

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E PODER LOCAL: UM ESTUDO DE CASO DO
MUNICÍPIO DE LAGOA SECA – PB

CAMPINA GRANDE – PB
2009

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E PODER LOCAL: UM ESTUDO DE CASO DO
MUNICÍPIO DE LAGOA SECA – PB

Ana Patrícia Sampaio de Almeida
Orientanda

Prof. Dr. Edgard Afonso Malagodi
Orientador

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Campina Grande – PB

2009

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Edgard Afonso Malagodi (UFCG/PPGCS – Orientador)

Prof. Dr. Roberto Veras de Oliveira (UFCG/PPGCS)

Prof. Dr. Rubem Pinto Lyra (UFPB/PPGS)

Dedico este trabalho aos meus pais Orlando e Lúcia
Ao meu avô Severino Sampaio (in memoriam)
A tod@s que lutam por um mundo mais justo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a minha família que sempre acreditou em meus propósitos e sempre me apoiou em todos os momentos de minha vida. Meus pais Orlando e Lucia, meu irmão Junior, minhas irmãs Flávia, Adriana e Flaviana. Obrigada mesmo!

Agradecimento muito especial devo manifestar a Sérgio, meu companheiro de todas as horas e que me ofereceu todo suporte para que eu concluísse mais este trabalho.

Agradeço ao meu amigo Gil, pelas horas de descontração e debates acalorados.

Agradeço ainda ao CENTRAC por me oferecer mais que uma oportunidade de trabalho, mas um espaço de constantes descobertas e aprendizados. A Sonia e Madalena pelas experiências compartilhadas, a Socorro, Laudicéia, Odimar, Olimpia e Jussara pelo apoio.

Agradeço também ao Professor Edgard Malagodi por ter me acolhido como sua orientanda.

Agradeço aos meus colegas mestrado pela oportunidade de partilha de conhecimentos, aos professores do PPGCS, especialmente Professora Ramonildes Gomes e Professor Roberto Veras por suas valiosas contribuições a este trabalho. Agradeço também a Jadilma Nunes e Rinaldo Rodrigues pela atenção e presteza.

Agradeço ainda ao Professor Rubens Pinto Lyra por sua disponibilidade em contribuir com o trabalho e por ter feito importantes aportes ao mesmo.

Finalmente agradeço ao Sindicato de Trabalhadores Rurais de Lagoa Seca e membros do Fórum em Defesa da Cidadania, especialmente Nelson Anacleto, Lêda, Roberto Jefferson, Nelson Ferreira, e Dona Graça pelas conversas e reflexões. Também agradeço todas as pessoas que contribuíram de forma direta ou indireta para realização deste trabalho.

Se nada ficar destas páginas, algo, pelo menos, esperamos que permaneça:
nossa confiança no povo. Nossa fé nos homens e na criação de um
mundo em que seja menos difícil amar.

(Paulo Freire)

RESUMO

O presente trabalho traz reflexões sobre a participação cidadã no poder local tendo como lócus o município de Lagoa Seca, estado da Paraíba. Busca-se identificar e analisar as motivações e os limites deste tipo de participação e sua influência nos processos sociais e políticos no referido município. Discute-se aqui o fato de que a participação cidadã no planejamento e na gestão dos recursos públicos municipais depende, no caso de cidades controladas por potentados locais, de um espaço independente de mobilização, desde que este espaço possa catalisar os interesses de amplos setores da população. No caso do município estudado, a maioria da população é constituída por agricultores camponeses que se articulam através do STR. Nossa conclusão infere que, desde que esta entidade ou movimento assumam uma agenda diretamente vinculada aos interesses desses camponeses e se mobilize com vistas ao desenvolvimento do município, é possível vislumbrar um quadro de mudanças, apesar de alterações mínimas no quadro de dominação da política local.

Palavras-chave: Sociologia política, cidadania, participação, poder local.

ABSTRACT

This paper reflects on citizen participation in local government as a locus with the municipality of Lagoa Seca, Paraíba state. Seeks to identify and analyze the motivations and limitations of this type of participation and their influence on social and political processes in that district. This paper discusses the fact that citizen participation in planning and management of municipal public depends, in the case of cities controlled by local potentates, an independent space for mobilization, since this space can catalyze the interests of broad sectors of population. For city schools, the majority of the population are peasant farmers that are articulated through the STR. Our conclusion follows that, since this organization or movement takes on a calendar directly linked to the interests of peasants and mobilize themselves towards the development of the municipality, it is possible to identify a framework for change, despite minimal changes in the context of the domination of local politics.

Keywords: political sociology, citizenship, participation, local power.

LISTA DE SIGLAS

ASA/PB	Articulação do Semi-árido Paraibano
ASPTA	Assessoria e Serviços a Projetos de Tecnologia Alternativa
CENTRAC	Centro de Ação Cultural
CEPAJ	Centro Popular de Assessoria Jurídica
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do trabalho
CMDR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
EMATER	Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMEPA	Empresa Estadual de Pesquisa Agropecuária
FBO	Fórum Brasil de Orçamento
FOCCO	Fórum Paraibano de Combate a Corrupção
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica Municipal
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

MP	Ministério Público
ONG	Organização Não Governamental
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PATAC	Programa de Aplicação de Tecnologia Apropriada as Comunidades
PIB	Produto Interno Bruto
PJMPR	Pastoral da Juventude do Meio Popular Rural
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPC	Paridade do Poder de Compra
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PT	Partidos dos Trabalhadores
SAC	Sociedade dos Amigos da Comunidade
SAGRES	Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UDN	União Democrática Nacional

LISTA DE BOX

	Pág.
Box 1: Orçamento Participativo.....	65
Box 2: Conselhos.....	68
Box 3: Fóruns.....	81
Box 4: Cronologia do Fórum entre 1997 e 2007.....	88

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa do município de Lagoa Seca.....	18
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Despesas municipais por Secretaria 1997-2006.....	22
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Síntese Demográfica do município de Lagoa Seca 1970-2007.....	17
Quadro 2: Indicadores de Habitação e Saneamento de Lagoa Seca 2000.....	19
Quadro 3: Índice de Desenvolvimento Humano de Lagoa Seca 1970, 1980, 1991 e 2000.....	21

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

	Pág.
INTRODUÇÃO.....	10
I. O Município de Lagoa Seca.....	17
1.1. Caracterização geral do município.....	17
1.2. Visão estratégica e compromissos do poder local.....	23
1.3. Clientelismo como entrave a democracia local.....	28
1.4. Barganha, a marca da relação entre executivo e legislativo municipal.....	34
II. Cidadania e participação.....	37
2.1. Cidadania.....	37
2.2. Caminhos para participação.....	39
2.3. Combinações possíveis no processo de participação.....	44
2.4. Descentralização administrativa e desconcentração de poder.....	52
2.5. Redefinição de papéis.....	61
2.6. Instrumentos para o planejamento e a gestão municipal.....	70
III. Os atores da participação.....	73
3.1. O Sindicato de Trabalhadores Rurais.....	74
3.2. O Fórum em defesa da cidadania de Lagoa Seca.....	79
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	92
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	96
ANEXOS.....	103
ANEXO I Instrumentos de planejamento e gestão municipal.....	103
1.1. Instrumentos de planejamento municipal.....	103
1.2. Instrumentos de gestão municipal.....	104
1.3. Formas de Organização social municipal.....	104
ANEXO II Pareceres do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba referentes às Contas da Administração Municipal de Lagoa Seca.....	105
ANEXO III Recursos apresentados ao ministério público pelo fórum em defesa da cidadania de lagoa seca entre 2003 e 2007.....	110

INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a unidade municipal de governo adquire novas responsabilidades e prerrogativas, passando a ser reconhecida como base da organização social e política, com várias alternativas de ampliação das estruturas de participação e democratização como espaços possíveis de decisão direta dos próprios cidadãos através de mecanismos de democracia representativa e participativa. A Constituição consolida as tendências descentralizadoras já observadas desde a segunda metade da década de 80 e diversos mecanismos de participação da sociedade no planejamento, acompanhamento e avaliação das políticas públicas no âmbito das administrações municipais passam a ser implantados no Brasil, a exemplo dos conselhos de gestão de políticas públicas e da gestão orçamentária participativa (através de mecanismos constitucionais, das experiências de orçamento participativo e outros mecanismos).

Nesse contexto, surgiram algumas iniciativas oriundas da sociedade civil, visando discutir o planejamento orçamentário e tentando introduzir emendas às leis orçamentárias que reflitam as prioridades e necessidades da população, apesar da complexidade e do tecnicismo do orçamento público, enquanto alternativa nessa direção (TEIXEIRA, 2000, 2001; FURTADO, 1994; SOUZA JUNIOR, 1996). Arelado a esse contexto tem-se a persistência de elementos como as relações clientelistas, a fragilidade estrutural do processo de participação, bem como a escassa quantidade de recursos públicos liberados para investimentos participativos, elementos que limitam a participação cidadã e dificultam a dinâmica sócio-cultural instaurada localmente. Mas, por outro lado, é inegável que os canais de participação buscados dentro do marco legal e/ou instituídos pela sociedade têm influenciado o desenvolvimento municipal e resultado em melhorias na qualidade de vida da população e de grupos sociais desfavorecidos historicamente.

Partindo da consideração de que a participação cidadã é um processo em construção, este trabalho pretende identificar os principais motivos que influenciam a participação a partir de uma pesquisa qualitativa no município de Lagoa Seca, tomando como foco de análise os limites e as motivações da participação. Propõe-se, portanto, contribuir para uma melhor compreensão de questões centrais para o processo participativo, tais como: i) de que maneira as histórias associativas e clientelistas produzem comportamentos que influenciam na participação ii) quais as condições que impulsionam ou limitam a participação?

O *locus* de pesquisa é Lagoa Seca, município já focalizado em outros estudos acadêmicos, que se apresenta como um interessante campo de estudo empírico para analisar a perspectiva da participação como processo de construção da democracia e luta pela cidadania a partir dos atores locais.

Com uma cultura clientelista e autoritária, Lagoa Seca tem sua vida política marcada por grupos oligárquicos tradicionais que têm se alternado no poder utilizando formas variadas para impedir a participação social na definição dos gastos públicos, ao mesmo tempo em que utilizam dinheiro público para interesse pessoal¹. Neste município, a má distribuição dos recursos e os desvios de verbas têm sido uma característica comum dos governos que não priorizam os gastos sociais, gastando mais com a manutenção da máquina administrativa do que com investimentos públicos². No entanto, apesar de a vida política local apresentar a imagem de todos os pequenos municípios da região Nordeste do Brasil no que diz respeito à dominação da política local por grupos oligárquicos que se rivalizam entre si, o município, que é essencialmente rural³, passou a

¹ Relatórios Institucionais do Centro de Ação Cultural – CENTRAC de 1999 a 2007.

² Boletim Informativo “Orçamento Público & Cidadania”, CENTRAC. Números 08, 12, 15 e 17.

³ Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, dos 24.937 habitantes do município, 15.737 compõem a população rural, o que corresponde a um percentual de 63,1% da população total do município residindo na zona rural do município.

apresentar aspectos dinâmicos quanto à mobilização de suas entidades de base, especialmente àquelas vinculadas aos agricultores. Isso repercutiu na sociedade civil, que passou a se destacar por sua atuação e influência no processo de elaboração e desenvolvimento das políticas públicas do município, principalmente aquelas voltadas para o meio rural.

A atuação da sociedade nos espaços públicos se dá desde meados dos anos 80, fundamentalmente através de organizações rurais que naquela época se organizaram na forma de uma “oposição sindical” para concorrer à presidência do Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR). Em 1992, o grupo de “oposição sindical” assume a direção do STR e em 1993 inicia-se a tentativa de intervenção no processo orçamentário municipal daquele ano. Nos anos seguintes, a estratégia seguiu sendo a mesma: mobilização para inclusão de demandas dos/as agricultores/as familiares nas leis orçamentárias. Os primeiros sucessos no plano legislativo não se refletiram na efetivação de suas demandas, pois quando incluídas nas leis não eram contempladas na execução pelo poder executivo local⁴.

Em 1997, algumas associações comunitárias rurais e urbanas, pastorais da igreja católica e o STR constituíram o “Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca”, grupo que surge com o objetivo de intervir propositivamente na gestão pública local. As demandas advindas do grupo sempre tiveram como base as experiências sustentáveis vivenciadas pelas famílias de agricultores familiares, tais como bancos de sementes comunitários, construção de cisternas de placas para captação de água de chuva, uso de defensivos naturais para controle de pragas agrícolas e bio-fertilizantes para recuperação de solos desgastados etc. Uma característica desse fórum é que as organizações a ele ligadas entendem que é necessário pensar políticas de desenvolvimento rural voltadas

⁴ Relatórios Institucionais do CENTRAC - 1999 a 2007.

ao investimento na agricultura familiar enquanto setor econômico, sem perder de vista os investimentos em obras e serviços que garantam e ampliem a qualidade de vida da população rural e urbana do município (como saúde, saneamento básico, educação, segurança).

Neste contexto formulou-se a hipótese de que no caso de cidades controladas por potentados locais, a participação cidadã no planejamento e na gestão dos recursos públicos municipais depende de um espaço independente de mobilização da sociedade. No caso de Lagoa Seca, este espaço independente seria o do movimento sindical, a partir do momento em que uma diretoria não atrelada ao poder local, tomou posse do STR e posteriormente impulsionou a constituição do Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca. De fato, o STR empreendera uma ação autônoma no município diferente dos demais municípios da região, certamente devido às influências que as novas lideranças sindicais herdaram da atuação passada das Ligas Camponesas⁵ e de setores progressistas da Igreja Católica.

Dá a importância deste estudo levantar os condicionantes à participação cidadã num município controlado por um poder local que se reproduz através de relações clientelistas.

Buscando precisar o conceito de participação cidadã a ser utilizado nesta análise, entende-se que o mesmo refere-se a um processo complexo e por vezes contraditório na relação entre Estado e sociedade, onde papéis são redefinidos pelo fortalecimento da

⁵ As Ligas Camponesas surgiram no Estado de Pernambuco em 1956, como desdobramento de pequenas organizações reivindicatórias de uma ampla e diversificada categoria de trabalhadores que incluía meeiros, arrendatários e pequenos proprietários e foreiros dos grandes engenhos de açúcar da Zona da Mata. Em poucos anos, as ligas camponesas passam a atuar nos Estados vizinhos sob a liderança de Francisco Julião, deputado do Partido Socialista Brasileiro (PSB). Segundo alguns autores, o surgimento das Ligas Camponesas é responsável pela institucionalização do sindicalismo rural, como uma estratégia governamental de frear as ações e o crescimento desse movimento, já que embora o Decreto-Lei nº. 7.038, promulgado por Getúlio Vargas em novembro de 1944, como extensão da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), previsse a sindicalização rural, é somente a partir de 1962 que os sindicatos começam ser efetivamente reconhecidos (ALMEIDA & ARAÚJO, 2004, p.89).

sociedade civil⁶ através da atuação organizada dos indivíduos ou grupos. Estes passam a assumir maiores responsabilidades e também a criar e exercer novos direitos, utilizando para isso, não apenas mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas também outros mecanismos que se legitimam pelo processo social. Neste contexto, também se insere o controle social do Estado, com a exigência de transparência nas decisões (prestação de contas). Desta feita, a participação não nega o sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, e, portanto atuando “de frente para o Estado”⁷, buscando sempre interlocução com o mesmo (TEIXEIRA, 2000, P.45-47). Pelo exposto, entendemos que o conceito é válido para a experiência analisada.

Processo de construção da investigação

Definiu-se como objetivo geral da presente investigação, identificar e analisar as manifestações da participação cidadã no município de Lagoa Seca. Para tanto foram propostos os seguintes objetivos específicos:

- Analisar as estratégias de participação desenvolvidas;
- Identificar os principais atores sociais envolvidos no processo de participação.

O problema e os objetivos colocados levaram a desenvolver esta investigação a partir de uma metodologia com base em uma análise qualitativa da participação cidadã, na forma de um estudo de caso.

⁶ Para efeito deste estudo, considera-se que a sociedade civil constitui uma dimensão do mundo da vida assegurada institucionalmente por um conjunto de direitos que a pressupõe ao mesmo tempo em que as diferenciam das esferas da economia e do Estado (ARATO & COHEN, 1994, p. 153). A sociedade civil compõe-se de associações, organizações e movimentos que emergem de maneira mais ou menos espontâneas e que absorvem e condensam a ressonância que as situações-problema da sociedade encontram nos campos virtuais transportando-a de forma amplificada à esfera pública” (Habermas, 1997, p. 92).

⁷ Afirmação oposta à expressão “de costas para o Estado”, empregada para definir ações coletivas contra o Estado, alvo de suas reivindicações e considerado como inimigo, sendo a ação política totalmente desvinculada do institucional.

Pelas características desse trabalho, foram considerados alguns elementos da pesquisa participativa que foram principalmente, o reconhecimento e compilação dos conceitos e temas do cotidiano do contexto pesquisado e em seguida sua decodificação através de um esforço para decompor e analisar estes temas e conceitos e evidenciar os processos e relações por trás deles.

Também foi realizada uma pesquisa documental que consistiu em analisar algumas publicações (informativos) produzidas pelo CENTRAC⁸ sobre a execução orçamentária feita pela gestão pública municipal. Além desses documentos, também foram analisados os relatórios institucionais do CENTRAC sobre as ações desenvolvidas no município entre os anos de 1999 e 2007 e os seus respectivos resultados. Estes materiais permitiram contrastar e complementar informações coletadas através das entrevistas com os atores da pesquisa e da observação participante. Para os fins dessa pesquisa, foram considerados como atores os/as membros do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município de Lagoa Seca; os/as membros do Fórum de Entidades em defesa da cidadania de Lagoa Seca; e os/as representantes do poder público local (executivo e legislativo).

Outro instrumento de pesquisa utilizado foram as entrevistas individuais semi-estruturadas, com o objetivo de aprofundar alguns temas e aspectos específicos, visto que esta técnica pode proporcionar maior confiança, privacidade e comodidade para as pessoas entrevistadas. Mesmo utilizando elementos da história oral, a partir da realização de entrevistas gravadas com pessoas que participaram ou testemunharam acontecimentos e conjunturas passadas e do presente, relacionadas com a investigação, optou-se por não identificar nominalmente as pessoas entrevistadas para preservar a identidade dos informantes.

⁸ Essa produção é realizada em parceria com o Fórum de Entidades em defesa da Cidadania de Lagoa Seca que pauta os temas que devam ser analisados e publicados, cabendo ao CENTRAC a sistematização da informação e a publicação do informativo.

A observação participante foi empregada ao longo dos dois últimos anos, durante as várias atividades de formação promovidas tanto pelo CENTRAC como pelo Fórum de Entidades de Lagoa Seca e pelo STR. Isto permitiu identificar problemáticas e tensões e identificar interações e posições pessoais e institucionais, que de outra maneira, teria sido impossível identificar.

O presente estudo está estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo tem-se a discussão sobre o município de Lagoa Seca e suas principais características tendo como centro de observação a administração municipal. O segundo capítulo versa sobre os conceitos que permeiam a análise, quais sejam: cidadania, participação, democracia representativa e democracia participativa, descentralização. Com esta base, discute-se no terceiro capítulo, sobre o papel da sociedade na construção da cidadania, com ênfase em dois atores: o STR e o “Fórum em defesa da cidadania de Lagoa Seca”. Por fim apresentam-se as considerações finais com algumas ponderações que permitam vislumbrar as conclusões a que se chegou à formatação do presente trabalho à luz da bibliografia, averiguando a hipótese.

I. O MUNICÍPIO DE LAGOA SECA

1.1. Características gerais do município

Lagoa Seca está situado na Mesorregião do Agreste Paraibano e Microrregião de Campina Grande (segunda maior cidade do estado), distando poucos quilômetros desta e a 129 Km da capital, João Pessoa. O início de sua povoação se deu a partir de 1929 e sua elevação à categoria de Vila ocorreu em 1933, período no qual foi nomeada de "Vila de Ipuarana" (de origem indígena, *ipu:lagoa* e *arana:ruim, seca*), surgindo daí uma das muitas versões para a origem do nome do município. Passou a categoria de distrito em 1934 e constituiu-se enquanto município quando se desmembrou de Campina Grande com sua emancipação política em 04 de janeiro de 1964 (SANTOS, 2000).

O município tem uma população de 24.937 habitantes⁹, sendo 15.737 residentes na zona rural.

	1970	1980	1991	2000	2007
População Total	18.332	18.911	21.660	24.154	24.937
Masculina	8.917	9.305	10.840	11.905	12.252
Feminina	9.415	9.606	10.820	12.249	12.608
Urbana	2.058	3.851	6.378	8.112	9.200
Rural	16.274	15.060	15.282	16.042	15.737
Taxa de Urbanização	11,2%	20,4%	29,4%	33,6%	36,9%

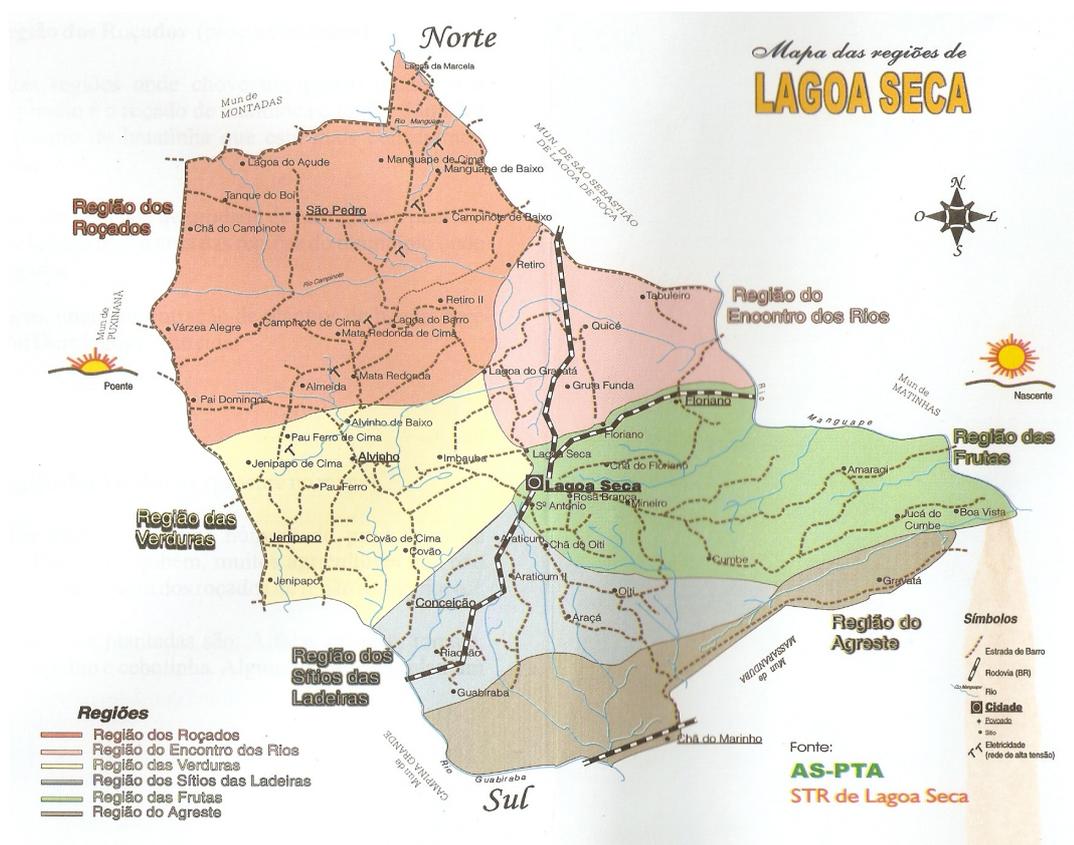
Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Censos Demográficos, 1970, 1980, 1991, 2000 e estimativas de 2007.

Como se pode observar no Quadro 01, Lagoa Seca tem características predominantemente rurais. Considerando o período compreendido entre 1970 e 2007, pode-se observar um crescimento gradativo na população total do município, com equilíbrio entre a população masculina e feminina e poucas variações na composição da população rural, que perdeu população em decorrência principalmente, da migração

⁹ População residente em primeiro de abril de 2007, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

para sede do município ou para municípios vizinhos. Pela proximidade, (cerca de apenas 7 km) pode-se inferir que o principal destino de parte da população migrante de Lagoa Seca seja o município de Campina Grande que também oferece maiores oportunidades de emprego, serviços de educação e saúde. Em Lagoa Seca, existe mais de 33 comunidades rurais, o que corresponde a mais de 70% de toda a área territorial do município. A cidade conta com os distritos de Chã do Marinho, Floriano, São Pedro (Campinote), Alvinho e Jenipapo e faz limites com os municípios de Campina Grande, Massaranduba, Matinhas, São Sebastião de Lagoa de Roça, Montadas, Puxinanã e Esperança.

