivo municipal, levando-a a entrar para a história de Alagoas como a primeira e única mulher que por duas vezes exerceu esse cargo público.

Em 2002, quando Ronaldo Lessa conquistou o cargo de governador do Estado de Alagoas, Kátia passou a contar com o apoio, não mais de um parceiro de partido, mas do governador do estado.

Um dos projetos mais inovadores do governo Kátia, na primeira gestão, foi o Programa Orçamento Cidadão, uma proposta que vinha do governo anterior. Esse programa tinha como objetivo priorizar a participação comunitária nas ações municipais, sendo bastante divulgado na imprensa local como a inovação do governo Kátia. A gestão Feliz Cidade (*slogan* da sua primeira administração) apresentava à sociedade esse programa como o espaço do governo aberto à participação da sociedade.

²⁸ Jaraguá constitui num bairro histórico de Maceió.

Diante disso, a presente pesquisa focalizará sua atenção para aquele programa, com o objetivo de analisar a real compreensão da prefeitura em relação à participação da sociedade civil em sua gestão. Como qualquer projeto de governo que inclua a participação da sociedade necessita de uma sociedade civil, realmente, organizada, essa organização vai ser um elemento que explica o sucesso ou o fracasso das experiências participativas.

5.3 ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE

Dadas as especificidades da história política de Maceió, várias dificuldades foram apresentadas para o exercício efetivo da prática participativa na cidade. Essa cidade não conta com uma tradição de organização da sociedade, com a presença de capital social suficiente para formar uma comunidade cívica, caracterizada por uma relação de proximidade do governante com a população, com a finalidade de desenvolver uma gestão pública eficiente.

Robert Putnam (1996, p. 30) chama a atenção para a importância do civismo para o bom desempenho de um governo. Ele enfatiza que as comunidades mais cívicas, que “se caracterizam por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração”, apresentam melhor desempenho governamental do que as menos cívicas. Isso porque essas comunidades são favorecidas por padrões e sistemas dinâmicos de engajamento, uma vez que, numa comunidade cívica, a cidadania implica participação nos negócios públicos, direitos e deveres iguais para todos, o que se revela pelas relações horizontais de reciprocidade e cooperação que unem a comunidade, solidariedade e confiança mútua, a qual está ligada à idéia de proximidade. Assim, quanto mais cívica a região, mais eficaz o seu governo.

Na cidade de Maceió, o número de membros de associações socioculturais é muito baixo e distante do ideal de estruturas cooperativas mencionado por Putnam. Estudando as associações da cidade, Fontes (1992, p. 124) observou "uma íntima relação entre esses movimentos e a estrutura política da cidade: uma relação que se traduz na política conservadora destes movimentos e na proximidade de seus líderes com a estrutura política tradicional da cidade."

No entanto, apesar dessa realidade, a partir dos anos 80, a sociedade civil começou a cobrar seus direitos e os serviços de uso coletivo, que estavam deixando a desejar no município (habitação, iluminação pública, trânsito, coleta de lixo, etc.). Através da

imprensa, o cidadão maceioense reivindicava serviços ou equipamentos sociais ou denunciava a falta de competência da administração pública. As reivindicações e denúncias passaram a ser freqüentemente levadas aos jornais da cidade, mas de forma individualizada. Nesse período, foram feitas as mais variadas denúncias sobre questões urbanas, as quais passaram a ser intermediadas por representantes de partidos políticos, que se tornaram porta-vozes da sociedade civil junto aos aparelhos de Estado.

Em Maceió, verifica-se a manutenção de formas de poder tradicional — o avanço dos coronéis no espaço urbano, assim como a falta de organização da sociedade. Essa cidade não tem uma tradição associativa, o que se deve à história socioeconômica do município. No entanto, nos últimos anos, mudanças começam a acontecer, na medida em que aparecem novas iniciativas de organização social. São criados conselhos municipais de duas categorias diferentes:

- ✓ uma que é obrigatória e exógena, devido às legislações das outras instâncias de governo (algumas definidas para a destinação de recursos relacionados a programas sociais); e
- ✓ outra que é resultado de decisões locais, portanto endógena (VIEIRA E LINS, 2003).

Os conselhos que fazem parte da primeira categoria são os conselhos gestores de políticas públicas, obrigatórios para todos os municípios brasileiros: Saúde, Educação, Assistência Social, Merenda Escolar, Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e Tutelar. Já os conselhos definidos por decisão local são resultantes da mobilização de determinados grupos na defesa de seus interesses ou de interesses específicos gerais: Pessoa Portadora de Deficiência, Condição Feminina, Cultura, Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano, Habitação, Transporte Urbano, Jovens e Adolescentes, e o Conselho da Cidade.

Segundo Vieira e Lins (2003, p. 168), “um exame dos dados coletados revela uma aparente institucionalização de práticas participativas em Maceió, pela criação de vários conselhos municipais e pela tentativa de adotar a prática do Orçamento Cidadão”.

A nossa intenção, ao quantificar os conselhos endógenos, é ressaltar a presença deles como iniciativa inovadora dos gestores e da sociedade. A questão não é se o funcionamento se dá a contento ou não, mas só o fato de eles serem fruto de escolhas e decisões locais merece destaque, uma vez que são espaços de decisão para a prática democrática, ou seja, para a participação da sociedade civil na política. Como a participação

é um processo de socialização, é um processo educativo (PATEMAN, 1992), a criação desses conselhos é de significativa importância.

A participação é uma conquista, e não pode ser concebida sem que tenha o sentido de processo e de construção. Como afirma Demo (1999, p. 133), a participação é “um fenômeno historicamente dinâmico e marcado pela profundidade qualitativa no espaço e no tempo (...) e não pode ser obra de terceiros, mas dos reais interessados”, daí por que a criação daqueles conselhos constitui um importante passo para que a participação aconteça.

A participação de setores organizados da sociedade no processo de formulação e implementação das políticas públicas não fez parte da realidade sociopolítica da sociedade brasileira. A nossa democracia não esteve pautada nos termos tocquevilleanos, da necessidade de liberdade de associações como garantia contra as ações arbitrárias dos governantes. A ação coletiva é um pressuposto essencial à idéia de participação, mas o Estado brasileiro a encarava como uma ameaça, reprimindo-a durante por pelo menos dez anos.

A inexistência de uma tradição de luta urbana e a força repressora dos governos militares coibindo todas as formas de associativismo e representação então existentes na sociedade brasileira são importantes fatores para se compreender o processo de organização social levado a cabo em Maceió.

Ali, o poder econômico e o poder político, até recentemente, formavam um grande bloco hegemônico, que só a partir do final da década de 70 e início da de 80 começou a ser questionado e quebrado, dando espaço para que os conflitos gerados no seio da sociedade civil emergissem a partir de 1981, quando surgem as primeiras organizações coletivas. O início da fratura do bloco hegemônico se deu em 1985, quando o candidato pela coligação do PMDB foi eleito prefeito de Maceió, dando início a uma das mais acirradas lutas políticas em Alagoas e gerando espaço para a emergência dos conflitos sociais latentes na sociedade.

Conflitos entre as instituições governamentais e a sociedade civil marcaram a década de 80 em vários estados da Federação. Tais conflitos eram, geralmente, fruto das promessas não cumpridas pelos governantes locais, ou da falta de serviços de uso coletivo, que são de inteira responsabilidade do Estado. Contudo, em Maceió, o potencial de organização dos movimentos era pequeno e foi rapidamente percebido pelos políticos locais, que, utilizando seu poder na sociedade, procuraram logo cooptá-los, o que teve como consequência o distanciamento da grande maioria da população do ideal de associativismo de bases de interesse comunitário. Nessa cidade, a "administração municipal progressista" do

prefeito eleito em 1985 (Djalma Falcão - PMDB) constitui-se num exemplo paradigmático do que estamos afirmando.

A organização política e social²⁹ da população de Maceió, a partir dos anos 80, pode ser assim resumida: três federações, que disputam a filiação das 250 associações de bairros, representativas ou não da comunidade. Aproximadamente, 55 sindicatos de profissionais, sendo 33 filiados à CUT, segundo a Central de Movimentos Populares (2002); Conselhos Estaduais e Municipais nas diversas áreas sociais; além de partidos políticos. Conforme um levantamento realizado pela pesquisa Movimentos sociais urbanos e Estado em Maceió,³⁰ a organização política e social da população distribuía-se em torno das seguintes questões:

DEFESA DE DIREITOS

- movimento ecológico
- movimento da infância e da adolescência, e outros

CONTRA A DISCRIMINAÇÃO

- movimento de gênero, raça, homossexualismo

DEFESA DE SOBREVIDA DIGNA

- movimento de portadores de agravos físicos e mentais, aposentados, idosos e outros
- movimentos culturais (movimento de teatro popular, rádio popular, dança afro e outros)

MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA

- movimentos diversos e ONGs de caráter normativo e de assessoria (denúncia, pesquisa e publicação sobre a violência)

MOVIMENTO SINDICAL

- da área da indústria: químicos e petroleiros; área de serviços: urbanitários, bancários, funcionários dos correios, vigilantes, rodoviários e outros; área da construção civil e do serviço público: servidores públicos (federais, estaduais e municipais)

²⁹ Fonte: CAVALCANTE, Margarete Pereira. Dissertação de mestrado em Serviço Social. “Participação social na gestão do SUS em Maceió. Paraíba: UFPB, 1998.

³⁰ Pesquisa realizada por uma equipe de professores da UFAL, em fins dos anos 80.

MOVIMENTO COMUNITÁRIO DE LUTA PELA MORADIA

- Movimento dos Sem-teto, Defesa dos Favelados, Associação de Moradores de Conjuntos Residenciais (mutuários e movimento de bairros populares periféricos)

CONSELHOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

- diversas áreas sociais

FEDERAÇÕES

- FAMA — Federação das Associações de Moradores do Estado de Alagoas
- UNICOM — União das Comunidades de Moradores de Alagoas
- FAMAL — Federação das Associações de Alagoas

PARTIDOS POLÍTICOS

- PSB, PT, PC do B, PPS, PTB, PFL, PL, PMDB, PRN, PSDB, PV, PRONA, PDT e PSTU.

O surgimento das associações de bairros teve início em 1982 e culminou com a formação das três federações acima mencionadas: a FAMA — Federação das Associações de Moradores do Estado de Alagoas —, que incorpora 15 associações de bairros em Maceió e 24 no interior do estado e está ligada a grupos políticos do PC do B; a UNICOM — União das Comunidades de Moradores de Alagoas —, com 31 associações de bairros, vinculada a grupos políticos do PDS e do PFL; e a FAMAL — Federação das Associações de Alagoas —, ligada a grupos políticos do PT (GUSMÃO, 1997).

Segundo os dados coletados pela pesquisa, no caso das federações e associações de moradores existentes em Maceió, havia uma estreita relação dessas entidades com os aparelhos de Estado e os partidos políticos a que muitas de suas lideranças estavam atreladas. Essas lideranças participam de um jogo de interesses, no qual há, de fato, uma troca de favores.

Dessa forma, o discurso da participação, que deve ser utilizado para defender "interesses coletivos", na realidade defende quase sempre interesses particulares e eleitoreiros, pois, na maioria das vezes, por trás de uma associação está um partido político. Como exemplo disso, é interessante citar o fato de que um ex-prefeito de Maceió ligado ao PDS foi o presidente de uma Federação de Moradores e, o que é mais interessante, fundada por ele próprio.

Durante a década de 80, os vereadores participavam ativamente na constituição formal de entidades populares. Muitos deles influenciavam a vida das organizações, uma vez que eram parte importante no financiamento de candidaturas à direção dessas entidades, desde que estas estivessem necessariamente comprometidas com os propósitos deles.

É importante chamar a atenção para o fato de que os movimentos sociais que surgiram em Maceió foram logo identificados pelos políticos locais como um excelente espaço para realizarem os seus interesses, e não como "fontes de inspiração" e bases da ação parlamentar. Assim, os parlamentares, ao invés de atuarem como interlocutores dos movimentos, com capacidade de fortalecê-los para as lutas reivindicatórias e políticas, funcionaram como desvirtuadores desses movimentos, agindo da forma acima mencionada. A falta de compromisso das lideranças comunitárias de responder a contento a seu papel e a forte presença dos vereadores nas organizações de bairro, com o objetivo de manipulação, esvaziaram essas entidades de participação popular.

A manipulação política das organizações populares pelo poder local (administrações municipais e vereadores) e a ausência de setores combativos nessas organizações ou a quase inexistência dos movimentos sociais urbanos na cidade são fatores desestimuladores da participação da sociedade.

A vitória eleitoral do candidato dos partidos chamados progressistas, na década de 90, numa coalizão liderada pelo PSB, apresentou perspectivas de mudanças. A continuidade conservadora, que vinha caracterizando a história política de Alagoas, foi rompida com a vitória de candidatos de partidos de esquerda nas eleições majoritárias e proporcionais. Como ressalta Vieira e Lins (2003, p. 176),

apesar de sua história política tradicional e conservadora e das profundas desigualdades sócio-econômicas, Maceió incorporou inovações no seu discurso político e na sua estrutura institucional, legal, política e administrativa que hoje fazem parte de contextos urbanos menos conservadores e desiguais.

Isso certamente é resultado, na história recente, de uma participação significativa dos partidos de esquerda, os quais têm ajudado a definir a trajetória das lutas urbanas. Essa atuação tem sido contínua e forte, o que explica a politização dos movimentos e a vitória eleitoral de candidatos dessas agremiações. A conquista da prefeitura em três eleições seguidas, por candidatos com inserção no movimento popular, é uma prova desse crescimento.

5.4 LEGADO INSTITUCIONAL

É importante chamar a atenção para o fato de que, para desenvolver o seu projeto de gestão participativa, quando prefeito da cidade de Maceió, Ronaldo Lessa tomou a decisão de dividir a cidade em sete regiões administrativas, com o objetivo de descentralizar a sua administração. Isso significa dizer que Maceió, a partir do governo Ronaldo, passou a ser administrada, e isso continuou na gestão Kátia, através da divisão da cidade em sete regiões administrativas, as quais desenvolvem suas atividades através de quatro programas: Orçamento Cidadão, Descentralização Administrativa, Atividades Culturais e de Lazer, e Desenvolvimento Comunitário.

O papel das regiões administrativas consiste em articular o poder público e as comunidades, através das seguintes atividades:

- ✓ execução de trabalho em parceria com os movimentos populares, propiciando a participação no processo de gestão democrática da cidade;
- ✓ execução, acompanhamento e fiscalização de obras resultantes de demandas e priorização, em assembléias populares, do orçamento cidadão;
- ✓ ação intersetorial e interinstitucional com vistas à operacionalização das demandas oriundas das comunidades (SEMCRA, 2004).

Mapa de Maceió

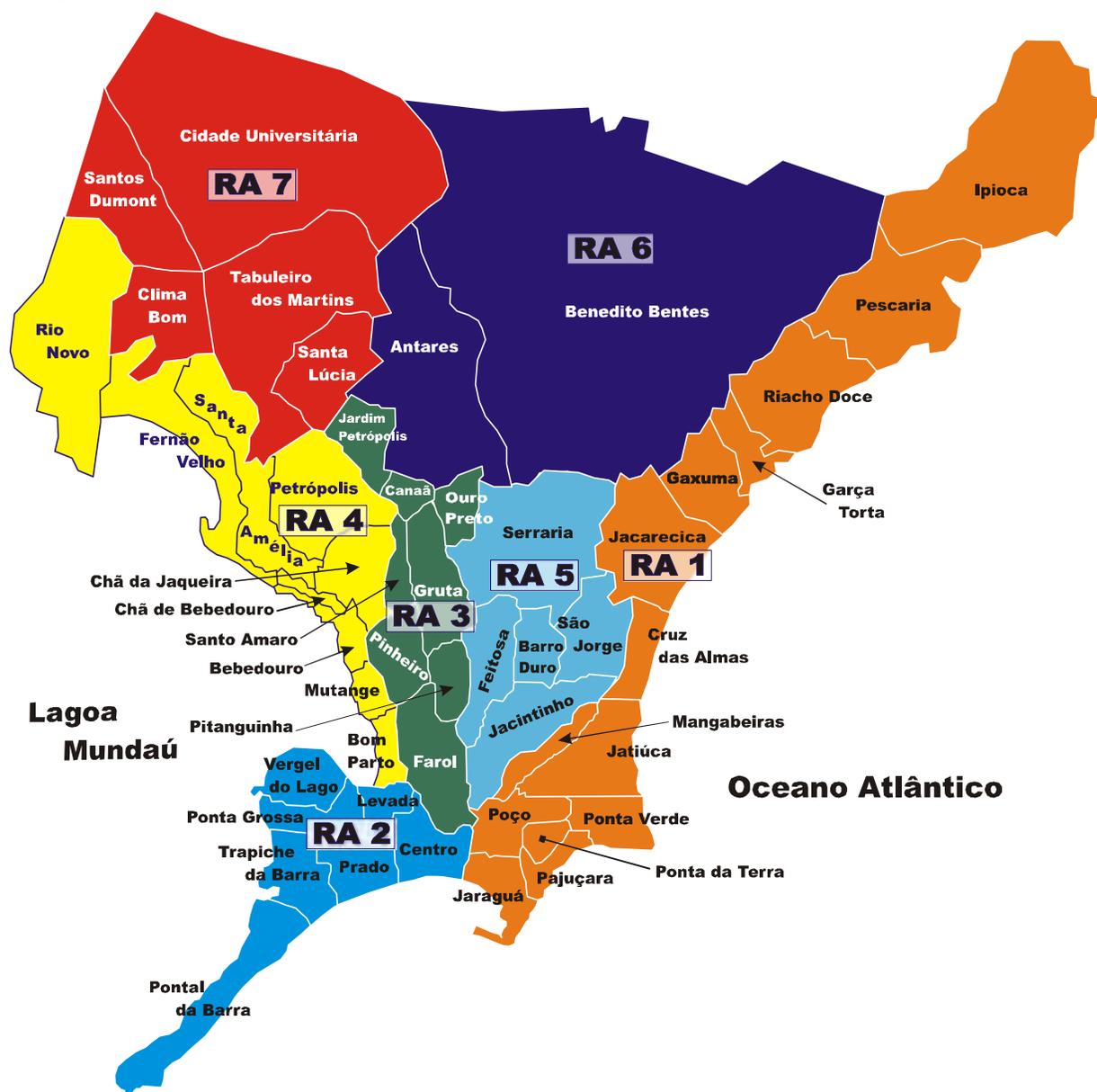


Ilustração 1: Mapa de Maceió

Fonte: Secretaria Municipal de Coordenação das Regiões Administrativas — SEMCRA, Maceió, 2004.

A Coordenadoria Municipal das Regiões Administrativas foi criada em 1993 pelo então prefeito da cidade, com o título de Programa Especial de Regiões Administrativas, tendo o objetivo de reformular a relação da população com a gestão pública municipal. Em 1995, foi transformada em Coordenadoria Municipal das Regiões Administrativas (CMRA), atendendo a um novo discurso político apresentado pelo prefeito, voltado para o desenvolvimento de um novo modelo político-administrativo, qual seja, a descentralização das ações governamentais.

Segundo a CMRA, o processo de descentralização apontava para mudanças socioculturais e territoriais, enfatizando a participação popular nas decisões públicas relativas às regiões, como também a articulação das ações das diversas secretarias, com o intuito de garantir a qualidade na prestação de serviços à comunidade. Com a reforma administrativa municipal, a CMRA foi transformada em Secretaria Municipal de Coordenação das Regiões Administrativas — SEMCRA —, através do Decreto 6.057, de 02 de janeiro de 2001, visando, segundo dados do Diário Oficial do município, publicado em 01 de janeiro de 2001, em seu art. 1º:

coordenar e organizar as ações de descentralização administrativa; acompanhar e avaliar as demandas sociais; articular-se com os demais órgãos e entidades municipais para atendimento das demandas sociais; elaborar, coordenar e fiscalizar o orçamento cidadão; coordenar e organizar as ações de intercâmbio municipal; e organizar os programas de promoção das comunidades.

No governo Kátia, foi sancionada a Lei 4.687/98 — publicada no Diário Oficial do município em 10 de dezembro de 1999 —, a qual dispõe sobre o perímetro urbano de Maceió, estabelecendo a divisão do município em regiões administrativas e incluindo o “abairramento” da zona urbana, além de consolidar outras providências. O art. 2º diz: “fica o município de Maceió dividido em sete (07) regiões administrativas, agrupando bairros contíguos”. Hoje Maceió conta com 50 bairros, 158 conjuntos residenciais e 121 favelas, grutas e vilas, e um total de 320.676 prédios, sendo 331.588 na área urbana e 9.088 na área rural.

A partir da iniciativa de Ronaldo Lessa de organizar a administração através da divisão do espaço municipal em sete zonas, delimitadas por critérios geográficos e socioculturais, passou a vigorar em Maceió uma administração regional, em caráter permanente, com funções administrativas bem definidas. A implantação das administrações regionais caracteriza-se como descentralização territorial ou espacial, materializada nos

processos de desconcentração, como modelo administrativo. De acordo com a ex-prefeita Kátia Born, a criação das regiões administrativas foi pensada para responder tanto à demanda de maior participação das comunidades no governo local quanto ao interesse do governo em repassar encargos às populações.

<i>RA-01</i>	<i>RA-02</i>	<i>RA-03</i>	<i>RA-04</i>
Poço	Centro	Farol	Bom Parto
Jaraguá	Pontal	Pitanguinha	Mutange
Ponta da Terra	Trapiche	Pinheiro	Bebedouro
Jatiúca	Ponta Grossa	Gruta de Lourdes	Chã de Bebedouro
Ponta Verde	Prado	Canaã	Chã da Jaqueira
Pajuçara	Levada	Santo Amaro	Petrópolis
Mangabeiras	Vergel do Lago	Jardim Petrópolis	Santa Amélia
Cruz das Almas		Ouro Preto	Fernão Velho
Jacarecica			Rio Novo
Guaxuma			
Garça Torta			
Riacho Doce			
Pescaria			
Ipioca			
<i>RA-05</i>	<i>RA-06</i>	<i>RA-07</i>	
Jacintinho	Bened. Bentes	Stº. Dumont	
Feitosa	Antares	Clima Bom	
<i>Barro Duro</i>		Cid. Universitária	
Serraria		Santa Lúcia	
São Jorge		Tabuleiro	

Ilustração 2: Quadro da Composição das sete regiões administrativas

Fonte: Secretaria Municipal de Coordenação das Regiões Administrativas, Maceió, 2004.

Como já foi salientado, a vitória de Ronaldo Lessa, nas eleições de 1996, rompe com o conservadorismo político até então existente em Maceió e inova a gestão pública, priorizando a descentralização administrativa e a participação popular. De acordo com os teóricos do conceito de *path dependency* (dependência de trajetória), podemos chamar a atenção para o fato de que a chegada ao poder de um candidato de um partido de esquerda constituiu-se, para a história da cidade, num *momento crítico*.

A idéia de fazer um orçamento participativo começou a ser pensada e elaborada no governo Ronaldo Lessa; no entanto esse programa não foi implantado durante aquele governo, mas foi utilizado como carro-chefe na campanha eleitoral que elegeu Kátia Born prefeita da cidade. A promessa de realizar a experiência do orçamento participativo em Maceió foi bastante ressaltada no período de campanha, o que se respaldava na estrutura criada para desenvolver a administração Ronaldo e na promessa da candidata de continuar as ações do seu antecessor que, por falta de tempo, não tinham sido implementadas. Na gestão Kátia, realmente, a estrutura administrativa montada no governo anterior serviu de base para a construção da proposta do Orçamento Cidadão de Maceió, como veremos a seguir.

Em linhas gerais, faz-se necessário chamar a atenção para o fato de que a experiência anterior, em Maceió, foi importante para a possibilidade de construção de determinadas propostas e de consolidação de outras. A descentralização que foi implementada com a criação das sete regiões administrativas aproximou, de certa forma, o governo da sociedade. Na medida em que a população se dirigia à coordenação da região à qual pertencia e levava as suas reivindicações, foi se criando um hábito na sociedade de se utilizar dos mecanismos de interlocução entre as comunidades e o governo.

5.5 PROGRAMA ORÇAMENTO CIDADÃO

A partir dos anos 90, várias experiências passaram a fazer parte da história política deste país, as quais adquiriram características diversificadas, mas partiram dos principais objetivos de uma gestão participativa, ou “democrática e popular”. O orçamento participativo, experimentado em várias cidades brasileiras, mudou a vida política de algumas delas, na medida em que ampliou a participação social e o poder de decisão para grupos anteriormente excluídos do processo decisório relativo a políticas públicas.

O orçamento participativo é resultado de um processo de integração da participação da comunidade na elaboração do orçamento público, tendo como objetivo

principal trazer pessoas comuns para a discussão de como distribuir recursos para obras em seus bairros. Esse tipo de orçamento tem sido implantado especialmente nos municípios administrados por governos “progressistas”. É importante chamar a atenção para o fato de essa forma de democracia participativa ter sido reconhecida pela ONU, estando entre as quarenta práticas de administração pública mais destacadas no mundo inteiro.

Com a implantação do OP, a idéia central é que não são apenas os governantes que tomam as decisões sobre arrecadação e gastos públicos, uma vez que se abre o espaço público à participação da sociedade civil organizada, na definição de prioridades, na discussão de critérios para a compatibilização dos recursos disponíveis e na fiscalização da ação do governo. O êxito desse tipo de experiência depende muito da capacidade de organização da comunidade e da sua participação efetiva.