Figura 1: Mapa do Município de Lagoa Seca¹⁰



No aspecto da infra-estrutura, Lagoa Seca apresenta precariedade nos poucos equipamentos coletivos que se concentram no núcleo urbano do município, como uma praça a frente da Igreja Matriz, um “terminal” de passageiros e um “mercado público”

¹⁰ Mapa produzido a partir de diagnóstico participativo do Município realizado pelo Sindicato de Trabalhadores Rurais em parceria com outras organizações em 1997.

situado à frente das residências que se estendem ao longo da principal avenida da cidade (que é também a BR 104) e via de acesso aos vários municípios da Região do Brejo Paraibano. São poucas as ruas do núcleo urbano que tem calçamento e esgotamento sanitário, existindo uma quantidade significativa de famílias que não possuem banheiros nem fossa séptica e água potável (tratada e encanada). Também existe precariedade na coleta e deposição adequada de lixo¹¹. As estradas de acesso às comunidades rurais não são pavimentadas o que por vezes (principalmente no período chuvoso), dificultam o escoamento da produção agrícola.

Quadro 02: Indicadores de Habitação e Saneamento, 2000		
	Número	Percentual
Domicílios particulares permanentes	5.736	100,0 %
Com fossa séptica ou ligados à rede geral de esgoto	4.511	78,6 %
Ligados à rede geral de abastecimento de água	722	12,6 %
Com acesso ao serviço de coleta de lixo	2.298	40,1 %

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Censo Demográfico, 2000.

Na área de serviços, o município dispõe de um comércio pequeno, mas diversificado. Conta com escritórios das companhias de água e energia que servem a região e uma agência do Banco do Brasil. Também conta com um escritório da EMATER (Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural), uma Estação Experimental da EMEPA (Empresa Estadual de Pesquisa Agropecuária) e um Colégio Agrícola ligado a Universidade Estadual da Paraíba.

Mesmo com problemas estruturais, o município apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹² de 0,612, segundo o Programa das Nações Unidas

¹¹ O município não conta com aterro sanitário e deposita o lixo num terreno particular, o que segundo os munícipes, tem provocado a contaminação de cursos de água e também plantações de hortaliças no local.

¹² O IDH é uma medida comparativa que engloba três dimensões: renda, educação e esperança média de vida. É uma maneira padronizada de avaliação e medida do bem-estar de uma população. O índice foi desenvolvido em 1990 pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, e vem sendo usado desde 1993 pelo PNUD no seu relatório anual. O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) até 1 (desenvolvimento humano total), sendo considerada a seguinte classificação: entre 0 e 0,499, considerado baixo; entre 0,500 e 0,799, considerado médio e entre 0,800 e 1, considerado alto.

para o Desenvolvimento (PNUD). O que se observa é que o IDH tem crescido gradativamente e em alguns de seus sub-indicadores como educação, a melhora é significativa, o que representa o resultado de políticas públicas à medida que a educação é de responsabilidade do Estado. Ao se avaliar o sub-indicador relacionado a saúde (longevidade), este apresenta uma evolução significativa, o que também pode representar o investimento público a partir de convênios e repasses de recursos estaduais e federais. Outro fator que incide diretamente nessa melhoria é o cumprimento de percentagens de investimento obrigatório, bem como a fiscalização do uso desses investimentos a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal¹³.

Contudo, pode-se observar que apesar do sub-indicador referente à renda ser o de menor valor, foi o que apresentou maior evolução no período. Como este fator está muito ligado ao contexto da livre economia, suscetível a fatores internos e externos, não é possível apontar esta evolução como resultado de investimentos do governo local. Vale informar que mesmo apresentando estes índices, Lagoa Seca tem uma população de pobres que representa de 57,4%¹⁴ do total da população municipal.

Convém destacar que o município conta com comunidades religiosas que influenciaram de alguma forma na formação social e cultural do município, principalmente a igreja católica, que entre os anos de 1939 e 1940, através de frades franciscanos vindos da Alemanha, construíram um grande seminário chamado de Convento de Ipuarana, hoje Colégio Seráfico de Santo Antônio, dando impulso à formação da Vila (SANTOS, 2000). Além da atuação pastoral, a Igreja católica tem desenvolvido várias ações de formação de seus fiéis e lideranças comunitárias. Muitas

¹³ Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF ou Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Art. 48, parágrafo único) determina a participação na elaboração do orçamento e a transparência na destinação e no uso dos recursos e acesso aos dados orçamentários, por parte de toda e qualquer pessoa, durante todo o exercício fiscal, ou seja, durante todo o ano.

¹⁴ Informação referente ao ano de 2000, segundo o PNUD/IPEA - Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2000.

destas lideranças passam a atuar em entidades como o Sindicato de Trabalhadores Rurais e na administração municipal¹⁵.

Quadro 03: Índice de Desenvolvimento Humano 1970, 1980, 1991 e 2000				
	1970	1980	1991	2000
Índice de Desenvolvimento Humano	0,216	0,337	0,462	0,612
Educação ¹⁶	0,281	0,357	0,449	0,707
Longevidade ¹⁷	0,288	0,419	0,532	0,570
Renda ¹⁸	0,081	0,236	0,405	0,558

Fonte: PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2000

Apresentando características predominantemente rurais, o município tem na produção de hortifrutigranjeiros a base de sua economia. Os agricultores de Lagoa Seca podem ser caracterizados como Agricultores Familiares¹⁹, não obstante suas diferenças produtivas, culturais, econômicas e sociais.

O município tem sua estrutura fundiária marcada pela pequena propriedade. São 2.200 propriedades, das quais 2.047 com tamanhos que variam de 0 a 10 hectares,

¹⁵ Exemplo dessa atuação é que Nelson Anacleto Pereira foi militante da Pastoral da Juventude do Meio Popular Rural (PJMPR) e posteriormente atuou na oposição sindical que conquistou o STR no início dos anos 90 chegando a se eleger Vice-prefeito para a gestão 2004-2007 pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

¹⁶ Para avaliar a dimensão da educação o cálculo do IDH considera dois indicadores. O primeiro, com peso dois é a taxa de alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais de idade. Na maioria dos países, uma criança já concluiu o primeiro ciclo de estudos (no Brasil, o Ensino Fundamental) antes dessa idade. Por isso a medição do analfabetismo se dá a partir dos 15 anos. O segundo indicador é o somatório das pessoas, independentemente da idade, matriculadas em algum curso, seja ele fundamental, médio ou superior, dividido pelo total de pessoas entre 07 e 22 anos da localidade. Também entram na contagem os alunos do supletivo, de classes de aceleração e de pós-graduação universitária, ficando de fora apenas classes especiais de alfabetização para efeito do cálculo.

¹⁷ O item longevidade é avaliado considerando a esperança de vida ao nascer. Esse indicador mostra a quantidade de anos que uma pessoa nascida em uma localidade, em um ano de referência, deve viver. Ocultamente há uma sintetização das condições de saúde e de salubridade no local, já que a expectativa de vida é fortemente influenciada pelo número de mortes precoces.

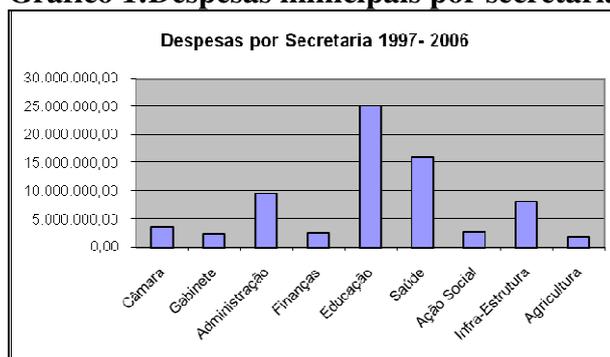
¹⁸ A renda é calculada tendo como base o PIB per capita do país. Como existem diferenças entre o custo de vida de um país para o outro, a renda medida pelo IDH é em dólar PPC (Paridade do Poder de Compra), que elimina essas diferenças.

¹⁹ É possível fazer esta afirmação considerando as características da zona rural do município: propriedades com tamanho inferior a 100 ha; rara contratação de mão-de-obra e gestão da propriedade feita pelos membros da família. A este argumento, acrescenta-se o conceito de “*exploração familiar*”, onde na unidade de produção agrícola, propriedade e trabalho estão intrinsecamente ligados à família, como afirma Húgues Lamarche (1993, p. 15).

característica que sempre esteve presente desde o surgimento do município (SANTOS, 2000). Entre as diversas atividades econômicas do município predomina o cultivo de produtos hortifrutigranjeiros.

Mesmo tendo características rurais e uma economia dinamizada pela agricultura, a administração municipal revela pouco comprometimento com os destinos da agricultura familiar e não a considera estratégica para o desenvolvimento municipal, visto que historicamente tem destinado cerca de 2% dos recursos orçamentários a esta atividade. A seguir, tem-se a evolução das despesas municipais e sua distribuição por secretarias no período entre 1997 e 2006, onde se podem observar os poucos investimentos na agricultura, sendo os menores dentre as secretarias fins.

Gráfico 1: Despesas municipais por secretaria 1997 -2006



Fonte: Boletim Orçamento Público & Cidadania. Centro de Ação Cultural - CENTRAC. Número 17, dez/2007.

A partir dos dados apresentados, o que se pode inferir é que no período compreendido entre 1997 e 2006, as secretarias que exercem funções meio apresentaram gastos elevados, enquanto aquelas que têm funções fins apresentaram menores gastos, principalmente Agricultura, que apresenta o menor dispêndio de recursos. Observa-se que as secretarias de Educação e Saúde tiveram os maiores gastos o que pode ser justificado através das garantias legais de gastos nestes setores.

1.2. Visão estratégica e compromissos do poder local

A partir dos dados levantados na pesquisa, o que se constata em Lagoa Seca é que existem poucas ações estratégicas de desenvolvimento municipal empreendidas pela gestão pública municipal. Na realidade, quase não há, por parte da prefeitura municipal, maiores esforços na proposição, elaboração, execução e avaliação de planos e programas que orientem as ações da administração pública local. Assim, os principais instrumentos de planejamento municipal (planos, programas e projetos), com ou sem a participação da sociedade, não fazem parte da prática da prefeitura, mantendo-se a forma tradicional de administração. Tomando por base os dados da “Pesquisa de Informações Básicas”, produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2005) observou-se que o município de Lagoa Seca pouco utiliza instrumentos voltados ao planejamento municipal, descentralização e desconcentração administrativa (vide Anexo I).

Enquanto Instrumentos de Planejamento Municipal²⁰, o município conta com Lei orgânica municipal desde 1990, sendo sua estrutura restrita a reprodução do que está disposto na Constituição Federal quanto trata da participação da sociedade no planejamento municipal:

“Art. 27, § 2º: A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara de Projeto de lei de interesse coletivo municipal, através de, pelo menos, 5% do eleitorado conforme estabelecem as Constituições Federal e Estadual”.

(...)

Da soberania do povo

“Art. 33 – o poder soberano do povo será exercido pelo processo democrático do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, de acordo com lei complementar que o assegurará praticamente através de: plebiscito²¹ referendium²² e iniciativa popular²³”. (Lei Orgânica do Município de Lagoa Seca, 1990).

²⁰ Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2005.

²¹ Consulta popular geral que permite a participação direta da população em assuntos de interesse da sociedade. Está previsto para o município, o estado ou o país. Garantido no capítulo IV, artigo 14, § 1º da Constituição Federal.

Quanto à descentralização e desconcentração administrativa, observa-se que Lagoa Seca possui poucos conselhos de gestão, restringindo-se àqueles de existência obrigatória como condição para recebimento de repasses financeiros de outros entes da federação (principalmente, do governo federal)²⁴. Neste sentido, possui um conselho com representação paritária na saúde, que gerencia o fundo municipal de saúde. Também tem instalado o Conselho Municipal paritário de Assistência Social (que não possui um fundo específico de recursos), o Conselho municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente com um Conselho Tutelar a ele vinculado, o Conselho Municipal de educação e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR). Segundo levantamento da pesquisa de campo, embora existam algumas variações, os conselhos são fracos e a maioria deles é controlada pela Prefeitura. Quando funcionam, é através de reuniões extraordinárias, de caráter homologatório, sendo na prática, portanto, *pró forma*. Não há integração entre os mesmos. A exceção é o CMDR que, ao contrário dos demais conselhos, foi criado por iniciativa do STR, que pressionou a administração municipal para sua instituição em 1995. Através do CMDR, criou-se comissões para tratar de inovações tecnológicas como criação de bancos de sementes de feijão e inhame e construção de cisternas de placas para captação de água de chuva, por exemplo. Neste sentido, a boa atuação do conselho municipal de desenvolvimento rural não deve ser creditada à Prefeitura, mas à pressão de organizações sociais e à boa

²² Consulta popular específica em que os projetos de lei aprovados pelo legislativo devem ser submetidos à aprovação popular para que possam entrar em vigor. Sua função é conformar ou rejeitar normas legais de interesse da população. Garantido no capítulo IV, artigo 14, § 3º da Constituição Federal.

²³ Meio de exercer a soberania popular no processo legislativo, através da apresentação de projetos de lei para apreciação do Poder Legislativo. No caso da União, o projeto popular deve ser subscrito por, no mínimo 1% do eleitorado nacional, distribuídos pelo menos em cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitorados de cada um deles. Nos municípios, a Constituição determina que a iniciativa popular deva ser subscrita por, no mínimo, 5% do eleitorado. Apesar da dificuldade interposta em termos numéricos, a admissão da iniciativa popular representa uma quebra no poder de propor leis, antes exclusivo do Executivo e Legislativo (art. 14, III, 27 § 4º, 29, XIII e 61 § 2º da CF/88).

²⁴ Segundo informações do IBGE (Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2005), o município não possui conselhos de emprego e renda, habitação, meio ambiente, transporte, de desenvolvimento econômico.

articulação de diversos agentes locais nele inseridos. Neste sentido, no dizer de Putnam (1993, p. 21) os avanços são “apesar do governo municipal e não por causa dele”.

Quanto às políticas voltadas à gestão territorial, verifica-se que, segundo o IBGE (2005) e constatação através de entrevistas com funcionários do executivo municipal, o município não possui Lei de Perímetro Urbano, Lei de Parcelamento do Solo, Lei de Zoneamento ou legislação para Áreas de Interesse Especial ou Social. Isso pode refletir a falta de interesse por parte dos gestores públicos, de instituir instrumentos que permitam melhor gestão territorial o que se reflete no desordenamento urbano e conseqüentes problemas de infra-estrutura. O município também não possui o Código de Obras, Código de Posturas ou mesmo o Código de Vigilância Sanitária o que é uma lacuna grave, visto que não existe nenhum instrumento que oriente e fiscalize atividades como disposição de construções/edificações e processamento/comercialização de produtos alimentícios, por exemplo.

Apesar de não utilizar os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade²⁵, o município de Lagoa Seca formulou seu Plano Diretor²⁶ em 2006. Ressalta-se que essa construção se deu através de várias discussões com segmentos sociais específicos do município, com a ressalva de que não houve atividades de capacitação sobre o Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo, ou seja, a “participação” se deu sem que a população estivesse inteirada dos instrumentos e de sua utilidade para o desenvolvimento do município. Mesmo vivenciando essa experiência, que não foi demandada pela sociedade, o município não respeita o que preconiza o Estatuto da

²⁵ O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei 10.257/01 de julho de 2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam do planejamento e da gestão das cidades e do uso do solo urbano e é fruto de 12 anos de discussões e lutas da sociedade organizada com o objetivo de garantir o direito de todos à cidade, ou seja, às riquezas naturais, aos serviços, à infra-estrutura e à qualidade de vida.

²⁶ Segundo o Estatuto da Cidade o Plano Diretor é obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes, que estão em regiões metropolitanas, integrantes de aglomerações urbanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico, que estejam em áreas de grandes empreendimentos que provocam significativo impacto ambiental (hidrelétricas, grandes barragens) e ainda municípios que queiram utilizar algum instrumento desta lei.

Cidade em vários de seus artigos²⁷ que afirmam que a população tem o direito de participar diretamente do planejamento e da gestão da cidade. Seu texto explicita que o planejamento e a gestão da cidade, em todas as suas fases, devem contar com a participação direta da população e de suas organizações em debates e audiências, conselhos, projetos de lei de iniciativa popular e gestão orçamentária participativa²⁸.

Neste aspecto, vale dizer que as administrações municipais de Lagoa Seca (passadas e atual), nunca respeitaram o que está disposto no marco legal da participação, desde a Constituição Federal de 1988²⁹, passando por leis complementares como no Caso da Lei de Responsabilidade Fiscal de maio de 2000, o referido Estatuto da Cidade de julho de 2001, a Constituição Estadual e até a Lei Orgânica Municipal (que deve estar em consonância com as Leis Federais em vigência no país), visto que não instala debates, audiências e consultas públicas sobre o planejamento orçamentário municipal³⁰ a menos que tenha sido cobrado por parte da sociedade civil que por vezes tem que recorrer à justiça para que tais direitos sejam garantidos³¹.

Ainda com relação ao uso de instrumentos de planejamento, tem-se que mesmo contando com um diagnóstico participativo realizado entre 1996 e 1997 pelo STR em parceria com outras organizações, com o objetivo de levantar as características da zona rural do município e de também contar com uma Agenda 21 e um Plano diretor formulado, observa-se que esses planos jamais foram utilizados pela administração

²⁷ Art. 43, Incisos I, II, III e IV e Artigos 44 e 45.

²⁸ Através da realização de debates, audiências e consultas públicas a respeito das propostas relativas a diretrizes orçamentárias e orçamentos públicos como condição obrigatória para sua aprovação.

²⁹ A Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 (Art. 29, inciso XII) assegura a cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

³⁰ Discussão das propostas do plano plurianual - PPA, da lei de diretrizes orçamentárias - LDO e do orçamento anual - LOA do município.

³¹ Relatórios Institucionais do Centro de Ação Cultural - CENTRAC 1999 a 2007.

municipal e, portanto nunca foram atualizados, estando hoje engavetados, não servindo como referência para as ações governamentais.

Quanto às ações de transparência da gestão pública municipal, observa-se que a maioria da população e as próprias lideranças comunitárias não têm acesso a informações nem conhecimento sobre o orçamento municipal e a utilização dos recursos públicos. Em tais condições, prevalecem as versões e os boatos que caracterizam a manipulação. Tanto o executivo como legislativo municipal não demonstram interesse em propiciar à sociedade as possíveis formas de participação ativa nas deliberações públicas. Sem controle social, cria-se campo fértil para a ineficiência e abrem-se as portas para a corrupção.

Segundo o Boletim “Orçamento Público & Cidadania”, produzido pelo CENTRAC em parceria com o Fórum em defesa da cidadania de Lagoa Seca, além de investir pouco no desenvolvimento municipal, o executivo municipal (com anuência da Câmara de Vereadores) tem realizado práticas lesivas a sociedade como o nepotismo, o favorecimento de amigos e correligionários, locações de veículos de forma lesiva ao erário público, contratos com construtoras fantasmas e superfaturamento de obras, e um número significativo de compras de produtos fora do município o que caracteriza relações clientelistas que comprometem o desenvolvimento do município.

Um dos fatos apurados pelo Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca e publicizado no referido Boletim (edição 17, de dezembro de 2007) diz respeito a favorecimentos a vereadores e seus parentes, como no caso de um Vereador que usava à época, um carro locado pela prefeitura como transporte pessoal. Vale dizer que o referido carro (um Corsa MUA 3976) pertencia a sua irmã. Também seu pai e cunhados

aparecem como locadores de veículos para prefeitura enquanto sua mãe e irmão figuram como prestadores de serviço à prefeitura (CENTRAC, 2007)³².

Neste contexto, cabe fazer uma análise sobre as relações clientelistas e suas influências.

1.3. Clientelismo como entrave à democracia no plano municipal

Os princípios básicos que orientam as administrações municipais ainda hoje são fortemente influenciados por uma lógica clientelista e altamente subordinada aos interesses das oligarquias locais. No caso do município estudado, observa-se que o papel dos governos municipais é extremamente limitado, restringindo suas responsabilidades a pequenas obras de infra-estrutura, conservação de ruas, estradas e praças ou de políticas assistencialistas. Pouco se discute sobre o papel dos governos municipais na implementação de políticas de desenvolvimento econômico e social de forma sustentável. Não obstante, este quadro repetir-se ao longo de décadas, observa-se que alguns setores da sociedade tem se preocupado com esta questão e tem de alguma forma buscado o debate com o poder público, atuando nos espaços de participação por haver algum entendimento em parcelas da sociedade local de que os munícipes têm condições de apontar quais são as ações prioritárias e como os recursos públicos devem ser utilizados. Propósito difícil de alcançar, considerando-se que este tipo de ação normalmente não tem adeptos em partidos tradicionais, que tendem sempre a querer manter o poder centralizado e as decisões reservadas exclusivamente para o prefeito e alguns secretários, não permitindo a participação da população nos espaços de decisão e de fiscalização das contas públicas.

³² Na gestão (2005/2008) de Edvardo Herculano tem-se a apuração do fato de um veículo pertencente ao referido prefeito (Astra UGB 8139) que consta nos documentos contábeis da administração municipal como locado a prefeitura em nome de outra pessoa pelo valor de R\$ 2.500,00. Este e outros eventos foram encaminhados como denúncia ao Tribunal de Contas do Estado (TCE).

Tomando como referência o município de Lagoa Seca e em face do quadro político atual, pode-se dizer que a interação entre Estado (aqui representado pela prefeitura municipal) e sociedade (os munícipes da cidade), se faz através da figura do clientelismo político, o qual tem influenciado de forma determinante a vida política municipal, e interferido no processo de governança, impedindo a efetivação de uma democracia no plano local. Posto isso, se faz necessário, portanto, se deter em uma análise do clientelismo político.

Segundo Eli Diniz (1982, p.23), o clientelismo é um sistema de lealdades, que se estrutura em torno da distribuição de recompensas materiais e simbólicas, em troca de apoio político. Com base nessa referência conceitual é observável que, no Brasil, desde o Império utiliza-se dessa estratégia política com vistas à ampliação do número de adeptos e a consolidação de laços de fidelidade eleitoral. Com o passar do tempo, a ampliação dos direitos da cidadania, a rápida incorporação das massas urbanas nas atividades políticas e a ampliação numérica dos membros da elite econômica pareciam sugerir uma lenta agonia da política clientelística e um futuro onde as disputas para se conquistar o poder político seriam marcadas mais pelo debate e o convencimento de idéias e menos pela esperteza presente nas tradicionais estratégias de cooptação. O crescimento das cidades e a rápida industrialização brasileira trouxeram consigo novos atores coletivos em busca de espaços de participação e reivindicação por mudanças de natureza sócio-política. Os sindicatos, os novos partidos e a elite política que se formaram, incorporavam práticas que faziam crer que as relações clientelísticas estavam se esgotando nas cidades e se resumiria, com o passar do tempo, às áreas mais isoladas.

Edson de Oliveira Nunes (1996) ao analisar o fenômeno histórico do clientelismo problematiza duas visões correntes sobre essa questão: 1) a de que o clientelismo estava se deteriorando por ser uma característica do Brasil arcaico que se manifestou no coronelismo e na política do café-com-leite na República Velha; e 2) a de

que o clientelismo é fruto do autoritarismo que suprimiu os mecanismos de participação. Segundo Nunes os dois argumentos trazem elementos de verdade.

Não obstante, nenhum dos dois é capaz de deslindar as razões da existência do clientelismo político em áreas modernas antes, durante e - como tudo está indicando - depois do autoritarismo. O clientelismo se manteve forte no decorrer de períodos democráticos, não definiu durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política (NUNES, 1996, p. 33).

A luta por ocupar postos no governo e a sobrevivência da carreira política são elementos que impulsionam o individualismo e que se manifestam como uma das fortes características das relações de clientelismo político, principalmente no caso brasileiro. No plano municipal, esse individualismo – essa vaidade individual e pessoal – se manifesta de forma intensa na disputa dos candidatos a prefeito e vereador. No contexto eleitoral, ou seja, no momento dessa disputa, o individualismo e as vaidades pessoais explodem de forma dominante e absoluta.