O processo de democratização do espaço público decisório em Maceió, iniciado por representantes do PSB, a partir da gestão Ronaldo Lessa, teve início através da introdução de um novo discurso, respaldado na democracia, da criação de novas ações concretas marcadas pela participação da sociedade civil nas decisões governamentais e, principalmente, da criação do Orçamento Cidadão.

A experiência do OP em Maceió, denominado Orçamento Cidadão, para se diferenciar do OP que se realiza nas gestões do PT, teve início com a vitória do PSB na eleição para prefeito em 1996, sendo implantado na gestão municipal em 1998, um ano depois da posse da prefeita Kátia Born (PSB). Essa experiência ainda continua sendo a principal marca da gestão da prefeita e é, inclusive, objeto de várias pesquisas desenvolvidas no estado.

O funcionamento do Orçamento Cidadão, principalmente no que diz respeito às prioridades de investimentos, recursos financeiros, forma de escolha dos delegados, organização administrativa da prefeitura em relação ao programa, seus resultados, seus efeitos sobre questões como *accountability* dos governos locais, será o que tentaremos demonstrar neste capítulo.

O Programa Orçamento Participativo foi instituído através do Decreto nº 5.753, de 10 de março de 1998, denominado Orçamento Cidadão, tinha o objetivo de assegurar a participação popular na elaboração anual da proposta orçamentária. De acordo com o decreto acima citado, esse programa é integrado por quatro órgãos da Prefeitura Municipal de Maceió, tendo cada um as suas respectivas competências: Coordenadoria Municipal das Regiões Administrativas, Secretaria Municipal de Finanças, Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenaria Municipal de Comunicação Social.

Além do Decreto nº 5.753, o Programa Orçamento Cidadão teve respaldo legal na Lei Orgânica do Município de 03-04-1990 e no plano de governo da prefeita Kátia Born, que apresentava o Orçamento Cidadão como uma prioridade, uma vez que a participação popular era uma das estratégias para consolidar o caráter socialista e ético da gestão.

É importante chamar a atenção para o fato de que o referido programa tem como estratégias metodológicas:

- a participação social / popular – o povo e o estado discutem e definem a aplicação de recursos e as políticas públicas;
- a mobilização / organização – o povo luta pelo interesse coletivo;
- a conscientização - ampliação dos conhecimentos dos problemas, causas, efeitos e busca de soluções;
- a comunicação - socialização de informações de qualidade sobre orçamento municipal e planejamento e lei de responsabilidade fiscal (FREITAS FILHA, 2003).

Segundo a coordenadora do programa (a Sra. Zilta Filha), para implantar o Orçamento Cidadão no município, a prefeitura teve que, primeiramente, realizar um treinamento com os funcionários dos órgãos participantes. Houve um seminário, com a participação do ex-prefeito da cidade de Pelotas (RS), deputado Bernardo de Souza (PSB), que narrou a experiência em sua cidade, a qual, sob o seu comando, foi uma das pioneiras do país a convocar os cidadãos para decidirem sobre a aplicação dos recursos públicos. Além desse seminário, os funcionários voltaram a se encontrar para organizar o processo de elaboração do programa, que só teve início depois de um ano e três meses de governo.

Como o Executivo municipal de Maceió, durante a gestão do ex-prefeito Ronaldo Lessa (PSB), tinha dividido a administração municipal em sete regiões administrativas, com a justificativa de aproximar o governo da sociedade e descentralizá-lo, a prefeita Kátia aproveitou essa divisão para gerenciar o processo de execução do OC. A coordenação do programa, utilizando a divisão das regiões administrativas, realizou assembléias por regiões, nas quais os participantes discutiam e listavam suas principais necessidades de investimento. Em 1998, as sete regiões administrativas realizaram 18 assembléias populares, no período de 30 de maio a 15 de agosto, para discutir o orçamento de 1999.

TABELA 2**QUADRO SÍNTESE I - 1998**

RA'S	ASSEMBLÉIAS			DELEGADOS		DEMANDAS ELENCADAS NECESSIDADES	DEMANDAS PRIORIZADAS
	N. PARTICIPANTES	QTD	N. BAIRROS P/ REGIÃO	TITULARES	SUPLENTE	MUNICÍPIO	MUNICÍPIO
1º	321	3	14	18	17	214	15
2º	369	2	6	20	17	106	12
3º	129	2	8	8	8	97	8
4º	334	2	8	16	15	217	14
5º	310	3	5	15	18	201	26
6º	282	2	2	15	10	175	8
7º	149	4	5	7	7	122	5
Subtotal	-	-	-	99	92	-	-
TOTAL	1.894	18	48	191		1.132	88

Fonte: Secretaria Municipal de Coordenação das Regiões Administrativas, 2004.

Como podemos observar pelos dados acima, no ano de 1998 participaram da primeira assembléia 1.894 pessoas, resultado diferente do da segunda assembléia, realizada em 1999, que contou com 2.952 participantes, o que destaca a presença de 1.058 pessoas a mais em relação à primeira assembléia. Nos dois anos de realização das assembléias, o número de bairros que tiveram representação foi significativo — 48 bairros em 1998 e 46 em 1999, numa cidade que conta com 50 bairros —, o que demonstra que nesse período havia uma preocupação em chamar a população e divulgar o programa.

TABELA 3

QUADRO SÍNTESE II - 1999

RA'S	PRÉVIAS			ASSEMBLÉIAS			DELEGADOS			DEMANDAS ELENCADAS		DEMANDAS PRIORIZADAS		
	QTD.	Nº BARROS	Nº PARTICIPANTES	Nº PARTICIPANTES	QTD.	Nº VOTANTES	BAIRROS	TITULARES	SUPLENTE	REELEITOS	ESTADO	MUNICÍPIO	ESTADO	MUNICÍPIO
1º	9	14	820	578	3	493	12	27	13	10	4	50	1	15
2º	6	6	205	413	2	354	6	22	8	8	1	33	1	14
3º	7	9	510	187	2	170	8	8	6	7	-	51	3	28
4º	4	9	239	305	3	275	8	15	15	7	-	45	4	19
5º	5	4	480	546	3	446	5	28	18	14	6	104	1	35
6º	5	2	546	310	2	246	2	16	11	7	-	19	1	6
7º	11	6	479	613	4	482	5	30	19	6	-	46	3	17
Subtotal		-	3.279	2.952	-	-	-	146	90	-	11	348	14	134
Total	47	50	6.231	19	2.466	46	236	59	359	148				

Fonte: Secretaria Municipal de Coordenação das Regiões Administrativas, 2004.

Após a realização das assembléias, começa o segundo momento de participação popular, denominado Fórum de Delegados (composto pelos delegados eleitos nas assembléias, na proporção de um para cada vinte moradores credenciados), no qual os representantes eleitos iriam acompanhar, fiscalizar e repassar todas as informações referentes ao programa OC. O Fórum de Delegados elege duas comissões: uma de Execução, Acompanhamento e Fiscalização, e outra de Coordenação do Fórum, compostas de 14 e 7 delegados, respectivamente.

O programa encontrou enorme dificuldade para a sua atuação e, já no segundo ano de criação, entrou em crise. Um dos problemas para a consolidação do OC foi a interferência dos vereadores, que passaram a realizar obras do programa, assim como inaugurá-las, sem fazer qualquer referência acerca da participação do OC para a construção da obra. Além disso, de acordo com uma análise realizada pela assessoria de um vereador do PT, existem reconhecidos obstáculos que justificam o fato de o esforço feito pela população para participar das assembléias e das eleições de delegados ter sido pequeno. Segundo essa análise, os seguintes aspectos limitam o avanço do OC:

1. o pequeno percentual do orçamento total destinado ao Programa Orçamento Cidadão;
2. a interferência da burocracia nos projetos sugeridos pela população;
3. a não-execução do total orçado;
4. a não-realização das obras programadas.

Além desses problemas, as entrevistas com os atores selecionados ressaltaram também que:

5. as obras do Orçamento Cidadão foram sendo apropriadas por políticos locais;
6. muitos delegados foram cooptados por partidos políticos.

De acordo com o Regimento Interno do Fórum de Delegados (05/01/2001), em seu art. 2º - “Os recursos próprios destinados à execução das obras priorizadas pela população, na forma do Art. 1º deste Regimento, deverão ser no mínimo de 20% dos recursos próprios destinados aos investimentos públicos municipais”. A análise que realizamos chama a atenção para o fato de que, apesar dessa previsão o percentual aplicado não chegou a 3% nos três anos em que o OC foi implementado e menos de 10% do orçado foi realizado.

De acordo com as tabelas abaixo, que contêm informações oficiais contidas no orçamento geral do Poder Executivo, pode-se constatar que não houve uma preocupação, por parte da prefeitura, em executar o valor destinado para o Orçamento Cidadão, que, por sua vez, tinha o objetivo de dar respostas concretas ao que foi definido nas assembleias de delegados.

Para um vereador do município, a prefeitura de Maceió apenas se utiliza de “meios aparentemente participativos com o intuito de adaptar as reivindicações a um projeto de marketing, reduzido a pequenas obras pulverizadas — a maioria sem nunca sair do papel — desvirtuando os princípios desse instrumento democrático” (CABRAL, 2001, p. 8).

Para o ano de 1999, o valor destinado do orçamento geral (R\$ 333.666.583,00) para o Programa Orçamento Cidadão foi de apenas 2,23% (R\$ 7.467.497,00). Desse valor destinado, menos de 10% foi concretizado; ou seja, dos R\$ 7.467.497,00 só foi executado um total de R\$ 528.717,00, que corresponde a apenas 7,08%.

O valor executado pelo Orçamento Cidadão em 2000 foi um pouco maior (R\$ 702.500,00), no entanto o valor destinado ao programa também foi maior (R\$ 9.998.250,00),

comparado ao do ano anterior, o que possibilitou um pequeno aumento no percentual correspondente ao valor executado (2,52%), mas novamente menos de 10% do valor orçado para o programa foi concretizado (7,02%). De um total de 144 obras previstas, o equivalente a um valor orçado em R\$ 9.998.250,00, apenas 11 foram concluídas, correspondendo a uma despesa de R\$ 702.500,00, o que significa dizer que mais de 90% das obras definidas em assembléia não foram realizadas.

Para 2001, ano em que a prefeita inicia sua segunda administração, o valor destinado ao Programa Orçamento Cidadão foi bem menor. Do orçamento geral para 2001 (R\$ 392.150.586,00), apenas 1,42% foi destinado ao programa (R\$ 5.598.250,00).

TABELA 4

Comparativo Orçamento Geral / Orçamento Cidadão

Orçamento de 1999	R\$ 333.666.583,00
Valor destinado ao orçamento cidadão	R\$ 7.467.497,00
Percentual correspondente ao valor global	2,23%
Valor do executado	R\$ 528.717,00
Percentual sobre total previsto	7,08%
Número de obras previstas	55
Iniciadas (em junho de 2000)	8
Concluídas (em junho de 2000)	5
Percentual sobre total de previstas	9,09%
Orçamento de 2000	R\$ 396.264.663,00
Valor destinado ao orçamento cidadão	R\$ 9.998.250,00
Percentual correspondente ao valor global	2,52%
Valor do executado	R\$ 702.500,00
Percentual sobre total previsto	7,02%
Número de obras previstas	144
Iniciadas (em julho de 2000)	10
Concluídas (em julho de 2000)	11
Percentual sobre total de previstas	7,63%

Orçamento para 2001	R\$ 392.150.586,00
Valor destinado ao orçamento cidadão (atualização junho-2001)	
Orçamento da Secr. de Infra-estrutura	R\$ 5.598.250,00
Percentual correspondente ao valor global	1,42%
Valor destinado ao Orçamento Cidadão (atualização junho/2001) – relatório da SEMCRA (inclui obras de outras secretarias e até ações da Secr. de Saúde, somadas ao correspondente à de Infra-estrutura)	R\$ 13.543.848,00
Número de obras (incluindo as de 98, 99 e 2000)	203

Fonte: Cartilha Fiscalizar e Propor nº 1.

Somando-se o valor destinado ao programa Orçamento Cidadão para 1999, 2000 e 2001, tem-se um total de R\$ 23.063.997,00, no entanto, conforme informações dadas por um gráfico feito pela coordenação do programa o qual demonstra os investimentos de 1998 a 2003, o valor total do executado por esse programa foi de R\$ 12.105.618,18. Esse valor corresponde à soma dos recursos próprios da prefeitura com outros recursos investidos para a realização das obras.

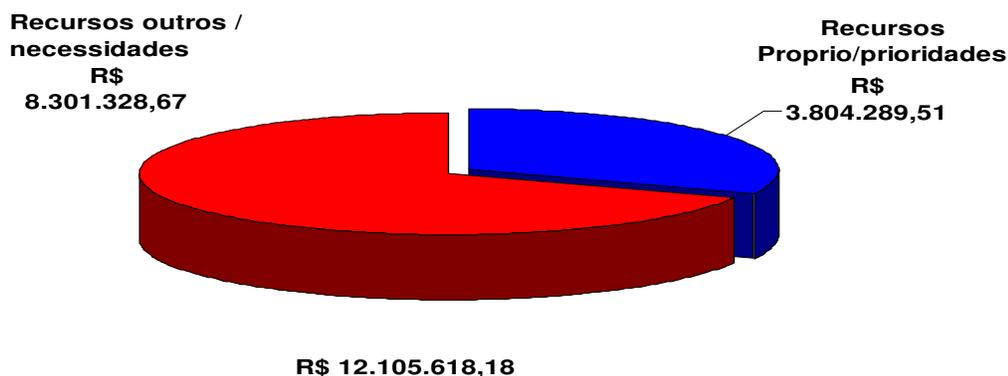


Ilustração 3: Gráfico Demonstrativo de Investimentos 1998-2003.

Fonte: Secretaria Municipal de Coordenação das Regiões Administrativas, Maceió, 2004.

A avaliação feita por diferentes segmentos, em relação ao Orçamento Cidadão, é contraditória. A prefeitura tem uma avaliação positiva do programa OC, enquanto a própria coordenação deste, vereadores da bancada da prefeita e representantes da comunidade (delegados) reclamam da falta de apoio para a sua plena consolidação, do pequeno percentual destinado para o programa, da não-realização das prioridades elencadas nas assembléias, da morosidade e da inexistência de prestação de contas por parte da prefeitura, entre outros problemas.

Diante disso, partimos do princípio de que a prefeitura adotou, sim, no seu discurso e no aparato institucional, as inovações que fazem parte de uma gestão democrática e participativa, mas a prática mostra que, na realidade, a participação popular na administração municipal de Maceió foi um processo que, no início do programa, começou a existir, mas não foi sendo reforçado e estimulado pela gestão para ter continuidade. Podemos dizer que, durante o segundo mandato da prefeita Kátia, sérias dificuldades foram encontradas para se consolidar a experiência. O não-cumprimento das demandas priorizadas durante as assembléias que ocorreram em 1998 e 1999 foi rompendo a confiança que havia no governo.

A partir de 2000, o OC deixou de realizar as assembléias populares, uma vez que nem mesmo as obras priorizadas em 1998 tinham sido concluídas. A gestão Kátia, que incorporou no seu discurso e no seu aparato institucional legal, político e administrativo a democracia participativa, na prática não conseguiu consolidá-la, uma vez que traços da política tradicional continuaram a predominar durante a sua administração.

A implantação do OC em Maceió se deu de forma positiva, existindo num primeiro momento uma participação direta da população na definição de parte dos recursos públicos, assim como uma disposição do governo para que esse programa se consolidasse, sendo fundamental para a sua continuidade a credibilidade por parte da população, que seria definida com o cumprimento das obras pela prefeitura ao longo do ano. No entanto, como isso não ocorreu, o programa sofreu um grande desgaste, deixando a desejar, em termos de realizações.

No governo Kátia, faltou vontade política para dar continuidade ao Programa Orçamento Cidadão, um programa que era estruturado a partir do padrão realizado no Brasil e que contou com um número significativo de participantes nos momentos de realização das assembléias, com a eleição de delegados, entre os outros passos para a sua realização. A partir do segundo ano de implantação, o programa começou a encontrar problemas e a não corresponder à confiança depositada pela população que participara das assembléias (1998-1999). Como ressalta a coordenadora do programa (FREITAS FILHA, 2004, p. 8),

realmente, não há um real entendimento da importância de um programa desse como o orçamento participativo. Os gestores eles não têm o real conhecimento do que venha a ser esse programa e qual é a importância dele. Então, por não ter esse real conhecimento, eles não dão o devido valor, a partir do momento que qualquer coisa que sobrar, se faz, se não sobrar, não se faz. Então assim, não há a valorização mesmo, querer que aconteça. [...] E, por outro lado, tem a fatia da própria comunidade: as pessoas não têm o entendimento do que é ser público, de que o dinheiro público advém dos seus impostos e que ele tem que ser revertido na melhoria da cidade, em prol da qualidade de vida das pessoas, e aí, por ser dessa forma, eles não se organizam e eles não lutam pra que realmente esse percentual ele seja maior, que seja aplicado um percentual maior. Então, aí, tem o lado da comunidade e tem o lado dos gestores. E uma coisa assim que eu pude observar também com relação ao gestor, também tem uma dificuldade que eu senti muito grande é dos próprios secretários, porque [...] os secretários que ali estão às vezes eles não estão realmente com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população, na verdade eles estão ali numa missão, que é um interesse de uma sigla partidária ou de uma pessoa ou de um político, eles não estão com o interesse no social. Então, a gente teve muitos problemas. [...] Então tem essa questão da falta, às vezes, de entendimento do gestor, a falta dele priorizar o orçamento participativo, não priorizar por não ter o real entendimento da importância do orçamento participativo, apesar de ter um discurso em que o orçamento participativo viria consolidar uma gestão participativa e democrática. O discurso todos têm, mas a prática é totalmente diferenciada.

A representante da UFAL no Conselho da Cidade salienta que o Orçamento Cidadão de Maceió

foi uma instância de participação nos poucos momentos que ocorreu e eu acho que o único. Mas, assim, uma participação muito reduzida, muito acessória, muito de fachada: ele não se estabeleceu, a participação não se institucionalizou nesse governo de jeito nenhum. [...] A participação foi uma farsa que se construiu e que serviu muito pro *marketing* político, muitas lideranças comunitárias foram cooptadas [...], muitas lideranças comunitárias, e é muito difícil você brigar com isso, porque imagina: alguém que fazia liderança comunitária não tem salário, de repente está com um salário na sua mão, então, você conhece, os processos de cooptação são poderosíssimos [...] Quer dizer se houve naquele momento um germe de participação, de mobilização, de organização de comunidade diferenciado e que pode até ter sido provocado por esse chamamento do orçamento participativo, ele foi altamente controlado na hora em que essas lideranças foram cooptadas (LINS, 2004).

No que diz respeito ao Programa Orçamento Cidadão, a opinião de um representante da sociedade civil no Conselho Municipal de Saúde é a seguinte:

Sobre o orçamento cidadão, se for verdadeiro funciona, mas da forma que foi feito aqui não. [...] Porque eu já te disse no início: pra mim o orçamento

cidadão... Olhe, o montante de recurso não chegava a 1%, no primeiro mandato não chegou a 1%, a primeira vez; a segunda vez não chegou a 3% do orçamento. De todo aquele montante que foi destinado aquilo foi gasto zero, zero não sei quanto. Então a maioria disso foi feito, quando foram feitos esses cálculos, de todas as planilhas e todas aquelas questões com relação aos técnicos da SOMURB, isso foi feito em algumas áreas. Aqui foi feito algumas coisas, porque a gente já tinha encaminhado um processo e outras questões, mas, na sua totalidade, não prevaleceu a vontade daqueles que discutiram tanto o orçamento cidadão, até porque era como delegados, tinha delegados que representam aqui, que representavam não sei aonde, não sei aonde [...] ela, a pprefeita, ainda andava de ônibus com o pessoal para mostrar, mas na realidade não surtiu o efeito que ela imaginou que fosse. [...] Pra mim aquilo foi uma enganação da população. Foi tentar mostrar uma coisa que na realidade não foi, foi outra; pra mim foi isso (SAMPAIO, 2004).

É importante salientar que a própria coordenadora do Orçamento Cidadão durante todo o primeiro mandato da prefeita Kátia nos chamou a atenção para a cooptação de lideranças comunitárias no governo Kátia, que, para ela, foi um dos problemas enfrentados pelo programa. Diz ela:

infelizmente, é uma coisa assim que ficou muito claro, a questão dos próprios delegados estarem cooptados; então era muito complicado, a gente teve muito problema. Por exemplo, a obra estava sendo feita, obra do orçamento cidadão, aí chegar algum delegado e dizer: “Olha, é o vereador tal que está fazendo”, quando na verdade não era. Então, isso pra gente era muito complicado, gerava um descrédito maior. Não bastava o tempo que tinha sido passado pra poder fazer aquela obra e ainda quando está sendo feita, chega uma pessoa lá e bota uma faixa que era o vereador tal que estava fazendo (FREITAS FILHA, 2004).

Diante de vários problemas que foram surgindo a partir da criação do Orçamento Cidadão os quais emperraram o desenvolvimento do programa, a coordenadora pediu demissão e se afastou. Isso só aconteceu porque, como ela diz,

cheguei a um ponto que eu não estava tendo condições mais de trabalhar, porque as condições não eram permitidas. Porque eu não ia me “corromper” e eu não ia mentir mais para o povo, brincar de fazer orçamento participativo [...] Corromper no sentido de, por exemplo, eu digo corromper, talvez seja até pesada a palavra, mas no sentido de ter que dizer ao povo que iria fazer isso e de repente não ia ser feito, mas quem estava pedindo pra que eu dissesse isso era alguém que estava por trás de uma sigla partidária. Tanto é que me foi dito o seguinte: “Você enquanto técnica não fica a desejar, mas você enquanto articuladora política é uma negação [...]” (FREITAS FILHA, 2004).

Em seu depoimento para a autora, a coordenadora exemplifica vários problemas.

Vejamos um deles:

...Tipo assim, vai ser destinado 560 mil, a gente ia fazia reunião [...] e coisa e tal. [...] Quando chegava na hora — “o recurso não vai ser possível ser viabilizado”. — “Está brincando! [...]” — “Mas vai ser possível isso”, aí diminuía o recurso [...], ai era brincadeira. Nisso você chamava o povo, você discutia... Mas quando a gente via se criava um outro projeto com um outro nome, onde ali estavam contidas obras do orçamento cidadão que eram executadas. Como é que tinha dinheiro para criar novos projetos, pra executar obras que eram do orçamento cidadão e as do orçamento cidadão não eram feitas? Aí fica difícil trabalhar dessa forma. É muito complicado. [...] Eu acho que desde o início era uma farsa. Eu que não queria acreditar, enxergar isso; eu fui muito ingênua, como eu não tava habituada com esse tipo de relação. Então pra mim era até inacreditável; eu não admitia nem que fosse cogitada uma coisa dessas, eu não acreditava. Mas, ao longo dos anos, [...] foi isso que eu cheguei à conclusão, infelizmente eu estava nesse processo, mas não me sinto conivente, em nenhum momento eu me sinto conivente. [...] As lideranças comunitárias, infelizmente, hoje eu digo infelizmente, infelizmente, porque realmente eles não são representantes da comunidade. [...] A maioria já são cooptadas, a maioria já fazem parte de partido; não só do PSB, mas de outros partidos, já estão com outros interesses, já querem mudar o foco da história [...] Eu não vejo um lado participativo na gestão Kátia... Eu não sei o que ela entende o que seja participar. O meu conceito de participação é outro. É você realmente participar de fato e de direito e você ter retornos. [...] A gente teve uma participação consultiva, não teve uma participação deliberativa e fiscalizadora [...] E quando as lideranças passam a ser fiscalizadores logo é cooptada, logo, logo é marginalizada. Então ela é chamada e incorpora o grupo ou então ela é repelida e queimada em todos os lugares (FREITAS FILHA, 2004).

Conforme os depoimentos podemos concluir que o Programa Orçamento Cidadão não se realizou da forma como foi pensado, mas, em termos institucionais, constitui-se num avanço. Isso porque ele não era um simples programa; supunha uma normatização, leis municipais, reconhecimento da participação da sociedade nas assembléias e os seus representantes eram eleitos como delegados, o que requeria uma base institucional mais sólida para a sua realização.

Capítulo 6



*Natal: exemplo de gestão
participativa?*

6 NATAL: EXEMPLO DE GESTÃO PARTICIPATIVA?

6.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE NATAL

atal, assim como Maceió, também está localizada no litoral nordestino, e possui uma área total de 169.9 km². Segundo informações do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Perfil Municipal), o município possuía, em 2000, uma população total de 712.317 habitantes, 100% localizada em área urbana. Segundo o Atlas (2000), o índice de pobreza de Natal naquele ano era de 28,7%³¹, diferente de Maceió, que apresentava um índice de 38,8%.