George Avelino Filho (1994), ao comparar a antiga prática clientelista tradicional no meio rural com o estilo clientelista urbanizado, dá uma dimensão do individualismo na relação do político com eleitor:

A política clientelista “moderna” é mais competitiva que sua antecessora e suas relações tendem a ser muito mais frágeis, já que mais ‘instrumentais’. Ela sobrevive a partir da sua capacidade de substituir os antigos laços de lealdade pessoal pela ‘oferta de benefícios materiais’, os mais individuais possíveis, de maneira a evitar conflitos e maximizar o seu arco de influência eleitoral (AVELINO, 1994, p. 227).

A reflexão de Avelino caminha na direção de que há, no período atual, certa consolidação do clientelismo no estabelecimento das relações de lealdade do eleitor com o seu representante. Reforçando a presença do clientelismo no contexto urbano, Avelino aponta novamente para a sua eficiência no estabelecimento de cadeias de dependência de ordem pessoal onde o controle de cargos no Poder Executivo é de fundamental importância:

A solidez do clientelismo repousa na sua capacidade de oferecer perspectiva a seus clientes. De maneira que seus potenciais beneficiários não pretendam arriscar qualquer mudança que os possa prejudicar, trocando o certo pelo duvidoso (AVELINO, 1994, p.231).

Na mesma linha de pensamento desenvolvido por George Avelino, os estudos de Maria Helena Guimarães de Castro (1987) demonstram que o clientelismo ganha a legitimidade própria com a fragilidade do sistema de representação. Para ela, à medida que a estrutura partidária se aproxima do aparelho do Estado, encontra as condições privilegiadas para o processo de barganha quanto à alocação de recursos e de benefícios.

A autora pondera ainda que o clientelismo se legitima também pelo fato de o cidadão *não ver serviço público como um direito*, o que possibilita que aqueles que manipulam os recursos públicos provoquem, nos beneficiados, o sentimento de *eterna gratidão em relação a seus benfeitores*. Reforçando esse pensamento ela afirma que o clientelismo:

Inerente à política local, é o caminho mais curto para o sucesso eleitoral e o menos trabalhoso em se tratando de desprendimento de recursos financeiros pessoais. Pois o grande motor do clientelismo são as aplicações de recursos públicos em locais de influência que em muitas situações serão apropriados de maneira privada em benefício de um grupo reduzido de pessoas (CASTRO, 1987, p. 268).

Os recursos públicos têm que ser administrados de tal forma, a serem *fartamente* utilizados no período da campanha eleitoral. Porém, o acesso a recursos públicos tem que ser feito mediante de desvio de pagamento de obras, serviços e fornecimentos ou através de concessões a permissionários (como por exemplo, linha de ônibus) que são compensadas financeiramente através de doações de verbas para a campanha.

Mesmo com todo aparato legal que de certa forma coíbe/inibe práticas clientelistas, o clientelismo ainda é uma característica marcante nas relações entre governo e grupos de interesse no município de Lagoa Seca. O comprometimento da Prefeitura com os doadores de campanha produz um engessamento da administração

municipal, que impede, por exemplo, o financiamento dos conselhos. Assim, embora a existência dos conselhos gestores de políticas públicas (saúde, educação, assistência social, desenvolvimento rural, etc.) possa colaborar para a consolidação de formas mais democráticas na representação de interesses, eles têm seu funcionamento limitado e condicionado pela realidade concreta das instâncias e das práticas da cultura política do município. Em Lagoa Seca é particularmente importante o mecanismo de distribuição de postos de emprego, sendo o período pós-eleitoral uma verdadeira enxurrada de cargos comissionados, ou seja, cargos preenchidos sem concurso e com o pagamento de salários em comissão.

Deste modo, o poder local não é intrinsecamente o mais democrático e pode ser autoritário como qualquer outro. Inclusive é nele que mais proximamente se dão as relações de apadrinhamento, de personalismo, de fisiologia política. Evidentemente, quando não assegurados o respeito à participação livre do cidadão e à impessoalidade, o gestor de um município pequeno pode tornar-se um déspota local em relação a seus munícipes, pois o conhece pelo nome, família, religião, ideologia e partido político. É isso que ocorre em Lagoa Seca. Os relatos de perseguição são recorrentes, tanto entre lideranças locais que não tem vínculo algum com a máquina pública, como entre pessoas que são funcionários da administração municipal (efetivos ou contratados).

A literatura tem apontado que a correta identificação dos problemas (e de suas causas) e, mais ainda, dos recursos e potencialidades locais; a subsequente definição clara de rumos, objetivos e prioridades; a participação institucionalizada da sociedade nas principais decisões; a transparência administrativa; e a capacidade do quadro de servidores públicos são fatores fundamentais para o município em seu processo de desenvolvimento. É sabido também que os municípios que têm priorizado investimentos na construção de infra-estrutura básica, especialmente nos serviços de educação e saúde pública, sistema viário, saneamento (águas e esgotos), energia elétrica e comunicações,

apresentam não apenas melhores indicadores de condições de vida, mas proporcionam ambientes mais favoráveis ao desenvolvimento. Mas estas possibilidades teóricas encontram limites na prática política local. Pois, apesar de se dizer favorável à participação popular na gestão da coisa pública, a administração municipal de Lagoa Seca não utiliza planos e projetos de desenvolvimento e não elabora nenhum planejamento estratégico. E raros são os casos em que foram utilizados os mecanismos institucionalizados de participação popular na construção de planos e na aprovação do orçamento municipal.

Diante disso, e levando-se em conta ainda a debilidade dos conselhos municipais, não se deve estranhar a prevalência de práticas clientelistas, a falta de transparência, a improbidade administrativa e os casos de corrupção recorrentes.

Como exemplo destes últimos fatores, tem-se entre os anos de 1989 e 1997, o Tribunal de Contas do Estado (TCE) ³³ emitiu pareceres contrários à aprovação das contas municipais e ainda exigiu a devolução de recursos devido a despesas irregulares (dentre elas, recebimento de salário do prefeito e do vice a maior do que o aprovado pela Câmara de Vereadores) tanto da parte do executivo como da parte do legislativo municipal. Vale dizer que na gestão do Sr. Edvardo Herculano de Lima (atual prefeito), no exercício 1989/1992, duas de suas contas foram aprovadas com ressalvas e duas foram reprovadas com a exigência de devolução de recursos aos cofres públicos. Na gestão seguinte (1993/1996), exercida pelo Sr. Francisco José de Oliveira Coutinho (popularmente conhecido como Bola Coutinho), tem-se que todas as suas contas foram rejeitadas pelo TCE, com exigência de devolução de recursos por gastos indevidos e

³³ Órgão auxiliar do Congresso Nacional e da Assembléia Legislativa ao qual compete a fiscalização contábil, financeira orçamentária, operacional e patrimonial da União, Estados e Municípios, respectivamente e das entidades da administração direta e indireta, também nos três níveis de governo. Vale dizer que todo cidadão tem o direito de denunciar aos Tribunais de Contas irregularidades e ilegalidades verificadas contra o patrimônio público.

ainda recomendando ao então prefeito e à Câmara de Vereadores o pagamento de salário não inferior ao mínimo vigente aos servidores municipais (vide anexo II).

1.4. Barganha, a marca da relação entre executivo e legislativo municipal

A Constituição de 1988 veio eliminar as distorções herdadas do período de ditadura militar e ampliar a autonomia dos municípios, facultando-lhes o direito de criar seu próprio modelo político-administrativo por intermédio da elaboração de sua Lei Orgânica. Além disso, a Constituição conferiu mais atribuições aos municípios como a descentralização de políticas públicas nos setores de educação e saúde entre outros. Outra inovação foi uma maior responsabilização e valorização do trabalho dos parlamentares. Os legisladores assumiram novas atribuições como o direito de fazer emendas ao orçamento. Com isso, o Poder Executivo passou a depender ainda mais do Legislativo para governar. No caso dos governos municipais, o fato destes lidarem com a gestão de políticas públicas, como por exemplo, saúde e educação, que interferem diretamente no dia a dia dos cidadãos, fez com que a população passasse a exercer mais pressão sobre os vereadores e o próprio prefeito.

Para evitar dificuldades na relação com o Legislativo, visto que o poder de veto dos vereadores foi bastante ampliado após a constituição de 1988, os prefeitos vêm procurando estabelecer desde o início de seus mandatos uma bancada de sustentação que lhes propiciem maior segurança sobre a tramitação de iniciativas de interesse de seus governos. A partir daí criou-se todo o contexto para que as relações de clientelismo fossem a marca das relações entre o poder executivo local e os vereadores. No caso de Lagoa Seca, por exemplo, a lógica do clientelismo político nas relações Executivo/Legislativo funciona com o princípio de que votar contra os interesses do governante significa abdicar dos instrumentos fundamentais para o atendimento das

demandas³⁴ da população onde se situa a base eleitoral que elegeu o parlamentar. A visão corrente no município é de que o vereador que quiser continuar exercendo o controle sobre a máquina pública terá que, sistematicamente, abrir mão de seu poder de veto e aprovar todas as iniciativas propostas pelo governante sem que, na maioria das vezes, se avalie o conteúdo dos projetos enviados. Se isso não fizer, o vereador perderá o espaço adquirido na máquina pública, o que fatalmente representará um grande risco para a seqüência e o sucesso de sua carreira política, pois o seu eleitorado acostumado a ver esse político como o intermediador da solução dos problemas da comunidade, buscará outro parlamentar que possa suprir as suas demandas.

O fato de o vereador, geralmente, ter uma maior concentração de votos numa localidade onde ele provavelmente reside, o aproxima ainda mais do seu eleitorado e o coloca frente à necessidade de responder com maior rapidez e eficiência as demandas apresentadas por seus eleitores. Essa proximidade parlamentar/eleitor é um elemento que pode valorizar ainda mais o trabalho do Legislativo, pois é nesse espaço que ocorre a disputa do jogo político e é onde se decide as várias questões que atingem os interesses de todos os moradores do município. Mas, o que se verifica em lagoa Seca é que tanto o eleitor como o parlamentar tem usado dessa aproximação como sinônimo de obtenção de vantagens. Diante da incapacidade da Administração Pública em dar respostas eficientes aos diversos problemas existentes no município, a população recorre ao vereador para resolução dos casos existentes. Com a máquina administrativa local sob seu controle, o vereador acaba “faturando” politicamente a prestação do serviço público como se esse fosse um benefício que a população não conseguiria sem a sua intervenção. Assim, se a população não recorre ao parlamentar e opta por aguardar que a demanda percorra os trâmites normais dentro da Administração Pública, da forma em que esta vem funcionando, certamente verá o seu pedido paralisado na burocracia ou

³⁴ Demandas entendidas não como direito, mas como favor e até caridade de quem as suprime (vereadores ou prefeito).

então terá a justificativa do não atendimento pela falta de verbas (visto que não faz parte do planejamento orçamentário municipal).

Entre as diversas atividades constitucionais, as câmaras de vereadores são responsáveis pela elaboração das leis municipais e pelo controle externo das atividades do poder executivo municipal. É a câmara de vereadores que tem a prerrogativa de acompanhar a aplicação dos recursos municipais e, nos casos de irregularidades comprovadas, estabelece as investigações podendo, inclusive, abrir processo de cassação de políticos envolvidos, como prefeitos ou vereadores. Mas isso não ocorre em Lagoa Seca, visto que os vereadores são pouco atuantes, não possuem iniciativas e nem sequer fiscalizam efetivamente às ações do executivo municipal, pois também está centrada em práticas “clientelistas”, alinhando-se automaticamente com quem esteja no comando da prefeitura, objetivando conseguir benefícios que permitam aos vereadores manter-se nos cargos depois dos períodos eleitorais.

Neste contexto dominado decisivamente pelo clientelismo, há espaço para participação cidadã, ou seja, uma participação que seja determinada pela noção de direito do munícipe a ter acesso a informações e decisões de seu interesse?

Para tentar responder a esta questão, nos propomos a num segundo capítulo, discutir com a literatura o que é cidadania, participação e suas possíveis combinações para em seguida, trazer um terceiro capítulo, que vai mostrar os limites da participação tendo como referência o STR e o Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca.

II. CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO

2. 1. Cidadania

O conceito de cidadania remonta à Grécia antiga e se origina conectado ao conceito de democracia. De acordo com os ideais da democracia sustentados pelos gregos, todos os cidadãos possuíam o direito de participar dos negócios públicos. O cidadão, considerado soberano, entrava em acordo com os demais, igualmente soberanos, e fundava a sociedade política – um produto da vontade dos indivíduos, que tinha como elementos principais a idéia do contrato social e da busca da felicidade, sem a interferência de intermediários, ou seja, baseada na participação direta. Dentro dos limites de uma sociedade escravista e hierarquizada com sólidos vínculos de dependência entre os distintos estamentos que circunscreviam a cidadania a uma parcela minoritária da população, fundamentalmente, homens livres e proprietários, os indivíduos considerados cidadãos possuíam o direito de discutir e participar do processo político decisório.

Atualmente, do ponto de vista jurídico, cidadão é o indivíduo que tem um vínculo com o Estado, sendo portador de direitos e deveres fixados por uma determinada estrutura legal, estando implícito na idéia de cidadania o princípio da igualdade. A noção de cidadania, tal como desenvolvida no mundo ocidental, configura um ideal talvez inatingível, dado que a cidadania plena combina liberdade, participação e igualdade para todos, embora funcione como um parâmetro para julgamento da qualidade da cidadania em cada país e momento histórico (Carvalho, 2002).

Desde o clássico trabalho de Marshall (1967) “*Cidadania, Classe Social e Status*”, costuma-se relacionar a cidadania a três conjuntos de direitos: (1) os direitos civis, que se referem aos direitos à liberdade individual – direitos de ir e vir, liberdade de pensamento e credo, direito à propriedade privada, direito à justiça -, (2) os direitos

políticos, referentes ao direito de participar do exercício do poder político - participação no governo através do voto, (direito de votar e ser votado) - e (3) os direitos sociais - definidos por Marshall como o direito de participar por completo da herança social, levando a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões da sociedade em que está inserido. O argumento do autor segue a lógica de que garantidos os direitos civis, as pessoas lutariam por direitos políticos e, conseqüentemente, conquistariam direitos sociais. A concretização desses direitos depende, contudo, da existência de quadros institucionais específicos, com assistência jurídica, garantias constitucionais e serviços sociais. Vista dessa forma, a noção de cidadania remete à cristalização dos direitos civis, políticos e sociais, caracterizando uma situação de inclusão e pertencimento dos cidadãos e cidadãs à comunidade política. Embora se tenha o direito formal de se organizar, de expressar livremente opiniões e interesses, de participar das decisões políticas, questiona-se a ausência de condições favoráveis a efetivação dessa participação.

Tomando como referência a concepção de Maria da Glória Gohn (2005), podemos encontrar acepções várias para o termo cidadania. As de ordem jurídica (considerada pela autora como a mais extensa devido a leis de ordem econômica, política e cultural), as de ordem normativa (que regulam o comportamento dos cidadãos) e as atribuídas pelas ciências sociais (na sociologia e na ciência política) que relacionam cidadania com a discussão sobre igualdade/desigualdade; universal/particular; público/privado, etc. Segundo a referida autora,

“O conjunto dessas categorias possibilitou o desdobramento do conceito de cidadania em cidadania ativa e cidadania passiva numa perspectiva processual e não atribuída, dada *a priori*, naturalizada pelos códigos legislativos” (GOHN, 2005, p.30)

Concordamos com seu raciocínio, quando ela afirma que

“O que irá definir a cidadania é um processo onde encontram-se redes de relações, conjuntos de práticas (sociais, econômicas, políticas e culturais), tramas de articulações que explicam e ao mesmo tempo sempre estão abertas para que se redefinem as relações dos indivíduos e grupos com o Estado. O Estado é sempre o elemento referencial definidor porque é na esfera pública estatal que se asseguram os direitos, da promulgação à garantia do acesso, e as sanções cabíveis pelo descumprimento dos direitos já normatizados e institucionalizados” (GOHN, 2005, p. 30).

2.2. Caminhos para a participação

Pode-se afirmar que o conceito de **cidadania** também está relacionado, em linhas gerais, à legitimidade das decisões políticas que deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum, implicando uma redefinição dos parâmetros tradicionais da gestão pública local, ou seja, passar de uma gestão centralizada no poder executivo municipal (prefeito e seus secretários) e legislativo (câmara de vereadores) para uma gestão descentralizada, na qual os diferentes grupos que compõem a sociedade local interagem com o poder público em benefício da comunidade. Uma das premissas que facilitam decisões concertadas de modo deliberativo, entre a sociedade civil e o poder público é a proximidade entre a autoridade pública e a população. Isso porque as políticas públicas projetadas sob a interação entre sociedade e Estado têm maior possibilidade de adequação às necessidades da população. E para que isso ocorra é fundamental a **participação**.

O tema da participação se insere na nova polarização dos ideais democráticos. O neoliberalismo, por meio do modelo de “democracia legal”, defende a concepção do Estado-mínimo em sua atuação na sociedade civil e na vida privada, dando voz a uma expansão da economia de mercado, seguindo uma linha não só de questionamento do Estado do bem-estar e da democracia de massas, mas também escamoteando as

desigualdades sociais e as assimetrias de poder e de recursos. Entretanto, no outro pólo está a concepção de “**democracia participativa**”, que ressalta a necessidade de incorporar outros níveis de poder além do Estado, visando a ampliação da interação entre este e o conjunto de indivíduos. Esse modelo busca uma sociedade participativa que promova a idéia de eficácia política e que possa contribuir para formação de uma cidadania qualificada, capaz de manter-se permanentemente interessada no processo de governo (HELD apud JACOBI, 2000).

Como esclarece Gohn (2001), existem diferenças entre os conceitos de participação política, comunitária, popular, social e cidadã. Para a referida autora, a participação cidadã se insere no contexto de uma concepção democrática radical, em que:

Os entes principais que compõem os processos participativos são vistos como “sujeitos sociais” – não se trata, portanto, de indivíduos isolados e nem de indivíduos membros de uma dada classe social. A participação tem caráter plural. Nos processos que envolvem a participação popular, os indivíduos são considerados como “cidadãos”. A participação articula-se, nesta concepção, com o tema da cidadania. Participar é visto como criar uma cultura de dividir as responsabilidades na construção coletiva de um processo (ver Pontual, Hamilton e outros, 1998), é dividir responsabilidades com a comunidade (GOHN, 2001, p. 1208).

A autora ressalta ainda que a atribuição de um papel ativo à população na identificação dos problemas e soluções a partir de suas necessidades específicas pode levá-la a tornar-se parceira, co-responsável permanente e não apenas ator coadjuvante das ações públicas e na construção de objetivos coletivos. Vale ressaltar que a ampliação da participação da população na gestão pública, particularmente no nível local, vem ocorrendo em níveis variados em função, por um lado, dos projetos políticos dos governos, mais ou menos abertos a uma gestão democrático-participativa e, por outro, do grau de organização da sociedade vinculado aos aportes locais acumulados historicamente.

Apesar da variabilidade quantitativa e qualitativa dessa participação, é inegável que ela vem sendo estimulada por diferentes razões. No caso da gestão de políticas sociais, para além da noção de ampliação de mecanismos de participação como complementares a democracia representativa, vários estudos e documentos mais prescritivos têm destacado a importância do envolvimento da população no processo decisório e na gestão das políticas sociais, como forma de garantir legitimidade e sustentabilidade das políticas, bem como maior eficácia das ações. Isso se justifica na medida em que as políticas sociais afetam diretamente à vida das pessoas e envolvem muitas vezes mudanças de comportamentos e de atitudes do público destinatário. Esse é o caso, por exemplo, das políticas voltadas para a inclusão social, as quais, além de buscar garantir o acesso a determinados serviços e ações públicas, devem atuar sobre aspectos não tangíveis da exclusão, como, por exemplo, o sentimento de baixa estima que costuma estar presente nos segmentos lançados à exclusão.

No marco legal brasileiro, a participação dos cidadãos constitui expressão de um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, previsto no art. 1º, II, do texto constitucional referente à cidadania. Esse fundamento conjuga-se com o preceito estabelecido no parágrafo único do referido artigo, segundo o qual: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente*, nos termos desta Constituição” (grifo nosso). Pode-se dizer que se trata de um enfoque jurídico-formal do princípio da participação dos cidadãos, tratando-se, assim, de uma participação que requer, direta ou indiretamente, a mediação do Estado.

Aproximando-se da idéia de emancipação social, Sánchez (1996) reconhece as matrizes jurídico-normativas da participação, mas esclarece que esta pode ocorrer de modo menos ortodoxo, por meio, por exemplo, de denúncias à imprensa, manifestações públicas etc. Para ele, a participação dos cidadãos não se limita a gama de prerrogativas jurídico-formais (pilar da regulação); existem, paralelamente, outras formas de

participação que, não encontrando previsão expressa no direito objetivo, são também juridicamente legítimas. De acordo com as considerações de Sánchez (1996, p. 148) (...) *mesmo sem mecanismos formais de participação, é possível haver um controle por parte do público, através de artigos na imprensa, pressão sobre os políticos, manifestações, etc.* Seguindo este raciocínio, o reconhecimento formal de oportunidades de participação (por exemplo, a audiência pública) significa apenas a institucionalização de alguns dos fóruns legítimos para as discussões sobre algo que atinja a sociedade. Com efeito, para Sánchez (1996, p. 148), a “(...) possibilidade de haver um efetivo controle por parte do público depende de sua *capacidade de organização e mobilização*” (grifo nosso).

Como se vê, o autor citado compreende que a efetividade da participação dos cidadãos não se reduz às vias formalmente reconhecidas para tanto, mas resulta da própria força dos movimentos sociais. Manifestações não explicitamente previstas no ordenamento jurídico como vias participativas (passeatas, articulações com atores políticos e institucionais, organização de grupos e movimentos, recurso à mídia etc.) também constituem expressões legítimas de participação. A participação cidadã transcende, pois, os limites do marco legal, e se funda na capacidade de emancipação dos atores e movimentos sociais. Essa capacidade não se alimenta apenas do direito objetivo (o que implicaria reduzir a participação às vias mediadas pelo Estado), mas, igualmente, da práxis política e ideológica, ou seja, da vida social em bases democráticas, visto que “não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir” (Demo, 1993, p. 18).

Para Fernando G. Tenório & Jacob E. Rozenberg (1997) a participação integra o cotidiano de todos os indivíduos. Por desejo próprio ou não, somos, ao longo da vida, levados a participar de grupos e atividades. Esse ato nos revela a necessidade que temos de nos associar para buscar objetivos, que seriam de difícil consecução ou mesmo

inatingíveis se procurássemos alcançá-los individualmente. Assim a participação e a cidadania referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino.

“Sua concretização [destino] passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público” (TENÓRIO & ROZEMBERG, 1997, p. 103).

Ainda segundo Tenório & Rozenberg (1997), a participação deve obedecer a alguns pressupostos como:

- Consciência sobre atos: uma participação consciente é aquela em que o envolvido possui compreensão sobre o processo que está vivenciando, do contrário, é restrita;
- Forma de assegurá-la: a participação não pode ser forçada nem aceita como esmola, não podendo ser, assim, uma mera concessão;
- Voluntariedade: O envolvimento deve ocorrer pelo interesse do indivíduo, sem coação ou imposição.

Já para Juan Díaz Bordenave (1994), a participação social se dá quando permite que as diferentes camadas sociais façam parte dos movimentos históricos nos aspectos políticos, econômicos e sociais, permitindo que todos construam, gerenciem e façam parte do processo. O objetivo é incluir qualquer pessoa ou setor marginalizado no processo de participação em âmbito micro e/ou macro. Até para que se possa reivindicar, as pessoas já devem estar envolvidas em algum tipo de processo participativo mostrando-se sensibilizadas, engajadas, compartilhando os mesmos tipos de interesses e objetivos (BORDENAVE, 1994).

Devido ao regime autoritário, os movimentos sociais urbanos nas décadas de 1970 e 1980 no Brasil sempre tiveram um caráter antagônico ao Estado, conjugando

uma atitude de contestação com uma participação reivindicada, que assumia uma atitude de demandas, ocasião em que as organizações populares pressionavam o Estado (SOARES & GONDIM, 1998).

Atualmente existe uma dificuldade de se manter, de forma contínua e sistemática, elevados níveis de participação da sociedade nas diretrizes das políticas a serem adotadas em uma determinada região. Os movimentos sociais tendem a ser mais presentes apenas em períodos limitados, quando uma ameaça externa catalisa a união dos diversos segmentos afetados, ou quando há demandas específicas e localizadas a serem atendidas (Santos apud Soares & Gondim, 2002). Sendo assim, para uma participação no sentido de partilha de poder envolvendo a formulação e a implementação de políticas públicas, torna-se importante encontrar mecanismos capazes de institucionalizar os processos participativos. Neste sentido a interação da sociedade com o poder público, na formulação e implementação de políticas públicas, só veio a ser viabilizada por causa do processo de democratização do país, que permitiu a condução aos governos municipais de políticos comprometidos com os movimentos sociais (SOARES & GONDIM, 1998).