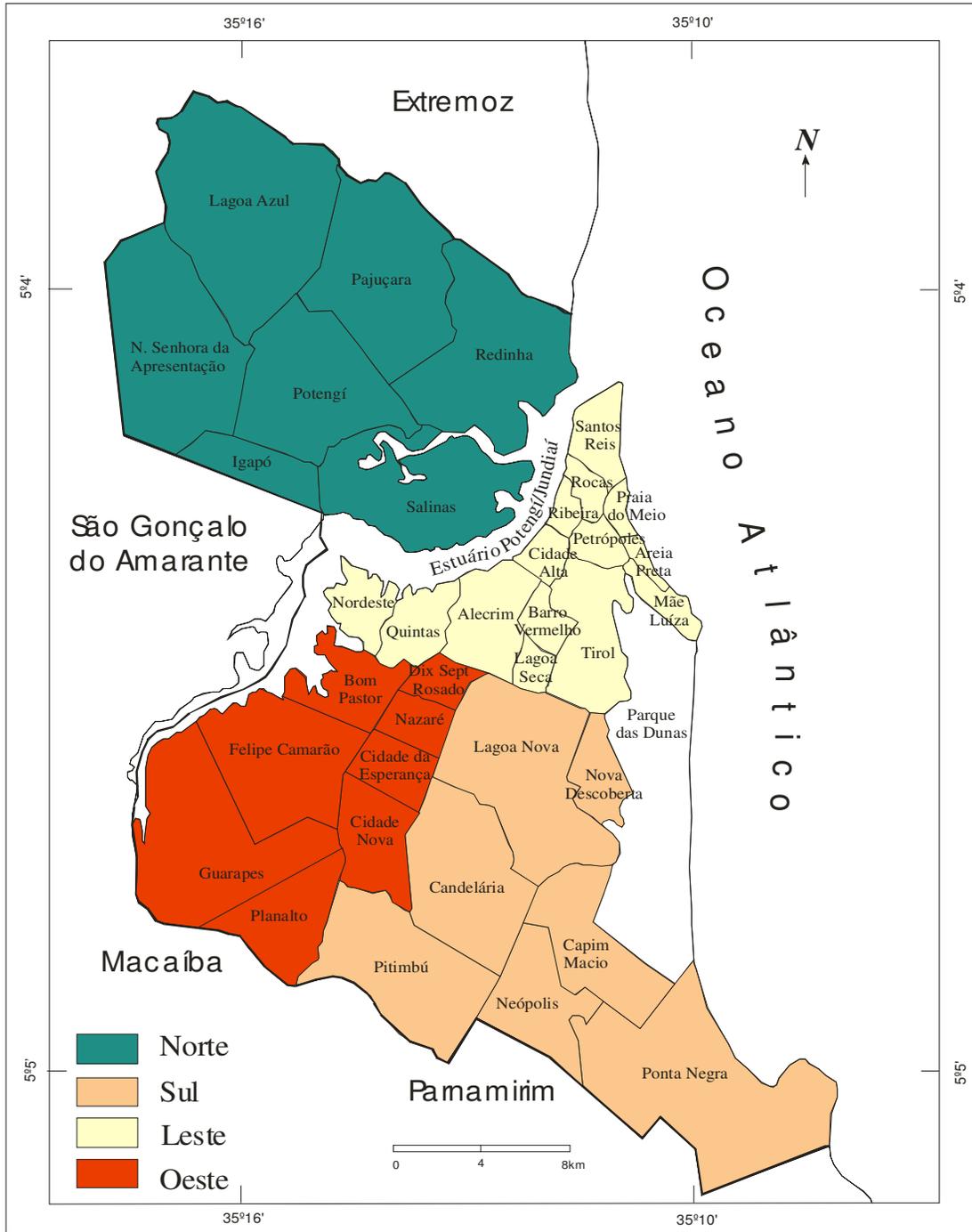
No que se refere à desigualdade social, podemos dizer que o Índice de Gini passou de 0,60 em 1991 para 0,64 em 2000. Nos últimos anos, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Natal cresceu 7,50%, passando de 0,733 em 1991 para 0,788 em 2000 (Atlas, 2000). Em relação aos outros municípios do Brasil, Natal ocupa a 838^a posição, considerada uma situação boa, frente aos demais municípios brasileiros.

A capital do Rio Grande do Norte apresenta uma configuração socioeconômica diferente da de Alagoas. Por ser uma cidade que se caracteriza, do ponto de vista econômico, pela predominância do setor terciário e onde o serviço público aparece como o grande empregador, pela alta concentração de unidades militares, repartições federais, estaduais e pela importância da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como absorvedora de mão-de-obra qualificada, Natal é uma cidade onde o setor médio é preponderante.

É interessante chamar a atenção para o fato de que Natal sofreu uma enorme transformação com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, que teve um importante papel para o desenvolvimento da cidade, uma vez que esta serviu de ponto estratégico-militar: foi base das forças armadas norte-americanas e brasileiras. Isso intensificou o fluxo migratório para a capital, que passou a concentrar população civil e militar, de modo que as atividades comerciais e os serviços geraram crescimento econômico, além de desencadear um processo de especulação imobiliária urbano.

³¹ A pobreza foi medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 75,50, equivalente à metade do salário mínimo vigente em agosto de 2000.

Município de Natal



Fonte: Mapa base IBGE, 2002.
 Ilustração 4: Mapa de Natal.

A partir de 1941, quando tem início a instalação de bases militares, a cidade é completamente modificada, com a chegada de grande contingente de militares e civis. As bases militares atraíam a população que estava à procura de emprego civil ou militar e aumentavam a circulação de dinheiro na capital. Somando-se às questões socioeconômicas que surgiram com a eclosão da guerra, faz-se necessário salientar que Natal, além de receber a população militar e civil, recebeu também centenas de pessoas vítimas da seca de 1942 no Rio Grande do Norte, o que demonstrou o despreparo da cidade para absorver esses contingentes. A cidade não tinha disponibilidade de moradias, de infra-estrutura urbana (transportes, hotéis, pensões), de abastecimento e defesa civil, entre outros aspectos. No entanto, durante o período de guerra, o comércio local e toda a estrutura urbana da cidade desfrutava de uma situação nunca vista em sua história.

Natal é uma cidade que desenvolve atividades eminentemente urbanas (setores secundário e terciário), e a Segunda Guerra Mundial foi um acontecimento que “favoreceu” seu desenvolvimento econômico, ainda que as repercussões desse evento não tenham mudado as tendências da economia da cidade, como diz Clementino (1995, p. 222): “com tal oportunidade, o velho capital mercantil fortaleceu-se, em sua ambigüidade”.

No Rio Grande do Norte, a partir da década de 70, foi o crescimento das atividades secundárias e terciárias que impulsionou o processo de urbanização. Como salienta Clementino (1995, p. 298), em 1980,

66% dos novos empregos urbanos foram terciários, quando a participação desse setor era de 73,5% sugere que o crescimento industrial concentrado em Natal, contribui em parte para reduzir o alto peso que, historicamente, tem o emprego público na dinâmica da economia urbana de Natal, seja através do assalariamento (emprego direto), de cunho normativo, seja indireto, através do gasto público. Essa ação (ou intervenção) do Estado caracteriza Natal como uma cidade eminentemente terciária e prestadora de serviços.

Na região Nordeste, a partir da década de 1970, até o ano 2000, o Rio Grande do Norte foi o estado que mais cresceu (6,7 vezes contra o crescimento de três vezes dos estados nordestinos - CLEMENTINO, 2003, p. 389). Esse desempenho tem como justificativa o surgimento de novas atividades que passaram a ganhar importância na formação do produto e da renda do estado. Até os anos 60, o Rio Grande do Norte caracterizava-se como um estado pobre e atrasado, que não tinha uma participação significativa na economia do país. No entanto, a partir da década de 70, foi contemplado com iniciativas de políticas governamentais tanto estaduais como federais que transformaram sua estrutura produtiva. Cabe destacar que a

SUDENE, através dos incentivos fiscais, exerceu um importante papel nas mudanças que ocorreram na economia norte-rio-grandense. Foram modernizados os processos de extração da scheelita e do sal marinho (final dos anos 60), foi incentivada a criação de um pólo têxtil e de confecção no entorno de Natal e a agricultura de exportação.

No que diz respeito aos aspectos setoriais, as mudanças estão diretamente relacionadas com o crescimento das atividades industriais, principalmente a indústria tradicional (têxtil e confecções, e alimentos). O parque industrial de Natal, a partir dos anos 70, passou por significativas transformações, que o modernizaram, alterando substancialmente sua estrutura (transformou-se num complexo industrial moderno).

Durante o processo de modernização (conservadora) da agricultura brasileira, ocorreram importantes mudanças na agricultura local, a exemplo do que ocorreu em todo o país. Essa modernização³² foi acompanhada, de uma certa forma, pela modernização industrial. No entanto a capital potiguar se destaca, em nível nacional, pela importância do setor terciário (comércio e serviços), que, como afirma Clementino (2003, p. 392), “vem desde então se evidenciando como uma grande potencialidade para a capital e o seu entorno”.

É importante salientar que várias atividades econômicas despontaram no estado, a partir dos anos 80, as quais vêm desempenhando um importante papel para o seu desenvolvimento econômico. Dentre essas atividades, ou como denomina Clementino (2003, p. 394), essas *manchas de dinamismo*, apresentam-se: “o pólo de fruticultura irrigada Açú/Mossoró; o pólo têxtil e de confecções de Natal; o pólo turístico do litoral potiguar (projetos Rota do Sol e Costa das Dunas); a área da Bacia Potiguar (petróleo e gás natural) e mais recentemente o segmento da carcinocultura”.

Diferentemente de Alagoas, o Rio Grande do Norte nunca foi um estado açucareiro. A economia do Rio Grande do Norte não é uma economia centrada na produção da cana-de-açúcar, com a existência de um complexo canavieiro, como em alguns estados nordestinos. Outras importantes atividades econômicas passaram, paulatinamente, a exercer um papel relevante na formação do produto e da renda estadual. Dentre elas, deve-se destacar a exploração e produção do petróleo, através da Petrobras³³, empresa em expansão no estado desde os anos 70 e que, nas duas últimas décadas, transformou o estado do Rio Grande do Norte no segundo maior produtor de petróleo do país e o primeiro em terra. Daí por que o petróleo constitui uma das principais atividades econômicas desse estado.

³² A respeito disso, ver, por exemplo, Maria do Livramento Miranda Clementino (2003), citada na referência.

³³ É importante salientar que, além da Petrobras, outras empresas nacionais e transnacionais já estão no Rio Grande do Norte para trabalhar na exploração de petróleo e na produção de energia.

Uma das atividades que mais cresceu, dos anos 80 para cá, no estado foi o turismo. Essa atividade tem se destacado na economia potiguar desde a implantação da Via Costeira (estrada que faz a ligação das praias do perímetro urbano de Natal a Ponta Negra e que concentra uma grande rede hoteleira). A partir de 1985, ocorre na capital do Rio Grande do Norte um verdadeiro *boom* turístico. Segundo as estatísticas locais, o turismo tornou-se o responsável por um terço das rendas estaduais e o principal responsável pela sustentação do emprego e da ocupação. Nas duas últimas décadas, a cidade do Natal registrou um avanço considerável em termos de modernização nessa área, avanço que está diretamente relacionado às iniciativas governamentais em cada vez mais explorar esse potencial da capital.

6.2 HISTÓRIA POLÍTICA RECENTE E TRAJETÓRIA POLÍTICA DA GOVERNANTE

O Rio Grande do Norte foi um dos primeiros estados da região Nordeste a sofrer a interferência do governo federal para que uma mudança, no sentido de renovação dos quadros políticos do partido governista, fosse feita, o que aconteceu, sem grandes conflitos entre a elite local e sem rupturas, em 1974.

A indicação do Dr. Tarcísio Maia para o governo do estado em 1975 foi uma decisão tomada pelo poder central, com o objetivo de criar novas bases de sustentação política para o partido governista no estado do Rio Grande do Norte, uma vez que o partido situacionista havia sofrido uma derrota nas eleições para o Senado em 1974, quando o deputado Djalma Marinho foi derrotado por um candidato do antigo MDB, o Sr. Agenor Maria, que era um homem até então sem passado político, ao contrário do deputado que perdeu a eleição, uma figura de grande expressão no partido governista.

O governador Tarcísio Maia assumiu o governo com um objetivo bem definido, qual seja, firmar-se como uma nova liderança política do estado, com capacidade de articular o projeto de renovação política que o partido governista pretendia realizar. Tarcísio Maia foi sucedido por Lavoisier Maia (PDS), seu primo, que contou com o apoio do general Golbery do Couto e Silva, principal “padrinho” de sua indicação, em 1978. Com essa indicação, entra no cenário político do estado a Sra. Vilma de Faria Maia, na condição de primeira dama. No governo de Lavoisier, Vilma desenvolve um trabalho social à frente de um programa de voluntários que rompia, um pouco, com o esquema filantrópico que caracteriza os trabalhos assistenciais das primeiras damas no Brasil e que se baseava na parceria com as organizações de bairro.

Em 1979, José Agripino Maia, filho de Tarcísio, é indicado prefeito de Natal, com um novo discurso, compatível com a política naquele momento. A partir de 1975, a ação do Estado brasileiro no campo social foi marcada por uma visão “modernizada” do exercício do poder político, a qual foi respaldada no discurso do novo, que incluía a apresentação de novas estratégias e de novos atores que passaram a ocupar o cenário político nacional. Naquele momento, o Nordeste brasileiro, em especial a cidade de Natal, foi contemplada com um número significativo de programas sociais.

Com o II PND, o Estado brasileiro adota o discurso da participação popular e surgem programas sociais que tinham como objetivo neutralizar a força dos movimentos sociais que começaram a emergir em todo o Brasil, assim como dificultar o aparecimento de lideranças de oposição, uma vez que o PMDB vinha aumentando sua importância no cenário político.

Nesse contexto, a indicação dos prefeitos das capitais, em 1979, assume uma outra dimensão, pois os novos governantes teriam que atender, simultaneamente, ao projeto político modernizador do Estado central e aos interesses dos grupos políticos tradicionais locais. Os indicados eram políticos vistos como independentes das velhas oligarquias e tinham grandes ligações com o governo federal, que passou a investir com maior intensidade na região. Com a implantação dos programas de habitação popular, inicia-se, na região Nordeste, um aumento significativo no número de conjuntos habitacionais. Em Natal e João Pessoa, por exemplo, entre 1978 e 1985, como ressalta Andrade (1993, p. 41), “aumentou em mais de 1/3 o número de unidades habitacionais destas cidades, reorientando o processo de expansão do sítio urbano”.

Em Natal, o governo de José Agripino Maia, utilizando o discurso da participação popular como uma prioridade de sua administração, possibilitou que o projeto político desenvolvido pelo governo central, para manter sua legitimidade, fosse realizado com sucesso, mascarando a realidade da exclusão.

Do ponto de vista da distribuição de recursos, o governo José Agripino foi aquinhado com uma grande fatia do bolo. Uma grande parte dos programas da política urbana do período da transição foi implantada em Natal. Essa capital nordestina foi sede das experiências pioneiras dos seguintes programas: PNCSU (Programa Nacional de Centro Social Urbano); PROFILURB (Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados); FICAM

(Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social) e PROMORAR (Programa de Erradicação de Sub-habitação)³⁴.

Em 1982, José Agripino é eleito governador do Rio Grande do Norte, pelo PDS, e com ele a Sra. Vilma de Faria Maia, ex-primeira dama do estado assume a Secretaria Estadual do Trabalho e Bem-estar Social, onde realiza um importante trabalho na área social e dá início a sua trajetória política.

Durante o período em que esteve à frente dessa secretaria (1982 a 1985), ela se destacou pela capacidade de trabalho e pela habilidade política, tornando a experiência "participativa" dos governos militares, no Rio Grande do Norte, mais significativa do que a desenvolvida na gestão anterior e, através do seu trabalho nos bairros em parceria com as lideranças comunitárias, foi possível estabelecer uma relação de proximidade com a população.

O carro-chefe da atuação da secretária Vilma foi o projeto denominado CRESCER, cuja fonte principal de recursos era o BNH. Esse projeto era direcionado aos bairros da periferia da cidade com o objetivo de organizar a comunidade para que esta participasse, assumisse o seu papel, tornando-se co-participante do processo de desenvolvimento do bairro. Como afirma a secretária, “a concepção inicial do projeto era provocar mudanças naqueles bairros desorganizados socialmente. Em todos os sentidos. Não só em relação à habitação, mas em relação à própria organização da comunidade” (Maia, 1988).

É interessante chamar a atenção para o fato de que Vilma sempre demonstrou interesse pelas questões da área social, as quais sempre estiveram relacionadas a sua imagem. Uma das características da sua gestão à frente da secretaria foi o trabalho de proximidade com a população nos bairros. A sua “marca” é o trabalho junto com a população mais carente, o trabalho nos bairros, que resulta hoje na conquista de votos e na formação de uma base comunitária forte, que ajuda a manter a governabilidade em sua administração.

A partir do trabalho junto à população da periferia da cidade e do seu desempenho dentro do movimento associativo urbano, Vilma conseguiu resultados positivos em relação à aproximação do governo com as comunidades. A importância do seu trabalho na área social foi reconhecida pela comunidade, o que se revelou no lançamento de sua candidatura a prefeita de Natal em 1985, fruto de uma iniciativa das lideranças comunitárias, principalmente as lideranças da periferia, que formaram um movimento denominado "Aliança Comunitária", com o objetivo de eleger a secretária prefeita da cidade. Vilma também obteve o apoio do

³⁴ Ver, por exemplo, Andrade (1997).

esquema governista para sair candidata nas eleições diretas para prefeito em 1985, quando foi derrotada por Garibaldi Alves Filho, do PMDB.

No ano seguinte, em 1986, foi eleita deputada federal constituinte, pelo antigo PDS, seu partido de origem, sendo a constituinte mais bem votada no Rio Grande do Norte e a primeira mulher deputada federal desse estado. Sobre isso, diz ela: “foi aí que começou realmente a minha vida pública de independência, porque eu tinha um mandato. Cheguei lá na Constituinte e disse: ‘Bem, agora eu vou me definir ideologicamente, vou ver para onde eu vou’” (FARIA, 1997).

Em 1988, Vilma filiou-se ao PDT e elegeu-se prefeita de Natal, derrotando Henrique Alves, do PMDB, e destacando-se no cenário político nacional como a primeira mulher dessa capital a exercer tal cargo político.

Em 1992, já separada de Lavoisier Maia, deixa o PDT e entra no PSB, seu partido atual. Em 1993, ajuda a eleger o seu sucessor, Aldo Tinôco, do PSB, rompendo com ele no primeiro ano de administração. Candidata-se ao governo do Estado em 1994, perdendo novamente para Garibaldi Alves Filho. Nessa eleição, a candidata do PSB se apresenta ao eleitorado como alternativa aos dois principais grupos políticos do estado, representados naquele pleito pelos candidatos Garibaldi Alves (PMDB) e Lavoisier Maia (PFL), seu ex-marido.

Em 1996, Vilma candidata-se novamente a prefeita de Natal, derrotando a deputada estadual Fátima Bezerra, candidata do PT, no segundo turno das eleições. As duas representavam partidos políticos identificados com possibilidades de renovação do poder, ainda que a candidatura de Vilma tivesse o apoio de forças tradicionais. Naquele pleito, a candidata Vilma de Faria recebeu apoio de diferentes forças partidárias, dentre elas o PFL, liderado por José Agripino Maia, fato que constituiu um dos alvos de crítica durante a campanha. Opositores argumentavam que sua candidatura era um reforço ao passado oligárquico. No entanto a candidata do PSB procurava mostrar-se como uma força política alternativa. Ela era portadora, novamente, de um discurso de independência, que se fundamentava nas rupturas realizadas, nas mudanças partidárias e na esfera da vida privada.

Na campanha de 1996, a prefeita explorou a condição feminina como uma das estratégias eleitorais. São várias as situações em que essa condição aparece: “interpelações discursivas dirigidas às mulheres, convocações de rituais específicos à categoria mulher ou afirmação de valores considerados tipicamente femininos” (BARREIRA, 1998, p. 146). A prefeita fazia referências à mulher como portadora de atributos de significativa importância

para o desempenho das atividades públicas, durante os diversos comícios realizados ao longo da campanha.

Um outro traço importante a destacar como estratégia de campanha utilizada pela candidata Vilma era a divulgação de uma imagem de mulher "guerreira, corajosa e de palavra", com uma história de coerência e lutas nos mandatos que exerceu.

Contudo a condição feminina por si só não poderia ser a estratégia política mais importante nas eleições de 1996, já que no segundo turno dessa eleição a disputa pelo poder envolvia outra mulher. O elemento mais forte usado durante a campanha foi, então, o "sucesso" alcançado na sua primeira administração (1989-1992). É interessante ressaltar que Vilma, no final daquele mandato, obteve 92% de aceitação popular³⁵, o que demonstra uma avaliação positiva da população em relação à sua capacidade de administrar a coisa pública. Assim, o elemento mais explorado politicamente durante a campanha, para diferenciar as candidatas, foi a performance de Vilma como prefeita de Natal. O seu discurso estava voltado também para sua experiência e competência. Como ela havia sido avaliada positivamente pela população, a referência a obras realizadas na cidade durante a sua administração constituiu o argumento central que utilizou para promover sua campanha.

Em todos os seus discursos, Vilma fazia referência à importância da descentralização das ações governamentais, à necessidade de se fazer uma administração compartilhada com a sociedade, dentro dos princípios estabelecidos na nova Constituição, o que encontrava respaldo no programa de governo apresentado à população ao longo da campanha. O aumento da participação da sociedade, para ela, criava possibilidades de um desempenho efetivo de qualquer governo, concretizando a democracia em sua forma plena.

Dentro da estratégia de realizar uma administração com altos índices de aprovação popular, a exemplo do que ocorrera em sua primeira gestão, ela prometeu, ao longo da campanha, continuar com os mesmos princípios que nortearam o seu governo anterior. Ela afirmava o seu compromisso político com a população de Natal, de 1997 a 2000, baseado em dois princípios básicos — melhoria da qualidade de vida e participação democrática —, os quais contemplavam indicações de ações que seriam desenvolvidas durante a sua administração.

³⁵ Fonte: FRANCISCO, Paulo. Vilma: eu tenho a melhor proposta. **O Poti**, Natal, 13 de out. 1996, Política, p.03.

Na campanha de 1996, a prefeita também colocou sua candidatura como alternativa de ruptura com a gestão de seu antecessor, ex-aliado político, que sofreu um intenso processo de desgaste em sua administração.

Em novembro de 1996, Vilma de Faria elege-se prefeita da cidade do Natal, tornando-se a primeira mulher a assumir o Executivo municipal por duas vezes. A coligação PTB-PCB-PFL-PSB-PV, formada para a eleição da prefeita, contou com a presença de partidos conservadores, que passaram a ocupar cargos durante o governo. Além desses partidos, os próprios familiares da prefeita ocuparam um número expressivo de cargos. Entre os nomeados, em 1º de janeiro de 1997, para exercerem 23 cargos comissionados, cinco eram familiares da governante. O PSB, partido da prefeita, ocupou várias secretarias e os demais partidos também foram contemplados com cargos, embora em um número menor.

Os resultados eleitorais de 2000 reafirmaram a liderança política de Vilma de Faria, que, pela terceira vez, chega à prefeitura (a segunda consecutiva), com uma vitória definida no primeiro turno das eleições, confirmando os resultados das pesquisas eleitorais realizadas durante a campanha. Vilma obteve 178.016 mil votos, o equivalente a 57,71% dos votos válidos. Assim, ela conquista o seu terceiro mandato para a prefeitura de Natal com uma maioria superior a 87 mil votos sobre Fátima Bezerra, sua principal adversária, o que demonstra a preferência da população pela continuidade do seu trabalho. Esse resultado permitiu à prefeita Vilma continuar à frente do Executivo municipal, entrando para a história do Rio Grande do Norte como a primeira e única mulher que por três vezes exerceu esse cargo.

Para Vilma, a sua liderança política está diretamente relacionada com o trabalho que foi desenvolvido por ela ao longo do exercício do seu segundo mandato de prefeita da cidade. Diz ela:

A liderança depende exatamente do trabalho, das posições, das idéias, principalmente da coerência entre o que você fala, entre o discurso e a prática. Eu acredito que o meu comportamento tem sido correto com a população de Natal e por isso essa população confia em mim; é tanto que me elegeu já pela terceira vez prefeita de Natal (FARIA, 2000).

Durante a campanha municipal de 2000, todas as pesquisas divulgadas na cidade pelos principais institutos de pesquisa confirmavam o favoritismo da candidata do PSB, que era avaliada com altos índices de aceitação popular, não tendo em nenhum momento saído dessa posição nem mesmo tendo diminuído o seu percentual de aprovação frente aos demais candidatos.

As pesquisas de intenção de voto realizadas sempre anunciavam que não haveria segundo turno em Natal, uma vez que a candidata à reeleição da coligação Unidade Popular a favor de Natal sempre manteve uma diferença significativa sobre as suas principais adversárias, a candidata da coligação Frente Popular de Natal, deputada estadual Fátima Bezerra (PT), e a da coligação Vontade do Povo, vereadora Sonali Rosado (PSDB), esta última apoiada por dois líderes políticos importantes do nosso estado, o senador José Agripino Maia, do PFL, e o senador Geraldo Melo, do PSDB.