2.3. Combinações possíveis no processo de participação

O desenvolvimento da democracia³⁵ do início do século XIX aos dias de hoje tem coincidido com a progressiva extensão dos direitos políticos, isto é, do direito de participar, ao menos com a eleição de representantes, da formação de uma certa vontade coletiva. Em termos genéricos poderíamos dizer que, na medida em que um número sempre maior de indivíduos conquista o direito de participar da vida política, a

³⁵ A concepção de democracia aqui adotada coaduna com proposta por Rubens Pinto Lyra (2006) sendo “o regime político que tem como fonte de poder a soberania popular, baseada na igualdade jurídica, no sufrágio universal, no pluralismo, no respeito às minorias e na garantia dos direitos fundamentais” (LYRA, 2006, p. 249).

autocracia retrocede e a democracia avança. No entanto, pode-se dizer também que, ao lado do argumento ético em favor da democracia entendida como a realização sobre o terreno especificamente político do valor supremo de liberdade, a avaliação positiva da democracia frente à autocracia vale-se geralmente de um argumento, no qual quem detém o poder tende a dele abusar. Com isso, o método democrático seria uma forma de limitar o poder, “pois o povo não pode abusar do poder contra si mesmo, ou dito de outra forma, onde o legislador e o destinatário da lei são a mesma pessoa, o primeiro não pode prevaricar sobre o segundo” (Bobbio, 2001, p. 146). Outro fator importante neste processo diz respeito às regras do jogo (que deve contar com a mais ampla participação possível dos interessados), visto que o processo democrático é representado por um conjunto de regras onde se define quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com que procedimentos, sempre considerando a necessidade de colocar alternativas para que o cidadão faça a sua escolha, o que somente ocorrerá se os direitos civis e políticos forem assegurados (Bobbio apud Lyra, 2006, p. 249).

Nesses termos, a perspectiva de Bobbio refere-se essencialmente aos procedimentos, numa visão da democracia como método, que neste caso, traduz-se em regras claras do jogo que tem como função permitir que se estabeleça, antecipada e transparentemente, como será determinada a vontade geral³⁶. Este autor investe na democracia representativa por acreditar que a idéia de democracia direta é mais um fetiche do que uma possibilidade real, na medida em que foi proposta por muitos teóricos que nunca se detiveram nos aspectos operacionais de sua implantação e também por conta de quatro questões fundamentais que impedem que este modelo torne-se exequível na sociedade contemporânea: 1) é extremamente complicado

³⁶ De acordo com Bobbio (1987), as regras são: todos os cidadãos devem gozar de direitos políticos, exprimindo por meio do voto sua própria opinião; o voto de todos deve ter o mesmo peso; todos os cidadãos devem votar com liberdade; devem ser livres ainda para escolher entre várias alternativas; deve valer o princípio da maioria para as deliberações coletivas, e nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria.

respeitar as regras do jogo democrático nas grandes organizações, que se tornam cada vez maiores, a começar pelo Estado. Por isso, devem-se evitar improvisações tais como as assembleísticas que podem resultar no efeito contrário que se deseja; 2) além disso, na atualidade, o Estado cresceu não somente em dimensões, mas também em funções, o que representa o crescimento do aparelho burocrático, isto é, um aparelho de estrutura hierárquica e não democrática, em que o poder se estabelece de cima para baixo e não de baixo para cima e que cresce quanto mais cresce o processo de democratização e suas respectivas demandas, 3) junto com o crescimento das organizações e do Estado e sua burocracia tem-se também, em sociedades cada vez maiores e mais complexas, o aumento dos problemas que exigem soluções técnicas e que não podem ser resolvidos senão por técnicos, que por sua vez, assumem parcela do exercício do poder e 4) por fim, a última questão que se coloca é a dificuldade do livre desenvolvimento das faculdades humanas, pressuposta por uma democracia autêntica, comprometida na sociedades de massa que “[...] tende a reprimir e a suprimir o senso de responsabilidade individual, que é a base na qual se sustenta uma sociedade democrática” (BOBBIO, 1987, p.62).

Por outro lado, Bobbio (2002) afirma que a democracia representativa apresenta vários limites, e à primeira vista aparece como uma visão empobrecida da democracia, principalmente, para os movimentos de esquerda com quem dialoga na maior parte do tempo em seus textos. Mas diante dos problemas expostos, constitui o mais apropriado sistema de governo já elaborado. Além disso, a expressão “democracia representativa” refere-se ao fato de que as deliberações que dizem respeito a toda coletividade são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade. Neste caso, o Estado parlamentar não é a única forma de aplicação deste princípio da representação.

Esse raciocínio implica refletir sobre outras possibilidades de exercício do poder representativo no domínio da democracia para além do exercício do poder no âmbito do Estado, em que são previstos neste sistema outros formatos deste exercício, presentes na sociedade civil. O deslocamento do espectro de visão do Estado para a sociedade civil nos força a compreender que existem outros centros de poder que não o Estado no processo de competição instaurado sob a democracia representativa.

Portanto, ao lado do desenvolvimento do processo democrático em todo o mundo, cresce também a percepção dos limites da democracia representativa.

No mundo ocidental, ao longo do tempo, chegou-se a um consenso sobre a importância e existência dos governos representativos, eleições multipartidárias e eleitorados amplos, porém pode-se verificar que as formas de democracia representativa proporcionam níveis baixos de prestação de contas pelos governos e de influência popular no processo de tomada de decisão. Desta forma, a democracia representativa moderna tem “funcionado predominantemente como um meio de legitimação do poder governamental, e não como meio de obrigar efetivamente o governo a prestar contas e se abrir à influência da população” (Hirst, 1992). Apesar de a democracia representativa oferecer o poder ao eleitorado, de escolher alguns dos principais membros do governo, ao mesmo tempo leva a participação política a um nível baixo por parte dos cidadãos e isso decorre também por uma característica institucional (HIRST, 1992, p. 10).

Nesse sentido, o Estado representativo, com o passar do tempo, conheceu um processo de democratização em duas linhas: ampliação do direito do voto até o sufrágio universal; e o desenvolvimento do associacionismo político até a formação dos partidos políticos de massa bem como o reconhecimento de sua função pública. Entretanto, o estabelecimento da democracia representativa não impediu o surgimento de novas formas de democracia direta, pois para muitos a democracia representativa seria um errôneo desvio da idéia do “*governo do povo, pelo povo e através do povo*”, sem chegar

a ser o que seria de se esperar: uma adaptação do princípio da soberania popular às necessidades dos grandes Estados (BOBBIO, 2001).

As democracias representativas obtiveram desempenhos bem sucedidos no que diz respeito à legitimação da autoridade governamental, mas parte desse sucesso também se deve ao fato de que pedem pouco do eleitor comum, isto é, mínimo esforço e pouco conhecimento, ao mesmo tempo em que o eleitor tem um poder de veto real e valioso. O que se observa é que apesar das assembleias eleitas para agir em nome do povo, estas substituem muitas vezes as vontades dos representados pelas dos representantes ou por um grupo restrito com poder de influenciar as decisões desses representantes (HIRST, 1992).

São várias as dificuldades crescentes de implantação do processo de democratização das sociedades capitalistas e que apontam mesmo para as dificuldades de mediação de representantes, uma vez que geralmente a soberania do cidadão é limitada, já que as grandes decisões que dizem respeito ao desenvolvimento econômico, ou não chegam aos órgãos de representação ou, quando chegam, já foram tomadas em outros espaços, onde a maioria da população não tem acesso (BOBBIO, 1987).

De fato, os limites são tantos que, nem ao menos seus próprios defensores, têm lhe poupado críticas. A democracia, apesar do sufrágio universal, da formação de partidos de massa e de um grau bastante alto de mobilização política, não conseguiu manter as próprias promessas, que eram, sobretudo, de três ordens: participação (ou participação coletiva e generalizada, ainda que indireta, nas tomadas de decisões válidas para toda a comunidade), controle a partir de baixo (com base no princípio de que todo poder não controlado tende ao abuso), e liberdade de dissenso (BOBBIO, 1987, p.32).

E foram estas dificuldades e limites da idéia de representação que deram vida a perspectivas como a da democracia participativa e deliberativa, que se mostraram como alternativas a esta concepção de democracia mais “realista”, em direção a teorias de

caráter normativo ou como o ideal em que um governo democrático deveria se inspirar. Nos termos destas concepções alternativas ao modelo hegemônico de democracia, o aprofundamento deste sistema político exige essa ampliação dos graus de publicidade, dos espaços de participação, discussão, negociação e deliberação.

Quanto mais diversificado o público incluído nos espaços decisórios, argumentando, negociando, pactuando, legitimando reciprocamente a si e aos interesses demandados, maior o seu grau de publicidade e maiores as possibilidades de potenciais avanços democráticos neste processo.

Estas perspectivas consideradas contra-hegemônicas parecem partilhar um princípio comum: a percepção da possibilidade de inovação entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos nos processos de decisão. Nesta direção, acompanhando tais idéias é que se têm encaminhado algumas propostas teóricas mais recentes, as quais se busca defender, no sentido da combinação do sistema representativo como exercício político participativo, como, por exemplo, o trabalho de Boaventura de Souza Santos que passa a defender uma articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa, esta última assumindo uma dinâmica mais promissora na defesa de interesses de grupos socialmente mais vulneráveis, tendo como contexto, iniciativas locais:

“(…) o modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social. Paralelamente a este modelo hegemônico de democracia sempre existiram outros modelos, como a democracia participativa ou a democracia popular, apesar de marginalizados ou desacreditados” (SANTOS, 2002, p. 32).

Assim, esse autor, após apontar os limites da democracia representativa, destaca o caráter inovador da democracia participativa.

“Em tempos recentes, (...) a democracia participativa tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade. Trata-se de iniciativas locais, em contextos rurais ou urbanos, em diferentes partes do mundo, e que crescentemente vão desenvolvendo vínculos de interconhecimento e de interação com iniciativas paralelas (...)” (SANTOS, 2002, p. 32).

Lyra (2006) vai dizer que a democracia participativa somente se efetiva quanto há formas de o cidadão participar, decidindo e/ou opinando diretamente ou através de entidade representativa, de uma gama de instituições sociais, como famílias, empresas, escolas, etc. ou na esfera pública, através de mecanismos como referendo, plebiscito, orçamento participativo, conselhos, etc. (LYRA, 2006, p. 260).

Segundo Santos & Avritzer (2002, p.52), Jurgen Habermas reintroduziu a dimensão social no debate democrático contemporâneo. “Para Habermas, a esfera pública é um espaço no qual indivíduos – mulheres, negros, trabalhadores, minorias raciais – podem problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada”. Com isso, as ações em público dos cidadãos permitem-lhes questionar a sua exclusão de arranjos políticos por meio de um princípio de deliberação societária. Desta forma, Habermas recoloca no interior do debate da democracia um procedimentalismo social e participativo.

Ainda segundo estes autores, existem duas formas de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade. A primeira, quer dizer uma convivência, em vários níveis, das diversas formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. Por exemplo, a democracia representativa no âmbito nacional e/ou subnacional coexistiria com a democracia participativa no nível local (Masbridge apud Santos & Avritzer, 2002). A segunda forma, a complementaridade, pressupõe o

reconhecimento pelo governo que a participação social, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública, podem substituir parte do processo de representação e deliberação do modelo de democracia representativa³⁷. Sendo assim, o interesse democratizante deveria fazer associar ao processo de fortalecimento de democracia local, maneiras de renovação cultural incorporadas a uma discussão democrática que insira questões que têm como pressuposto a inclusão social (SANTOS & AVRITZER, 2002).

Para Santos, a democracia participativa, alternativa que se coloca no campo das teorias não-hegemônicas e espaço da emancipação social pela transformação das relações de poder em relações de autoridade compartilhada, tem experimentado inovações que parecem bem sucedidas, as quais possibilitam a instauração de uma nova determinação política baseada na criatividade dos atores sociais.

As mudanças mais significativas no formato democrático têm suas origens em movimentos sociais que questionaram práticas sociais excludentes, por meio de ações que geraram novas formas de controle do governo pelos cidadãos, surgindo a partir de mudanças em práticas societárias introduzidas pelos atores sociais e resgatando tradições democráticas locais, ignoradas pelas formas de democracia representativas hegemônicas. Assim, para Santos, a democracia participativa constituiria um dos grandes campos sociais e políticos, nos quais, no início do novo século, a emancipação social está sendo reinventada. Ela está ligada aos processos de democratização por que passaram os países do Sul, nos quais houve um processo de redefinição de seu significado cultural e da gramática social, possibilitando a disputa pelo significado de práticas políticas e a incorporação de novos atores sociais e novos temas à democracia.

³⁷ Segundo Santos & Avritzer (2002), a primeira forma de combinação entre a democracia representativa e a democracia participativa, a coexistência, prevalece nos países centrais, porque em alguns desses países já há uma cultura com características participativas, enquanto a segunda forma, a complementaridade, está mais presente nos países semiperiféricos e periféricos. Pois, o aprofundamento da democracia não ocorre somente a partir das mesmas características presentes nos países centrais, em que a democracia foi introduzida e consolidada há mais tempo.

Os diferentes formatos de democratização, construídos pela participação ampliada de atores sociais em processos de tomada de decisões, alargam a possibilidade de procedimentos inovadores, que se tornam objeto de intensa disputa política por, em geral, incluírem temáticas ignoradas pelo sistema político, promoverem a redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação, especialmente no nível local.

A prática da participação busca aprofundar e intensificar a democracia quer reivindicando a legitimidade da democracia participativa quer pressionando as instituições democráticas representativas para torná-las mais inclusivas, ou ainda buscando formas de complementaridade entre democracia participativa e representativa. Com efeito, os processos de democracia representativa não conseguiram dar conta da pluralidade cultural e do reconhecimento de novas identidades, o que exigiu profundas redefinições nas práticas democráticas. Dessa forma, a democracia participativa, que se dá tanto na esfera do Estado quanto na não-estatal, incorpora ao debate político propostas de reconhecimento cultural e inclusão social, visando “assegurar o pluralismo e a tolerância, sem o qual a democracia participativa definha” (SANTOS, 2002, p. 555). Nesse contexto, a crítica ao modelo democrático liberal não reside na ausência de democracia, mas em sua insuficiência. Dessa forma, a renovação da teoria democrática assenta-se na formulação de critérios de participação política que vão além do voto e que conduzem à criação de uma nova cultura política, a cultura da participação, que pressupõe o aprendizado e a construção coletiva. E é esta a perspectiva que se busca defender neste trabalho, a partir da combinação ou da complementaridade dos mecanismos de representação com os mecanismos societários de participação que poderiam dar conta dos problemas e das soluções que se apresentam dentro da teoria democrática acerca da representação *versus* participação. Nestes termos, procura-se, construir um olhar da democracia que não desconsidere a visão hegemônica de democracia, ao mesmo tempo em que não se feche às críticas a ela feitas no sentido de

se reconhecer que mecanismos de participação podem tornar-se complementares nos processos decisórios, uma vez que podem alterar, qualitativamente, a alocação dos recursos e atuar como mecanismos de aperfeiçoamento democrático, como ponto e não contraponto da representação.

2.4. Descentralização administrativa e desconcentração de poder

Como aspecto central da reforma do Estado, diferentes correntes de orientação política defendem, a partir dos anos 80, em todo o mundo, a descentralização político-administrativa do aparato estatal. Nesse processo, atores de diferentes filiações ideológicas sustentam a necessidade das reformas com argumentos e valores diferentes. Os setores mais à direita, representados principalmente por instituições como o Banco Mundial, relacionam descentralização e participação com maior eficiência e eficácia da ação pública, enquanto que os setores de esquerda concebem a descentralização como condição ideal para a democracia, por possibilitar a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Assumindo que o desenvolvimento da democracia pressupõe o fortalecimento das instituições políticas locais, fortalecer institucional e politicamente os espaços de participação periféricos - no caso brasileiro, em termos federativos, os municípios - implicaria criar instituições próximas dos cidadãos que poderiam superar os vícios do Estado centralizado, como a apropriação do poder pelas elites, o burocratismo e o clientelismo. Implicaria também estabelecer mecanismos de democracia direta, como complemento às lacunas deixadas pela democracia representativa e a proximidade entre a administração pública e seus usuários implicaria em maior *accountability*³⁸, maior capacidade de iniciativa, redução do clientelismo e

³⁸ A palavra *accountability* é um termo de origem inglesa que pode ser traduzido para o português por responsabilidade ou imputabilidade, ou seja, obrigação de que alguém responda pelo que faz. No contexto aqui apresentado, significa obrigação dos agentes do Estado em responder por suas decisões, ações e omissões.

controle social sobre o Estado. A tese implícita aí é que a realização dos ideais democráticos depende da escala em que se processam as decisões políticas. Em que pese às esperanças com a implementação de tais reformas, evidenciou-se que instituir espaços locais de participação, implicaria necessariamente democratização, pois de outro modo, a dominação poderia se deslocar para o interior do subsistema, visto que não há correlação necessária entre descentralização e democratização.

Até os anos 90, a literatura sobre o tema da reforma do Estado era marcada por uma ênfase normativa, considerada até certo ponto ingênua, na defesa da descentralização como requisito para a participação política. Neste contexto tem-se a necessidade de se estudar o padrão concreto de relação entre Estado, instituições políticas e sociedade. Diversos estudos vão problematizar essa questão a partir de duas perspectivas: uma voltada para as características da sociedade civil; e outra centrada nas características das instituições. O sucesso na implementação dos espaços de participação dependeria, no primeiro caso, dos atributos da sociedade civil e, no segundo caso, do desenho das instituições.

A problematização da questão da participação sob ótica da sociedade civil dá relevância ao conceito de capital social. Coleman é um dos precursores dessa abordagem ao estabelecer o princípio de que a otimização do capital físico-econômico e humano é maior quando as relações de confiança e reciprocidade aumentam na comunidade. Nessa linha, Putnam (1996), propõe uma interpretação culturalista para explicação dos fundamentos do “bom governo”. Para ele, em todas as sociedades o dilema da ação coletiva obsta as tentativas de cooperação para benefícios mútuos. A cooperação voluntária dependeria do capital social, que diz respeito “a características da organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (p. 177). Ele associa capital

social a herança histórica. Concorda com Coleman que “como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse...” (*apud* Putnam, 1996, 177). Putnam afirma que o capital social instaura um círculo virtuoso que “redunda em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo” (p. 186). Ao contrário, a comunidade não cívica instaura um círculo vicioso. As sociedades horizontais, com maior igualdade, caracterizam-se por maior grau de engajamento cívico. Portanto, nessa perspectiva, o governo local depende de um substrato cultural de capital social.

Na outra perspectiva, o foco é direcionado para as instituições, partindo-se do pressuposto weberiano do Estado como organizador das relações num determinado território, onde a chave do sucesso de ações públicas eficientes depende da existência de uma burocracia pública autônoma, coesa, coerente, disciplinada, tecnicamente preparada e com *esprit de corp*. Tais atributos evitariam a apropriação do Estado por grupos de interesses parciais.

Tomando as perspectivas que enfatizam as características da sociedade civil ou das instituições, poderíamos arriscar a dizer que a visão do capital social parece determinista quando condena uma variedade de países sem cultura cívica a uma situação sem saída, minimizando assim o papel das instituições; por outro lado, o enfoque institucional peca por não considerar as condições sociais subjacentes à institucionalização. Entendemos que as duas dimensões devem ser vistas como partes de um todo e o esforço analítico deve atentar para a relação da sociedade civil e das instituições, com suas características.

O processo de reforma do Estado, no Brasil, se insere no contexto da luta contra o regime autoritário que se instalou em meados dos anos 60. A partir do final dos anos 70, a sociedade civil brasileira organiza-se progressivamente de forma autônoma em

sindicatos, associações de bairros e partidos políticos. Em grande medida, esse esforço de organização foi conduzido por setores da esquerda fortemente combatidos e desarticulados no período autoritário. Neste contexto, tem-se a criação do Partido dos Trabalhadores – PT, em 1980, que hegemoniza a aglutinação dos setores organizados da sociedade civil e assume a defesa da democracia participativa. A proposta de descentralização político-administrativa do aparato público, apesar de se inserir numa tendência mundial, no caso brasileiro representa uma reação à forte centralização que caracterizou o regime autoritário³⁹. Para os setores à esquerda, descentralizar significaria democratizar politicamente o país, com repercussão sobre o caráter desigual da sociedade brasileira. Institucionalizar a capacidade de participação demonstrada pela sociedade civil na luta contra o autoritarismo, através da criação de espaços de tomada de decisões compartilhados pelo poder público e por representantes da sociedade, inevitavelmente redundaria no equacionamento político da desigualdade em favor de uma sociedade mais igualitária. Porém, outros grupos, por outros motivos, passam a defender a descentralização. Setores mais à direita e o Banco Mundial vêm na descentralização uma forma de aumentar a eficiência do setor público, eliminando “irracionalidades” derivadas do uso clientelista dos recursos públicos, por exemplo. Tais reformas envolvem disputas de poder de elites locais por sua autonomia política, contra a ingerência dos entes federados superiores. O movimento reivindicando reforço

³⁹ Em meados de 70 surgem formas de planejamento democrático no nível municipal tendo como instrumento a consulta popular o que externaliza vontade política de descentralização do poder e busca pelo direito a participação política numa conjuntura de luta contra a ditadura militar que obstaculizava a manifestação popular, cerceava as liberdades políticas individuais, centralizava o poder na União, transformando o município em um ente sem expressão. Neste contexto tem-se o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), posteriormente PMDB à frente das experiências desenvolvidas entre meados de 70 e meados de 80. Surgido em 1980, o PT disputa prefeituras em 1982 com pouca expressão e alcança visibilidade com governos assumidos em 1989. Partido com origem marcada fortemente por classes populares, tinha motivos diferentes do PMDB para defender a participação popular. Em seu manifesto de fundação, declara ser um instrumento de luta daqueles que até então não haviam tido senão a oportunidade de votar. Com inserção gradual nos legislativos municipais, sua proposta de planejamento participativo recai exatamente sobre o orçamento público. Num contexto em que já não se tratava mais de luta contra a ditadura, volta-se para a construção de experiências de governo voltadas para o interesse popular.

do poder dos municípios foi bastante relevante no período, tendo como resultado a descentralização do Estado brasileiro, com uma profusão de experiências de democracia participativa que passam a ser desenvolvidas pelos municípios e também outras políticas de descentralização coordenadas pelos governos federal e estaduais. De todo modo, a Constituição Federal de 1988, consagra na letra da lei os princípios da descentralização e da participação, buscando articular institutos da democracia representativa com os da democracia participativa.

O processo de descentralização administrativa ocorrido a partir daí modificou o cenário de implementação de políticas públicas no país, com a transferência de várias responsabilidades dos governos federal e estadual para a esfera municipal que também passa a ter mais autonomia. Este contexto de descentralização e autonomia administrativa, trouxe consigo não só novas responsabilidades, mas também passou a exigir uma nova atitude dos governantes perante as demandas sociais.

Mas a descentralização, mesmo vista como um processo de evolução administrativa traz consigo um processo de desconcentração de poder, aumentando em muito as disputas entre os grupos políticos locais.

Segundo Arretche (1996),

(...) há fortes indícios de conflitos internos da burocracia federal. Há parcelas desta burocracia fortemente comprometidas com a descentralização, seja pelo objetivo da redução de gastos federais, seja para reduzir o clientelismo e a corrupção, seja ainda por razões de eficiência e eficácia na prestação dos serviços. No entanto, as resistências a transferências de competências para os níveis subnacionais também mobilizam posições corporativas (que temem o fechamento e/ou esvaziamento de agências) como todos aqueles favorecidos pelas práticas de clientelismo e corrupção (ARRETCHE, 1996, p. 156).

Num processo de modernização na tomada de decisões, entretanto, não se pode deixar de considerar que

Outro fator do fenômeno de descentralização está diante da liberação de um amplo conjunto de demandas reprimidas, durante o período imediatamente anterior de governos autoritários e das expectativas que acompanham o processo de transição para a democracia no Brasil, onde o poder executivo federal se vê às voltas com uma sobrecarga de demandas, adicionalmente aos efeitos da crise fiscal, em sua capacidade implementada (O'DONNELL, 1998, p. 22).