A prefeita Vilma, por sua vez, contava com o apoio do governo estadual, que tinha à frente Garibaldi Alves Filho, do PMDB. Para a sua reeleição, Vilma não contou com o apoio do senador José Agripino, que, ao longo de toda a sua trajetória política sempre foi um forte aliado, dada a importância do senador na história política do estado do Rio Grande do Norte. Nessa eleição ela se alia ao seu principal adversário até então.

As vantagens da aliança política firmada com o governador Garibaldi com vistas à reeleição funcionaram para fazer a diferença entre Vilma e seus adversários. Isso porque a parceria administrativa e política firmada entre a prefeitura e o governo do estado permitiu a exploração de um discurso voltado para as vantagens de se trabalhar com o apoio do governo, para realizar muito mais em benefício da população. A prefeita afirmava:

Eles (os adversários) sabem que a minha experiência e a minha capacidade de trabalho, junto com o governador Garibaldi Alves Filho, vão permitir que nos próximos quatro anos nossa cidade receba mais investimentos de infra-estrutura e nossos programas sociais sejam ampliados para atender um maior número de pessoas (FARIA, 2000).

O resultado das eleições confirmou as pesquisas. A cidade do Natal passou a contar com a Sra. Vilma Maria de Faria à frente do Executivo municipal, em seu terceiro mandato, cumprido pela metade, devido à conquista do cargo de governadora do estado do Rio Grande do Norte nas eleições de 2002. Dando continuidade a sua trajetória política, Vilma disputou, nessas eleições, o governo do estado e venceu as eleições, demonstrando a sua incontestável liderança.

Como, durante toda a administração e mais ainda no último pleito eleitoral, o projeto que foi o carro-chefe da prefeita Vilma foi o Nosso Bairro Cidadão, programa da área social, a presente pesquisa centrará sua atenção nesse programa desenvolvido no município de Natal, com a finalidade de analisar o entendimento da prefeita em relação à participação

social em seu governo, o que exigiria uma sociedade organizada, mobilizada e interessada em partilhar as decisões públicas.

6.3 ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE

Em decorrência de sua estrutura populacional, a classe média teve um importante papel na história política de Natal. Foi a partir dessa camada social que começou a surgir, mesmo de forma desorganizada, uma certa mobilização em prol da cidade. Na capital potiguar, as associações de bairro, na sua maioria, não tiveram origem nos movimentos sociais.

Em Natal, no fim dos anos 70, foi a classe média da cidade que passou a se organizar em defesa do meio ambiente e contra a implantação de políticas, programas e projetos que interferiam na qualidade de vida da cidade. A participação desse segmento da sociedade se dava, muitas vezes, em oposição a medidas governamentais da gestão urbana, especialmente as relacionadas à implantação do Plano Diretor e à construção de grandes obras.

A sociedade se manifestava através da utilização de meios e instrumentos políticos que viabilizavam a comunicação entre as partes envolvidas no conflito, tais como: abaixo-assinados, que eram enviados ao governo pelas vias institucionais; manifestações de protesto; e ações judiciais movidas pela população. Na medida em que não havia um trabalho político mais progressista por parte dos partidos de esquerda, a população utilizou-se desses meios para se manifestar. A debilidade de atuação dos partidos inviabilizou uma maior organização da sociedade. Eles não fizeram um trabalho de base organizado, possibilitando o estado assumir uma política populista, que neutralizou a força dos movimentos sociais e das organizações populares.

Na realidade de Natal, as federações e associações de moradores são, em sua grande maioria, ligadas a partidos políticos de centro-direita ou ao aparelho de Estado, e não constituem organizações como representações da coletividade. Os partidos de esquerda não funcionaram como elementos de fortalecimento dos movimentos sociais. O que aconteceu, e ainda acontece, na realidade dos movimentos sociais urbanos dessa cidade é a utilização de tais movimentos como elementos de fortalecimento de políticos individuais e de estruturas partidárias conservadoras. Estes interferiram nos rumos dos movimentos a partir do momento em que passaram a manipulá-los.

O trabalho de manipulação política do governo estadual e da prefeitura nos bairros, nos conjuntos residenciais e nas entidades fica evidente em 1980, quando ocorre a criação da Federação dos Conselhos Comunitários e Entidades Benéficas do Rio Grande do Norte (FECEB). A federação foi resultado do interesse de estruturar melhor o movimento, por parte do poder público. Ela foi criada com o apoio da Prefeitura Municipal de Natal, no governo de José Agripino Maia, e permaneceu ligada à prefeitura durante oito anos consecutivos.

Diante dessa realidade, em 1987 foi criada a Federação Municipal dos Conselhos Comunitários, com o objetivo de fazer oposição à FECEB — já que foi resultado de um “racha” dentro da FECEB —, com o apoio de grupos ligados ao prefeito Garibaldi Alves, do PMDB.

Para garantir o controle político das associações de moradores, os políticos locais, principalmente os vereadores, em parceria com os governos municipal e estadual, além de criarem as associações, "organizavam" a população. As lideranças que se candidatavam à diretoria das associações tinham o apoio financeiro dos políticos, dada a necessidade destes de manterem as associações de moradores como espaços políticos confiáveis, que garantissem a manutenção dos seus interesses.

Como afirma Andrade (1989, p. 21),

é o poder local organizando as bases para implantação de propósitos gerais que garantam o controle social. O diálogo, a participação, só se dão com entidades representativas confiáveis, passíveis da ação do Estado, pois a participação não pode se dar fora dos padrões que interessam ao mesmo.

A realidade dos movimentos sociais na cidade do Natal foi marcada, e ainda é, pela forte atuação do Estado, o que não se resume ao processo de formalização das entidades populares. O resultado de todo esse trabalho, do ponto de vista político, foi a consagração de várias figuras políticas, dentre elas Vilma Maia³⁶, esposa do governador Lavoisier Maia em 1979, que, conforme dissemos anteriormente, coordenava pessoalmente a ação comunitária do governo, atuação que a levou a conseguir a maior votação da cidade para a Câmara Federal em 1986. Esse exemplo demonstra que o uso das políticas sociais como recurso político amplia as bases eleitorais, isto é, aumenta o capital político de quem as executa.

³⁶ Atualmente o nome dela é Vilma de Faria, em virtude do processo de divórcio.

Em Natal, essa estratégia do Estado de atuar diretamente dentro da organização popular funcionava como uma forma de consolidar projetos políticos locais de pequenos grupos ou de algumas famílias que colaboravam com o regime militar e que também necessitavam, posteriormente, fortalecer e legitimar a sua dominação. Natal, assim como Maceió, é uma cidade onde não existe uma tradição de luta urbana e onde o Estado autoritário conseguiu empreender um trabalho mais forte, do ponto de vista político, uma vez que as suas políticas sociais trabalharam com a finalidade de neutralizar a força das organizações sociais e, onde não havia organização, o Estado se antecipou à sociedade, incentivando a criação de entidades para obter o controle delas.

No entanto um movimento de oposição, articulado através de forças políticas como a igreja, partidos de oposição e associações profissionais e sindicais, começou a surgir, com o objetivo claro de neutralizar a força do Estado, mas a história nos mostra que esse movimento não foi forte o suficiente para conter a interferência dos políticos locais nessas entidades.

No Nordeste, durante os anos 80, o Estado atuou muito fortemente junto às organizações populares, através de programas sociais paternalistas, eleitoreiros e pseudoparticipativos, os quais iam ao encontro das necessidades imediatas de uma população que vivia num quadro de extrema miséria. Por trás desses programas, havia o sentido da legitimação política das forças dominantes, ou seja, eles funcionavam muito mais no sentido do controle estatal sobre as camadas populares. Além disso, essa aproximação Estado/sociedade era marcada pela tendência de evitar conflitos.

O Estado assumiu a organização da população, incentivando e patrocinando o surgimento de associações, federações, formando lideranças, financiando candidatos à presidência de associações, distribuindo recursos, como estratégias para conquistar espaços políticos confiáveis que garantissem a legitimação do poder local e do Estado como um todo. Essa ação do Estado alterou significativamente o quadro da organização social da cidade, que ficou marcada pela interferência dos poderes públicos em suas ações e pela dependência em relação a programas governamentais.

Uma outra conseqüência da interferência do Estado nas organizações populares é, como argumenta Andrade (1989, p. 19, grifo do autor), "a reificação das novas lideranças", que passam a atuar muito mais como porta-vozes do discurso de um Estado que reconhece as pressões e atende a elas, na medida do possível. Dessa forma, a liderança comunitária

deixa de ser representante de sua vizinhança, para ser vizinho do poder.(...) São os "líderes comunitários profissionais", em sua grande maioria, funcionários públicos lotados em algum órgão do poder municipal ou estadual, a disposição dos Movimentos Comunitários, e que por isso mesmo (disponibilidade para o trabalho comunitário), se perpetuam no poder, alimentando com o argumento da "representação política" a trajetória das políticas sociais no sentido do esvaziamento do movimento popular.

Daí por que podemos contar com a existência de um número significativo de associações voltadas para práticas assistencialistas, burocratizadas, comprometidas com o poder dominante.

Como, na sociedade brasileira, grande parte da população desconhece a possibilidade do exercício da cidadania plena e os caminhos para a resolução dos seus problemas passam sempre pela visão da dádiva, e não do direito social, relações de "apadrinhamento" e clientelismo político dificultaram a existência de uma organização popular, de uma cultura política participativa, na qual os cidadãos estivessem preocupados com o bem comum, e não com o seu problema particular.

A história dos movimentos sociais em Natal é marcada por uma contradição na relação movimento/Estado. Nessa capital, o Estado funcionou como o grande incentivador da organização da população. A elite política, que sempre foi uma forte aliada dos governos militares — daí por que não foi à toa que Natal serviu de campo de experiência para projetos como PROMORAR, PNCSU, entre outros —, provocou mudanças de significativa importância no quadro da organização popular dessa cidade, que é marcada pela interferência dos poderes públicos em suas ações e pela dependência em torno dos programas governamentais.

Dessa forma, como Andrade (2006, p. 09) afirma,

a atuação do Estado nas organizações, através dessa política participacionista, consegue neutralizar a organização da população, manipulando as entidades, principalmente através da cooptação de lideranças, que passam a ser utilizadas pelos órgãos públicos como agentes individuais e não como representantes de uma comunidade.

A forte atuação do Estado junto às organizações populares vai sendo redefinida à medida que ocorre mudança na conjuntura política do nosso país e tem como resultado a perda do seu caráter de legítimas representantes dos interesses populares, transformando-se em espaços de manobra política dos governantes. Assim, em sua maioria, elas deixam de ser espaços privilegiados de ação coletiva, o que acarreta descrédito da população em relação à política em geral e à efetividade de sua participação nas organizações comunitárias.

6.3 LEGADO INSTITUCIONAL

Muito do que uma administração consegue fazer em termos de inovação depende da existência de um suporte institucional que torne possíveis as mudanças. Quando analisamos a gestão da prefeita Vilma (1997-2000), é importante observarmos o legado institucional deixado pelos governos anteriores.

A gestão que antecedeu a administração da prefeita Vilma de Faria foi a gestão que teve os partidos progressistas PC, PC do B, PSB, PDT e PV à frente do Executivo municipal. Esses partidos chegaram à prefeitura de Natal através de uma coalizão intitulada Frente Popular de Natal, que tinha como líder a prefeita Vilma de Faria (PDT), em sua gestão de 1988 a 1992, apoiada pelo PFL. Foi a prefeita quem indicou o nome do seu ex-secretário Aldo Tinôco Filho (PSB) para ser seu sucessor. No entanto, após o primeiro ano do governo Aldo ocorreu um rompimento entre o prefeito e a ex-prefeita de Natal.

Aldo Tinôco conquistou o seu mandato de prefeito prometendo ser um marco no processo de inovação da gestão municipal de Natal no pós-Constituinte, uma vez que desenvolveria uma nova forma de fazer política. No entanto não conseguiu cumprir suas promessas. As propostas de campanha não se concretizaram durante a administração, devido a uma crise de governabilidade que se instaurou, conseqüência da falta de capacidade do governante em ter e manter uma bancada na Câmara Municipal que o apoiasse e desse sustentação a seus projetos.

Em linhas gerais, o programa de governo da coalizão que elegeu o prefeito Aldo (1993-1996) era pautado na democratização, na promoção e ampliação da participação da sociedade organizada nos processos de tomada de decisões, o que se concretizaria com a implantação do Programa Orçamento Participativo. Esse programa foi o carro-chefe dentre as propostas de caráter democrático e inovador durante a campanha política.

A despeito de algumas ações pontuais que o governo Aldo conseguiu realizar, no final da gestão o desgaste político do prefeito era tão grande que nenhum setor da sociedade lhe atribuía qualquer importância. A falta de compromisso em realizar uma gestão participativa, proposta de seu governo, e a fragmentação das ações da sua administração fizeram com que, nos últimos meses da gestão, o descrédito político e social fosse o resultado de quatro anos de um governo que não teve capacidade para manter a governabilidade e realizar uma boa administração. Na gestão Aldo, houve um distanciamento entre o discurso e a prática da política local.

Um governo tem que ser capaz de construir bases de sustentação política para manter um certo padrão de governabilidade. O governo Aldo não foi capaz de incorporar novos atores ao contexto do governo, não atuou na dimensão da participação, da partilha do poder decisório com a sociedade, comprometendo a governabilidade. Mesmo tendo iniciado o seu governo respeitando o processo de democratização, descentralizando o poder político e administrativo para enfrentar os problemas levantados pela população, inclusive tentando implantar o Programa Orçamento Participativo, esse governo não teve capacidade de dar continuidade ao programa e realizar realmente uma gestão participativa que apresentasse um saldo positivo no final do governo.

O Orçamento Participativo deixou de fazer parte da administração logo no primeiro ano de experiência, entre outros problemas existentes na administração de Aldo Tinôco. Tanto a sociedade como os partidos políticos que o apoiavam passaram a não ter a confiança necessária no governo.

Mesmo que a vitória do prefeito Aldo tenha sido resultado do trabalho de uma coligação de partidos de esquerda, ao final da gestão, devido às mudanças realizadas ao longo do seu mandato no *staff* da prefeitura, com a finalidade de obter apoio suficiente à aprovação de seus projetos na Câmara, o prefeito mudou completamente a linha política que o apoiou na campanha e no início da gestão.

No último ano da gestão, a bancada que apoiava o governo na Câmara era formada por partidos de centro-direita, demonstrando o comportamento tradicional de um governo que se dizia inovador. Acreditamos que essa postura de Aldo foi a responsável pela crise que se instalou em seu governo. A falta de capacidade para responder às demandas sociais, o que se deve à alternância de secretários e auxiliares nos quatro anos de governo, e de liderança política para ver seus projetos aprovados causou a falência do modelo de gestão que pretendia realizar, pelo menos em nível de discurso.

No final do governo, Aldo não tinha crédito nem na população nem entre os aliados políticos que o levaram ao poder, nem a imprensa estava mais interessada em divulgar as posições tomadas pelo prefeito.

O Orçamento Participativo, que fora o carro-chefe da campanha, acabou por ser apenas uma consulta à população, que, via de regra, não foi levada em conta. As reuniões de fato aconteceram, as comunidades se engajaram, expuseram suas prioridades, mas não houve uma continuidade das reuniões após o segundo ano de governo, e a execução das demandas já encaminhadas não aconteceu. A gestão participativa não procedeu, uma vez que houve um distanciamento entre o discurso e a prática da política local. Isso significa dizer que a

experiência do OP ficou nas propostas, uma vez que a realidade do governo distanciou a possibilidade de sua realização. A promessa de realizar um governo mais democrático e participativo ficou no discurso político, já que o prefeito não teve capacidade de manter a governabilidade. O descrédito político e social em torno do prefeito foi tudo o que restou nos momentos finais da gestão.

A falta de apoio deixou-o perdido, buscando o apoio de todos, sem medir as conseqüências. A ex-secretária de Planejamento, que passou os dois primeiros anos à frente dessa Secretaria, em uma entrevista concedida em julho de 1998, dizia: “o prefeito se perdeu [...], tenho a impressão de que havia no prefeito um conflito, entre o que ele gostaria realmente de fazer, e aquilo que a conjuntura política o encaminha” (CLEMENTINO, 1998). Agindo dessa forma, o resultado não poderia ser diferente: Aldo não teve condições administrativas nem políticas para a realização de suas propostas de campanha. Na medida em que perdeu o rumo, não conseguiu obter o apoio necessário para a viabilização dos seus projetos, para dar respostas às demandas sociais e para manter a estabilidade política da gestão.

Como vimos, em Natal o processo de democratização do espaço público decisório, iniciado por representantes do PSB, a partir da gestão Aldo Tinôco (1993-1996) e, em seguida, com as duas gestões de Vilma de Faria (1997-2000/2001-2002), teve como base de sustentação a utilização de um novo discurso político respaldado na democracia e na criação de novas ações concretas, em que a participação da sociedade civil organizada nas decisões governamentais e na fiscalização dos negócios públicos era ressaltada como de fundamental importância.

Na gestão da prefeita Vilma de Faria (PSB), mais especificamente na segunda gestão (conforme já foi dito, a Sra. Vilma conquistou três mandatos de prefeita, sendo o último cumprido parcialmente devido a sua candidatura ao governo do estado em 2002), o discurso da importância da participação da sociedade no processo de tomada de decisões foi constantemente ressaltado, principalmente através de um programa oriundo da sua administração, qual seja, o Programa Nosso Bairro Cidadão.

6.5 PROGRAMA NOSSO BAIRRO CIDADÃO

Se o discurso da prefeita Vilma foi sempre marcado pela ênfase na participação popular, ele toma forma apenas no Programa Nosso Bairro Cidadão. Segundo a coordenadora do programa, ele

consolida a proposta de descentralização administrativa, agiliza providências e aproxima a estrutura de governo da população. A população terá oportunidade de se informar e propor providências, além de ter contato próximo com os secretários, levando-os a conhecer de perto as necessidades das comunidades (Prefeitura, 1998).

O referido programa consiste na realização de reuniões da prefeita e seus secretários nos bairros da cidade. A estratégia consiste em aproximar o governo do cidadão, na medida em que possibilita criar, entre as partes, um diálogo mais próximo, capaz de gerar a confiança da sociedade nos seus governantes. Nessa perspectiva, o programa apresenta como missão levar o governo municipal às comunidades, de forma integrada e sistemática, tendo como proposta o resgate da cidadania.

Nas reuniões nos bairros da cidade, a prefeita e os secretários discutiam as prioridades com a comunidade e buscavam manter um cronograma de obras e serviços a serem executados nos bairros a curto, médio e longo prazo. Segundo a prefeita, “essa foi a melhor forma encontrada para ouvir diretamente a população sobre os problemas da sua comunidade” (Prefeitura, 1998b).

O programa teve início em 28 de maio de 1998 no bairro de Mãe Luíza e, a partir dessa data, foram realizados mais de 40 encontros. Seus objetivos são:

a curto prazo:

- "Atender às carências e emergências priorizadas pela população dos bairros, através de uma ação coordenada dos diversos órgãos do governo, num trabalho integrado e intensivo de até uma semana.
- Proporcionar a estas comunidades mais carentes, de uma forma concentrada e intensiva, acesso a serviços e informações que contribuam para o processo de resgate de sua cidadania".

a médio e longo prazo:

- ❑ "Aproximar o cidadão do governo, abrindo um canal direto de participação com os movimentos associativos dos bairros, na discussão dos problemas a serem solucionados a médio e longo prazos, diagnóstico, definição de prioridades e participação na execução.
- ❑ Atender a médio e longo prazo os compromissos assumidos junto à população, fruto do processo de discussão durante o Nosso Bairro Cidadão.
- ❑ Contribuir para o processo de integração dos diversos órgãos do governo municipal e otimização dos recursos disponíveis, através do trabalho em equipe, buscando conjuntamente soluções criativas e factíveis" (NATAL, SECRA, 1998, p. 03).

É interessante chamar a atenção para o fato de que o referido programa tem como estratégia "levar todos os órgãos da Prefeitura e demais parceiros para um determinado bairro, instalando-os da forma mais concentrada possível para trabalharem de forma intensiva, durante três dias, visando atender a população de uma forma mais próxima e eficiente" (NATAL, SECRA, 1998, p. 04). Ele é constituído de quatro vertentes:

- **assistencial:** ações na área de educação, saúde, serviços de manutenção, limpeza e pequenas obras;
- **resgate da cidadania:** ações voltadas ao acesso a informações fundamentais sobre a atuação dos órgãos municipais e parceiros: atendimento dos diversos órgãos para esclarecimentos, exposições, demonstrações, palestras, cursos rápidos e distribuição de folhetos; confecção de documentos fundamentais, como: identidade, carteira de trabalho, carteira do idoso, alistamento militar, certidão de nascimento, etc. (todos os serviços oferecidos gratuitamente);
- **cultura, esporte e lazer:** shows durante as noites do evento, apresentação das expressões culturais locais e de outras comunidades, competições esportivas, visitas a parques, brincadeiras, exposições culturais, teatro de rua, etc.

- **diálogo governo-cidadão:** despacho na localidade, do prefeito e secretários, com a comunidade, etc. (NATAL, SECRA, 1998, p. 04).

A sistemática do programa é a seguinte: alguns dias antes de ele instalar-se em um determinado bairro, um representante da prefeitura faz uma visita a esse bairro, com a finalidade de mobilizar a comunidade para a elaboração da pauta de reivindicações a ser distribuída aos vários secretários, visando avaliarem-se as reais possibilidades de execução das necessidades indicadas pela comunidade e facilitar-se o andamento da audiência pública. Na maioria das vezes, as audiências se realizam em um dos dias do evento, em prédios públicos, onde a prefeita instala o seu gabinete para receber a comunidade. Além da prefeita, dos secretários e dos assessores, participam da reunião um representante de cada entidade do bairro e moradores da comunidade, perfazendo um total de dez pessoas.

Na audiência, a prefeita e os seus secretários escutam as reivindicações feitas pelas lideranças comunitárias e, a partir de uma pauta de reivindicações elaborada uma semana antes da instalação do programa no bairro, levantam-se as prioridades, de acordo com as condições orçamentárias da prefeitura.

Um levantamento das pautas de reivindicações apresentadas nas audiências realizadas durante o Nosso Bairro Cidadão, em diferentes comunidades, mostra que essas pautas são compostas de solicitações de serviços inexistentes nas comunidades ou solicitações pontuais de alguns grupos, sem nenhuma visão global em relação à melhoria da qualidade de vida da população.

A participação é meramente consultiva, no sentido de informar à administração municipal os problemas existentes na comunidade. Ou seja, a comunidade é consultada nas audiências realizadas durante a execução do referido programa e nas realizadas no gabinete da prefeita acerca das necessidades do bairro.

De acordo com a coordenação do Nosso Bairro Cidadão, os serviços oferecidos durante o evento são os seguintes: obras e serviços, limpeza pública, ecologia, saúde, educação, comunicação, lazer e esporte, cultura, atendimento jurídico, serviço de utilidade pública, serviços referentes ao trânsito e shows.

Para efeito de esclarecimento, faz-se necessário demonstrar os principais tipos de atendimento realizados durante a operacionalização do Nosso Bairro Cidadão. De acordo com a súmula dos atendimentos realizados em Mãe Luíza, primeiro bairro a ser beneficiado

com as ações desse programa em 1998, os principais atendimentos foram nas áreas de saúde, nutrição, resgate à cidadania, educação, ecologia, limpeza, finanças e geração de renda.

TABELA 5

Súmula dos principais atendimentos realizados em Mãe Luíza

SAÚDE	5.975	Atendimentos
NUTRIÇÃO	2.000	Atendimentos
RESGATE À CIDADANIA	4.935	Atendimentos
EDUCAÇÃO	212	Atendimentos
ECOLOGIA	800	Atendimentos
LIMPEZA	80	Atendimentos
FINANÇAS	168	Atendimentos
GERAÇÃO DE RENDA	12	Atendimentos
* DISTRIBUIÇÃO DE PANFLETOS EDUCATIVOS - 300.000		
TOTAL DE ATENDIMENTOS - 14.182		

Fonte: Secretaria Municipal das Regiões Administrativas.

Conforme os dados fornecidos pela SECRA, secretaria responsável pela execução das ações do programa (que a partir de 1999 passou a denominar-se Assessoria de Assuntos Comunitários), na área de saúde as principais ações foram: atendimento médico (109), atendimento emergencial (256), atendimento ambulatorial (1.264), ações de vigilância sanitária (155), distribuição de preservativos (2.000), verificação de pressão arterial (750) e orientação infantil e tratamento bucal, com aplicação de flúor e escovação (1.441).

No que se refere às obras e serviços, as ações realizadas foram: autorização de pavimentação e drenagem de ruas, recuperação de quadras de esportes e praças, asfaltamento do espaço utilizado pela feira livre e continuação da recuperação de encostas.

No campo da nutrição, ocorreu apenas a distribuição de multimistura (2.000 pacotes) e, no que diz respeito ao resgate da cidadania, foram realizados: cortes de cabelo (276), distribuição de enxovais (235), emissão de carteiras de deficiente (22), emissão de carteiras de identidade (1.931), emissão de carteiras de trabalho (350), emissão de fotografias 3x4 (1.544), emissão de certidões de nascimento (497) e atendimentos jurídicos (80).

No campo da educação/informação, os atendimentos foram: palestras educativas (várias), matrículas em creche (116), matrículas no Programa Tributo à Criança (96) e distribuição de *folders* e/ou panfletos (300.000).