Cria-se um ambiente de mobilização para efetivação de políticas públicas urgentes, o que leva o poder central, pressionado por forças políticas locais, a iniciar um processo de transferência de poder e responsabilidade.

Os movimentos sociais, sindicais e segmentos organizados da sociedade também tiveram grande influência no aumento da participação da sociedade neste processo.

(...) 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 (SIMÕES, 1992, p. 29).

Estando a administração municipal mais próxima dos anseios e demandas da sociedade, mas tendo suas limitações de atuação, Vainer (2001) reforça que:

(...) por mais que a escala municipal tenha limites para solucionar problemas, sobretudo de ordem estrutural, o poder local pode e deve contribuir com processos de mudança capazes de alterar a correlação de forças entre os diferentes segmentos sociais, assim como as condições de vida materiais e imateriais dos grupos sociais subalternos (VAINER, 2001, p. 01).

Desta forma, as políticas públicas deveriam dar conta das demandas principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados socialmente vulneráveis. Sabe-se que estas demandas são interpretadas pelo poder público e influenciadas por uma agenda gerada na sociedade a partir de pressão e mobilizações sociais várias. Como a sociedade passa a estar mais próxima do poder público, podendo participar mais de perto dos processos decisórios, fiscalizando a ação governamental, esta pode obrigar o poder público a uma maior agilidade na implementação de políticas

públicas necessárias ao município. Este campo de ação será também o espaço de embate de idéias e interesses e o sucesso das políticas públicas dependerá da capacidade do gestor administrar esses interesses.

Contudo, existem ainda muitos interesses contrários a essa desconcentração de poder, pois,

(...) as práticas políticas de caráter tradicional ainda se fazem presentes no âmbito de muitos governos (...). Os governos têm resistido – de forma mais ou menos acentuada dependendo da natureza do governo e do seu projeto político – às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade no processo de produção das políticas públicas (TATAGIBA, 2002, p. 79).

Pode-se verificar que as duas situações, descentralização administrativa e desconcentração de poder, ocorrem com fundos temáticos distintos. Enquanto a descentralização parece se voltar para a gestão eficiente dos recursos, a desconcentração volta-se para a política na medida em que exerce a defesa dos interesses de quem está no poder local, trazendo conflitos e disputas que dificultam o alcance dos objetivos inicialmente propostos, ou seja, políticas públicas voltadas para a melhoria de vida de todos.

Com a descentralização administrativa, vários programas e projetos passam a ser de responsabilidade do município, e o papel da sociedade, mais próxima das decisões e ações governamentais, passa a ter importância significativa. Esta participação tem sido incentivada por ações de governo, como as várias experiências de orçamento participativo desenvolvidas pelo país afora, como por ações de Estado, representadas pela formação dos conselhos setoriais⁴⁰.

Neste contexto, segundo Pedro Jacobi:

⁴⁰ Em alguns programas, a existência de conselhos setoriais tornou-se condição obrigatória para o repasse dos recursos financeiros pelo governo federal aos estados e municípios. Um exemplo foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que exigiu a constituição de conselhos municipais de desenvolvimento rural.

“É na década de 1980 que a participação cidadã se torna instrumento para um potencial aprofundamento da democracia. Com supressão dos regimes autoritários que prevaleciam na região [América Latina], tem início um processo de descentralização que impulsiona mudanças na dinâmica de participação, notadamente em nível local, evidenciando a necessidade de arranjos institucionais que estimulem, desde a esfera estatal, a criação de canais de comunicação com a sociedade e permitindo que de alguma forma se amplie a esfera de engajamento dos cidadãos” (JACOBI, 2000, p. 12).

Desta forma, segundo Maria Helena Castro (1995) a descentralização traz três aspectos importantes:

- Necessidade de se democratizar as relações entre o Estado e a sociedade civil;
- Reestruturação do Estado no sentido das relações internas nos vários níveis das estruturas de poder;
- Fiscalização e acompanhamento das ações do poder público no sentido de garantir a participação societal na esfera pública através de mecanismos diversos que precisam ser institucionalizados, para assegurar a continuidade das ações implementadas.

Outro aspecto a ser introduzido é que a possibilidade de alterar a institucionalidade pública está associada a demandas que se estruturam na sociedade, e a esfera pública representa a possibilidade dessa sociedade influenciar as decisões públicas. Com isso, há necessidade de atualização dos princípios ético-políticos da democracia, de forma que o fortalecimento institucional no sentido de contribuir para que a participação da sociedade potencialize o fortalecimento da democracia nas demais esferas da vida social (JACOBI, 2000).

Pedro Jacobi também irá destacar o efeito que as transformações do processo político mais amplo provocam na construção dos movimentos populares, na medida em que estes passam a ser reconhecidos como interlocutores válidos. Nesse sentido o governo local não mais observa os movimentos somente como seus adversários,

portanto, neste momento pode-se dizer que há a legitimação das reivindicações dos movimentos sociais e estas se inscrevem no campo dos direitos. Assim, os movimentos formam uma identidade que se concretiza a partir da construção coletiva de uma noção de direitos que, relacionada diretamente com a ampliação do espaço de cidadania, possibilita o reconhecimento público de carências. Desta forma, as transformações na dinâmica de gestão e o fortalecimento de práticas que tornam legítima a participação do cidadão estão direta ou indiretamente associados à necessidade de tornar mais eficiente à ação governamental (JACOBI, 2000).

Neste contexto, se existe uma incipiente participação da sociedade no âmbito da gestão pública, esta acaba por permitir a existência de vários vícios no poder público, como corrupção, mau uso dos recursos públicos e um clientelismo herdado de um processo de democratização também elitista e baseado no poder econômico.

Desta forma, pode-se verificar que

(...) aspectos importantes neste processo são os interesses políticos das elites da base local, que reivindicam a municipalização, ou seja, maior autonomia de gestão quando à frente dos governos municipais, bem como aos interesses dos grupos no poder que se encontravam dependentes das alianças políticas de base regional e local para se legitimarem e ampliarem suas bases eleitorais (ANDRADE, 2002, p. 55).

2.5. Redefinição de papéis

Nas últimas décadas, tem-se observado uma redefinição de papéis entre as esferas públicas, com uma auto “desresponsabilização” da esfera federal ou central por um lado e municipalidades assumindo algumas políticas que antes eram de competência dessas esferas superiores de governo. Vale dizer que este processo não tem sido acompanhado da necessária transferência de recursos para os municípios, para que estes possam atender suas novas atribuições, o que aumenta a tarefa dos municípios em um contexto de crise que exhibe alguns elementos aparentes, tais como, a crise de emprego e

a crise fiscal, isto é, a geração de menos empregos e um Estado que arrecada menos⁴¹ e que se vê frente a problemas cada vez maiores.

O que pode ser considerado de maior relevância nesta mudança é a possibilidade de dar um conteúdo mais democrático às políticas dado que na esfera municipal podem se realizar, teoricamente, relações mais democráticas entre os atores sociais. Nesse contexto, as administrações municipais, não imunes à crise geral, têm que buscar formas e fórmulas alternativas e criativas para fazer frente às novas e às velhas atribuições de governo. Assim, passam a desenvolver políticas que têm sido consideradas como inovadoras para se posicionar neste novo mosaico político. A inovação assume deste modo, um papel central na definição dessas políticas e entendê-la de uma forma teórica e empírica representa um avanço para melhor definição e constituição dessas políticas e da esfera governamental municipal no Brasil contemporâneo. Para Abrúcio & Couto (1996), talvez “a maior novidade em termos de redesenho do Estado no nível local” seja a função de desenvolvimento econômico especialmente a geração de emprego e renda, configurando-se “uma ruptura com formas tradicionais de ação governamental nos municípios”, o que seria “uma verdadeira reinvenção do governo” dado que se estabelecem “novos padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade” (ABRÚCIO & COUTO, 1996, p. 41). Na mesma linha, Salgado (1996) aponta que

"desenvolver o município, hoje, é gerenciar os problemas fazendo frente à complexidade e à incerteza, é melhorar a qualidade dos serviços aos cidadãos e procurar o desenvolvimento humano, ao mesmo tempo em que o econômico" (SALGADO, 1996, p. 49).

A autora alerta, porém que "o papel do município não pode ser revestido da pretensão de realizar o desenvolvimento. Ele é um articulador que reconhece a existência de uma sociedade interessada na melhoria da qualidade de vida". O que há de

⁴¹ Pelo menos na esfera municipal, que é responsável pela arrecadação de 03 impostos (Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU; Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza- ISS; Imposto de Transmissão de Bens Imóveis - ITBI), dentre os 13 instituídos pela CF/88.

novo para o município reside na "incorporação ativa de um novo ator social regulador nos processos econômicos tanto quanto nos processos políticos: a sociedade civil organizada". Os instrumentos tradicionais de gestão estariam esgotados "em face das demandas da comunidade, que se organiza cada vez mais, e das novas condições de comunicação geradas pelo avanço técnico científico e tecnológico" e os dirigentes municipais devem perceber esta nova realidade. Em sua perspectiva crítica, a autora citada observa que há um abandono do "Estado racionalista tecnocrático-autoritário" em prol de um "Estado democrático", com ênfase no exercício da participação popular. Este novo governo atua mesmo em áreas que tradicionalmente escapam do controle da esfera municipal como a geração de emprego e renda. Por outro lado, a "melhoria da qualidade de vida, democratização do poder e defesa do meio ambiente constituem-se bandeiras que estão sendo assumidas com maior consistência, gerando transformações na ação municipal" (SALGADO, 1996, p. 50).

Observa-se também o abandono de ações ligadas à "maquiagem" urbana passando os municípios a assumirem "questões de maior complexidade" como intervenções na área de abastecimento envolvendo produção, circulação, comercialização e consumo. Por outro lado, o leque de desenvolvimento abre-se mais com o "declínio da idéia de que desenvolvimento econômico é a industrialização", passando-se a considerar também a agricultura, comércio ou serviços (turismo) como potencial para geração de emprego e renda. As ações governamentais também têm extrapolado o próprio município recorrendo-se à figura da formação de parcerias para tratamento de problemas comuns a diversos municípios como é o caso dos comitês de bacias hidrográficas. Salgado destaca que a característica principal dessas iniciativas está no surgimento de "uma comunidade com papel mais ativo frente à agenda pública". Observa-se que, embora algumas dessas ações dos governos municipais possam ser entendidas como *técnicas*, a maioria delas tem um fundo essencialmente *político* e mais

que isso, tendo que se contrapor a toda uma ordem estabelecida (SALGADO, 1996, p. 50-51)

Bava (1996) caminha no mesmo sentido ao observar que através do fortalecimento da descentralização, a participação da sociedade civil e a disseminação de *best practices*, as administrações municipais deixaram a tradicional visão assistencialista, passando a adotar "programas de geração de emprego e renda, ações de solidariedade no combate à fome, investimentos em infra-estrutura urbana, etc. (...)" (Bava, 1996, p. 53). Este autor vê um papel maior para o desenvolvimento municipal na medida em que se constitui numa possível resposta ao aprofundamento da exclusão social no país.

Quanto às políticas sociais, Marta Farah (1998) identifica dois eixos principais de atuação dos governos estaduais e municipais no Brasil: 1) novas políticas sociais; 2) novas formas de gestão, novos processos decisórios e novas formas de provisão de serviços públicos. No primeiro eixo a inovação se consubstancia em mudanças sobre a natureza dos serviços prestados, com repercussões sobre a própria política. A autora aponta como exemplares deste eixo, políticas preventivas de saúde, ao invés do padrão curativo predominante, assim como políticas de universalização e melhoria do ensino, o combate à repetência e evasão escolar. Ela identifica ainda o que chama de ampliação do espaço de cidadania, o que implica em abranger populações até então mantidas à margem dos programas governamentais, tais como idosos, mulheres, deficientes, comunidade negra, crianças e adolescentes. Outra nova tendência encontra-se no papel formulador de políticas de geração de emprego e renda como forma de combate ao clientelismo.

O segundo eixo de mudança - novas formas de gestão, comporta também algumas tendências de inovação, sendo a primeira delas, mudanças na relação entre Estado e sociedade civil com a inclusão de novos atores na formulação e implementação

das políticas públicas representada pela participação de entidades da sociedade civil nas políticas públicas. As novas políticas sociais passaram a contar como "um dos componentes centrais, a questão da participação popular, entendida como condição para o exercício pleno de direitos de cidadania" de modo a romper com o antigo caráter excludente e paternalista das políticas. Esta participação está presente nas mais diversas áreas: educação, saúde, habitação e desenvolvimento urbano, gestão e planejamento, como nos casos do orçamento participativo (Box 1). Ainda nesta tendência, Farah aponta a informação ao cidadão como outro eixo de alteração na relação Estado/cidadão, rompendo com as dificuldades de acesso a informações básicas sobre direitos dos cidadãos e os próprios serviços. Outra expressão desta tendência reside "na maior adequação dos projetos ao público beneficiário, rompendo-se com a padronização de caráter nacional que tendia a prevalecer em boa parte das políticas públicas no país" (FARAH, 1998).

Box 1: Orçamento Participativo

Orçamento participativo - "é uma política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira etapa na qual a participação dos interessados é direta [os cidadãos fazem levantamento das necessidades de sua região] e uma segunda etapa na qual a participação ocorre através da constituição de um conselho de delegados [discutem as ações prioritárias de acordo com o orçamento do município]" (Avritzer, 2002, p. 576).

Esta nova relação que se estabelece entre a sociedade civil e o Estado implica o **esvaziamento das possibilidades de clientelismo e das estratégias populistas de aparelhamento das associações** de moradores, por exemplo.

Na mesma linha se situa o trabalho de Fernando Tenório e Jacob Rozemberg (1997) que, além de mostrar as limitações presentes na gestão participativa, aponta que a maioria dos projetos tem sido direcionada para "grupos imersos em situações de exclusão" assim como para áreas normalmente não atendidas como políticas de geração de emprego e renda para populações rurais além da busca da preservação do meio ambiente e a valorização da cultura e do lazer (TENÓRIO & ROZEMBERG, 1997, p.

21). Por outro lado, têm-se posições que apontam que as mudanças positivas que vêm ocorrendo no âmbito da gestão municipal não são meros reflexos do que acontece no plano nacional.

Neste sentido, Tarso Genro (1997) observa que o nível municipal começa a desenvolver uma autonomia própria derivada não só de mudanças constitucionais, mas também de um novo posicionamento ideológico. Este fica patente nos governos ligados a partidos de esquerda que apresentam não só um discurso ideológico alternativo, mas buscam soluções inéditas e inovadoras configurando um quadro de possibilidades mais amplas de sucesso (governabilidade) para o nível municipal de governo. Com isto rompem uma "tradição de os municípios estarem sempre de "chapéu na mão" em relação ao governo do estado ou a Brasília" (Genro, 1997, p. 28). Diversas ações podem ser encaixadas no rótulo das inovações o que faz com que este tipo de atuação seja "uma ruptura com formas tradicionais de ação governamental nos municípios", configurando "uma verdadeira reinvenção do governo" estabelecendo "novos padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade" expressos por mecanismos de democracia direta tais como o orçamento participativo (GENRO, 1997, p. 41).

Assim, em linhas gerais, segundo Abrúcio & Couto (1996), podem ser identificadas mudanças no âmbito municipal, como a presença de um tipo de política de cunho redistributivo e/ou anticíclico para garantir, minimamente, a renda e o emprego dos habitantes; o aumento significativo de gastos com educação e saúde. Para viabilizar estas novas funções, "os municípios precisam modificar sua estrutura administrativa e recapacitar-se financeiramente" (ABRÚCIO & COUTO, 1996, p. 41). Ainda segundo estes autores, a redefinição do papel do Estado no nível municipal abrange três áreas de mudanças: a "estrutura fiscal federativa", as "diferenças socioeconômicas entre os municípios" e a "dinâmica política típica do âmbito municipal". Quanto ao primeiro componente, esses autores propugnam a necessidade imperiosa dos municípios

adotarem uma “política de responsabilidade fiscal, elevando sua arrecadação própria”. Tal postura se deve à crise do Estado central tornando inviável aos governos municipais recorrerem ao governo central. Um segundo desafio colocado aos municípios tem sido o da competição entre eles partindo do princípio de que não há incentivos à cooperação e que, ao contrário da corrente internacional, no Brasil observa-se a multiplicação de municípios enquanto nos países desenvolvidos tem-se observado a redução de municipalidades como forma de fortalecer o poder local. O terceiro componente aponta para a necessidade da “institucionalização de formas de negociação que incorporem diretamente à discussão, os setores a serem atingidos pelas políticas municipais”. Entre estas formas podem ser apontadas a experiência do orçamento participativo, os conselhos municipais (Box 2) e outros fóruns de consulta. “Note-se que se trata de implementar no município não apenas formas mais democráticas de gestão, mas também mais eficazes para a tomada e implementação de decisões de governo” (ABRÚCIO & COUTO, 1996, p. 42- 45).

Parece haver convergência nesse diagnóstico tanto que Salgado (1996) defende que “desenvolver o município, hoje, é gerenciar os problemas fazendo frente à complexidade e a incerteza, é melhorar a qualidade dos serviços aos cidadãos e procurar o desenvolvimento humano ao mesmo tempo que o econômico”. Porém este último é amenizado dado que “o papel do município não pode ser revestido da pretensão de realizar o desenvolvimento. Ele é um articulador que reconhece a existência de uma sociedade interessada na melhoria da qualidade de vida”. Em outras palavras, o município tem que assumir que houve “incorporação ativa de um novo ator social regulador nos processos econômicos e nos processos políticos: a sociedade civil organizada”. Assim, os dirigentes municipais percebem que os instrumentos tradicionais de gestão estão esgotados “em face das demandas da comunidade, que se organiza cada vez mais, e das novas condições de comunicação geradas pelo avanço técnico-científico

e tecnológico”. A situação atual “passa a exigir novas soluções” e respostas “rápidas para questões complexas”. As experiências municipais estão no bojo da “transformação do Estado racionalista tecnocrático-autoritário em Estado democrático”. Na substância desse novo arranjo estão práticas gerenciais centradas na qualidade e no exercício da participação (SALGADO, 1996, p. 49).

Box 2: Conselhos

Os Conselhos têm origem em experiências de caráter informal sustentadas por movimentos sociais, como “conselho popular” ou como estratégias de luta operária na fábrica, as chamadas “comissões de fábrica”. Essas questões foram absorvidas pelo debate da Constituinte e levaram à incorporação do princípio da participação comunitária pela Constituição, gerando posteriormente várias leis que institucionalizam os Conselhos de Políticas Públicas. Apesar de previstos em lei como condicionantes para participação dos municípios em programas federais e conseqüente repasse de recursos, os mesmos não estão instalados de maneira uniforme entre os municípios brasileiros. No caso dos setoriais, cabe aos conselhos estaduais e municipais, juntamente com as respectivas secretarias executivas, programar, aperfeiçoar e executar as políticas públicas, principalmente as de cunho social, além de controlar e fiscalizar o uso e aplicação dos recursos de seus respectivos fundos.

Quanto à natureza da representação, estes conselhos têm representação vinculada, ou seja, a sua representação também se dá por indicação de determinada organização da sociedade civil, podendo ser de caráter profissional, sindical, usuários, entre outros. Quanto à composição, esses conselhos podem ser bipartites, ou seja, quando formados por membros do governo e membros da sociedade civil ou tripartite, quando têm três grupos de representação, sendo paritário, quando cada um dos grupos de representantes tem um mesmo número de membros (DRAIBE, 1998, p. 11).

Tais conselhos possibilitam uma articulação entre o federal/nacional e o local nas políticas setoriais e a criação de uma nova esfera pública, não estatal, mas tampouco privada que pode transformar em espaços de construção de uma nova cultura política. Contudo, algumas dificuldades têm sido observadas nos encaminhamentos das ações a partir dos conselhos tais como a falta de formação e informação dos conselheiros para discussão mais sólida e ativa nos processos deliberativos, tanto da parte dos representantes do governo, quanto, principalmente da sociedade, vetos governamentais e mecanismos de obstrução e inviabilização de resoluções, falta de recursos e autonomia, precária articulação com as bases (LÜCHMANN, 2008). De acordo com uma análise comparativa entre várias pesquisas realizadas no Brasil sobre conselhos, pode-se afirmar que a realidade não difere muito de um município para outro, pois a relação que se estabelece na maioria dos casos, entre o poder executivo e os mecanismos participativos de gestão, estão pautados apenas pela exigência imposta pela Constituição Federal (TATAGIBA, 2002).

O autor Fernando Tenório (1997) tem se constituído um crítico da participação e suas efetivas possibilidades em experiências governamentais postulando que “nem sempre o ponto de partida das experiências esteve localizado na sociedade, mas sim numa decisão tomada de forma independente pelo poder público”. Ele pondera que “fugindo de um maniqueísmo simplificador”, os projetos se espalham ao longo de um

contínuo que é limitado, de um lado, por projetos do tipo “pacotes”, entregues de forma pronta e acabada aos beneficiários finais, e de outro, por aqueles voltados para a conquista da autogestão por parte dos beneficiários. O autor faz referência a experiências, que pelo simples fato de procurar parcerias com setores organizados da sociedade civil, tem reivindicado o rótulo de gestão participativa, independente do modo como se dá o envolvimento dos sujeitos participantes, ou da forma pela qual foram incluídos no processo decisório. Nestes casos a cidadania dá-se como “retórica, e não como ação efetiva no processo de tomada de decisão das políticas públicas” (TENÓRIO & ROZEMBERG, 1997, p. 25).

Em geral, os conselhos são formados por representantes eleitos pela sociedade. Este processo nem sempre tem sido positivo à formação dos conselhos, visto que há forte influência do poder político local.

Vale mencionar, que com a participação, rompe-se a idéia da administração tradicional de que “quem governa é só o governo”, passando a incluir no ato de governar também a sociedade. No entanto, essa visão de participação ainda é muito restrita, pois se subentende que quem participa majoritariamente são os “pobres”. Mas exatamente por isso, a participação limitada a estes setores tem gerado todas as suspeitas que pairam quando a participação envolve esses grupos (clientelismo, riscos de cooptação, instrumentalização, etc.). Aí fica a desconfiança maior na possibilidade de participação popular, pois no momento em que estes “pobres” têm suas demandas específicas atendidas, tornam-se “menos pobres” e a idéia da participação se esvanece. Não há, no geral, nas experiências conhecidas, uma idéia de envolver a sociedade de uma forma mais ampla. Em algumas experiências de “participação”, verifica-se que a população de maior poder aquisitivo considera a participação uma iniciativa importante e demonstra alguma mobilização para encontros e reuniões, mas revela uma resistência à prática efetiva.

Uma visão crítica deste tema, desenvolvida por Tenório, aponta entre os problemas a questão que “cada gestor e/ou técnico na administração pública nos três níveis de governo - federal, estadual e municipal, interpretam, de forma diferente, como deve ser o processo de envolvimento da cidadania na gestão da coisa pública” (TENÓRIO & STORINO, 2000, p. 06). Ainda estaríamos distantes dessa realização, pois o conhecimento exercitado pelas propostas de participação da cidadania em programas e/ou projetos sub-nacionais parece estar fundado em uma pedagogia diretiva, tecno-burocrática, em vez de numa pedagogia emancipatória.

2.6. Instrumentos para o planejamento e a gestão municipal

Apoiando-me na literatura citada e formulando o “estado da arte” sobre gestão pública municipal e democratização do estado, pode-se dizer que a participação da comunidade organizada na elaboração, execução e fiscalização do processo orçamentário municipal é uma das formas mais avançadas de participação cidadã, porque oferece a oportunidade de intervir concretamente na definição de prioridades das políticas públicas, melhorando a qualidade de vida da população que depende das funções do estado, garantindo um justo planejamento dos recursos públicos.

No entanto, esta consideração não deixa de ser uma expectativa de uma visão normativa do processo, em grande parte pautada nos textos legais. Não se tem notícia que isto é factível, particularmente nas pequenas municipalidades. Então, o objetivo deste trabalho é justamente discutir se isso é possível, e se o avanço do marco legal para a gestão democrática trouxe em si mesmo, uma nova força para fazer o processo avançar. Este debate tem, portanto, apenas o intuito de expor como a literatura sociológica tem apreendido a relação entre o marco legal e as estratégias que podem ser desenvolvidas para a implementação –na esfera municipal– de todas as inovações constitucionais e legais no Brasil.

Neste intuito tivemos aqui o cuidado de fazer um levantamento minucioso do aparato legal relativo à gestão orçamentária municipal, e das possibilidades de participação do cidadão na gestão local.