No que tange à ecologia, foi feita a distribuição de mudas de plantas frutíferas (800) e na área de limpeza o serviço oferecido pelo programa foi a distribuição de cestos para lixo (80). Nas áreas de lazer, esporte e cultura, as ações realizadas foram: shows com bandas, artistas e grupos do bairro; gincana, rua de lazer e torneios; sala de vídeo e leitura.

Em se tratando de finanças, a única ação desenvolvida durante o evento em Mãe Luíza foi a orientação sobre o IPTU e outros tributos (168) e, na geração de renda, ocorreu apenas o cadastramento de 12 pessoas na Agência do Cidadão.

Podemos observar que Vilma implantou esse programa com um discurso voltado para a construção da cidadania. No entanto partimos do princípio de que a cidadania se realiza no cotidiano, e não em situações especiais. Para nós, o bairro é cidadão se ele conta, o tempo todo, com assistência médica, atendimento odontológico, etc., e não de forma esporádica, quando é escolhido pelos coordenadores do evento para receber esses atendimentos. De acordo com a súmula dos principais atendimentos realizados em Pirangi, Jiqui e Monte Belo pelo Nosso Bairro Cidadão, podemos destacar os seguintes serviços, considerados necessários e importantes para a construção da cidadania: corte de cabelo, estética facial, limpeza de pele, etc., serviços que justificam o alto custo que está por trás da estrutura e da equipe formada para a realização do evento. Esse programa constitui-se, como disse o secretário de Comunicação (2000), “num instrumento de *marketing*”, com grande competência para aproximar a prefeita das comunidades, principalmente daquelas mais carentes, que ficam satisfeitas em ver a prefeita no seu bairro, preocupada com o seu bem-estar.

Para nós, há dois objetivos claros na implementação do Nosso Bairro Cidadão na gestão analisada: primeiro, forjar um envolvimento da comunidade, no sentido de que, através desse programa, ocorreria a participação dela na tomada de decisões em relação a melhorias locais; segundo, responder, de forma imediata, a algumas necessidades da população. Nesse programa, o atendimento é feito à luz da política do favor, sendo necessária a presença da prefeita para garantir a imagem da importância do governante para a prestação de serviços para a população. A prefeita, com o seu discurso voltado para a idéia de que está desenvolvendo uma administração ancorada na participação popular e na prioridade às questões sociais, vem permanecendo no Executivo municipal com uma postura historicamente voltada para o atendimento dos interesses da sua clientela, ou seja, das lideranças

comunitárias, e isso tem se revelado um requisito fundamental para a manutenção do seu prestígio político.

A gestão democrática defendida pela prefeita Vilma só se realizava num tipo de programa, o Nosso Bairro Cidadão. Os outros programas de natureza social, que foram concebidos como de desenho participativo, não continham nenhuma ênfase na participação popular, como o Programa SER (Sistema de Emprego e Renda) e o Tributo à Criança. O Programa SER objetivava qualificar mão-de-obra de acordo com as necessidades do mercado, realizando cursos, reciclando profissionais e financiando a criação de pequenos negócios, microempresas e cooperativas, e o Tributo à Criança visava a atender crianças com problemas sociais e familiares, através de uma atividade educacional diferenciada, incrementando a renda das famílias com um salário mínimo.

Em linhas gerais, podemos dizer que a implementação do Programa Nosso Bairro Cidadão pela Assessoria de Assuntos Comunitários da administração Vilma apresenta-se como um dos mecanismos utilizados pela prefeita visando ao fortalecimento de seu contato direto com a comunidade, característica mais forte de sua gestão. Olhando para a realização do Nosso Bairro Cidadão, podemos caracterizá-lo como um programa que acaba tendo um caráter muito assistencialista, um tipo de assistencialismo travestido de participação cidadã.

Capítulo 7



*Um balanço comparativo
das duas gestões*

7 UM BALANÇO COMPARATIVO DAS DUAS GESTÕES

A análise comparativa das duas experiências por nós investigadas demonstra diferenças marcantes, principalmente em relação à história política dos municípios e à trajetória das governantes. Apesar disso, também há semelhanças, que estão, sobretudo, na forma de governar das prefeitas e na ênfase que elas dão ao discurso da participação da sociedade como elemento sustentador da gestão, o que se pode explicar pelo fato de ambas pertencerem ao mesmo partido político.

No entanto, a despeito desse atrelamento ao projeto político do Partido Socialista Brasileiro, que tem como premissa “quebrar com o sistema de dominação, recuperando a Federação e promovendo a distribuição do poder e a participação popular” e, entre seus objetivos programáticos, o de “democratizar o Estado através de mecanismos que garantam a participação da sociedade civil organizada na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas”, as experiências de gestão municipal por nós analisadas se realizaram em direções diferentes.

Quando olhamos comparativamente para essas gestões, chama-nos a atenção as diferenças em relação ao cumprimento do que rezam as premissas do partido em termos da necessidade de se introduzir a participação social em suas administrações. As experiências foram singulares no sentido dos caminhos que tomou a proposta de incluir a sociedade na gestão.

Qualquer projeto participativo será mais ou menos exitoso se existir uma sociedade organizada, e esta for incorporada nesse projeto. A história de organização social é mais ou menos a mesma nas duas cidades. Em nenhuma delas existe uma tradição de associativismo, mas em Maceió a presença dos partidos de esquerda nos movimentos de bairro faz alguma diferença. Esses partidos, ao realizarem um trabalho de base, principalmente na periferia da cidade, de alguma maneira ajudam a qualquer projeto de participação. Em Natal, isso não existia: os partidos de esquerda estiveram colados a movimentos associativos de classe média, não tendo referência nos movimentos populares. Aqui, as próprias federações, que aglutinavam o movimento associativo, foram criadas pelos partidos que ocuparam o poder nos períodos anteriores, uma pelo grupo do ex-governador José Agripino Maia (PFL) e outra pelo grupo do ex-governador Garibaldi Alves (PMDB); ao contrário de Maceió, onde, das três federações criadas, uma foi iniciativa de grupos políticos ligados ao PT e outra de grupos políticos do PC do B.

Uma outra diferença em relação aos movimentos sociais é o fato de que a própria governante de Maceió tinha uma trajetória política no movimento de mulheres e no da área de saúde, o que constituía um diferencial, enquanto a governante de Natal iniciou sua trajetória política como primeira dama do estado e a partir de então começou a desenvolver um trabalho de criação das associações de cima para baixo, o que lhe deu um respaldo político no chamado “movimento comunitário”.

Apesar dessas diferenças, uma característica comum às duas prefeitas é o contato direto que elas fazem questão de manter com a comunidade, o que assegura uma imagem do governante que trabalha em parceria com a sociedade e que está aberto à participação popular. Essa característica das prefeitas se constitui numa estratégia para a manutenção da governabilidade, uma vez que esta, em última instância, refere-se à capacidade de obter apoios, de conseguir a confiança da sociedade organizada e dos partidos políticos. Esse contato que tanto Kátia como Vilma mantêm desde o início das suas trajetórias revelou-se uma estratégia que muito tem ajudado na manutenção de um certo nível de governabilidade das respectivas gestões. Isso porque, a partir do momento em que a prefeita tem a capacidade de estabelecer uma certa relação de proximidade e confiança com a comunidade, as perspectivas de apoio, às vezes até incondicional, da população aumentam consideravelmente.



Ilustração 5: Foto da prefeita Vilma de Faria visitando uma obra.
Fonte: Prefeitura Municipal de Natal, 2006.

Em Natal, a base de apoio popular que a prefeita tem, principalmente com as lideranças comunitárias, é um fator importante para o controle da situação de governo. O vereador Emílson Medeiros chama a atenção para essa característica da prefeita de Natal:

uma coisa que caracteriza muito a administração dela é essa interação com a comunidade [...], em que é feito o levantamento necessário com a população [...]. Existe uma afinidade muito grande da administração de Vilma com as lideranças comunitárias. Em cada bairro eles são efetivamente ouvidos no levantamento das questões. Obviamente que, após esse levantamento, há um nível de prioridade, de decisão política, que é tomada por ela e pelo seu secretariado (MEDEIROS, 2000).

As lideranças comunitárias exercem um papel importante ao longo das gestões analisadas. Os líderes comunitários hoje são "agentes" tanto de Vilma como de Kátia, na medida em que são eles que organizam a comunidade de forma a atender os objetivos das prefeitas. Eles confiam na capacidade de governar delas e, de alguma forma, estão cooperando e compartilhando para que haja uma boa administração. Eles se apresentam como os principais atores incorporados ao contexto da governança.

No entanto, de acordo com a prefeita de Natal, as lideranças comunitárias têm uma ação limitada, pois não participam do processo de formulação dos projetos, nem mesmo dos programas da área social. Segundo ela, “na elaboração dos projetos propriamente ditos não ocorre a participação das lideranças comunitárias, mas ocorre na definição das idéias, dizendo aquilo que é importante para cada comunidade” (FARIA, 2000).

A forma de governar da prefeita de Maceió é semelhante à da de Natal. Ali, a prefeita também abandona o gabinete e vai visitar obras, e escuta as lideranças comunitárias em audiências. O secretário de Educação ressalta: “a grande marca da gestão da Kátia Born foi justamente ouvir a população, e isso foi mais forte no primeiro mandato, que foi justamente quando ela implementou o orçamento participativo. As regiões administrativas tiveram uma produtividade maior” (QUINTELLA, 2004).



Ilustração 6: Foto da prefeita Kátia Born em contato direto com o povo.
Fonte: Prefeitura Municipal de Maceió, 2004.

O secretário de Planejamento também destaca essa característica da prefeita, inclusive chamando a atenção para a utilização de tal característica em favor da política Kátia:

Uma marca da prefeita Kátia é o personalismo, em cima do carisma popular, da personalidade. [...] Kátia é uma pessoa que bota a mão na massa, então isso aí dá um contato dela com o povo muito forte, o contato direto. E o povo adora aquele jeitão dela, e ela utiliza muito bem isso, e aí vem ascensão [...] muito mais política que administrativa. Então administrar é consequência do que o político permite, e não administrar bem para gerar um novo contexto político. E até certo ponto, eu volto a dizer, a nossa política ainda é de mão forte, de pessoas de mãos fortes, são pessoas que não expressam, de cunho pessoal, justamente para se referir a estas políticas pontos de agregação, pontos de catalização dessas energias. Então, existe, em Alagoas ainda existe o personalismo político muito forte.

Constatamos, tanto em Natal como em Maceió, que a marca das prefeitas consiste no seu estilo de desenvolver uma administração que prioriza o contato direto com a população como a forma principal de se levantarem as demandas da sociedade, mas nunca de deliberar conjuntamente. Dentro dessa perspectiva, ouvir diretamente a comunidade acerca das suas necessidades se apresenta como uma estratégia de significativa importância para a legitimidade da gestão e para o aumento da liderança política das governantes.

No atual contexto, a legitimidade dos governos está diretamente ligada à capacidade de se estabelecerem novas formas de relações políticas, as quais devem estar

pautadas na idéia de partilha, de solidariedade e participação social. Quando se realiza um governo partilhado e transparente, aumentam as chances de se garantir a continuidade da gestão, mesmo com o grau de incerteza que os processos eleitorais supõem.

Nas gestões analisadas, as prefeitas utilizam uma forma bem pontual para conhecer as demandas da sociedade: as audiências públicas. Na verdade, a prefeitura de Natal não tinha como fazer um trabalho mais sério de levantamento de demandas, como na experiência do Orçamento Cidadão de Maceió. O levantamento das demandas, na administração Vilma, resumia-se apenas ao contato direto da governante com o povo, atendendo de forma imediata aos apelos da comunidade.

Conforme o depoimento de alguns vereadores, esse estilo de governar demonstra que, apesar de a governante apresentar um discurso voltado para a participação e a cidadania, ainda reproduz um tipo de relação que está baseado no favor, na dádiva, no contato pessoal, e não num direito estabelecido pela própria Constituição brasileira. Assim, aquilo que é de direito do cidadão, como, por exemplo, o direito à saúde, transforma-se em favor quando este é atendido pelo Programa Nosso Bairro Cidadão, no qual a equipe médica, que deveria estar no posto de saúde do município, vai para um *stand* num determinado bairro, durante três dias, para prestar o serviço.

Segundo o vereador de Natal Fernando Mineiro, Vilma “é uma política muito competente na arte da política tradicional. Ela tem capacidade, por exemplo, pra fazer o contato direto com a liderança, alimentar o populismo, o clientelismo. Isso vai consolidando a sua estrutura e a sua referência na cidade”. Para ele, a prefeita conseguiu consolidar a sua popularidade respondendo ao imediatismo da população em várias questões: “quer seja no calçamento, quer seja tapando buraco, quer seja dando uma cesta básica, quer seja, por exemplo, dando R\$ 25,00 (vinte e cinco reais) à criança que está na escola, ou combinando com uma política ofensiva, competente de marketing, televisivo particularmente” (MINEIRO, 2000).

Na verdade, a existência de programas do tipo Nosso Bairro Cidadão demonstra a prioridade que a prefeita dá ao imediatismo das ações. Se ela precisa ir com o médico, o dentista, o assistente social para um bairro, isso, de alguma forma, é um sinal de que a unidade de saúde municipal está deixando muito a desejar em termos de funcionamento permanente.

Em se tratando de Maceió, podemos chamar a atenção para o fato de que a não-continuidade do Programa Orçamento Cidadão na administração Kátia tem a ver com a preocupação com o imediatismo das ações. Como afirma Judson Cabral (2004),

ela [...] faz uma política muito voltada pra resultado, relações imediatas, muito numa visão populista, e nunca de projetos. Não demonstrou ser uma política com propostas e um projeto claro voltado para objetivos da área que ela se propôs, num mandato que ela se propôs. Apesar da experiência anterior dela como vereadora, [...] de uma grande habilidade na relação pessoal, [...] do ponto de vista da política voltada pra execução dos interesses mesmo da cidade, como prefeita, ao nosso ver, ela foi um tanto desastrosa. [...] A prefeita Kátia Born trabalha muito em cima de resultados aparentes e resultados imediatistas, e nunca num projeto de alcance maior, [...] mais arrojado, um projeto que tivesse começo, meio e fim, dentro de uma visão de médio e longo prazo. [...] A prefeitura de Maceió, no período da Kátia Born, não conseguiu dar continuidade ao que se esperava; foi uma grande frustração em relação ao mandato do PSB anterior, que foi do prefeito Ronaldo Lessa. Se esperava que a gestão da prefeita [...] se caracterizasse... se concretizasse num avanço, mas não foi: ela não teve projetos que tivessem marcado sua passagem na prefeitura.

O vereador Régis Cavalcante, que fez parte da bancada de Kátia Born na Câmara, também chama a atenção para a forma tradicional de fazer política da prefeita. Em sua opinião, a gestão dela pode ser considerada como

uma administração arcaica, atrasada, que não rompeu [...] essa coisa verticalizada de estabelecer relações com o Poder Legislativo como uma extensão do Executivo, que é uma marca dos anos 50, do século passado, uma forma atrasada de fazer política: impulsiva, corporativa, verticalizada. [...] Nas relações políticas com as lideranças, com os vereadores, ela não cria um processo educativo de apoio às discussões, e com isso termina contaminando a própria sociedade: as lideranças de bairros são verdadeiros cabos eleitorais, que estão aí colocados em *stand by* para esse processo dessa aventura política. A administração da Kátia é uma aventura. [...] Em todo momento ela teve essa forma clientelista, de cooptação; ela nunca teve problemas de governabilidade, nenhuma dificuldade nisso. [...] Como todos têm que se prevalecer e usar, utilizar, da máquina pública, todos são da bancada da prefeita, então isso é um indicativo claro e concreto de que algo de podre está acontecendo nessa relação (CAVALCANTE, 2004).

No que diz respeito ao papel das lideranças comunitárias, em Maceió o representante da FAMAL, como já salientado, também ressaltou a posição da prefeita como sendo diferente da de Ronaldo Lessa, uma vez que ela não deu continuidade ao trabalho que vinha sendo feito no governo anterior e cooptou lideranças comunitárias através de salários.

Essa é também a opinião do vereador Judson Cabral (PT), levantando as dificuldades para a implementação do Programa Orçamento Cidadão, que, como ele diz, “não logrou êxito, porque não houve responsabilidade na conduta desse projeto...”. A prefeita

Kátia teve uma habilidade muito grande em cooptar as lideranças comunitárias. Diz Cabral (2004):

Foi uma grande marca do governo dela e do partido dela. Na minha avaliação ela... assim... desvirtuou a participação das associações comunitárias, associações de bairro, cooptando as lideranças através de cargos comissionados, de convênios e de pequenas obras onde eles eram quem manipulava a parte financeira, e isso gerou uma cultura, um vício muito grande dessas lideranças em não mais representar a comunidade, e sim defender interesses que os favoreciam.

A inexistência de uma comunidade cívica em Natal e em Maceió levou as governantes a criarem artifícios políticos para forjar um envolvimento da população. A valorização da sociedade é produzida artificialmente pelo governo, que utiliza o poder para criar mecanismos que garantam uma relação de proximidade com a população, principalmente com a mais carente. Divulga-se uma noção de proximidade do governante com a comunidade no sentido de forjar uma participação social que possa sedimentar uma relação de confiança entre o governante e a população de um modo geral. Isso porque a eficácia do governo, como lembra Putnam (1996), depende muito do nível de intercâmbio entre ele e a sociedade.

As administrações de Natal e Maceió, durante o período analisado, são experiências de gestão municipal que se intitulam democráticas, mas que apresentam especificidades na implementação da gestão participativa. As ex-prefeitas das capitais estudadas tiveram a iniciativa de implantar um programa com o discurso de trazer o cidadão para dentro do governo, tentando demonstrar que há no governo um espaço aberto à participação da sociedade não só na tomada das decisões de interesse coletivo mas também no planejamento e na execução das ações, o que se mostrou um caminho eficiente para manter a governabilidade da gestão, assim como aumentar o capital político das governantes. No entanto a participação popular era entendida pelas duas prefeitas como uma participação meramente consultiva.

As ações do governo Kátia em torno da continuidade do Orçamento Cidadão, em Maceió, e a sistemática do Nosso Bairro Cidadão, em Natal, nos levam a esse entendimento. Tanto em Natal como em Maceió os programas oriundos da administração municipal com o objetivo de desenvolver uma gestão mais democrática não obtiveram êxito nesse sentido, mas, no que diz respeito ao seu uso para aumentar o capital político da governante, principalmente através do *marketing* político, foram importantíssimos para passar uma imagem de abertura do espaço público à participação social, que, na prática, aconteceu muito pouco.

Analisando as gestões, pudemos ver que, a começar pela variável capacidade de organização existente em Natal e em Maceió, há uma diferença, que está diretamente relacionada ao trabalho de base organizado pelos partidos de esquerda nas duas capitais.

Como ressaltou a prefeita Kátia Born (2004), em relação a Maceió, “o PSB sempre teve um vício, um bom vício de discutir com a sociedade civil organizada, o PSB é um partido que tem o maior número de militantes de associações de moradores e de delegados de bairros”. Esse “vício” do PSB, esse trabalho de manter um contato direto com as lideranças de bairro é uma realidade de que a grande maioria da população tem conhecimento, ou seja, na cidade há uma imagem do PSB como o partido que consegue exercer uma forte influência sobre as lideranças comunitárias. Mas, claro, encontramos várias explicações para essa influência acontecer.

Num país como o Brasil, onde só há muito pouco tempo foram ampliados os espaços de participação, os mecanismos coercitivos e de controle do aparelho estatal sempre funcionaram como entraves à organização. A forte ação do governo (estado e município), que intensifica a sua política assistencialista usando as organizações populares, criando conselhos comunitários, federações, etc., apresenta-se como uma das explicações para o baixo nível de organização popular nas duas experiências por nós analisadas.

Como em Natal e Maceió inexistia uma tradição de luta urbana, a população desorganizada dessas cidades pôde, e ainda pode, tornar-se “massa de manobra” dos poderes públicos, ainda que em Maceió tenha havido resistência dos grupos de esquerda. Várias das organizações de moradores foram criadas com forte influência de políticos e do próprio Estado, superpondo entidades, criando associações paralelas, para as quais carregavam benefícios de diversos tipos.

A partir da análise das informações referentes ao levantamento das federações e associações de moradores tanto em Natal como em Maceió, observamos que a maior parte delas foi criada pelo governo local na década de 80. A grande parte das associações e das federações surgiram de cima para baixo, através de um processo de intervenção do Estado, que utilizava o discurso da participação. A criação das associações teve seu ponto culminante em 1984 e 1985, período que corresponde à preparação das eleições diretas para a prefeitura das capitais.

Uma outra variável importante para se entenderem os avanços ou entraves à implementação de propostas inovadoras é de natureza nitidamente política e se refere ao tipo de coalizção construída para viabilizar o governo.

A coligação formada para a eleição define também o estilo de governo, uma vez que os cargos mais importantes são distribuídos pelos partidos que compõem a coligação. No caso de Natal, durante a gestão Vilma foi forte a presença de familiares da própria governante na composição do governo, assim como de representantes dos partidos conservadores que compunham a coalizão governista.

Na coligação realizada para a eleição de Kátia Born, foi o partido da prefeita que teve um número significativo de secretarias: mais de 50% delas foram ocupadas pelo PSB; mas os demais partidos também foram contemplados com cargos, embora em um número menor. O PPS, por exemplo, partido que naquele momento representava uma força de esquerda importante, ocupou a Secretaria de Promoção da Cidadania e Assistência Social.

A coalizão governista de Maceió (PSB, PC do B, PST e PPS) era mais progressista do que a de Natal (PTB, PCB, PFL, PSB e PV), porque Vilma sempre fez coligação com os partidos conservadores, principalmente PFL e PTB, que brecavam avanços democratizantes.

Em Maceió, a participação dos partidos de esquerda foi bem diferente. A atuação do PC do B, por exemplo, definiu a trajetória das lutas urbanas e do poder municipal. Mesmo com a inexistência de uma forte estrutura produtiva moderna, de um grande parque industrial que contasse com uma forte presença de um operariado definido, a esquerda conseguiu manifestar-se, chegando inclusive à prefeitura de Maceió. As eleições de 1996 foram disputadas por duas coligações de partidos de esquerda: a coligação PT-PSTU, com a candidata Heloísa Helena, e a coligação PC do B-PST-PPS-PSB, com a candidata Kátia Born.

A capacidade de um governante implementar ações depende do respaldo que ele tem, principalmente, no Legislativo (Congresso, Assembleias Estaduais e Câmara de Vereadores). Assim, o apoio político que o gestor é capaz de sustentar no plano legislativo é fundamental para a concretização de decisões. Uma característica tanto da prefeita de Natal como da de Maceió em todos os mandatos de ambas foi a de terem sempre uma forte base de apoio político nas instâncias decisórias, principalmente na Câmara de Vereadores.

Em Natal, durante a gestão analisada, a prefeita contava com uma base de sustentação formada pelos partidos: PSB, PMN, PFL e PSDB, que se coligaram para a sua eleição³⁷. No movimento organizado pela prefeita com vistas à sua reeleição, a partir de meados de 1999, firma-se um acordo da prefeitura com o governador do estado, passando a base de apoio da prefeita a ser formada também pelo PMDB e pelo PPB. Isso afasta os seus

³⁷ No fim da gestão, o PFL e o PSDB passaram a fazer oposição à prefeita, em virtude de esses partidos terem lançado a candidatura da vereadora Sonali Rosado nas eleições municipais de 2000.

antigos aliados, José Agripino, do PFL, e Geraldo Melo, do PSDB, demonstrando o movimento pendular da prefeita entre os dois grupos políticos dominantes no estado.

Nessa ocasião, a histórica ligação de Vilma com o PFL, partido que garantiu o seu apoio tanto para a conquista do primeiro mandato quanto para a do segundo, retira-se da base de apoio quando a prefeita, para viabilizar a terceira gestão, vai buscar o apoio do PMDB e do PPB, a coligação vitoriosa em nível de governo do estado.

Em virtude dessa aliança firmada entre a prefeita e o governador, ocorre a adesão de mais quatro vereadores, que antes faziam oposição a ela, passando a fazer parte da bancada governista na Câmara e garantindo uma base de sustentação política constituída por mais da metade dos partidos políticos representados na Casa. Durante quase toda a gestão de Vilma, dos 21 vereadores que compõem a Câmara, 18 sempre estiveram dando apoio à prefeita, ficando de fora apenas o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B).

Quanto à prefeita de Maceió, durante a sua primeira gestão, ela contava com uma bancada de sustentação formada pelos partidos PSB, PC do B, PPS e PST, que se coligaram para a sua eleição. Da mesma forma que em Natal, durante toda a sua administração, dos 21 vereadores que compõem a Câmara, 18 estiveram dando apoio à prefeita, ficando de fora apenas o Partido dos Trabalhadores (PT).

Na verdade, a grande questão que nos chamou a atenção, tanto em Natal como em Maceió, foi como as prefeitas conseguiram ter uma maioria tranqüila na Câmara, formalizando sempre um acordo que viabilizasse todos os seus projetos, o que, de alguma forma, demonstrava a aceitação de suas ações à frente da administração municipal. Esse acatamento de propostas e projetos por parte da maioria dos vereadores pode ser explicado de diferentes pontos de vista, que oscilam da relevância dos projetos para a melhoria da qualidade de vida da população até a manutenção de relações clientelistas por trás do apoio que as prefeitas vêm tendo no Legislativo.

Para esses vereadores, o apoio político que Vilma tem sempre conquistado da Casa Legislativa se explica por outras negociações políticas, que, na maioria das vezes, incluem o apoio do Executivo municipal a fundações criadas por vereadores com a finalidade de atender à população, principalmente àquela mais carente. Na concepção deles, a prefeita lança mão de recursos públicos para a realização de seus objetivos, na medida em que favores de vários tipos são trocados por apoio e por votos.

Isso tudo pode ser exemplificado com os seguintes depoimentos:

A prefeita negocia com o toma-lá-dá-cá com os vereadores. Ela sempre teve maioria, tanto no primeiro governo como agora, e tem uma bancada fiel a ela no sentido de garantir cargos, de trocar cargos com os vereadores, de trocar subsídios pras entidades dos vereadores, isso que é uma questão pública e notória inclusive na cidade. [...] Ela consegue aglutinar a adesão pelo conjunto do uso que ela faz da máquina, da rede que ela cria. Então, na Câmara, ela tem essa relação, ela negocia os seus projetos com a sua bancada, que é fiel ao toma-lá-dá-cá (MINEIRO, 2000).

E outro vereador:

O que faz com que nós tenhamos a grande maioria dos vereadores aqui nessa Casa votando tudo o que a Vilma manda? É porque os projetos dela são bons? É porque as propostas que ela apresenta para serem votadas nessa Casa são melhores pra cidade? Não. Primeiro, nós temos o grande câncer na política local, que são as fundações, a grande maioria delas mantida pelo Poder Executivo, com o dinheiro do povo, para que os vereadores façam assistencialismo eleitoreiro com a miséria da população. Segundo, nós temos os cargos comissionados dentro da prefeitura, na sua grande maioria loteados pelos vereadores. Essas duas coisas eu posso falar sem ser leviano, tendo condições de comprovar, [...] mas infelizmente aqui na Câmara eu posso afirmar que o que estabelece a maioria dela aqui nesta Casa, transformando inclusive essa Casa Legislativa, o Parlamento Municipal, num espaço cartorial de aprovação da vontade do Executivo [...] é exatamente a cultura do é-dando-que-se-recebe, e essa cultura se expande até a classe empresarial, estabelecendo uma relação de clientelismo promíscuo do poder público com a iniciativa privada: os favores, as comissões, o assistencialismo... Lamento muito que seja assim. Eu gostaria muito que a Vilma pudesse estar fazendo uma administração em que ela tivesse maioria por apresentação de propostas exequíveis, eficientes, qualificadas, que fosse realmente uma liderança que acontecesse dentro de princípios éticos e morais (PASSOS, 2000).

Em Maceió, os vereadores da oposição também partem do princípio de que a aprovação dos projetos enviados pela prefeita Kátia está diretamente relacionada à forma de fazer política da prefeita. Assim fala um vereador do PT:

Uma das coisas que ela demonstrou muita habilidade foi na manipulação da Câmara Municipal. Ela nisso aí [...] ela sempre trafegou, transitou com facilidade, com uma grande maioria e talvez isso tenha sido o grande desastre, porque na medida em que ela cooptou a grande maioria da Câmara, através de, eu diria, do jogo de interesse, onde os vereadores tinham, boa parte, a participação em secretarias e outras vantagens, e com isso ela perdeu, [...] a fiscalização ficou muito resumida a uma oposição mínima. [...] Talvez se nós tivéssemos mais vereadores preocupados com a administração dela... não, ela cuidou em cooptar esses vereadores. [...] Tem um monte de vereadores aqui hoje com fundações, escolas, organizações não-governamentais e sempre conseguem manter, então a ausência... eles procuram suprir exatamente as debilidades e aí quem paga caro é a sociedade, porque eles fazem tudo isso com uma visão meramente eleitoreira e não de desenvolvimento, de erradicação da pobreza ou de prevenção de doenças; é muito voltado pra resultados imediatistas. Isso infelizmente não

leva ao desenvolvimento [...]. A liderança política dela se acentua na relação pessoal, por exemplo, com os vereadores, eu diria, clientelista, assistencialista. Ela conseguiu uma boa relação e, como a gente vive numa sociedade de exclusão muito grande, esses vereadores têm um peso acentuado, [...] e isso caracteriza assim uma espécie de liderança da parte dela. Então neste aspecto ela, na relação pessoal, ela se deu muito bem com essa classe política que prioriza o assistencialismo, a política de resultados imediatos e eleitores (CABRAL, 2004).

Para o vereador Paulo Fernando dos Santos (2004), do PT-PSTU, a prefeita Kátia só conseguiu ter maioria na Câmara Municipal porque, como ele afirma, ela

garantiu o aumento do duodécimo na Câmara...Então isso aí fez com que os vereadores mantivessem essa família. Os vereadores também tinham estrutura de poder dentro da Casa, então todo mundo que era bancada do governo tinha cargo comissionado nas secretarias, tinha trânsito livre, tinha abertura. [...] As fundações de vereadores, é uma moda que foi criada aqui em Maceió... tem várias. Você tem vereadores que não eram do PSB e hoje estão no PSB, que criaram fundações, e quem ajudou muito nos subsídios dessas fundações foi a própria prefeitura. Então uma marca da Câmara de Vereadores sempre foi o assistencialismo. Então, a Kátia ela mantinha fundações, muitas vezes colocava médicos, dentistas, profissionais da saúde à disposição, profissionais da educação, colocava medicamentos; inclusive o Cícero Almeida, que hoje é o candidato em 1º lugar, ele foi vereador da bancada da Kátia, ele criou um novo tipo de saúde no município e quem bancava o medicamento era a rede municipal. O Cícero de Almeida foi uma criação da Kátia, daí por que ele está também com esse destaque na periferia.

É importante salientar que, além dos dois vereadores da oposição, um que fez parte da bancada da Kátia, José Régis Cavalcante (PC do B-PST-PPS-PSB), vereador da coligação que elegeu a prefeita, compartilha da mesma opinião dos vereadores do PT. Diz ele:

Lamentavelmente, a administração da Kátia levou a grandes problemas, dificuldades, que terminamos não apoiando mais a sua reeleição. [...] Ela desestruturou completamente toda a administração que vinha sendo montada já pelo então prefeito Ronaldo Lessa, e começou a ter uma relação promíscua com os vereadores, a quem ela chamava de "meus maridos", uma relação muito ruim, porque foi criada paulatinamente uma série de "deuses" políticos na cidade, o que leva hoje à realidade de Maceió. Em Maceió, essas personalidades políticas têm cada um um instituto, uma fundação, outro um conjunto habitacional, todos eles alimentados por essa ação paternalista, clientelista da prefeita Kátia Born. Esse foi o motivo central da nossa rebelião contra a condução política administrativa dela (CAVALCANTE, 2004).

De acordo com os vereadores da oposição, nas duas cidades, a base de sustentação de Vilma e Kátia na Casa Legislativa está relacionada ao fato de que essas governantes não conseguiram romper com a origem conservadora e, através do clientelismo, da troca de favores, conseguem manter o apoio de uma maioria esmagadora nessa Casa.

Uma outra singularidade pode ser apontada na experiência de Maceió, no que diz respeito ao legado institucional deixado pelo governo anterior, que já tinha um projeto, que já tinha uma estrutura montada e que, de alguma forma, criava as bases da montagem do projeto do Orçamento Cidadão, o qual, inclusive, teve seu processo de elaboração nesse governo anterior. Enquanto isso, em Natal, o governo que antecedeu a gestão de 1997 foi um governo permeado de contradições, na medida em que o prefeito foi incapaz de montar uma estrutura que possibilitasse mudanças e evitasse o retorno das forças conservadoras à gestão. É preciso lembrar também que a história das gestões passadas não continha elementos que possibilitassem as mudanças propostas pela gestão Aldo, como, por exemplo, o Orçamento Participativo.

Em Maceió, a história deixada pela gestão Ronaldo foi bem diferente. A forma de administrar desse governante dava condições para a prefeita Kátia realizar suas propostas de mudanças, que corporificavam a participação da sociedade no governo. Nessa capital nordestina, houve uma ruptura, ou, segundo a teoria da *path dependency* (dependência de trajetória), houve um “momento crítico” que influenciou a gestão por nós analisada. Dessa forma, em Maceió não se pode falar de Kátia Born sem falar de Ronaldo Lessa, na medida em que foi o governo deste que realizou uma ruptura, que realizou a mudança na gestão pública daquele município.

Em Natal, há a necessidade de pensar que a primeira gestão de Vilma (1989-1992) também não deixou bases que servissem de suporte para a experiência de 1997. Em linhas gerais, quando assumiu a Prefeitura Municipal de Natal pela primeira vez, Vilma não encontrou nenhuma estrutura que desse sustentação a um projeto diferenciado. O prefeito anterior, do PMDB, era parte de um grupo político tradicional do estado, e não realizou inovações importantes no modo de gestão pública. Naquele momento, a despeito do discurso da participação, bastante divulgado ao longo de todo o governo, nenhum projeto foi experimentado com o objetivo de concretizar esse discurso.

Uma outra forma de avaliar a intensidade das propostas de participação na gestão dos dois municípios é focalizar a atenção para o papel dos principais conselhos de políticas públicas. Como esses conselhos possibilitam o estabelecimento de novas relações entre governo e sociedade, fizemos uma análise superficial de alguns deles, tanto em Natal como

em Maceió, com o intuito de comparar o nível de atuação, ou, melhor dizendo, o real papel desses mecanismos de participação nas gestões analisadas.

Os conselhos municipais e estaduais são definidos como “órgãos montados num sistema paritário de representação governo/sociedade, que teriam o papel de articular e processar os diferentes interesses e transformá-los em propostas de programas a serem incluídos na agenda local” (ANDRADE, 1999, p. 08). Isso significa dizer que esses mecanismos de participação na gestão pública devem funcionar como “instituições mistas, formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que reúnem, a um só tempo, elementos de democracia representativa e da democracia direta” (AVRITZER, 2000, p. 18). Durante o processo de redemocratização da sociedade brasileira, eles apareceram como elementos fundamentais de democratização das ações governamentais, porque eram vistos como os espaços onde se viabilizaria o sentido democratizante do processo descentralizador, na medida em que possibilitavam a participação da sociedade nas decisões governamentais.

No entanto a realidade dos principais conselhos municipais (Saúde, Assistência Social, Planejamento e Direitos da Criança e do Adolescente), nos dois municípios analisados, está longe de corresponder a esse ideal. Tanto em Natal como em Maceió, o discurso da participação social foi incorporado, está presente nos planos de governo, em alguns programas criados para concretizá-los, no entanto, na prática a realidade é outra: a tradição autoritária e centralizadora do exercício do poder permanece dificultando a adoção de medidas mais descentralizadas e democráticas por parte do Executivo municipal.

De acordo com os dados obtidos tanto em Natal como em Maceió, a partilha do poder de decisão ainda não é algo aceito com facilidade pelas prefeitas Vilma e Kátia, o que dificultou o real funcionamento dos conselhos municipais. A falta de vontade política para mudar as regras do processo decisório, por parte das governantes, principalmente por elas entenderem a participação da sociedade como uma participação puramente consultiva, resultou na constituição de conselhos apenas para cumprir a determinação legal. A experiência concreta de alguns conselhos em Natal e em Maceió foi extremamente complicada. Nas áreas da saúde, da criança e do adolescente, da assistência, e do planejamento, a experiência tem demonstrado inúmeros problemas, principalmente em termos da relação desses fóruns com a gestão municipal.

A gestão das políticas nessas áreas acontece nos velhos moldes, sem o reconhecimento dos espaços de participação e de controle social que a nossa Constituição determina. A falta de vontade política das prefeitas, de abrir o governo à participação social,

fez com que os conselhos, nos dois municípios estudados, não se apresentassem como espaços de tomada de decisões que contassem com a participação efetiva dos diferentes segmentos da sociedade civil organizada. Tanto em Natal como em Maceió, não existia um relacionamento entre governante e governados calcado na concepção de partilha do poder de decisões.

É importante ressaltar que, por outro lado, também não havia, no nível local, uma sociedade civil organizada, com capacidade de produzir novas atitudes políticas. Faltava capital social em Maceió e, principalmente, em Natal para dinamizar os conselhos gestores, levando-os a exercerem a contento o seu papel.

Os depoimentos de representantes das universidades federais — UFRN e UFAL — no Conselho Municipal de Assistência e no Conselho da Cidade, respectivamente, chamam a atenção para o fato de que esses conselhos foram criados nesses municípios para atender a uma exigência presente na Constituição federal. A representante da UFRN no Conselho de Assistência do município de Natal durante o governo Vilma diz:

O espaço de atuação que nós temos como conselho é o espaço como garantia legal [...]. Agora, dentro da gestão, como controle social, como democratização da gestão, da política de assistência social, o conselho na gestão da Vilma não consegue fazer muito, se configura muito mais como um órgão de referendo mesmo, até porque as grandes decisões da política de assistência no município, as ações mais estratégicas para o governo não passam dentro do conselho, passam por fora do conselho, tipo Programa SER. [...] A maioria dos recursos do Programa SER, que estão dentro da área de assistência social, não passam pelo Conselho Municipal de Assistência. Então, para manter o paternalismo, o assistencialismo e tal, as ações estratégicas do governo na área de assistência social não passam pelo Conselho Municipal de Assistência, que é um debate que se trava hoje na área. [...] O que seria o conselho intervir ou influenciar nas decisões da prefeitura? Seria discutir ações estratégicas da prefeitura no combate à pobreza, na implementação da Lei Orgânica da Assistência Social no município, e isso não se faz, e isso não passa pelo conselho; isso passa dentro dos interesses da prefeitura pra essa área, passa por outros caminhos, pela equipe técnica da secretaria, mas não é com o conselho que a prefeitura discute essas questões. Ela só discute com o conselho aquilo que a lei exige que o conselho referende; o que por lei não há uma exigência da participação do conselho... isso não se coloca (OLIVEIRA, 2000).

A representante da UFAL, Lins (2004), tratando do papel do Conselho da Cidade na gestão Kátia, diz:

era meramente acessório. [...] Eu acho que tinha uma função de *marketing*, então ela saía por aí dizendo que tinha um planejamento estratégico e um Conselho da Cidade participativo. A idéia do planejamento estratégico era em cima de *marketing*. Eu me lembro de uma das discussões sérias que eu

tive lá, porque eles queriam contratar uma assessoria de *marketing*. Eu digo: “Gente, pra que assessoria de *marketing*?” Vamos pensar em comunicação social, que é uma coisa mais ampla, tá certo? Se isso daqui é participativo de fato, se isso que se está discutindo aqui é pra melhorar as condições de desenvolvimento econômico da cidade, em tese muita gente vai se beneficiar, então por que *marketing*? Automaticamente as políticas que são nesse sentido elas vão falar por si. Agora, a gente tem que fazer um trabalho de comunicação social, mas era puro *marketing* mesmo.

De acordo com o secretário de Planejamento de Maceió, o planejamento estratégico da cidade não saiu do papel, uma vez que não foi dada a devida importância ao que foi elaborado e discutido com vários segmentos da sociedade no Conselho da Cidade, espaço criado especificamente para a realização desse planejamento. Afirma ele:

O próprio planejamento estratégico que nós conseguimos avançar, criar, trouxemos uma empresa de Barcelona, fizemos um trabalho na área [...] em cima das vocações da cidade, um projeto estruturante de Maceió, se criou uma mobilização de todos os atores sociais de relevância aqui do estado, todas as instituições que tinham a ver com as organizações do estado [...], foi criado o Conselho da Cidade, [...] nada disso teve continuidade... Praticamente nada foi colocado em prática. Houve a discussão, houve a mobilização e houve a despreocupação em fazer com que isso fosse adiante! [...] Não houve a preocupação de implementá-lo, e aquilo virou, mais uma vez — já é da cultura gerar documento para os outros — gerou mais uma obra literária, e não um meio de transformação, então é difícil... Acho que por insistência minha para pelo menos prestar contas assim, com um documento (SILVA, 2004).

Esse secretário chama a atenção para o fato de haver, em Maceió, a necessidade de se executar o planejamento estratégico, na medida em que essa capital nordestina

é uma cidade turística tratando seu produto de uma forma totalmente desordenada, pra não dizer filantrópica. Nós não tivemos uma reforma litorânea [...], nós tivemos uma deterioração das condições ambientais, tanto na condição hídrica quanto de ocupação do solo [...]. Então, isso era absolutamente necessário. [...] Aí diz assim: “Por que o planejamento estratégico?” Nós temos uma vocacionalidade turística, nós temos uma vocacionalidade de serviços que se prestam à sociedade de Maceió. [...] Se você permite uma ocupação desordenada de todas as áreas de risco, o que está ocorrendo infelizmente, você não vai ter uma praia onde o grau de tolerância à poluição [...] todas elas vão estar altamente poluídas, [...] com altos índices de riscos... Então, você tem que dar uma ordenada de acordo com essa vocacionalidade: despoluição de praias, valorização da cultura, o folclore popular, o calendário festeiro da região, que precisa tratar, é a lei. [...] Todos os trabalhos que nós desenvolvemos na secretaria foram nesse sentido, todos os planos em si eram também nesse sentido, o plano de ordenamento de todo o litoral de Maceió. Nós fizemos uma proposta de ocupação produtiva de todas as áreas do município, justamente pra ordenar e acabar com a contaminação das águas ligadas à contaminação das praias.

Fizemos também um trabalho de prioridade de uma proposta que existia da comissão da orla de fazer o ordenamento da orla marítima e lagunar; outro trabalho de ocupação das áreas de encostas, de riscos de desmoronamento e de alagamento. [...] Para que com isso a gente pudesse dizer: “Olha, temos instrumentos, temos intencionalidade, sabemos o que queremos...” Infelizmente nada disso foi assim. Então, pra mim, enquanto secretário de Planejamento, saí, porque achei que não tinha mais nada o que fazer... Ficar ocupando espaço aqui só porque eu era secretário... Se não fosse o Ronaldo Lessa, a estrutura urbana de Maceió estaria totalmente acabada... A meu ver, Kátia ganhou muito do Ronaldo na parte da infra-estrutura urbana, todas as ações de recuperação do sistema viário [...]. Então, o governo do estado, com certeza, nessa parte da infra-estrutura urbana, pra mim ele sempre foi decisivo (SILVA, 2004).

Durante a gestão Vilma de Faria foi implantado o Programa Ser, um programa social que não passou pelo Conselho Municipal de Assistência. Da mesma forma, o Programa Tributo à Criança, também de natureza social, não foi discutido em conjunto com o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Segundo Padre Sabino Gentili (2001), um dos representantes da comunidade no conselho:

...O Tributo à Criança não tem nada que ver com o conselho. O conselho está tão fora disso que é como se não existisse. Então nunca, nunca o conselho foi levado em conta. [...]. Então, a minha avaliação é que ele de fato não existe no contexto. [...] A percepção democrática das coisas não está ainda muito assimilada, é por isso que o conselho não deslancha. O Tributo à Criança, por incrível que pareça, foi implantado sem conselho nenhum tomar conhecimento, e quando, depois de muito tempo, o conselho forçou pra gente escutar um pouquinho o que é esse Tributo à Criança, a gente viu que todas as coisas eram assim... é como se de repente não tivesse nada a ver —” isso aqui é nosso, você não se meta”. [...] O conselho deveria sempre estar presente até na elaboração do orçamento municipal em relação à criança; nunca isso aconteceu. Eu acho que, por exemplo, nesse negócio de Conselho da Criança, a prefeitura, pra calar a boca da sociedade, vamos dizer assim, diz assim: — “Não, eu tenho uma sala lá, a gente organiza o Conselho, tem o Conselho Tutelar”. Então, formalmente ela vai dizer assim: “— Não, eu cumpro com a lei”. Mas eticamente não está cumprindo com a lei: [...] formalmente existe o conselho, ninguém pode, por exemplo, fazer nenhuma ação contra ela, pra dizer assim, “ela boicotou, ela não tem conselho”; tem conselho e tem representante até de todo mundo, ela nomeia isso [...]. Do ponto de vista concreto, mais formal, existe; agora, do ponto de vista ético, no sentido de atuar realmente exercendo o seu papel, não existe. [...] Agora, a lei formalmente foi obedecida: existe o conselho, existem até umas atas, o calendário de reuniões, só que esse conselho não é ouvido ou não se faz ouvir. Então, isso também seria um outro lance: a gente não está se legitimando, que é a minha preocupação sempre. [...] Então, ninguém pode acusar a prefeitura de Natal de não ter formalmente essas questões ligadas aos níveis de participação [...]. Mas se de fato você for atrás não tem nenhuma relação entre aquilo que é discutido ali e uma decisão ou uma política pública que vai ser tomada lá.

Em Maceió, alguns conselhos também só tomavam conhecimento de programas criados pela administração Kátia quando estes eram divulgados na imprensa. A representante do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente ressalta: “Tem secretaria aqui que tem programas [...] que até hoje não passaram para o conselho, para que o conselho tomasse conhecimento e registrasse esses programas, como o PETI, o Projeto Sentinela” (PAZ, 2004).

De acordo com um representante do Conselho Municipal de Saúde de Maceió, a posição dos representantes dos movimentos sociais, das associações de moradores, durante a administração Kátia, sofreu um retrocesso, uma vez que a gestão anterior era mais aberta à discussão, mais participativa. Na gestão Kátia Born, os movimentos sociais e as associações de moradores não tiveram tanta importância para a prefeitura porque, nas palavras desse conselheiro, “ela desmobilizou tudo, aquela mobilização que a gente tinha, [...] que o Ronaldo até valorizou isso, a Kátia cooptou isso. A cooptação aí foi de centenas de lideranças comunitárias, que recebiam 150, 200 contos do gabinete dela” (SAMPAIO, 2004).

Em relação ao papel do Conselho de Saúde, o representante da Federação das Associações de Moradores de Alagoas — FAMAL —, diz que a prefeita Kátia queria dominar esse conselho. E acrescenta:

Uma vez tinha um colega meu, que era um representante aí da favela do MDF, o cara... assim... discutia muito com a gente. Um dia ela perguntou a ele se na porta da casa dele ainda tinha aquela pedra e ele disse que tinha, aí ela disse: “Cuidado para você não cair por cima da pedra”. Eu olhei para ele assim...quer dizer, isso é uma forma de intimidar. Depois, ele ficou mais um ano, um ano e pouco. Terminou o mandato, ela pegou ele, junto com o governo do estado, deu um cargo para ele [...] e até hoje nunca mais esse cara voltou no conselho... Então, no primeiro mandato ela entendeu que acharia que deveria se fazer assim, talvez manipular o conselho e, se ela tentou, não conseguiu. Mas no segundo mandato ela, com certeza, está respeitando muito mais do que o primeiro (SAMPAIO, 2004).

De acordo com os depoimentos acima, a relação que se estabelecia entre a prefeitura e os conselhos tanto em Natal como em Maceió estava pautada apenas na exigência imposta pela Constituição. Já que a transferência de recursos necessita da existência desses instrumentos participativos, as prefeituras de Natal e de Maceió criaram os conselhos municipais ligados às diferentes áreas de políticas sociais, não permitindo, no entanto, que fossem espaços de participação da sociedade civil no processo de formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas.

Na área de saúde, a relação entre o Conselho Municipal e o Executivo estava também marcada pelos limites apontados nas áreas da assistência e do menor.

... É uma relação institucional: é um órgão, vamos dizer assim, que funciona, na maioria das vezes, um órgão burocrático que interessa à instituição manter porque a lei nacional exige que tenha, mas se fosse uma lei local eu não tenho dúvida de que Vilma já teria desmantelado, teria feito da forma como ela queria. Só existe aí com essa formação e tudo mais porque é uma lei nacional. Ela teria acabado, como ela acabou o de cultura, o Conselho de Cultura; eu não tenho dúvidas sobre isso. [...] Então, na minha opinião, tem sido muito mais um órgão burocrático que precisa estar lá porque a lei exige pra ser repassado o dinheiro do SUS. [...] Vem sendo um cumprimento da lei, que tem que existir. Ele foi criado, existe concretamente no papel, está lá, se reúne uma vez por mês, mas, assim... em relação ao que cabe, ao que compete ao Conselho Municipal de estar influenciando nas políticas de saúde, de estar sendo propositivo nesse sentido, de estar fiscalizando — também não é só propor, é fiscalizar também, não só as ações, o que está sendo feito no centro de saúde, no serviço de saúde de um modo geral, mas também em relação à questão dos recursos — , deixa muito a desejar, deixa mesmo. [...] O conselho tem atuado com muita dificuldade: não consegue influir nas políticas, porque as maiores decisões são tomadas pelo secretário e pela prefeita, não passam pelo conselho as grandes decisões. Algumas vezes a gente sabe das decisões pela imprensa (CRIVES, 2001).

No que se refere ao reconhecimento do conselho como espaço de participação e de controle social, não havia esse entendimento dentro das gestões analisadas. A representante do Conselho de Saúde de Natal lembra:

O orçamento do ano passado, de 2000, o deste ano, nem de longe passou pelo conselho. As questões mais importantes em relação à política de saúde não passaram pelo conselho nessa gestão. [...] Passaram coisas pequenas, mínimas [...] porque tinha a necessidade de aprovar, porque tinha a questão de convênio, porque só vem o dinheiro se o conselho tiver visto o relatório do projeto, do programa que se tem do convênio, das atividades. Tem que aprovar pra poder vir o dinheiro. Então, tudo que envolve recursos eles querem aprovar, querem que os conselheiros dêem um parecer (CRIVES, 2001).