A gestão orçamentária de da através de Leis Orçamentárias que todos os entes da federação, ou seja, a união, os estados e municípios são obrigados a elaborar, objetivando o planejamento do uso dos recursos públicos. São elas:

- Plano Plurianual – PPA
- Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO
- Lei Orçamentária anual - LOA

O ciclo orçamentário se inicia com o **Plano Plurianual - PPA** que é a Lei que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública. É um planejamento feito para quatro anos, sendo elaborado no primeiro ano de mandato, com validade para os três últimos anos do/a gestor/ra que a elaborou e mais o primeiro do futuro/a gestor/a. Sua elaboração é de responsabilidade do poder executivo, na sua respectiva esfera federal, estadual e municipal.

No município, este plano deve ser enviado a Câmara de Vereadores até 30 de setembro do 1º ano de governo e deve ser aprovado pela Câmara até a última sessão do ano, que em geral, acontece até o fim do mês de dezembro, para que a lei passe a valer a partir de primeiro de janeiro do ano seguinte. Depois de elaborada esta lei, vem a **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO** que define, a partir do PPA, as metas e prioridades da administração para um ano. Da mesma forma que o PPA, a LDO deve ser elaborada pelo executivo (federal, estadual e municipal). No município, o prefeito ou prefeita envia o Projeto de Lei à Câmara até 30 de abril, devendo a mesma ser aprovada antes do recesso parlamentar do meio do ano. É a LDO que vai orientar a elaboração da **Lei Orçamentária Anual – LOA** que é a Lei que define a previsão de receita e fixação de despesa para o ano seguinte. É também o instrumento que transforma o discurso em

prática, porque define em números, quanto se vai gastar. Vale dizer que antes de ser um **instrumento técnico**, ele é **político**, por que explicita as prioridades das políticas públicas propostas pelo gestor.

A LOA deve estar de acordo com o definido no PPA e LDO, seguindo as diretrizes neles determinadas e também deve ser elaborada pelo executivo (federal, estadual e municipal). No município, a LOA deve ser enviada a Câmara de vereadores até 30 de setembro para que os/as vereadores/as votem até o início do recesso parlamentar em dezembro, para que passe a valer a partir de primeiro de janeiro do ano seguinte. O PPA é elaborado a cada quatro anos. A LDO e LOA são elaboradas todos os anos, sendo as mesmas elaboradas, discutidas e aprovadas sempre no ano anterior a sua validade.

O Marco legal da participação da sociedade na gestão pública (CF/88, Lei de Responsabilidade Fiscal e Estatuto da Cidade) por si só, não garante a efetivação dessa participação se o gestor municipal não se dispuser a isso e se o legislativo municipal não cobrar esta ação (por conivência ou omissão) e ainda se a sociedade não estiver informada desse direito. Na prática, o que se observa é que mesmo quando se propicia a “participação”, através de audiências públicas no âmbito do legislativo municipal, esta se restringe a uma participação homologatória da proposta apresentada pelo executivo. Isto se dá seja pela inexistência de previsão expressa de um mecanismo de apresentação de emendas – o que por si só não poderia ser impeditivo a esta ação -, seja pelas atas serem extremamente restritivas ou resumidas em relação ao processo de debate que muitas vezes permanece restrito a uma linguagem dominada por um tecnicismo desconhecido da população. Por outro lado, estas mesmas leis podem também ser importante instrumento para o fortalecimento da sociedade civil, desde que utilizadas num processo mais amplo de mobilização (TEIXEIRA, 2000, p.279).

III. OS ATORES DA PARTICIPAÇÃO

Neste capítulo se aborda como se dá a participação cidadã em Lagoa Seca a partir da intervenção de dois atores: o STR e o Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca. Aqui são analisadas as formas de participação social no município, na definição, monitoramento e fiscalização de políticas públicas, na elaboração e gestão de planos, programas e projetos voltados para o desenvolvimento local.

A hipótese que se busca confirmar é que a participação cidadã no planejamento e na gestão dos recursos públicos municipais depende, no caso de cidades controladas por potentados locais, de um espaço independente de mobilização da sociedade. No caso de Lagoa Seca, este espaço independente seria o do movimento sindical, a partir do momento em que uma diretoria independente do poder local, tomou posse do STR e posteriormente impulsionou a constituição do Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca.

As organizações sociais (associações comunitárias, sindicatos, partidos, pastorais, fóruns de discussão, etc.) são importantes instrumentos de mobilização da população tanto para realizar diretamente atividades específicas de seu interesse, quanto para canalizar denúncias, propostas e demandas (reivindicações) aos órgãos públicos, contribuindo decisivamente para a democratização das instituições. Além disso, as diversas formas de organização da população podem exercer um significativo papel de agregação e fortalecimento social. Melhoram a auto-estima e aumentam a autoconfiança, com efeitos benéficos na capacidade de trabalho e intervenção dos cidadãos.

Em Lagoa Seca a maioria das associações comunitárias, sindicatos, partidos, pastorais, fóruns de discussão, etc. têm razoável participação nos conselhos municipais, principalmente no CMDR. Mas, com exceção do STR e de algumas associações rurais, elas têm pouca independência do poder público. A participação do STR nos conselhos

municipais é forte e decisiva. Mostra-se bastante independente do poder público, com o qual mantém uma relação por vezes de “diálogo tenso” e por vezes de conflito. O STR de Lagoa Seca tem muitos associados, boa capacidade de mobilização e é, de fato, bastante ativo.

Entretanto, na prática, avaliando-se as formas de ação levadas a diante pelo poder local face aos projetos propostos/desenvolvidos pelos/as agricultores/as familiares, observa-se que as mesmas expressam um jogo de forças que transcende a dimensão meramente institucional e põe em questão interesses econômicos e compromissos políticos assumidos pelos participantes deste jogo. As relações travadas entre as lideranças rurais e os agentes políticos do município levam os/as agricultores/as familiares a entrarem ou não na agenda política das prioridades de desenvolvimento do município.

Neste quadro social e institucional, o STR transformou-se também em um espaço de debate dos problemas vivenciados pelos agricultores familiares, tornando-se um ambiente favorável para a discussão de políticas públicas que possam assim ser transformadas em propostas e bandeiras de luta (MALAGODI, 2004, p. 165).

3.1. O Sindicato de Trabalhadores Rurais

A atuação da sociedade nos espaços públicos se dá desde meados dos anos 80, fundamentalmente através de organizações rurais que naquela época se organizaram na forma de uma “oposição sindical” para concorrer à presidência do Sindicato de Trabalhadores Rurais. Em 1992, o grupo de “oposição sindical” assume a direção do STR que até então funcionava como “balcão de aposentadoria” e já a partir de 1993 assume uma postura diferente, com uma pauta de ações bastante ampla, muito além da luta especificamente sindical (previdência e seguridade social, formação sindical),

incluindo trabalhos com jovens, mulheres e propostas de desenvolvimento para o meio rural e também para o município como um todo (com proposta na área de saúde, educação, infra-estrutura, etc.) (MALAGODI, 2004).

No atual contexto, o STR de Lagoa Seca, promove e participa de diversos programas de desenvolvimento local e de programas de capacitação, que priorizam a educação de agricultores/as, transformando-os/as em agentes de mudança, dentro de um esforço no sentido de fortalecer a agricultura familiar e constituir um projeto alternativo de desenvolvimento não só do município onde se insere, mas de todo seu entorno. Participa também na construção de uma nova institucionalidade pública regional⁴², através de fóruns e redes de desenvolvimento, e articula-se ainda com universidades, ONG's (principalmente AS-PTA⁴³ e PATAc⁴⁴), movimentos sociais e prefeitura na promoção conceitual e experimental de desenvolvimento local através de novas formas de gestão de políticas públicas (BONNAL et al, 2007, p. 275).

Passando a ser um espaço importante de formação mais permanente, o STR de Lagoa Seca consolida-se como uma entidade caracterizada por uma nova forma de fazer

⁴² O STR faz parte, desde a fundação em 1993, da Articulação do Semi-árido Paraibano (ASA/PB), Fórum que objetiva discutir e propor políticas públicas para a convivência com a região semi-árida brasileira. São integrantes do mesmo, dezenas de instituições sindicais e comunitárias, setores da Igreja Católica e de universidades públicas, movimentos sociais e organizações não governamentais. Esse Fórum constitui um espaço de estudo e discussão contínua de temáticas relacionadas com o Semi-Árido que culmina com o diálogo e ações entre diversos setores sociais, no sentido de construir uma nova concepção de desenvolvimento onde seja possível conjugar as diversidades e potencialidades físicas, econômicas, culturais e políticas inerentes à região e sua população, favorecendo o intercâmbio de experiências bem sucedidas; discutindo propostas de políticas públicas e organizando mobilizações dos trabalhadores para intervenção nas políticas públicas sustentáveis, nos municípios, Estado e União, a exemplo do Programa Nacional 1 Milhão de Cisternas (PIMC) para captação de água de chuva através de cisternas de placas.

⁴³ A AS-PTA (Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa) atua em Lagoa Seca desde 1993 promovendo ações voltadas para o desenvolvimento da agricultura com base nos princípios da agroecologia e no fortalecimento da agricultura familiar. As ações incluem formação para agricultores, visitas para intercâmbio de conhecimentos, encontros e seminários.

⁴⁴ O PATAc - Programa de Aplicação de Tecnologia Apropriada as Comunidades, atua em Lagoa Seca desde meados da década de 90, com o objetivo de fortalecer processos de experimentação e difusão de inovações tecnológicas e sócio-organizativas desenvolvida por agricultores familiares, através da construção de propostas de desenvolvimento rural sustentável na área dos recursos hídricos, (gestão integrada e manejo da água, construções para captação e armazenamento de água), criação animal e agrobiodiversidade.

sindicalismo rural, com ações marcadamente voltadas para a agricultura familiar. Todo um processo de formação na perspectiva desse novo sindicalismo é colocado em prática, através de intercâmbios e outras trocas com outros grupos e organizações diversas (SABOURIN & TONNEAU, 2007). A partir de diagnóstico participativo⁴⁵ sobre a agricultura familiar no município e com investimentos em capacitação e informação, o STR tem preconizado que é possível melhorar a agricultura, a pequena irrigação e a criação de pequenos animais⁴⁶. A partir daí há um esforço no sentido de acessar recursos públicos para disseminar suas ações na área de recursos hídricos, a partir do manejo sustentável, privilegiando a participação das famílias e imprimindo um caráter permanente de convivência com o Semi-Árido (Região onde se insere o município de Lagoa Seca).

Neste sentido, tem-se o depoimento de um membro do STR que ressalta a preocupação do STR desenvolver estratégias de convivência com o clima e apresentar ao poder público para que este assumira essas estratégias como políticas públicas. Vale dizer que algumas propostas tem sido assumidas pelo governo estadual (política de

⁴⁵ Segundo publicação do STR sobre o tema e relato de membro do mesmo, o Diagnóstico Rápido Participativo se deu entre fevereiro de 1996 e abril de 1997, envolvendo cerca de 100 agricultores, com o apoio da AS-PTA e do CENTRAC que se envolveram na coleta de informações. O trabalho ajudou a construir um zoneamento do município, formulado a partir entrevistas com agricultores e agricultoras, a realização de uma travessia para ver de perto as diferenças de cada região e um levantamento da história da agricultura no município, o que resultou na construção de um mapa do município tendo por base as características ambientais e produtivas de cada zona (STR /AS-PTA, 2000)

⁴⁶ Uma das principais tecnologias disseminadas pelo STR é a cisterna de placas para captação de água de chuva que busca resolver um dos principais problemas para as famílias agricultoras do município, a escassez de água para consumo humano e animal. Com este caráter inovador de captação de água de chuva como mecanismo de convivência com as condições climáticas do território, o STR também trabalha a questão do tratamento e gerenciamento da água. As ações desenvolvidas na área de infraestrutura hídrica como cisterna de placas, barragens subterrâneas e tanques de pedra, bem como todas as formas de manejo de água, estão permitindo a construção coletiva de uma nova consciência sobre a condição da região. Esse processo tem permitido às famílias melhor qualidade de vida na medida em que possibilita o manejo sustentável dos recursos hídricos, a gestão e o tratamento da água, a diversidade de cultivos (com barragens subterrâneas) e alternativas de geração de renda. O STR também desenvolve desde meados da década de 90, um trabalho de resgate e preservação de variedades de sementes nativas de feijão, milho, mandioca, fava entre outras, através de bancos de sementes comunitários e estoques familiares, o que tem propiciado sementes adaptadas ao ambiente e bem mais produtivas do que sementes vindas de outros estados brasileiros, que geralmente são híbridas.

distribuição de sementes) e pelo governo federal (Programa de construção de cisternas que não por acaso, foi lançado nacionalmente pelo governo Lula em Lagoa Seca em 2003).

“(…) nós temos outras ações de políticas públicas que incidem no município que são todas essas políticas de crédito, do Banco do Brasil, do PRONAF e que fazem parte das políticas públicas, ação do governo federal. Todas essas ações do nosso ponto de vista são políticas públicas, se elas incidem em benefícios ou não, em desenvolvimento ou não, depende de como esse dinheiro, como é que essas políticas são definidas e como é que elas são aplicadas. É por isso que a gente tem avançado nas políticas de fora e não tem avançado nas políticas locais, porque quando se trata do município, se trata da atuação politiquera do prefeito e da ação politiquera dos vereadores, é toda aquela questão de assistencialismo.

No depoimento se percebe que a prática do STR é buscar políticas públicas estaduais e/ou federais que possam ser implantadas no município sem necessariamente passar pela gestão municipal, que na leitura do STR provoca assistencialismo e relações de dependência.

(…) E se você for levar para o lado que a gente mais atua, é na questão da agricultura familiar, nós temos leituras concretas sobre isto, críticas claras porque quais as ações do governo nesse campo? O que é que acontece com os agricultores do estado que época da seca, vão ficar dependendo de um carro pipa, quando eles querem mandar e ainda dever favor aqueles vereadores, aquele prefeito que botou aquele carro pipa de quinze em quinze dias. A população vai ter que ficar agoniada porque vai ter que usar o lombo dos animais, acordar de madrugada para esperar a água no olho d'água, então essas políticas não servem. Essas grandes obras não servem para a agricultura familiar, elas criam dependência política. (...). então por outro lado, o que é que nós hoje defendemos para a agricultura familiar? Lutando para que o programa de cisternas de placa seja incorporado como plano nas políticas públicas da prefeitura, que o governo do estado, que o governo federal invista em recursos, porque a cisterna de placas capta água do telhado, na barragem subterrânea você consegue ter água em sua terra mesmo numa época de seca, mesmo numa época que chova menos, o agricultor tem a barragem subterrânea tanto para produzir alimento, como para ter água para irrigar alguma coisa, produzir forragem para os animais, você tem o tanque de pedras, você tem a faixa de capim, você tem a curva de nível e tantas outras técnicas que é de conveniência com o semi-árido que é de convivência com o fenômeno natural(...). Então é por isso que estamos fazendo um trabalho tanto na questão do orçamento, como na questão das experiências que estão sendo feitas no campo da agricultura familiar e da agroecologia. A gente tem uma crítica ao modelo porque está muito mais para favorecer as empresas do que favorecer o desenvolvimento e a sustentabilidade dos agricultores familiares” (Depoimento de liderança do STR).

Estas ações no campo da agricultura familiar e da convivência com o clima fortaleceu o STR na perspectiva social, cultural e política na construção de sua autonomia. É compreensível, portanto, que a direção sindical e as pessoas diretamente influenciadas tivessem colocado em debate seu papel como munícipes e cidadãos, no campo político da administração local e da política eleitoral local. Assim, o STR de Lagoa Seca vem colocando no debate a redefinição dos papéis da sociedade civil e do Estado na medida em que demonstra a capacidade da sociedade civil organizada de não só executar políticas públicas, mas também conceber e implementar uma política

descentralizada e mobilizadora. Por outro lado, tem pressionado o Estado a legitimar esta prática através de uma política pública de convivência com o semi-árido. No entanto, todas essas experiências têm impacto reduzido na mudança da situação econômica do município. Já nos planos político, cultural e social elas têm um significado muito importante, pois demonstram a capacidade organizativa e gerencial de um segmento social (agricultores/as) que sempre esteve à margem dos benefícios do processo de desenvolvimento e lhes proporcionam autoconfiança para projetos de mudança de maior alcance. Evidenciam também que há alternativas econômicas viáveis e criativas que ampliem a escala se sua operacionalização e, portanto, os efeitos para amplas parcelas da população.

Tratando-se da participação, seus efeitos são bastante desiguais, pois supõe um processo de negociação em que as expectativas da população (expressas pelos grupos mais organizados e com maior capacidade de interlocução) são distintas dos atores que controlam as instituições locais, particularmente dos detentores dos mandatos eletivos (prefeitos, vereadores, deputados estaduais). Para além de suas limitações, esse tipo de experiência de participação no cenário público local tem, em princípio, um conjunto de efeitos que deverão ser analisados no futuro com mais profundidade e que não são poucos, como o grau de contribuição para geração de mudanças na cultura política e no comportamento de organizações e atores sociais (públicos e privados); o surgimento de novas lideranças locais; o papel e as lógicas de intervenção de diferentes agentes externos (programas e setores sociais públicos, ONGs, Igrejas, etc.).

3.2. O Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca

O Fórum em defesa da cidadania de Lagoa Seca surge em 1997 para unificar as lutas das várias organizações (principalmente do STR e SAC⁴⁷), definindo como principal objetivo intervir na administração local. É constituído pelo Sindicato de Trabalhadores Rurais; associações de pequenos produtores rurais; representantes do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural; representantes de Pastorais Sociais da Igreja Católica e a SAC.

Sobre sua criação, tem-se os seguintes depoimentos:

“(…) Primeiro foi a questão da necessidade que a gente sentiu desde o início, nós começamos a estudar um pouco, até baseado em outras experiências de outros municípios que já vinham estudando os orçamentos, já vinham propondo pra ser incluído no orçamento municipal, então a gente começou a se interessar, e uma das coisas que nos motivou muito, é o seguinte, por exemplo, a gente entende que é importante a militância nos partidos políticos, é importante a militância nos movimentos sindicais, mas é importante também que a gente comece a discutir como viabilizar essas questões. Por exemplo, de que vale a igreja, ou os movimentos sociais ou mesmo o sindical, discutir, propor se isso não é encaminhado pro orçamento público, quer dizer agente começou ver essa necessidade da importância da gente conhecer mais de perto, discutir a questão da agricultura. Tinha varias propostas, mas não se encaminhava nada. Outra coisa, a gente começava a cobrar dos poderes públicos uma coisa que não estava orçada, então isso foi o que nos levou também a envolver a sociedade nessas discussões, porque aquilo que a comunidade propõe, a partir das necessidades, das prioridades, de discussões, de levantamentos de subsídios e propostas, era interessante também a gente fazer com que essas propostas fossem aprovadas e colocadas no orçamento, acho que isso foi uma das coisas que me motivou. Não é só a gente discutir a problemática, mas propor saída pra essa problemática, propor saídas de melhoramento de condições de vida pra sociedade, foi o que nos levou, a partir de outras experiências, a se interessar em discutir os balancetes, em discutir a questão dos balancetes de Lagoa Seca pra agente começar a estudar um pouco essa história e acho que é aí que entra o fórum de entidade com o apoio do CENTRAC⁴⁸, então acho que começou um pouco por aí” (Depoimento de integrante do Fórum, liderança partidária e membro da direção do STR).

“(…) o sindicato sempre além de lutar pelos direitos de representar pelos agricultores também ficava preocupado com questões sociais do nosso município. Isto foi motivo da gente começar uma luta, e essas lutas também eram muito mais puxadas pelo sindicato. Muito embora tivessem apoio de pessoas e cidadãos aqui da cidade e sempre puxando a SAC para assumir essas responsabilidades. As represálias vinham logo em cima do sindicato, toda e qualquer manifestação e se atribuíam ao sindicato, isso é coisa do sindicato, isso é o sindicato. Então o fórum de entidades surgiu na necessidade de se juntar às

⁴⁷ Organização criada em 1987 e constituída por moradores da zona urbana do município. Seus idealizadores se orgulham de ter conseguido muitas conquistas para o município a exemplo do primeiro telefone público; ônibus no horário noturno e finais de semana para Campina Grande e passe estudantil, além de várias reivindicações em torno da problemática do abastecimento de água para zona urbana do município e segurança pública.

⁴⁸ O trabalho desenvolvido pelo Fórum ao longo de sua trajetória tem contado com a assessoria do CENTRAC que ofereceu atividades de formação e informação, como cursos sobre orçamento público, oficinas temáticas de formação e estudos permanentes dos Balancetes Mensais, do Balanço Anual e da Lei Orçamentária do município, o que permitiu uma intervenção mais qualificada no processo de intervenção nas Leis Orçamentárias e melhor acompanhamento da execução orçamentária, segundo integrantes do Fórum.

associações rurais junto com o sindicato, mas também as associações aqui da cidade, no caso da SAC, no caso da associação aqui dos Anacleto. Foi importante a formação do fórum da cidadania, porque você teria um fórum aonde os diversos segmentos, pessoas, organizações aqui do nosso município pudessem se interar numa luta que unissem campo e cidade e principalmente das questões sociais do município que é de interesse da cidade, mas também tem um interesse da população como um todo, urbana e rural.” (Depoimento de integrante do Fórum e membro da direção do STR).

Neste último depoimento se percebe que o STR teve forte influência na formação do Fórum o que pode denotar sua necessidade de “desviar” críticas da administração municipal quando a sua atuação (denúncias quanto ao mau uso dos recursos públicos por parte da administração municipal).

Quanto à composição do Fórum, pode-se dizer que é inconstante e sazonal no sentido de que sofre alterações a cada eleição municipal. Neste aspecto, ressalta-se que o Fórum, desde sua constituição, tem sofrido refluxos em decorrência das divisões que ocorrem com os processos eleitorais. Deste modo vê-se que as organizações da sociedade civil não estão imunes à penetração da lógica de poder: quando um grupo político assume o poder, sempre leva consigo um ou outro membro do Fórum que fazia o trabalho de fiscalização. Este passa então a ser fiscalizado por quem até bem pouco tempo, fazia parte da administração pública (e agora é do grupo político derrotado).

São os objetivos assumidos pelo Fórum:

- Analisar as contas municipais, encaminhando as denúncias ao Tribunal de Contas do Estado e ao Ministério Público;
- Pressionar os gestores para que sejam implantadas políticas públicas sustentáveis através das leis orçamentárias;
- Tornar possível para a população as atividades de controle exercidas pelo Fórum bem como ao acesso dos balancetes mensais do município.

Desde o princípio, o fórum buscou articular-se com outras organizações, como o STR para fazer reivindicações conjuntas (telefone público, extensão de linha de ônibus, contratação de médicos, abastecimento de água, etc.) realizando assembleias em praça

pública ou na Câmara de vereadores, onde compareciam autoridades convidadas para receberem as solicitações.

Box 3: Fóruns

Prática participativa que se tem multiplicado no Brasil, especialmente nos últimos anos, os Fóruns, são espaços onde se pode encontrar uma multiplicidade de sujeitos – freqüentemente sindicatos, movimentos sociais, organizações populares, ONG's, entidades profissionais, incluindo muitas vezes universidades, técnicos ou militantes. Esses Fóruns, em alguns momentos, tem se articulado com parlamentares, especialmente de esquerda, e alguns órgãos públicos como forma de apresentarem as suas reivindicações e constroem um canal de diálogo entre as entidades da sociedade civil e o Estado. São iniciativas da sociedade civil que se caracterizam pela diversidade dos sujeitos envolvidos, por sua estrutura descentralizada e pouco formal. Ao contrário dos Conselhos Setoriais, os Fóruns não têm interlocução instituída com o Estado, o que lhes dá maior autonomia nas suas decisões e ameniza o risco de cooptação por parte do aparato estatal, não obstante essa falta de institucionalidade traga como revés a diminuição da sua capacidade de impor um maior nível de comprometimento por parte dos governos. A informalidade da estrutura, a heterogeneidade e a assimetria de saberes desses Fóruns constituem suas principais características. São formas de ação e de organização mais ágeis, que interpelam e desafiam os governos, elaborando, propondo e implementando políticas públicas mais voltadas ao interesse comum, ao mesmo tempo em que provocam mudanças na cultura da sociedade. Por outro lado, a capacitação técnica e política dos diversos atores envolvidos nesses espaços aparecem como desafio a ser enfrentado com vistas a melhorar a capacidade de argumentação, de diálogo, de negociação e de construção de alianças.