Conforme o representante do Conselho Municipal de Saúde de Maceió, a postura do governo Kátia em relação aos conselhos não é diferente da do governo de Natal. No entanto o conselho hoje tem uma atuação mais significativa, em comparação com a do início de sua implantação.

Na realidade, a prefeita não deu, não foi ela que contribuiu, assim... diretamente para a abertura das discussões desse conselho. Nós conquistamos isso, na realidade, no peito e na raça. [...] Ainda existia uma

resistência dentro do poder público para que esse conselho, ele não fosse assim, tão...tão aberto, mas isso ficou insustentável, de forma que depois, quando ela percebeu que os conselheiros começaram a trabalhar, começaram a sentir o poder do conselho, começaram a sentir que aquilo era uma divisão de poder [...], ela começou a recuar nessa questão, começou a não-interferência, começou essa abertura, daí nós conseguimos. Hoje o Conselho de Saúde de Maceió, eu posso dizer assim, ele está numa fase tão fantástica, numa fase tão fantástica que a prefeita, eles, a equipe de governo da prefeita, eles estão se preocupando hoje com a área da saúde, com relação a tudo aquilo que vai ser feito pra saúde, com aquilo que vai ser gasto na saúde (SAMPAIO, 2004).

Segundo Almeida (2001, p. 78), em Natal o Executivo municipal “destituíu um direito conquistado na área de saúde, que foi o direito de realizar eleições diretas para diretores de unidades, conquista do movimento sanitário, consubstanciada na Lei 8142 (lei da participação popular na saúde)”. A prefeita Vilma, em seu segundo mandato, passou a nomear diretores de unidades pelo próprio punho, em detrimento de uma história e uma conquista de eleições diretas, e contra essa conquista. Na medida em que a eleição constitui um mecanismo que assegura a democracia, esse ato de Vilma revelou que o seu governo, que é marcado por um discurso favorável à participação popular, não a efetiva na prática.

A realidade dos Conselhos de Saúde, da Criança e da Assistência também se fazia presente no Conselho Municipal de Planejamento e Meio Ambiente — COMPLAM — em Natal. A representante da UFRN comenta:

O conselho hoje é apenas para justificar, porque a lei exige que todas as mudanças no espaço da cidade que tenham a ver com o meio ambiente, com a questão da cidade em si, o uso do solo tem que passar pelo conselho, então as coisas passam, mas não tem grandes aprofundamentos, não existem grandes discussões, que justifiquem a existência daquele conselho [...]. Eu acho que há uma deslegitimação do conselho, como participativo; existe uma retirada, não é de atribuições, porque o estatuto prevê ainda as atribuições do conselho. Agora, o Executivo municipal tem assumido pra si tanto propor, como planejar, como decidir [...]. O papel do conselho é uma mera retórica, não se planeja, não se propõe. Eu acho que hoje é apenas pra legitimar a imagem, mas do conselho não interessam as contribuições, é o meu sentimento. Não interessa à prefeitura a contribuição que o conselho venha a ter. [...] Nós estamos ali pra legitimar uma imagem que na prática não se efetiva no governo Vilma. O Conselho Municipal de Planejamento e Meio Ambiente hoje não é um conselho consultivo, é um conselho que toma conhecimento do que a prefeitura está decidindo (OLIVEIRA, G., 2001).

Em Maceió, entrevistamos e analisamos o Conselho da Cidade, criado por iniciativa local. No entanto, mesmo sendo um conselho endógeno à realidade desse município, segundo a representante da UFAL apresenta dificuldades que entravam o seu funcionamento.

Em Maceió também existe o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, mas, de acordo com a representante da universidade, é um conselho que só existe para cumprir a Lei Orgânica do município, já que não há um Conselho de Planejamento:

Não existe em Maceió um Conselho Municipal de Planejamento; o que existia, de acordo com a lei orgânica municipal, era o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, que não tinha, pela legislação, um caráter deliberativo; ele tinha muito mais um caráter consultivo, para resolver problemas que aparecessem do ponto de vista, principalmente, de uso e ocupação do solo; muito menos... desenvolvimento urbano eu acho que nunca nem passou pelas poucas discussões desse conselho. Ele se reuniu muito poucas vezes e [...] ele de novo era um conselho basicamente de representantes do estado, no nível estadual e no nível municipal, e de representantes das elites, principalmente construção civil, setor imobiliário e elites profissionais: engenheiros e arquitetos. Se não me engano, a composição final eram 15, está naquele meu artigo, e a representação de trabalhadores era 1 ou 2 lugares, mas não eram questões amplas. E a ele era dada tão pouca importância, porque terminava se resolvendo as coisas em outros canais, que numa modificação de legislação a prefeitura esqueceu de incorporar o conselho; então atualmente ele nem existe na estrutura organizacional, porque alguém que era responsável esqueceu. [...] Então, já o Conselho da Cidade eu acho, eu acho não, eu conceituei ele como um *marketing* puro, embora ele definisse algumas coisas, mas não através desse canal, através de outros canais (LINS, 2004).

Em se tratando da experiência de Natal, um outro fato levantado por Almeida (2001, p. 79) revela a relação da prefeita com os Conselhos Municipais.

Em um dado momento da gestão analisada, a prefeitura, pra agradar aos interesses do setor imobiliário, fez uma proposta de mudança do padrão do Plano Diretor, um plano que havia sido formulado no conselho e premiado numa Conferência Internacional da ONU. O conselho não aprovou a proposta da prefeita, mas, mesmo sem a aprovação do conselho, ela levou adiante a proposta, solicitando ao Secretário de Planejamento as mudanças que fossem necessárias para a execução de seus objetivos, numa clara demonstração de desrespeito ao conselho.

Tanto em Natal como em Maceió, em termos de ação governamental, o que existia era a ausência de uma política com o objetivo de solucionar os problemas sociais presentes nesses municípios. Por exemplo, a representante do Conselho de Saúde afirma:

Em relação à saúde, em Natal, não só do ponto de vista da participação, mas de um projeto político de saúde pra essa cidade, [...] acho que eu nunca vi a Secretaria tão distante disso, do que propõe o SUS.[...] Então, eu acho que, na saúde, os princípios do SUS, da descentralização, da participação popular, de universalização, de acesso ao serviço, enfim... está muito, muito distante. As pessoas que ela indicou em cargos importantes, de gerente de unidade de

saúde, pessoas que estão coordenando em nível central a política de saúde, é um deus-nos-acuda (CRIVES, 2001).

Em Maceió, a representante da Associação dos Amigos e Pais de Pessoas Especiais, no Conselho de Assistência Social comenta:

Durante as reuniões que eu participei não foi apresentada nenhuma proposta de políticas públicas na área de assistência pra se votar, a não ser carteirinha de gratuidade [...]. Então, assim... não houve nenhuma proposta de “vamos fazer isso aqui”, está entendendo? Nenhuma, nenhum trabalho [...] Olha, a prefeitura na área de assistência social: “Vamos fazer um trabalho primeiro de diagnóstico pra conhecer a necessidade da sociedade, do município dentro de cada segmento [...] Na área, na política de assistência social, não na política de direitos, de defesa de direito, de assistência social, vamos identificar como é que está o número de mães solteiras, precisa ampliar o número de creches?,” entendeu? Esse diagnóstico... se você não tiver um diagnóstico você vai propor o que, pelo amor de Deus? O conselho não exercia um papel de relevância durante a gestão Kátia na construção de políticas públicas. [...] De jeito nenhum, de jeito nenhum, de jeito nenhum. Até a própria discussão do fundo da assistência social sempre foi uma coisa muito chata [...]. Então, se podia captar doação da iniciativa privada, também não foi feito nenhuma campanha nesse sentido, não foi elaborado nada; entendeu? E as empresas também não foi trabalhado nelas a questão da responsabilidade social. Porque a gente poderia estar compondo esse fundo com o governo e a iniciativa privada, e aí a gente podia gerar fundos para assistência social. [...] Eu acho que não havia estrutura suficiente: o próprio conselho, ele se estruturou melhor agora, mas ele nem tinha estrutura física, arquivo, tudo. [...] O conselho atuava precariamente, ele atuava nessa época sem estrutura. [...] Nessa gestão a gente não elaborou o Plano Municipal de Assistência... eu não participei de nenhuma elaboração, nessa gestão não. Eu acho que, como eu te falei, como se estava muito preocupado com a estruturação do conselho, com o espaço da própria secretaria, com o espaço físico, uma coisa que tinha que ter pra tudo funcionar, então eu acho que os técnicos ficaram responsáveis por essa elaboração (CARDOSO, 2004).

No que diz respeito ao reconhecimento das instâncias participativas por parte dos governos estudados, faz-se necessário ressaltar que alguns vereadores que apóiam a forma de administrar das prefeituras, que pertencem à sua base de sustentação na Câmara Municipal, partem do princípio de que os conselhos em Natal “deveriam ter uma participação maior..., os secretários deviam até buscar uma maior participação desses conselhos” (FREIRE, 2000) e de que a participação da sociedade deveria ter mais importância no governo. Quanto a Maceió, diz o vereador Régis Cavalcante:

Aqui em Maceió não há nenhuma participação nesse sentido. Você não vê uma prefeitura comprometida com a questão da cidadania e da participação. Primeiro, ao invés de cooptar não só vereadores e lideranças de bairros

dando cargos comissionados, mãe de líder de bairro, líder comunitário, virando funcionária de cargo comissionado, criado por ela, ela teria feito era uns conselhos de bairros, uma ação, uma discussão sincera, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da cidade, uma cidade em que, realmente, essa questão dos conselhos fosse respeitada, e não foi e não está sendo. Pra você ter uma idéia de como o turismo é tão importante nessa cidade, você tem o Conselho Municipal de Turismo, que não funciona, o Conselho Tributário não funciona, nada funciona na prefeitura (CAVALCANTE, 2004).

O vereador de Natal, Emílson Medeiros, do PMDB, que a partir de meados de 1999 passou a apoiar a prefeita Vilma, em virtude da aliança política firmada entre ela e o governador do estado, tem a concepção de que os conselhos municipais deveriam ter uma importância maior na administração. Diz ele:

Eu acho que [os conselhos municipais] não tiveram tanta importância como deveriam ter nessa administração. A coisa mais moderna que existe na administração pública, hoje, no Brasil, são os conselhos municipais, porque envolvem a sociedade organizada, por isso eles deveriam ser levados mais a sério, assim como suas decisões políticas. Eu acho que o que está faltando, ao invés de se excluírem os conselhos municipais, é o enfrentamento político dentro dos conselhos. Se a política que o conselho está definindo difere da política que a administração está definindo, a culpa não é do conselho, a culpa é que a administração não está fazendo o enfrentamento dentro do conselho... Se essa acusação de que os conselhos são partidários, são utilizados pelos partidos de esquerda... eu acho que isso é um erro. [...] Eu acho que a administração pecou um pouco de não dar mais crédito, tratar com mais cuidado esses conselhos. [...] Houve pouca participação dos conselhos na administração Vilma, não por culpa dos conselhos, mas a forma com que se enfrentou os conselhos foi errada. Em vez de se enfrentar o conselho dentro do conselho, tentou excluir o conselho dentro da administração; isso no meu entender (MEDEIROS, 2000).

A análise dos conselhos gestores das gestões Vilma e Kátia demonstra que a participação não se apresenta como uma prioridade de governo, como deixa crer o discurso das prefeitas e dos seus auxiliares, e que a raiz autoritária e a centralização ainda estão presentes no modo de governar.

Estudando as duas gestões observamos que o avanço que o Estado brasileiro realizou, em termos de legislação, e que a sociedade conquistou, em termos de abertura do espaço público para a construção de novas formas de gestão das políticas públicas, nos governos de Vilma e Kátia não conseguiu assegurar e consolidar a participação da sociedade civil na gestão. Daí por que concordamos com Padre Sabino Gentili (2001), quando ele diz:

“Isto significa que não há uma postura democrática de participação... Se houvesse, de fato, essa sensibilidade de participação, a coisa não seria assim”.

Por tudo o que foi exposto anteriormente, defendemos a tese de que a postura política das prefeitas de Natal e de Maceió, no sentido de adesão a um modelo de gestão participativa, ainda está longe de corresponder a esse ideal, na medida em que as práticas políticas de caráter tradicional ainda se fazem presentes nos seus governos. Um balanço das gestões Vilma e Kátia demonstra que ainda existe uma distância em relação à consolidação de uma administração calcada na ampliação do espaço público à participação da sociedade, como mecanismo de controle social.

Apesar de as referidas prefeitas terem criado um programa para estabelecer um contato mais direto com a sociedade, o estilo de gestão delas não corresponde ao modelo de gestão participativa na área das políticas públicas que a Constituição propõe. Na verdade, em alguma medida as duas governantes tinham dificuldade de trabalhar com sociedade organizada, e o exemplo disso são os conselhos gestores.

Tanto Vilma como Kátia atribuíram uma importância significativa aos seguintes elementos: um discurso voltado para a necessidade de a sociedade participar; a divulgação, através dos programas de rádio e de televisão, das ações executadas pelo governo (todas voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população); assim como a utilização de velhos mecanismos de base clientelista, que mantêm relações de dependência entre elas e grande parcela da população (sobretudo aquela que vive em condição de pobreza, necessitando de respostas imediatas). Esses elementos são os mais explorados politicamente pelas prefeitas com vistas à manutenção da liderança política no município.

Esse tipo de dependência pode justificar a atuação das governantes no sentido de minimizar o papel dos conselhos, na medida em que, no modelo de gestão baseado em conselhos, são estes que devem ter o controle tanto dos recursos como dos programas, e não o governante. As administrações de Vilma de Faria e Kátia Born consistem, ao nosso ver, em exemplos típicos do peso da política clientelista e populista. O caráter de inovação de suas ações e sua forma de implementação demonstra o forte ranço de política tradicional que elas têm. O governo está centrado na sua pessoa, na rejeição de formas mais democráticas de se definirem prioridades, resolverem-se problemas e distribuir-se orçamento. Uma característica clara da política populista é a necessidade do contato direto com a comunidade. A preocupação de apertar a mão das pessoas, de abraçá-las, de parar para ouvi-las é sinal visível do que estamos afirmando.

Como não existe o real cumprimento dos direitos proclamados pela própria Constituição brasileira, o clientelismo se revela o único caminho possível a grande parte da população para a resolução de seus problemas. Uma vez que o controle das fontes locais de benefícios assim como da prestação de serviços está nas mãos da prefeita, é a ela que a população direciona as suas demandas, com o objetivo de ver suas necessidades atendidas, o que demonstra o forte viés paternalista da administração, o qual tem suas raízes na dependência social em que está parcela significativa da população, frente à extrema precariedade de sua situação econômica. Ao longo de nossa história política, esse tipo de relação se tornou um fator estruturante da ação de determinados atores políticos.

Na história política brasileira, ele esteve muito ligado ao fenômeno do populismo, uma vez que, como salienta Weffort (1980, p. 73, grifo do autor), um dos elementos importantes da relação política populista é o fato de que “o líder será sempre alguém que já se encontra no controle de alguma função pública [...] isto é, alguém que, por sua posição no sistema institucional de poder, tem a possibilidade de ‘doar’, seja uma lei favorável às massas, seja um aumento de salário ou, mesmo, uma esperança de dias melhores”.

A política social, nas gestões analisadas, tem sido formulada com total falta de conhecimento dos canais efetivos de participação democrática, o que demonstra que a sua implementação não está voltada somente para a garantia da expansão de direitos de cidadania, mas principalmente para atender à necessidade de fortalecimento da liderança política da governante.

Nos governos estudados, faltou vontade política, por parte das governantes, de mudar as regras do processo decisório, principalmente pelo fato de elas entenderem a participação da sociedade apenas como uma participação consultiva, que se realiza através das audiências públicas concedidas às lideranças comunitárias, as quais se transformaram em meros informantes da realidade local. Portanto o que a realidade tem demonstrado, nos dois municípios, é que relações do tipo clientelista sobrevivem e adaptam-se a contextos democráticos, porque são utilizadas como uma eficiente estratégia política, uma vez que os governantes as adotam para servirem aos seus fins, o que encontra respaldo na desigualdade social e, acima de tudo, no quadro de pobreza dela decorrente.

Em linhas gerais, é importante dizer que tentativas foram feitas para inovar as gestões por nós analisadas, mas essas tentativas aos poucos foram sendo deformadas pela pressão política local e pelas dificuldades operacionais, o que fez com que as práticas conservadoras fossem reintroduzidas e a participação acabasse sendo relegada a um segundo plano, sendo priorizada somente como um elemento do discurso das prefeitas.

A participação, que é a base da democracia deliberativa, para existir de fato, precisa estar ancorada no debate público e coletivo entre cidadãos livres e iguais, no qual a legitimidade das decisões políticas deve emergir de processos de discussão abertos, que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, possam realizar mudanças significativas na lógica do poder tradicional. Dessa forma, a participação precisa dar-se com base na horizontalidade das relações e, parafraseando Pedro Demo (1999, p. 133), “não deve ser e não pode ser obra de terceiros, mas dos reais interessados”.

Como a democracia deliberativa é o espaço do conflito, para que ela se realize é necessário que o debate seja entre indivíduos livres e iguais. Ambas as governantes demonstraram uma certa inabilidade em trabalhar com o conflito e, para facilitar as suas ações, não abandonaram o clientelismo como estilo de fazer política. Isso porque, de um lado, as relações clientelistas, caracterizadas por um forte conteúdo personalista, estão presentes durante toda a administração — o papel das lideranças comunitárias foi fundamental por estas funcionarem como agentes ativos da prefeitura, como elementos de ligação entre a governante e a comunidade —; de outro lado, está também presente um clientelismo de novo tipo, que aparece renovado sob um discurso da participação popular e da cidadania, e reproduz-se num tipo de relação que está baseada no favor, na dádiva, no contato pessoal, e não na formulação coletiva, no direito proclamado e estabelecido pela própria Constituição do país.

Referências



REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP, 1998.

AGRA, Candice de Medeiros. **A implantação do orçamento participativo na administração pública de Maceió**. Maceió: [s.n.], 1999.

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. **Política e governo**: a trajetória de Vilma de Faria na prefeitura de Natal. Natal: [s.n.], 2001.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 28, n. 28, p. 88-108, jun. 1995.

ALVES, Márcio Moreira. **A força do povo**: democracia participativa em Lages. São Paulo: Brasiliense, 1988.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. **Estado, poder local e organizações populares**: a trajetória das políticas públicas na organização do consenso. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 13., 1989, Caxambu. Anais... Caxambu: ANPOCS, 1989.

_____. **O clientelismo e sua capacidade de ser mutante**: os diversos usos de um mesmo conceito. Campinas, 1992. Texto apresentado para Exame de Qualificação de Doutorado em Ciências Sociais na Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

_____. Estado, poder local e organizações populares no Nordeste (1978-1985). In: NASCIMENTO, Elimar P. do; BARREIRA, Irllys A. F. (Orgs.). **Brasil urbano**: cenários da ordem e da desordem. Rio de Janeiro: Notrya, 1993.

_____. **Políticas e poder**: o discurso da participação. São Paulo: AD HOMINEM; Natal: Cooperativa Cultural da UFRN, 1997.

_____. Descentralização e poder municipal: os dois lados da mesma moeda. In: SOARES, José Arlindo (Org.). **O orçamento dos municípios do Nordeste brasileiro**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

_____. **Poder municipal e governabilidade**. Natal: UFRN, 1999. (Textos para discussão).

_____. **Gestão Social e participação:** os conselhos municipais. Natal, 2001 a. Mimeografado

_____. A gestão participativa das políticas públicas: o desafio para os municípios do Nordeste. In: **CADERNOS ADENAUER:** o Nordeste à procura da sustentabilidade, 3., 2002, Rio de Janeiro. Artigo... Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 51 – 68, dez. 2002.

_____. **A revalorização política dos municípios no Brasil.** Natal, 2003. Mimeografado

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 31, p. 44-66, jun. 1996.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova: Revista de cultura e política.** São Paulo, n. 50, 2000.

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; 1)

BALTAR, Paulo Eduardo A. , DEDECCA, Cláudio S. e HENRIQUE, Wilnês. Mercado de Trabalho e Exclusão Social no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso e MATTOZO, Jorge. **Crise e Trabalho no Brasil.** São Paulo: Ed. Scritta, 1996.

BAQUERO, Marcello. Democracia, cultura e comportamento político: uma análise da situação brasileira. In: PERISSINOTTO, R. M.; FUKS, M. (Orgs). **Democracia:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.

BACURAU, Cléia Maria Galvão. **Gestão da Prefeita Vilma de Faria – 1997/2000.** Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Natal, 2000. 1 cassete sonoro (60 min.).

BARROS, Rinaldo Claudino de. **Gestão da Prefeita Vilma de Faria – 1997/2000.** Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Natal, 2000. 1 cassete sonoro (60 min.).

BARBOSA, Andréia. **Gestão da Prefeita Kátia Born – 1997/2001**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Maceió, 2004. 1 cassete sonoro (60 min.).

BÉDARD, Renée. A administração municipal revista a partir de quatro modos de pensamento e da trifuncionalidade. In: FACHIN, Roberto Costa; CHANLAT, Alain. **Governo Municipal na América Latina: inovações e perplexidades**. Porto Alegre: Sulina/Ed. da Universidade/UFRGS, 1998.

BITTAR, Jorge (Org.). O modo petista de governar. **Cadernos de Teoria & Debate**. São Paulo, n. 2, p. 1-324, 1992.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000. (Pensamento crítico, 63)

BOHMAN, James. Deliberative democracy and effective social freedom: capabilities, resources and opportunities. In: BOHMAN, James; REHG, William. **Deliberative democracy: essays on reason and politics**. Massachusetts: Institute of Technology, 1999.

BONFIM, Washington Luís de Sousa. O aprofundamento da democracia no Brasil: tendências, conflitos e dinâmica recente. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 73-94, jan./jun. 2004.

BRUGUÉ, Joaquim; GALLEGÓ, Raquel. Em administración pública democrática? In: FONT, Joan (Coord.). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Ariel, 2001.

CABRAL, Judson. O orçamento cidadão da Prefeitura de Maceió: farsa que se repete. **Cartilha Fiscalizar e Propor**. Maceió, n. 1, p. 1- 40, dez. 2001.

_____. **Gestão da Prefeita Kátia Born – 1997/2001**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Maceió, 2004. 1 cassete sonoro (60 min.).

CACCIA-BAVA, Silvio. O financiamento das políticas sociais. In: RICO, E. M.; RAICHELIS, R. (Orgs.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; CHAIA, Vera (Orgs.). **Gestão municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo: Cortez, 2002.

CALSING, Elizeu Francisco. O município brasileiro e a descentralização governamental: anotações sobre a necessidade de revitalização dos municípios. In: FIGUEIREDO, Wilmar de M. (Coord.). **Cidadão, Estado e políticas no Brasil contemporâneo**. Brasília: UnB, 1986.

CARDOSO, Fernando Henrique. Da caracterização dos regimes autoritários na América Latina. In: COLLIER, David (Org.). **O novo autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. (Coleção Estudos Latino-Americanos; v.18)

CARDOSO, Iraê. **Gestão da Prefeita Kátia Born – 1997/2001**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Maceió, 2004. 1 cassete sonoro (60 min.).

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Gestão social: alguns apontamentos para o debate. In: RICO, E. M.; RAICHELIS, R. (Orgs.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Descentralização e política social no estado de São Paulo: tendências e perspectivas. **Revista CEPAM**, São Paulo, ano II, n. 1, p.23 – 30, 1991.

CAVALCANTE, José Régis Barros. **Gestão da Prefeita Kátia Born – 1997/2001**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Maceió, 2004. 1 cassete sonoro (60 min.).

CORREIA, Rita de Cássia Wanderley de Jesus. **Gestão da Prefeita Kátia Born – 1997/2001**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Maceió, 2004. 1 cassete sonoro (60 min.).

CRIVES, Miranice Nunes dos Santos. **Gestão da Prefeita Vilma de Faria – 1997/2000**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Natal, 2000. 1 cassete sonoro (60 min.).

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. **Economia e Urbanização: o Rio Grande do Norte nos anos 70**. Natal: UFRN/CCHLA, 1995.

_____. Rio Grande do Norte: novas dinâmicas, mesmas cidades. In: GONÇALVES, Maria F.; BRANDÃO, Carlos A.; GALVÃO, Antônio C. F. (Orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Ed. UNESP: ANPUR, 2003.

COHEN, Joshua; ROGERS, Joel. Secondary associations and democratic governance. In: **ASSOCIATIONS and democracy**. London/New York: Verso, 1995. (The Real Utopias Project; v.1)

COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, James; REHG, William. **Deliberative democracy**: essays on reason and politics. Massachusetts: Institute of Technology, 1999 a.

_____. Procedure and substance in deliberative democracy. In: BOHMAN, James; REHG, William. **Deliberative democracy**: essays on reason and politics. Massachusetts: Institute of Technology, 1999 b.

COLLIER, David. Resumo do modelo autoritário-burocrático. In: COLLIER, David (Org.). **O novo autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982 a. (Coleção Estudos Latino-Americanos; v. 18)

_____. O modelo autoritário-burocrático: síntese e prioridades para outras pesquisas. In: COLLIER, David (Org.). **O novo autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982 b. (Coleção Estudos Latino-Americanos; v. 18)

DAGNINO, Evelina. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: PERISSINOTTO, R. M.; FUKS, M. (Orgs). **Democracia**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.

DAHL, Robert A. Sobre a Democracia. Brasília: UnB, 2001.

DRAIBE, Sônia Miriam. O “Welfare State” no Brasil: características e perspectivas. **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: ANPOCS, 1989.

DEMO, Pedro. **Participação e conquista**. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. Participação e planejamento. In: **PARA a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: IPEA /IPLAN, 1989.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora UnB, 1997 a.

_____. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**: Brasil, 1985 - 1995. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1997 b.

_____. Globalização, democracia e reforma do Estado: paradoxos e alternativas analíticas. In: RICO, E. M.; RAICHELIS, R. (Orgs). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

DOWBOR, Ladislau. A gestão social em busca de paradigmas. In: RICO, E.M.; RAICHELIS, R. (Orgs). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

EVANS, Peter. O estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, São Paulo, n. 28/29, p. 107-156, 1993.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: Globo; São Paulo: Editora da USP, 1975.

FARIA, Vilma Maria de. **Participação popular no Nordeste**. Entrevistador: Ilza Araújo Leão de Andrade. Natal, 1988. 1 cassete sonoro (60 min.).

_____. **Memória de campanha: compromissos escritos da Prefeita Vilma Maria de Faria**. Natal, jun. /nov. de 1996. Mimeografado

_____. **Mulheres em campanhas municipais**. Entrevistador: Brasília Carlos Ferreira. Natal: 1997. 1 cassete sonoro (60 min.).

_____. **Gestão da Prefeita Vilma de Faria – 1997/2000**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Natal, 2000. 1 cassete sonoro (60 min.).

FREIRE, Paulo. **Gestão da Prefeita Vilma de Faria – 1997/2000**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Natal, 2000. 1 cassete sonoro (60 min.).

FREITAS FILHA, Zilta Nogueira de. **Gestão da Prefeita Kátia Born – 1997/2001**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Maceió, 2004. 1 cassete sonoro (60 min.).

FRANCO, Augusto de. A participação do poder local em processos de desenvolvimento local integrado e sustentável. In: RICO, E.M.; RAICHELIS, R. (Orgs). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

FISCHER, Tânia; TEIXEIRA, Ângela; COLOMER, Antonio. Gestão municipal, descentralização, participação: um estudo comparado Espanha/Brasil. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Poder local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

FACHIN, Roberto; CHANLAT, Alain. Dos dilemas da gestão do município e do papel do gestor: lições da teoria e da experiência. In: _____. **Governo Municipal na América Latina: inovações e perplexidades**. Porto Alegre: Sulina/Ed. da Universidade/UFRGS, 1998.

_____. Introdução geral: a problemática do governo municipal na América Latina e a necessidade de (re)inventar as práticas administrativas e políticas. In: _____. **Governo Municipal na América Latina: inovações e perplexidades**. Porto Alegre: Sulina/Ed. da Universidade/UFRGS, 1998.

FONT, Joan (Coord.). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Ariel, 2001.

FONT, Núria; SUBIRATS, Joan. La participación pública em los procesos de Agenda 21 Local. In: FONT, Joan (Coord.). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Ariel, 2001.

FUENZALIDA, Fernando. O município em confronto com o Estado nacional. In: FACHIN, Roberto Costa; CHANLAT, Alain. **Governo Municipal na América Latina: inovações e perplexidades**. Porto Alegre: Sulina/Ed. da Universidade/UFRGS, 1998.

FERREIRA, Ângela Lúcia de Araújo. **Estado e movimentos sociais urbanos: o caso de Natal**. Natal: UFRN, 1990. (Anexo I)

_____. **Estado e movimentos sociais urbanos: o caso de Natal**. Natal: UFRN, 1991. (Anexo II)

FIGUEIREDO, Rubens; LAMOUNIER, Bolívar. **As cidades que deram certo: experiências inovadoras na administração pública brasileira**. São Paulo: M. H. Comunicações, 1996.

GENTILI, Sabino. **Gestão da Prefeita Vilma de Faria – 1997/2000**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Natal, 2000. 1 cassete sonoro (60 min.).

GERMANO, José Willington. **Lendo e aprendendo**: “A Campanha de Pé no Chão”. São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1982. (Coleção teoria e prática sociais)

GONDIM, Linda M. P. Os “governos das mudanças” no Ceará: socialdemocracia ou populismo? In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora UnB, 1997.

GOMÀ, Ricard; FONT, Joan. La democracia local: em mapa de experiências participativas. In: FONT, Joan (Coord.). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Ariel, 2001.

GOMÀ, Ricard; REBOLLO, Óscar. Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones em torno a los presupuestos participativos. In: FONT, Joan (Coord.). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Ariel, 2001.

GIACOMONI, James. Orçamento tradicional e “orçamento participativo”: o caso de Porto Alegre. In: FACHIN, Roberto Costa; CHANLAT, Alain. **Governo Municipal na América Latina**: inovações e perplexidades. Porto Alegre: Sulina/Ed. da Universidade/UFRGS, 1998.

GENRO, Tarso. Cidade, cidadania e o orçamento participativo. In: FACHIN, Roberto Costa; CHANLAT, Alain. **Governo Municipal na América Latina**: inovações e perplexidades. Porto Alegre: Sulina/Ed. da Universidade/UFRGS, 1998.

GUSTIN, Miracy B. S.; Vieira, Margarida L. M. **Semeando democracia**: a trajetória do socialismo democrático no Brasil. Contagem: Palesa, 1995.

GUSMÃO, Ivanilde Morais de (Coord.). **Movimentos sociais urbanos e Estado no Nordeste**. Mapeamento e análise dos conflitos urbanos em Maceió 1981-1986 (Relatório Preliminar). Maceió: UFAL, 1987.

GUIMARÃES, Sueli Maria Pereira. **Fórum do PREZEIS**: movimentos sociais e participação popular no Recife. João Pessoa: [s.n.], 1998.

HIRST, Paul. **Associative democracy**: new forms of economic and social governance. Amerherst: The University of Massachusetts Press Amherst, 1994.

HABERMAS, Jürgen. Popular sovereignty as procedure. In: BOHMAN, James; REHG, William. **Deliberative democracy**: essays on reason and politics. Massachusetts: Institute of Technology, 1999.

IANNI, Octávio. **A formação do Estado populista na América Latina**. São Paulo: Ática, 1989. (Série Fundamentos; 37)

_____. A política mudou de lugar. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 11, n. 3, jul./set. 1997.

JACOBI, P. R. **Políticas públicas de saneamento e saúde e reivindicações sociais no município de São Paulo – 1974/1984**. (Dissertação de doutorado - FFLCH-USP). São Paulo: 1985. Mimeografado

KLERING, Luis Roque. Experiências recentes em municípios brasileiros: os novos municípios e as conquistas da autonomia. In: FACHIN, Roberto Costa; CHANLAT, Alain. **Governo Municipal na América Latina: inovações e perplexidades**. Porto Alegre: Sulina/Ed. da Universidade/UFRGS, 1998.

KLIKSBERG, Bernardo (Org.). **El rediseño del Estado: uma perspectiva internacional**. México: Fondo de Cultura Econômica, 1994.

LAGOS, Marta. How people view democracy: between stability and crisis in Latin America. **Journal of Democracy**, v. 12, n.1, p. 137-145, jan. 2001.

LACERDA, Aluísio. **Gestão da Prefeita Vilma de Faria – 1997/2000**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Natal, 2000. 1 cassete sonoro (60 min.).

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

LESSA, Renato. A teoria da democracia: balanço e perspectivas. In: PERISSINOTTO, R. M.; FUKS, M. (Orgs). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.

LESSA, Maurício Quintella Malta. **Gestão da Prefeita Kátia Born – 1997/2001**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Maceió, 2004. 1 cassete sonoro (60 min.).

LINS, Regina Dulce Barbosa. **The myth of local government autonomy: findings from the study of the municipal government of Maceió in Alagoas, Brazil, from 1986 to 1988**. Tese (Doutorado) - Universidade de Kent, Inglaterra, 1999.

_____. **Gestão da Prefeita Kátia Born – 1997/2001.** Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Maceió, 2004. 1 cassete sonoro (60 min.).

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre.** Campinas: [s.n.], 2002.

MABILEAU, Albert; SORBETS, Claude. **Gouverner les villes moyennes.** Vie Locale, 12.

MACEIÓ. Lei nº 31 de dezembro de 1997. Governo Kátia Born: **Plano Plurianual 1998/2001.** Maceió: [s.n.], 1997.

_____. Coordenadoria Municipal das Regiões Administrativas. **Situação operacional das obras do orçamento cidadão 1998/1999.** Maceió: [s.n.], 2000.

_____. Coordenadoria Municipal das Regiões Administrativas. **Situação operacional das obras do orçamento cidadão 1998/2003.** Maceió: [s.n.], 2003.

_____. Assessoria de Relações Públicas e Cerimonial. **Biografia da Prefeita de Maceió: Kátia Born.** Maceió: [s.n.], 2004

_____. Secretaria Municipal de Coordenação das Regiões Administrativas. **Projeto de implantação do processo do orçamento participativo na cidade de Maceió.** Maceió: [s.n.], 1997.

_____. Decreto nº 5.753, de 10 de março de 1998. Criação do Programa Participativo de Elaboração do Orçamento Municipal – Programa Orçamento Cidadão. **Diário Oficial de Maceió.** Maceió, ano III, n. 582.

_____. Secretaria Municipal de Coordenação das Regiões Administrativas. **Orçamento Cidadão se faz com participação.** Maceió, 2003. Digitado

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAIA, Márcia. **Gestão da Prefeita Vilma de Faria – 1997/2000.** Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Natal, 2000. 1 cassete sonoro (60 min.).

MARANHÃO, Clarissa Tenório. **Gestão da Prefeita Kátia Born – 1997/2001**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Maceió, 2004. 1 cassete sonoro (60 min.).

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. Instabilidade política e governabilidade na construção democrática. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). **Governabilidade, sistema político e violência urbana**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

MASSOLO, Alejandra. Em direção às bases: descentralização e município. **Espaço & Debates**, São Paulo, v.8, n.24, p. 40-54, 1988.

MEDEIROS, Emilson. **Gestão da Prefeita Vilma de Faria – 1997/2000**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Natal, 2000. 1 cassete sonoro (60 min.).

MELO, Humberto Gomes de. **Gestão da Prefeita Kátia Born – 1997/2001**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Maceió, 2004. 1 cassete sonoro (60 min.).

MIGUEL, Luis Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 3, p. 483-511, 2002.

MINEIRO, Fernando. **Gestão da Prefeita Vilma de Faria – 1997/2000**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Natal, 2000. 1 cassete sonoro (60 min.).

MIRANDA, Anivaldo. **Gestão da Prefeita Kátia Born – 1997/2001**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Maceió, 2004. 1 cassete sonoro (60 min.).

MOISÉS, José Álvaro; ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. **Dilemas da consolidação da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MOURA, Suzana; PINHO, José Antônio Gomes de. Governos locais em contexto de democratização e crise: mudança e inovação. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Poder local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

MOURA, Suzana. Ideário e prática da participação popular no governo local: a experiência de Porto Alegre. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Poder local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

_____. Inovações municipais no Brasil recente: impulsos da democratização e da crise. In: FACHIN, Roberto Costa; CHANLAT, Alain. **Governo Municipal na América Latina: inovações e perplexidades**. Porto Alegre: Sulina/Ed. da Universidade/UFRGS, 1998.

NATAL. Lei Nº 4.923, de 29 de dezembro de 1997. Governo Wilma Maria de Faria: **Plano Plurianual 1998/2001**. Natal: [s.n.], 1997.

NATAL. Secretaria Municipal de Promoção Social. **Programa SER**. Natal: [s.n.], 1998.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Relatório do Programa Tributo à Criança: julho/97 a dezembro/97**. Natal: [s.n.], 1997.

_____. Secretaria Municipal das Regiões Administrativas. **Relatório Temático: Nosso Bairro Cidadão Mãe Luíza**. Natal: [s.n.], 1998.

_____. Secretaria Municipal das Regiões Administrativas. **Levantamento de todas as ações executadas em todos os bairros atendidos pelo programa Nosso Bairro Cidadão**. Natal: [s.n.], 2000.

_____. _____. **Levantamento das Pautas de Reivindicações utilizadas nas audiências comunitárias realizadas no Nosso Bairro Cidadão**. Natal: [s.n.], 2000.

NEVES, Vilma Lúcia Silva. **A questão da governabilidade na gestão municipal de Natal –1993 a 1996**. Natal: [s.n.], 1999.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. Um Estado para a sociedade civil. In: RICO, E.M.; RAICHELIS, R. (Orgs). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

_____. **Em defesa da política**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2001.

O'DONNELL, Guillermo. Tensões do Estado autoritário-burocrático e a questão da democracia. In: COLLIER, David (Org.). **O novo autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. (Coleção Estudos Latino-Americanos; v. 18)

_____. **Análise do autoritarismo burocrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

OFFE, Claus. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa. In: _____. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: PEREIRA, L. C. B., WILHEIM J., SOLA, L. (Orgs). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Orgs). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global**. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 2000.

OLIVEIRA, Giovanna Paiva de. **Gestão da Prefeita Vilma de Faria – 1997/2000**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Natal, 2000. 1 cassete sonoro (60 min.).

OLIVEIRA, Íris Maria de. **Gestão da Prefeita Vilma de Faria – 1997/2000**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Natal, 2000. 1 cassete sonoro (60 min.).

OLIVEIRA, Jarede Viana de. **Gestão da Prefeita Kátia Born – 1997/2001**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Maceió, 2004. 1 cassete sonoro (60 min.).

OLIVEIRA FILHO, Pedro Alves de. **Gestão da Prefeita Kátia Born – 1997/2001**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Maceió, 2004. 1 cassete sonoro (60 min.).

PAULA, Ana Paula Paes de. **Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática**. Campinas: [s.n.], 2003.

PANDOLFI, Dulce Chaves. A construção da democracia no Brasil: avanços e retrocessos (1946-1947). **Revista Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, p.158-184, 1989.

PARDO, Maria del Carmen. “ La gestión municipal – Motor ou Freio para el ejercicio democratico?” In: MERINO, M. (coord.). **En Busca de la Democracia Municipal: la participacion ciudadana en el gobierno local mexicano**. México: Centro de Estudios Internacionales, 1994.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PASSOS, Olegário. **Gestão da Prefeita Vilma de Faria – 1997/2000**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Natal, 2000. 1 cassete sonoro (60 min.).

PAZ, Carlos Ronalsa Beltrão Coelho da. **Gestão da Prefeita Kátia Born – 1997/2001**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Maceió, 2004. 1 cassete sonoro (60 min.).

PAZ, Hélia Maria Araújo Coelho da. **Gestão da Prefeita Kátia Born – 1997/2001**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Maceió, 2004. 1 cassete sonoro (60 min.).

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela Luciano. **Negociações e parcerias: a gestão urbana democrático participativa**. São Paulo: [s.n.], 1999.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

REIS, Fábio Wanderley. Democracia, igualdade e identidade. In: PERISSINOTTO, R. M.; FUKS, M. (Orgs). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.

RIBEIRO, Kátia Born. **Gestão da Prefeita Kátia Born – 1997/2001**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Maceió, 2004. 1 cassete sonoro (60 min.).

ROFMAN, Alejandro. **El proceso de descentralización en América Latina: causas, desarrollo, perspectivas**. Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1990.

RONDIN, Jacques. **Le sacre des notables: la France en décentralisation**. Fayard (L'espace du politique).

SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; 1)

SAES, Décio. **A formação do Estado Burguês no Brasil: 1888-1891**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

SAMPAIO, Cícero Vieira. **Gestão da Prefeita Kátia Born – 1997/2001**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Maceió, 2004. 1 cassete sonoro (60 min.).

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; 1)

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. (Orgs). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

_____. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Orgs). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global**. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 2000.

_____. Introdução geral à coleção. In: _____. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; 1)

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SANTOS, Paulo Fernando dos. **Gestão da Prefeita Kátia Born – 1997/2001**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Maceió, 2004. 1 cassete sonoro (60 min.).

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1986.

SILVA, Alejandro Luiz Pereira da. **Gestão da Prefeita Kátia Born – 1997/2001**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Maceió, 2004. 1 cassete sonoro (60 min.).

SILVA, Gustavo Tavares da. Democracia representativa e “gestão participativa”. In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de (Org.). **Política e Contemporaneidade no Brasil**. Recife: Bagaço, 1997.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortes, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época; 103)

SILVA, Pedro Luiz Barros. A natureza do conflito federativo no Brasil. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora UnB, 1997.

SIMÕES, Júlio Assis. **O dilema da participação popular**: a etnografia de um caso. São Paulo: Anpocs, 1992.

SIQUEIRA, Carlos Aquiles. Programa SER: Programa de emprego e renda da cidade de Natal. In: **GERAÇÃO de emprego e renda no Brasil**: experiências de sucesso. Rio de Janeiro: DP & A, 1999.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil**: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. **Brasil**: de Castelo a Tancredo, 1964-1985. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

SOARES, José Arlindo. **A Frente do Recife e o governo do Arraes**: nacionalismo em crise 1955-1964. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. (Estudos sobre o Nordeste; v.13)

SOMARRIBA, Mercês; DULCI, Otavio. A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

SOUZA, Celina. Dez anos de descentralização: a experiência dos municípios brasileiros. In: FACHIN, Roberto Costa; CHANLAT, Alain. **Governo Municipal na América Latina**: inovações e perplexidades. Porto Alegre: Sulina/Ed. da Universidade/UFRGS, 1998.

_____. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em perspectiva**, v. 4, n. 15, p. 84-97, 2001.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

SPINK, Peter. A democratização do poder local: gestão social na ótica subnacional. In: RICO, E.M.; RAICHELIS, R. (Orgs.). **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

STEWART, John. De la innovación democrática a la democracia deliberativa. In: FONT, Joan (Coord.). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Ariel, 2001.

SUBIRATS, Joan. Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. In: FONT, Joan (Coord.). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Ariel, 2001.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. **Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências**. Campinas: [s.n.], 2003.

TENDLER, Judith. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998.

TORRES, Antônio. **Gestão da Prefeita Kátia Born – 1997/2001**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Maceió, 2004. 1 cassete sonoro (60 min.).

UCHOA, Amália Maria de Amorim. **Gestão da Prefeita Kátia Born – 1997/2001**. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Maceió, 2004. 1 cassete sonoro (60 min.).

VIEIRA, Maria do Carmo; LINS, Regina Dulce Barbosa. **A participação da sociedade civil no planejamento e gestão urbana: nem eficiência, nem justiça social**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10., 2003, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: Anpur, 2003 a.

_____. Participação social e processo decisório municipal na gestão do Partido Socialista Brasileiro em Maceió, Alagoas. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 161-179, jul /dez. 2003 b.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. Desafios da sociedade civil brasileira em seu relacionamento dialético com o Estado e o mercado. In: RICO, E. M.; RAICHELIS, R. (Orgs). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

WEFFORT, Francisco Corrêa. **O Populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WILHEIM, Jorge. O contexto da atual gestão social. In: RICO, E.M.; RAICHELIS, R. (Orgs). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

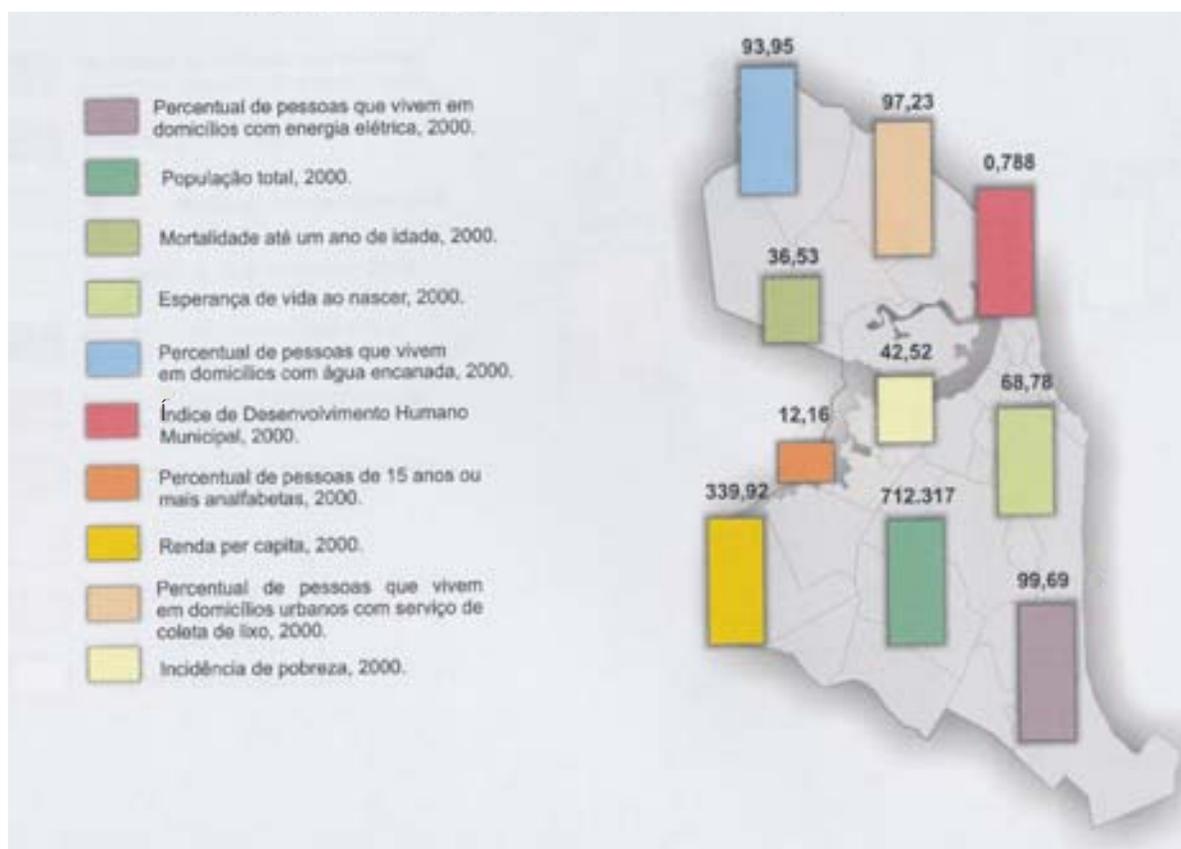
ZERMEÑO, Sérgio. Las fracturas del Estado en América Latina. In: Estado y Política en América Latina. México: Siglo Veintiuno, 1983.

Anexos



ANEXO 1

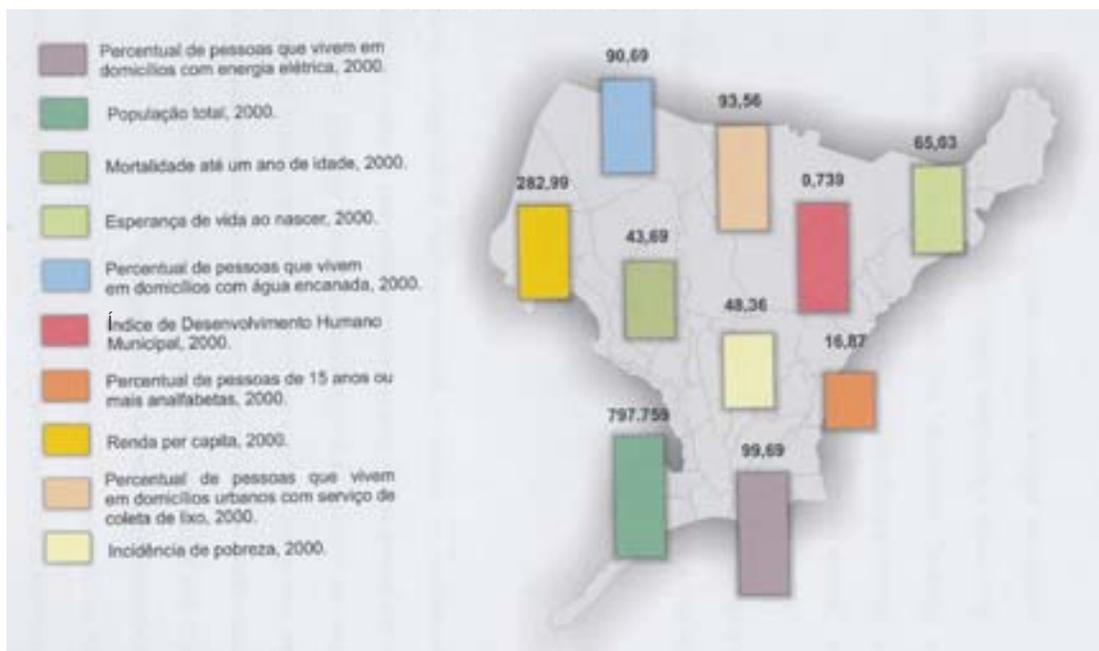
Perfil socioeconômico do município de Natal/RN



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2006.

ANEXO 2

Perfil socioeconômico do município de Macéio/AL



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2006.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)