Modificavam, assim, a forma de interlocução com o poder local através do uso do espaço público, criando as condições para influenciar a dinâmica de funcionamento da gestão pública. Em concomitância a esse processo de cobrança ao poder público, o Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca vem desenvolvendo ações de controle social através do monitoramento do uso dos recursos públicos. Neste sentido, a participação cidadã em Lagoa Seca tem assumido cada vez mais a dimensão de controle social do Estado (no caso, da Prefeitura), monitorando suas atividades, exigindo prestação de contas e responsabilizando seus agentes. Esse trabalho é desenvolvido com o apoio de uma ONG – o Centro de Ação Cultural (CENTRAC) que oferece capacitação aos membros do Fórum para uso de mecanismos legais disponíveis, através

de cursos de capacitação e uso de manuais com orientações práticas para fiscalizar as contas municipais⁴⁹.

O trabalho de fiscalização é organizado com a divisão de seus membros em subgrupos, ficando cada integrante responsável por um determinado aspecto. Através de ofício à Prefeitura e/ou à Câmara de Vereadores, o Fórum solicita cópias dos Balancetes da administração municipal. De posse das informações contábeis dos gastos da administração pública (balancetes completos, com notas de empenho e respectivas notas fiscais), faz-se a comparação entre o que estava previsto executar e a evidência da execução dos gastos. Também são realizadas idas a campo para visita *in loco* para constatação da efetiva realização de uma obra ou da prestação de um benefício como constam no balancete. Sendo constatada alguma irregularidade, se encaminha relatórios fundamentados à Câmara de Vereadores e ao Tribunal de Contas do Estado. Em situações em que mesmo constatada a irregularidade, a Câmara de Vereadores ou o Tribunal de Contas não se manifesta, as denúncias são também encaminhadas à Controladoria Geral da União - CGU⁵⁰.

Esse trabalho a princípio foi dificultado devido à falta de acesso os documentos contábeis tanto na prefeitura como na Câmara de Vereadores, mas com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal foi possibilitado o acesso às notas de empenho e as notas

⁴⁹ O CENTRAC foi fundado em 1987, em Campina Grande, Paraíba. Nos primeiros anos de atuação, desenvolveu atividades de caráter político-educativo e organizativo, principalmente no âmbito da mobilização, estruturação e fortalecimento de sindicatos, associações de bairro e movimentos sociais. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, estabelece como uma de suas estratégias, a difusão e popularização dos novos direitos de cidadania, especialmente aqueles voltados à participação da sociedade no processo de elaboração e de fiscalização do orçamento público. Desde então, o CENTRAC tem oferecido cursos, seminários e oficinas, estimulando a intervenção no processo orçamentário, objetivando garantir que as experiências desenvolvidas pela sociedade sejam incluídas nos planos municipais, buscando a descentralização do poder, a transparência administrativa e a abertura de espaços à participação da sociedade nas decisões, na formulação, no acompanhamento e na fiscalização das políticas públicas. A instituição também oferece assessoria técnica e jurídica nesta área. Atua em Lagoa Seca desde o início dos anos 90, primeiro com assessoria sindical, depois com aportes para intervenção nos espaços de participação.

⁵⁰ A Controladoria-Geral da união é responsável pela fiscalização no âmbito do Poder Executivo, das aplicações de verbas federais. Funciona como uma ouvidoria-geral, capaz de auxiliar e exercer o controle interno das atividades do Governo Federal.

fiscais a fim de subsidiar a comparação entre os números da execução orçamentária com a realização efetiva de bens e serviços. Neste sentido, o grupo avançou na percepção de que os escândalos de malversação das verbas públicas constatados no cotidiano poderiam ser comprovados, ainda que com algumas dificuldades.

A metodologia de divisão do grupo em equipes no interior do Fórum, também é utilizada nas discussões sobre as propostas para a elaboração das peças orçamentárias, que são elaboradas a partir da divisão de seus membros de acordo com as suas áreas de atuação. O Fórum solicita Audiências Públicas à Câmara dos Vereadores para apresentação das propostas às Leis orçamentárias. E aqui tem-se uma peculiaridade: todos os depoimentos dos integrantes do Fórum afirmaram que o Legislativo convoca audiências públicas somente quando o Fórum solicita, ou seja, não cumpre com sua obrigação legal de convocar a sociedade para discutir o orçamento ou outros assuntos. A esse respeito um dos integrantes do Fórum relata

“A gente reivindica, cobra e eles são forçados a realizar essa audiência pública. Tanto é assim que, na audiência pública poderia estar todos os vereadores, mas apenas um, dois ou três vereadores aparecem. Muito mais para garantir uma reunião onde muitos deles não se comprometem. (...) esse despreparo ele se dá certamente pela compreensão que o vereador tem que é eleito com a coligação num partido pra ser vereador na câmara. Então, acho que talvez poucos vereadores, se aproximam do papel deles. Porque estão viciados em acordos políticos, o prefeito “puxa ele pela orelha” e diz, dita a regra do jogo e ele segue mesmo em troca de vantagens, de favores, em mais condições financeiras para ele se preparar para se manter no cargo de vereador.(...) ele sai dessa palavra de vereador, de legislador, de parlamentar para ser um subordinado ao executivo. Subordinado, porque você pode perguntar: “Você é vereador de quem? “Sou vereador de Bola, sou vereador do prefeito tal, sou do lado do prefeito”, então ele não sabe dizer se é um vereador, se é um parlamentar, se é uma pessoa importante do poder legislativo do município” (Depoimento de integrante do Fórum).

Quando a receptividade das propostas apresentadas pelo Fórum aos vereadores para que estes apreciem e incorporem enquanto emendas às leis orçamentárias, tem-se o seguinte depoimento de uma das integrantes do Fórum:

“Não é muito boa não (a receptividade), eles nunca assumem e nem nunca se interessam pelo interesse da comunidade, eles colocam: “Isso é brincadeira, se os vereadores fossem fazer isso, não vai ficar mais o que fazer”, isso foi também motivo pra nos aborrecer, desde o início agente começa a brigar por conta disso, porque da secretaria da educação, ela dizia: – “vocês não conhecem o município”. O secretário da saúde também foi muito ruim, ele coloca: – “Não, nós estamos fazendo isso”, nós estamos fazendo aquilo, vocês não sabem o que é que agente está fazendo. Então, quem mais sente e quem mais sabe é a própria população, que quando precisa, fica fora dessa história, então, não tem sido recebido de forma muito aceita” (Depoimento de integrante do Fórum).

Quanto ao efeito deste trabalho dos membros do Fórum na política local, nossa pesquisa constatou que não existe um espaço de atuação conjunta com os poderes constituídos no que diz respeito à elaboração do orçamento. Quando as demandas são apresentadas em forma de propostas a serem incorporadas ao orçamento, a reação por parte dos vereadores é, em geral, de hostilidade. Neste sentido, um integrante do Fórum relata que em 2001, a estratégia dos vereadores para a não incorporação destas propostas na Lei Orçamentária Anual foi “enganá-los”, mentindo sobre a data da audiência pública. A data informada seria um dia depois da aprovação da Lei, portanto a Audiência não teria validade quanto à incorporação das propostas do Fórum à Lei Orçamentária Anual. Outro membro do Fórum cita que na Lei Orçamentária de 2003, embora todos os vereadores estivessem de posse dos documentos encaminhados pelo Fórum, o mesmo não recebeu nenhum documento que comprovasse a incorporação de suas propostas na referida Lei. Vale ressaltar que esse trabalho segue em paralelo ao trabalho de fiscalização. Apesar dos entraves, o Fórum tem conseguido, a partir da pressão sistemática ao executivo, a realização das audiências públicas para a discussão popular das leis orçamentárias Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), o que significa a crença por parte do grupo na pressão popular como forma ainda eficaz na luta para efetivação da democracia como prática da gestão local.

A divulgação das atividades do Fórum tem sido feita de diversas formas. Em primeiro lugar, o trabalho de fiscalização tem sido passado para a população do município através de uma publicação que é realizada com a assessoria do CENTRAC, o informativo “Orçamento Público & Cidadania”⁵¹, uma tentativa de “tradução”, avaliação e divulgação dos gastos públicos municipais que tem ajudado a população a conhecer melhor o comportamento dos gastos públicos e as prioridades que são dadas

⁵¹ Publicação editada desde 1998.

pelos gestores. As informações também foram por algum tempo, divulgadas através de um programa de rádio comandado por membros do Fórum numa rádio local, o que causou incômodo entre a classe política do município que por vezes se mostrou apreensiva quanto à publicização das irregularidades cometidas com o dinheiro público. Essa publicização das irregularidades também se dá através de cartas abertas, reuniões em comunidades e na Igreja, denúncias ao Ministério Público e mobilizações públicas.

As dificuldades relatadas por integrantes do Fórum na tentativa de efetivar o controle social são muitas. Alguns problemas apontados no processo são a falta de documentos para análise dos orçamentos e dos gastos, o escamoteamento das ações pelo executivo com a intenção de dificultar o processo de fiscalização, a falta ou pouco conhecimento técnico por parte dos membros do Fórum para maior aprofundamento na leitura dos documentos contábeis, as ameaças por parte dos denunciados, a não incorporação no planejamento orçamentário municipal das propostas encaminhadas pelo Fórum e finalmente a não execução das propostas quando incorporadas às Leis orçamentárias.

“Tem coisa que a gente não consegue provar, por exemplo, superfaturamento em algumas obras, em alguns serviços, tipo estradas, enfim. Mas a gente não consegue provar. Isso tem sido a dificuldade, como é que a gente prova, porque pra justiça o que vale são provas, provas concretas, pelo menos quando a gente coloca essas questões pro Tribunal de Contas, eles dizem: “Como é que você me prova”. (...) por um lado é difícil, mas por outro não é, por exemplo, é difícil em termos judiciais, para agente provar por “A mais B”, que aquilo não foi feito. Agora, uma das coisas que agente não prova, mas que é muito interessante, é a questão política, por exemplo, nós temos instrumentos políticos de colocar para a comunidade. (...) Por exemplo, o fórum está terminando de preparar junto com o CENTRAC, um jornalzinho, ele é um instrumento político muito bom, agente vai ajudar a comunidade entender o que foi feito, o que deixou de ser feito, e quanto foi gasto, e a comunidade que possa avaliar junto com o fórum, com a igreja, enfim, com as organizações, e isso é interessante, a questão política, é um instrumento importantíssimo (Depoimento de integrante do Fórum).

Frente as ameaças, a estratégia do Fórum é argumentar com base nos documentos fornecidos pela própria prefeitura.

(...) no momento em que ele começa a atacar (prefeito), é porque está preocupado. é claro que, no momento em que ele diz ‘A gente vai contratar os melhores criminalistas’, para te botar na cadeia, então a gente entende, que isso não é uma resposta assustadora para eles, mas para a gente. Porque a gente não está dizendo por dizer e se o fórum está dizendo alguma coisa, se o fórum está indo denunciar é porque está baseado em documentos, assinados por ele, pelo secretario dele, enfim, o fórum não está baseado no vazio, está baseado em coisas concretas, que sai de lá de dentro, que é assinado por ele. Então, que nos

alegra porque é uma forma de ter mais vergonha e respeito do dinheiro que é nosso, então, isso nos alegra, quando eles ficam com medo (Depoimento de integrante do Fórum).

(...) a gente já vai para rádio, por exemplo, falar um pouco dessa história, de estudos de balancetes, o que agente tem conseguido apurar e tal, na mesma hora que o pessoal estava no rádio, o assessor do prefeito ligou para lá esculhambando chamando que era um bando de vagabundos, que ia processar todo mundo, que isso não procedia. Quer dizer, isso são coisas boas, no momento que agente coloca, que você vai na rádio, você vai na comunidade, então, isso tem uma outra repercussão, que é contrária para eles, mas para a gente está sendo bom, porque quem não sabia, está sabendo, que são estudos, quem escutou está interessado (Depoimento de integrante do Fórum).

O relato recorrente de membros do Fórum referente às conquistas do trabalho realizado diz respeito à condenação (em 2002) em primeira instância confirmada nas instâncias superiores de Justiça, do ex-prefeito, Givanildo Carneiro Leal (à época, PSDB), pela prática de improbidade administrativa⁵² pelo juiz da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campina Grande, com base nas denúncias de desvio dos recursos públicos na gestão 1997/2000, formuladas pelo Fórum em 1999 ao TCE e ao Ministério Público⁵³.

“O que mais nos surpreendeu foi com a prisão do prefeito, do ex-prefeito. Isso é até difícil em nossa história é até um fato difícil. Pra mim, foi uma grande vitória” (Depoimento de integrante do Fórum).

As principais denúncias apresentadas e posteriormente comprovadas pelo TCE foram:

- a) Confeção de adesivos para a utilização em viaturas oficiais e cartilhas para distribuição com os servidores, custeados com recursos públicos, nos quais ***consta o nome do denunciado impresso em destaque***, segundo nota de empenho nº 991, de 03 de julho de 1997, no valor de R\$ 1.240,00 (mil duzentos e quarenta reais); nota fiscal nº 2567, série A-U, emitida pela HB Serigrafia Indústria e Comércio Ltda., localizada na rua Sólon de Lucena, 64, Centro, Campina Grande – PB, em 03 de julho de 1997; dois recibos no valor de R\$ 620,00 (seiscentos e vinte reais) cada um, emitidos pela referida empresa em 30 de julho e 02 de setembro de 1997, respectivamente; duas ordens de pagamento emitidas pela Prefeitura Municipal de Lagoa Seca – PB nos valores e datas indicadas nos recibos;

⁵² Ato praticado por agente público, contrário às normas da moral, à lei e aos bons costumes, com visível falta de honradez e de retidão de conduta no modo de agir perante a administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios, de território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual. Entre os atos que configuram a improbidade administrativa estão aqueles que importem em enriquecimento ilícito, no recebimento de qualquer vantagem econômica, direta ou indireta, em superfaturamento, em lesão aos cofres públicos, pela prática de qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que atentam contra os princípios da administração pública. (Lei Federal nº 8429/92).

⁵³ As denúncias foram formuladas e encaminhadas ao TCE e ao Ministério Público com a assessoria do CENTRAC e do Centro Popular de Assessoria Jurídica (CEPAJ).

- b) Confecção de calendários *com fotografias do agente público denunciado e sua esposa*, posteriormente distribuídos com os munícipes, impressos com recursos públicos, conforme exemplar da nota de empenho nº 1708, de 29 de dezembro de 1997, no valor de R\$ 2.217,00 (dois mil e duzentos e dezessete reais); nota fiscal nº 015612, série A e um recibo, emitidos pela EPGRAF – Equipe Editorial e Serviços Gráficos Ltda., situada à avenida Assis Chateaubriand, 2840, Liberdade, Campina Grande – PB;
- c) Aquisição de produtos e equipamentos por compra feita à Firma Individual Maria Ester Carneiro, localizada na rua José Laureano, 13, Centro, Remígio – PB, de *propriedade da mãe do denunciado*;
- d) Aquisição de materiais permanentes para a administração, por compra feita a Celso C. Leal e Maria Ester Leal, *pai e mãe do denunciado*, de acordo com nota de empenho nº 1233 de 09 de outubro de 1997; notas fiscais nº 000449, série D, 0916, série D e 000035, e dois recibos;
- e) Confecção de novos calendários para distribuição com os munícipes, *veiculando propaganda eleitoral em prol do denunciado*, custeados com recursos públicos, conforme nota de empenho nº 001552; fatura nº 016380 série A, emitida por EPGRAF – Equipe Editorial e Serviços Gráficos Ltda., situada na av. Assis Chateaubriand, 2840, Liberdade, Campina Grande – PB; ordem de pagamento e recibo;
- f) Permanente prática reincidente de descumprimento dos prazos estabelecidos em Lei para encaminhar ao Poder Legislativo os projetos de leis orçamentárias, visando, com isso, beneficiar-se da ausência de normas que estabeleçam parâmetros para a execução das despesas públicas.

Na condenação Givanildo Carneiro Leal, além de ter seus direitos políticos cassados e a indisponibilidade de seus bens, foi obrigado a devolver aproximadamente R\$ 230 mil aos cofres públicos e condenado a dois anos de reclusão. Por ser considerado réu primário, essa pena foi convertida à prestação de serviços à comunidade.

Outro fato considerado por seus integrantes como grande conquista, fruto de sua intervenção através de suas denúncias e a publicização das irregularidades, foi um fato inédito na história política do município: a derrota nas urnas do então prefeito, Francisco José de Oliveira Coutinho⁵⁴ à reeleição em 2004 e a eleição de uma liderança do movimento sindical⁵⁵ a vice-prefeitura, além da eleição, pela primeira vez, de um vereador do Partido dos Trabalhadores. Ambos os fatos ocorridos no pleito municipal

⁵⁴ Devido às denúncias, o então prefeito teve seus direitos políticos cassados e foi condenado por atos de improbidade administrativa. Vale lembrar que como foi dito anteriormente, na gestão 1993/1996 todas as suas contas foram rejeitas pelo Tribunal de Contas do Estado por apresentarem irregularidades no uso dos recursos públicos (Ver anexo III).

⁵⁵ O presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais do Município Nelson Anacleto.

de 2004. Em decorrência do resultado das eleições municipais de 2004, tem-se uma situação particular no município: lideranças envolvidas no Fórum são eleitas aos cargos de vice-prefeito e vereador, além da nomeação de uma integrante do Fórum e também da Comissão de Mulheres e Comissão de Políticas Públicas do STR para a Secretaria de Agricultura assim como de outro integrante do Fórum para a Secretaria de Administração.

Box 4: Cronologia de atuação do Fórum entre 1997 e 2007

- **1993/95** - O Sindicato dos Trabalhadores Rurais passa a encaminhar propostas de agricultores/as ao orçamento público;
- **1996/97** - O STR realiza um diagnóstico para propor políticas públicas para a zona rural com base nas necessidades de cada localidade;
- **1997** - Organizações capitaneadas pelo STR passam a acompanhar e exercer o controle social da administração local (já que não se conseguiam intervir no processo de elaboração das leis orçamentárias). Cria-se então o Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca composto por 19 organizações rurais e urbanas;
- **1998** - O Fórum passa a denunciar irregularidades detectadas na administração municipal. É lançado o Informativo “Orçamento Público & Cidadania”;
- **1999** - Acompanha a execução do orçamento público municipal a partir de oficinas e seminários de estudo dos Balancetes Mensais e da Lei Orçamentária Anual (LOA);
- **2000/02** - Intensifica o acompanhamento dos gastos públicos com estudo dos documentos de planejamento e comparação destes com as obras e os serviços executados; formula emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e acompanha o processo de votação e aprovação pela Câmara dos Vereadores;
- **2003** - Encaminha irregularidades ao Tribunal de Contas do Estado e ao Ministério Público; formula emendas às Leis orçamentárias com base nas propostas do STR e demais organizações participantes do Fórum;
- **2004** - Realiza Seminário de Análise de Conjuntura: “O que representa as eleições para os movimentos sociais na atual conjuntura” e “Participação no governo Lula”; no mesmo ano realiza o Seminário: “O papel do/a Vereador/a no Desenvolvimento do Município; apresenta sua experiência no I Fórum Social Nordestino;
- **2005** - Realiza seminário sobre orçamento público na “Semana do Orçamento” no município; o município sedia o seminário “Sentidos e significados da participação e do desenvolvimento democrático para o Nordeste”; apresenta sua experiência no Encontro Nacional de organizações sociais “Participação cidadã nas políticas públicas” em São Paulo – SP;
- **2006** - Publica Informativo referente às Contas de 2004/2005; realiza o “Seminário de Participação no Poder local”; participa do seminário “Papel da Sociedade Civil no Combate à Corrupção”⁵⁶ e discute sobre “Estratégia do Controle Social Junto ao Controle Oficial”⁵⁷;
- **2007** - Publica Informativo com comportamento das contas públicas do município no período de 1997 a 2006; realiza o Seminário Temático “Desenvolvimento Local: potencialidades e experiências”; discute sobre a importância do Plano Diretor do município.

A partir daí, na conjuntura pós-eleitoral de 2004, o município assiste a uma mudança de comportamento na gestão municipal, que apesar da falta de compromisso

⁵⁶ Realizado numa parceria entre CENTRAC e Fórum Paraibano de Combate à Corrupção (FOCCO).

⁵⁷ Atividade realizada pelo CENTRAC em parceria com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e o Fórum Brasil do Orçamento (FBO) durante o Fórum Social Brasileiro em Recife-PE.

do gestor municipal (prefeito), este passa a implantar políticas públicas que tem com base as experiências desenvolvidas pelas organizações, principalmente do STR, a exemplo do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) que compra produtos dos pequenos agricultores rurais para a merenda escolar da rede municipal de ensino, principalmente as de produção agroecológica. Outra ação implantada foi o investimento de recursos públicos na consolidação do banco de sementes nativas da região com espaço físico e estrutura para gerenciamento pelos próprios agricultores do município o que no dizer de membros do Fórum, significou uma conquista muito importante para o desenvolvimento não só do município, mas da região. Esse ambiente político favorável a algumas “mudanças” perdura até 2007, quando, a partir de irregularidades apontadas pelo Fórum contra a administração municipal⁵⁸, o vice-prefeito rompe politicamente com o prefeito, o que provoca a demissão imediata da secretária de agricultura e mudança nas políticas públicas voltadas para o meio rural no município.

Em 2007 o Fórum comemorou 10 anos de criação com o lançamento de mais um número do Informativo “Orçamento Público & Cidadania”, trazendo uma análise do comportamento das administrações públicas nesse período, relacionando os gastos com o nível de desenvolvimento local. O Informativo apresenta as constatações de nepotismo, favorecimento de amigos e correligionários, abusos nas locações de veículos, contratos com construtoras fantasmas, superfaturamento de obras, e muitas compras de produtos fora do município deixando de favorecer o desenvolvimento local.

Somente no ano de 2007, o Fórum constatou ainda, favorecimento pessoal e familiar; uso indevido de recursos da Educação a exemplo de “dobras de aulas” enquanto concursados/as esperam ser chamados; pessoas recebendo sem trabalhar;

⁵⁸ Mesmo com a incorporação de membros do Fórum na administração municipal, o mesmo segue com o trabalho continuidade do processo de fiscalização das contas públicas e intervenção no processo de discussão do Plano Plurianual - PPA, e da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO junto aos Poderes Legislativo e Executivo do município.

funcionários da Educação, recebendo do Município, prestando serviço em outro; pessoas recebendo salários na folha de pagamento da Educação sem prestar serviço neste setor e; gratificações dadas de acordo com as conveniências políticas, desrespeitando o Plano de Cargos, Carreira e Salários do Magistério Público Municipal (CENTRAC, 2007).

A partir dessas constatações encontradas nas pesquisas dos documentos públicos, o Fórum encaminhou ao Ministério Público⁵⁹, CGU e TCE denúncias de irregularidade e mau uso dos recursos públicos. Em decorrência disso, o Prefeito foi chamado a responder e justificar os fatos denunciados e convocado a assinar um termo de ajustamento de conduta com o Ministério Público do Trabalho, se comprometendo a realizar o pagamento de funcionários até o quinto dia útil do mês subsequente; a não celebrar contratos com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, para terceirizar atividades finalistas da administração municipal, como vinha ocorrendo; obrigando-se a rescindir todos os contratos de trabalho dos servidores não concursados; não permitir que os cargos comissionados e funções gratificadas sejam ocupados por parentes como esposa do Prefeito, filhos, cunhados ou primos (o que caracteriza nepotismo).

Integrantes do Fórum consideram este resultado importante porque mostra que é possível mudar o comportamento de gestores, quando as organizações populares estão atentas e capacitadas para acompanhar a gestão pública e denunciar quando os recursos públicos não estão sendo aplicados com ética e compromisso com o desenvolvimento.

A partir da análise dos pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado, constata-se que os êxitos do Fórum poderiam ser maiores, não fosse pela morosidade na apreciação e julgamento das Contas públicas no âmbito desse Tribunal (Ver anexo II).

⁵⁹ Responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais. Entre as suas atribuições promove o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio-ambiente e de outros interesses coletivos.

O que se relata é que as denúncias encaminhadas a este órgão acabam “esfriando”, perdendo impacto na sociedade local, provocando desestímulo, desarticulação em torno da demanda formulada e descrença na justiça, visto que dentre os pareceres analisados o tempo de julgamento varia entre 02 e 06 anos.

A partir do exposto, observa-se que a participação cidadã não se dá apenas em termos de exigir o cumprimento de direitos, de denunciar irregularidades, de acompanhar e avaliar decisões do governo. Traduz-se também na discussão coletiva das questões de interesse geral e na formulação de proposições, como fizeram o STR e o Fórum nos vários eventos formativos e seminários sobre desenvolvimento local, nos quais se discutiam experiências, extraindo-se desses eventos propostas de políticas públicas. Os resultados nem sempre são traduzidos em atos governamentais, mas, na sociedade civil, acumulam-se experiências, cria-se uma cultura de questionamento do poder, de exigência de informações, de controle de recursos- dessa forma, vai se construindo o processo de empoderamento social e político.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, o redesenho de políticas públicas no nível federal e local, associado a históricos problemas estruturais do país (concentração do poder econômico, concentração fundiária, heterogeneidade regional, entre outros), impõem fortes condicionantes à efetivação dessas políticas. É neste marco que propostas de “descentralização” e “participação” têm sido aventadas, às vezes cinicamente, em paralelo às cada vez maiores restrições nos gastos públicos, características do programa de ajuste fiscal vigente. A favor dessa nova ênfase no desenvolvimento tem-se o fato de que os desafios locais impulsionam a sociedade local para, em conjunto com a diversidade de atores institucionais que a integram, traçar estratégias que fortaleçam suas capacidades na solução dos problemas. Há, entretanto, que se considerar as inúmeras dificuldades na promoção do desenvolvimento local. A mais importante delas talvez seja a participação cidadã que ainda é muito restrita, muito embora, se verifique uma tendência de crescimento da participação nas decisões municipais desde a redemocratização do país. Desde então, tem aumentado o número de municípios com administrações em que o diferencial está no chamamento à participação efetiva da população, por meio de suas representações associativas, integrando fóruns, conselhos e outras instâncias deliberativas. Assim, os membros da sociedade local, por serem o alvo da gestão pública e os beneficiários em potencial, ao participarem ativamente do processo administrativo – do planejamento à execução –, com a alocação responsável dos recursos orçamentários, certamente estarão dando um passo seguro na construção da cidadania.

Com o presente estudo buscou-se confirmar a hipótese de que a participação cidadã no planejamento e na gestão dos recursos públicos municipais depende, no caso de cidades controladas por potentados locais, de um espaço independente de mobilização da sociedade. No caso de Lagoa Seca, esse espaço independente situa-se no

âmbito do movimento sindical, a partir do momento em que uma diretoria independente do poder local, tomou posse do STR e posteriormente impulsionou a constituição do Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca, o que tem propiciado ações da parte de cada uma das entidades envolvidas para orientar a busca e a construção de uma alternativa de ação cidadã, numa realidade com altos e baixos que acabam por propiciar espaços de participação cidadã.

A busca pelo desenvolvimento local, entretanto, encontra limitações, visto que a maioria dos municípios de pequeno porte tem frágil base econômica e convive com escassos recursos próprios fruto principalmente da improbidade administrativa.

A partir do exposto, se observa a crescente atuação política da sociedade, estabelecendo uma relação mais dinâmica com o poder político, que vai desde a denúncia, crítica, controle de decisões, à proposição de políticas, que envolve desde a transparência das eleições até a responsabilização dos seus agentes pelos atos e políticas adotados. Essa atuação é ainda frágil por falta de meios de capacitação e de recursos materiais e enfrentam obstáculos sérios no descrédito da população em relação à política e nas atitudes clientelistas das autoridades locais. Está presente o risco da manipulação, do fortalecimento das próprias elites e das políticas adotadas, pela legitimação dos projetos e mecanismos instituídos. Para prevenir-se desses riscos as organizações procuram tornam-se mais visíveis perante a sociedade como um todo e criam espaços públicos autônomos nos quais essas políticas e projetos são discutidos, além de se empenharem na capacitação dos seus membros.

As iniciativas, embora esparsas, demonstram a sua vitalidade no enfrentar uma cultura política tradicional e estilos mandonistas e populistas de gestão. Poucas organizações têm realizado essas experiências, mas os exemplos recolhidos indicam que a participação não se dá apenas por indução de aparelhos governamentais. O problema que se coloca é o da continuidade, pelas dificuldades encontradas no confronto com o

poder e os resultados concretos alcançados em virtude da resistência dos potentados que dominam o poder local.

O estudo realizado aponta para possibilidades de participação da sociedade civil, desde que haja um mínimo de forças sociais organizadas, articuladas entre si e com um sistema de apoio em outros níveis (ONG's) e certo suporte técnico e financeiro. O trabalho desenvolvido em Lagoa Seca indica as potencialidades da sociedade civil de contribuir para a efetivação da democratização do poder político, desde que os diferentes atores que a constituem tenham clareza das dimensões e limites que caracterizam a participação cidadã e utilizem os diversos mecanismos institucionais e sócio-políticos disponíveis para mudar as relações com o Estado.

O que se observou da experiência de participação de Lagoa Seca é que a mesma é liderada/promovida por um grupo de atores “fortes”, com maior capacidade de interlocução, e por tanto com certo poder. Por outro lado, se observa algumas ausências significativas. O setor empresarial apesar de forte, não demonstra interesse porque prefere manter um tipo de interlocução com o poder local marcado por um relacionamento direto e individualizado. Pode-se inferir também que em sociedades cujas instituições públicas se caracterizam pelo autoritarismo, coerção e clientelismo, a mobilização social se torna difícil e as experiências bem sucedidas não se generalizam (pelo menos em curto prazo).

Compatibilizar democracia representativa com democracia participativa não é tão simples. A lógica da competição eleitoral acaba contaminando os espaços de participação. A instrumentalização desses espaços para fins político-eleitorais se deve tanto ao Poder Executivo quanto ao Poder Legislativo. Além disso, não há uma visão geral sobre as instituições democráticas. Os espaços de participação vão sendo implementados de forma pontual, provocando conflitos e sobreposições entre eles.

Parece ser falsa a idéia de que basta difundir esses espaços para a “democracia se democratizar”.

No geral, o grau de participação está aquém do desejado pelos defensores da democracia participativa. No entanto, apesar dos problemas, não se pode “jogar a água suja do banho com a criança dentro”. A definição de espaços de deliberação pela sociedade civil tem potencial inegável de aumentar a *accountability* do poder público, aumentando a transparência de suas ações. Mas isso não substitui a crítica necessária, e hoje relegada ao segundo plano, da lógica excludente dos macro-processos.

Em termos políticos, o desafio colocado é o de contribuir para a mudança da composição do poder e do jeito de fazer política através de intenso trabalho de educação para a cidadania; da utilização dos espaços e esferas públicas; do exercício do controle social do poder, recorrendo aos mecanismos adequados para cada situação; e da proposição de alternativas para melhor aplicação dos recursos. O estudo mostra que as organizações da sociedade civil começam a desenvolver um papel mais ativo e presente no espaço local, sem dispor ainda de força suficiente para mudar as relações, mas que persiste, com erros e acertos, na busca de caminhos e alternativas de uma efetiva participação cidadã.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz & COUTO, Cláudio G. **A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local**. Revista São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Fundação Seade, v.10, n.3, pp. 40-45, jul.set/1996.

ALMEIDA, Ana Patrícia S. & ARAÚJO, Laudiceia. **Movimientos sociales en La construcción de La democracia en Brasil**. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (Org.). La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur. São Paulo: Instituto Polis, 2004, p. 89.

ANDRADE, Ilza Leão de. **A gestão participativa das políticas públicas: o desafio para os municípios do Nordeste**. In: Cadernos Adenauer III, n.5 O Nordeste à procura da sustentabilidade. Rio de Janeiro: Fundação Conrad Adenauer, 2002, pp. 51-68.

ARATO, Andrew & COHEN, Jean. **Sociedade Civil e teoria Social**. In: Avritzer, Leonardo. Sociedade Civil e Democratização. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, pp. 147-182

ARRETCHE, Marta T. **O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 1996, p. 156.

AVELINO, George. **Clientelismo e Política no Brasil**. Revista Novos Estudos nº 38, São Paulo: CEBRAP, 1994, pp. 227-231.

AVRITZER, Leonardo. **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, p. 576.

BAVA, Silvio Caccia. **Desenvolvimento Local: uma alternativa para a crise social?** Revista São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Fundação Seade, v.10, n.3, jul/set, 1996, p. 53.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Rio Janeiro: Paz e Terra, 2002.

_____. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política.** 9ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001, p.146.

_____. **Qual socialismo?** discussão de uma alternativa. Rio Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONNAL, Philippe; TONNEAU, Jean P.; SIDERSKY, Pablo. **As dinâmicas sociais locais em auxílio às políticas públicas: o caso do município de Lagoa Seca no Agreste paraibano.** In: SABOURIN, Eric & TONNEAU, Jean P. (Org). Agricultura Familiar: integração entre políticas públicas e dinâmicas locais. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2007, pp.269-288.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação.** 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade.** 2ª ed, atual. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

BRASIL. **Lei Complementar Federal nº 101/2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.** Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, Maria Helena. **Equipamentos Sociais, Política Partidária e Governos Locais no Estado de São Paulo (1968-82).** Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Unicamp, 1987, p. 268.

_____. **Reforma do Estado e democratização do poder local.** In: VILLAS-BÔAS, Renata e TELLES, Vera, (Orgs.). Poder local, participação popular, construção da

cidadania. São Paulo: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1995, pp. 11-14.

CENTRO DE AÇÃO CULTURAL. **Relatório Institucional**. Campina Grande: CENTRAC, 1999.

_____. **Relatório Institucional**. Campina Grande: CENTRAC, 2000.

_____. **Relatório Institucional**. Campina Grande: CENTRAC, 2001.

_____. **Relatório Institucional**. Campina Grande: CENTRAC, 2002.

_____. **Relatório Institucional Trienal**. Campina Grande: CENTRAC, 2005.

_____. **Relatório Institucional**. Campina Grande: CENTRAC, 2006.

_____. **Relatório Institucional**. Campina Grande: CENTRAC, 2007.

_____. **Boletim Informativo Orçamento Público & Cidadania**. Campina Grande: CENTRAC, n.08, jul, 2001.

_____. **Boletim Informativo Orçamento Público & Cidadania**. Campina Grande: CENTRAC, n.12, jun, 2004.

_____. **Boletim Informativo Orçamento Público & Cidadania**. Campina Grande: CENTRAC, n.15, jan, 2007.

_____. **Boletim Informativo Orçamento Público & Cidadania**. Campina Grande: CENTRAC, n.17, dez, 2007.

DEMO, Pedro. **Participação é uma Conquista: noções da política social participativa**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1993, p.18.

DINIZ, Eli. **Clientelismo urbano: ressuscitando um antigo fantasma?** Revista Novos Estudos vol.1 nº 14. São Paulo: CEBRAP, 1982, p. 23.

DRAIBE, Sônia. **A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Cadernos de Pesquisa, n. 35, 1998, p. 11.

FARAH, Marta F. S. **Reforma de Políticas Sociais no Brasil: Iniciativas Recentes de Governos Estaduais e Municipais**. In: Seminário Internacional “Reestruturação e reforma do estado: Brasil e América latina no processo de globalização”. FEA-USP, maio/1998.

FURTADO, Paul & GOIÁS, Jussara. **Orçamento Público, Desvendando a Caixa Preta**. 3. Ed Subsídios INESC. Brasília: INESC, Ano II, n.15, 1994.

GENRO, Tarso. **Combinar democracia direta e democracia representativa. Desafios do Governo Local. O modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997, pp.14-41.

GOHN, Maria da Glória. **Participação: novas e antigas concepções na gestão pública**. In: IX Encontro Nacional da ANPUR, vol. 1, 2001, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPUR, 200, pp. 1206-1217.

_____. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONG's e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005, p. 30.

HABERMAS, Jürgen. **Uma conversa sobre questões da teoria política: entrevista de Jürgen Habermas a M. Carlehedem e R. Gabriels**. Novos Estudos, n. 47, mar/ 1997, p. 92.

HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992, p.10.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Municipais 2005**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

_____. **Malha municipal digital do Brasil: situação em 2005**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2005**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

- JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- LAGOA SECA. **Lei Orgânica do Município de Lagoa Seca**, Paraíba, 1990. Lagoa Seca, 1990.
- LAMARCHE, Húgues. (Coord). **Agricultura familiar: uma realidade multiforme**. Campinas: Ed. Unicamp, 1993, p. 15.
- LYRA, Rubens Pinto. **Democracia representativa: conquistas e distorções**. In: LYRA, Rubens P. (Org.). Estado e cidadania: de Maquiavel à democracia participativa. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2006, pp. 249-260.
- LÜCHMANN, Lígia H. H. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: LYRA, Rubens P. (Org.). Participação, democracia e segurança pública: a experiência brasileira. Editora Universitária da UFPB, 2008, p. 45.
- MALAGODI, Edgard A. **O sindicato rural e seus parceiros: notas sobre um processo de mudanças**. In: Maria de Nazareth Baudel Wanderley. (Org.). Globalização e desenvolvimento sustentável: dinâmicas sociais rurais no Nordeste brasileiro. São Paulo: Polis/Unicamp, 2004, pp. 161-172.
- MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.
- NUNES, Edson Oliveira. **A Gramática Política do Brasil**. Rio de Janeiro: ENAP/Jorge Zahar Editores, 1996, p. 33.
- O'DONNELL, Guilherme. **Transição, continuidade e alguns paradoxos**. In: REIS, Fabio.Wanderlei & O'DONNELL, G. (Orgs). A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1998, p. 22.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano 2000**. Brasília: PNUD/IPEA, 2000.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1993, p. 21.

SALGADO, Silvia Regina da Costa. **Experiências Municipais e Desenvolvimento Local**. *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, v.10, n.3, pp. 48-52, jul/set, 1996, pp. 49-51.

SÁNCHEZ, Luís Enrique. **Os papéis da avaliação de impacto ambiental**. *Revista de Direito Ambiental*, v. 0. São Paulo, 1996.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 32.

_____ & 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, pp. 39-82.

SANTOS, Maria do Socorro dos. **Cidade e Campo no Brejo Paraibano: um olhar sociológico sobre Lagoa Seca**. Dissertação de mestrado submetida ao Programa de pós-graduação em sociologia rural da Universidade Federal da Paraíba. Campina Grande: UFPB, 2000 (mimeo).

SINDICATO DE TRABALHADORES RURAIS DE LAGOA SECA. **Agricultura Familiar de Lagoa Seca: Conhecendo sua realidade**. Campina Grande: STR/AS-PTA. 2ª ed, 2000.

SIMÕES, Júlio Assis. **O dilema da participação popular: a etnografia de um caso**. São Paulo: ANPOCS, 1992, p. 29.

SOARES, José Arlindo & GONDIM, Linda. **Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local**. In: SOARES, José Arlindo & BAVA, Silvio Caccia (Orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998, pp. 61-96.

SOUZA JUNIOR, Homero de. **Guia de atuação do poder legislativo local em matéria de orçamento público.** Subsídios INESC. Brasília: INESC, Ano IV, n.29, set. 1996.

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil.** In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.79.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local.** Salvador: UFBA, 2000.

_____. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã.** São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

TENÓRIO, Fernando G. & ROZENBERG, Jacob Eduardo. **Gestão Pública e cidadania: metodologias participativas em ação.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.31, n.4, jul/ago. 1997.

_____ & STORINO, Gylcilene R. **A Sociedade é protagonista na relação como o Estado?** Cadernos Gestão Pública e Cidadania. Vol. 15, São Paulo: FGV, 2000, p. 06.

VAINER, Carlos. **As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?** In: Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2001.

ANEXO I

1. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO MUNICIPAL

1.1. Instrumentos de planejamento municipal

Lei Orgânica Municipal	Conjunto de leis básicas do município, obrigatório a partir da Constituição Federal de 1988.
Plano de Governo ou Plano de Diretrizes Governamentais	Conjunto de objetivos e linhas gerais de ação, expostos de forma a orientar o desenvolvimento local e a melhorar as condições de vida da população numa determinada gestão.
Plano Plurianual de investimentos	Plano de ação governamental que orienta os investimentos e compromissos de uma gestão. A constituição determina que o Poder Executivo municipal, durante o primeiro ano de seu mandato, dê continuidade ao plano existente e elabore um plano que deve vigorar durante os três anos restantes de seu governo e o primeiro ano do governo que lhe suceder.
Lei de Diretrizes Orçamentárias	Baseada no PPA é detalhada a cada ano e define as diretrizes que vão permitir a elaboração da lei do orçamento Anual.
Lei Orçamentária Anual	Instrumento através do qual o município discrimina e projeta suas receitas e suas despesas, segundo as diretrizes traçadas em seu plano de governo e apresentadas na lei de Diretrizes Orçamentárias.
Plano Diretor	Voltado para a orientação racional do desenvolvimento físico da área urbana do município, organizando o seu crescimento, estimulando e ordenando as principais atividades urbanas, como: habitação, indústria, comércio, serviços etc.
Lei de Perímetro urbano	Lei que define a área urbana do município. A fixação do perímetro urbano é de competência exclusiva do município e serve para fins urbanísticos e tributários, pois apesar de algumas alterações os tributos na área rural são de competência federal.
Lei de Parcelamento do Solo	Lei que tem por objetivo criar normas para loteamentos urbanos.
Lei de Zoneamento	Lei que define os possíveis usos de solo em zonas determinadas do município. É de responsabilidade municipal e visa tornar as cidades mais eficientes, criando zonas comerciais, industriais, residenciais e especiais.
Legislação sobre áreas de Interesse especial	Pode ser criada em função de preservação ambiental, cultural, paisagística ou do estabelecimento de um tipo específico de uso do solo.
Legislação sobre áreas de Interesse social	Tem como objetivo a construção ou a preservação de habitações populares.
Código de Obras	Estabelece normas para as construções prediais na área urbana
Código de Posturas	Estabelece normas de convívio e formas utilização dos espaços públicos e privados nas cidades, visando preservar o interesse coletivo acima dos direitos individuais.
Código de Vigilância Sanitária	Estabelece normas referentes à saúde pública. Pode conter normas relativas a condições higiênicas de estabelecimentos comerciais, de condições de armazenamento e conservação de alimentos etc.
Lei do Solo criado	Instrumento que define um limite de área para construção.
IPTU Progressivo	Instrumento utilizado para estimular novas construções e contribuir para a diminuição do déficit habitacional. Consiste no estabelecimento de alíquotas progressivamente maiores de imposto territorial de terrenos vazios, para desestimular a retenção de terrenos ociosos por parte dos proprietários.
Operações interligadas	Permitem a obtenção de exceções à legislação de zoneamento, mediante a doação à prefeitura de certo número de habitações de interesse social.
Operações Urbanas	Instrumentos de parcerias público/privado para a promoção do desenvolvimento urbano.
Transferência de Potencial Construtivo	Instrumento que se baseia na separação entre o direito de propriedade e do direito de consumir. É utilizado quando os terrenos que abrigam imóveis cuja preservação é considerada necessária têm seu potencial construtivo transferido para outras zonas da cidade.

FONTE: Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE/IBGE (2005)

1.2. Instrumentos de gestão municipal

Consórcio Municipal	Acordo firmado entre duas ou mais prefeituras visando á execução de programas, projetos, obras, serviços ou consultorias de interesse mútuo.
Informatização dos Serviços Públicos	Armazenamento de informações municipais em banco de dados.
Terceirização de Serviços Públicos	Contratação pela prefeitura de empresas para exercer em seu lugar determinada função ou atividade, por um dado período de tempo.
Incentivos para atração de atividades econômicas	Benefícios oferecidos pela prefeitura, de ordem fiscal, infra-estrutura e parcerias público-privadas, com o objetivo de atrair e desenvolver atividades econômicas no município.
Programa de geração de Emprego e renda	Conjunto de ações que estimulam as atividades econômicas e que permitem a criação de novos postos de trabalho ou de novas atividades, possibilitando a obtenção de renda ou ganhos para setores produtivos.
Programa de capacitação profissional	Atividades que visam a preparação dos indivíduos para desenvolver tarefas relacionadas ao trabalho, possibilitando maiores chances de entrada no mercado formal de trabalho.

FONTE: Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE/IBGE (2005)

1.3. Formas de organização social

Conselhos municipais de Política Setorial	Órgãos colegiados formados por representantes do setor governamental e/ou representantes da sociedade civil que tem como função formular políticas públicas setoriais.
Fundo Municipal ou Fundo especial	Constitui a forma de gerenciar os recursos financeiros obtidos e destinados á condução das políticas setoriais estabelecidas por um conselho municipal.
Conselho Paritário	Aquele que tem igual número de representantes da sociedade civil e do setor governamental.

FONTE: Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE/IBGE (2005)

ANEXO II

PARECERES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA REFERENTES ÀS CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE LAGOA SECA EXERCÍCIOS 1989 -1997⁶⁰

1. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 1989

PROCESSO TC Nº 3245/90

PARECER TC Nº 032/92– Data de Decisão: 10/06/92

É DE PARECER que a Câmara Municipal de LAGOA SECA, APROVE as contas do **SR. EDVARDO HERCULANO DE LIMA**, relativas ao exercício de 1989, com ressalvas do parágrafo único, do artigo 140, do Regimento Interno do TCE.

2. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 1990

PROCESSO TC Nº 2252/91

PARECER TC Nº 064/96– Data de Decisão: 27/03/96

É DE PARECER que a Câmara Municipal de LAGOA SECA, APROVE as contas do então Prefeito Municipal, **SR. EDVARDO HERCULANO DE LIMA**, relativas ao exercício de 1990, com ressalvas do parágrafo único, do artigo 140, do Regimento Interno do TCE.

3. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 1991

PROCESSO TC Nº 2724/92

PARECER TC Nº 026/96– Data de Decisão: 28/02/96

É DE PARECER que a Câmara Municipal de LAGOA SECA, APROVE as contas do então Prefeito, **SR. EDVARDO HERCULANO DE LIMA**, relativas ao exercício de 1991, com ressalvas do parágrafo único, do artigo 140, do Regimento Interno do TCE.

ACÓRDÃO TC Nº 065/96- Data de Decisão: 28/02/96 DOE:10/03/96

ACORDAM os Conselheiros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, à unanimidade, em sessão plenária realizada nesta data, em **responsabilizar o então Prefeito do Município de LAGOA SECA, SR EDVARDO HERCULANO DE LIMA pelo débito no valor de R\$ 1.764,68**, correspondentes a 2.129,46 UFIR, o ex-vice-Prefeito, SR. ANTONIO JERÔNIMO DA C. COSTA, pelo débito no valor de R\$ 907,03, correspondentes a 1.094,53 UFIR; o Presidente da Câmara Municipal, SR. JOSÉ ARMANDO DA COSTA, pelo valor de R\$ 1.650,54, correspondente a 1.991,73 UFIR, os Vereadores, SRS. VALTEMIRO FERNANDES PESSOA E JORDÃO JOSÉ DA ROCHA, cada um, pela importância de R\$ 3.033,29 ou 3.660,31 UFIR e os Vereadores Srs. SEBASTIÃO MANOEL DE OLVEIRA, FERNANDO CÂNDIDO DE MELO, HELENO TRAJANO DE OUSA, JOÃO BENTO NETO, EXPEDITA DA COSTA MEDEIROS E MARIA DO CARMO DA SILVA, cada um, pela importância de R\$ 3.034,82 correspondentes a 3.662,15 UFIR, que devem ser pelos mesmos recolhidos aos cofres públicos do Município no prazo de 60 dias, a contar da publicação do presente acórdão. Na hipótese do não recolhimento, deve o Prefeito em exercício, no prazo de 30 dias, promover a cobrança executiva do débito com fundamento na decisão do Tribunal, com

⁶⁰ Fonte: Arquivo do Centro de Documentação do CENTRAC.

base no presente acórdão, o qual, nos termos do artigo 71, § 3º da Constituição Federal, tem eficácia de título executivo, sob pena de responsabilidade. No caso de omissão daquela autoridade, deverá agir o Ministério Público.

4. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 1992

PROCESSO TC Nº 2718/93

PARECER TC Nº 266/97 – Data de Decisão: 30/07/97

Os membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, resolvera, emitir e encaminhar ao julgamento da CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE LAGOA SECA, o presente **PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS, RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 1992**, do então Prefeito Municipal, Senhor **EDVARDO HERCULANO DE LIMA**, com as ressalvas constantes do § único do artigo 140 do Regimento Interno do Tribunal.

ACÓRDÃO TC Nº 651/97- Data de Decisão: 30/07/97 DOE:07/08/97

ACORDAM os membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, em imputar ao Senhor **EDVARDO HERCULANO DE LIMA**, Prefeito do Município de LAGOA SECA durante o exercício de 1992, a responsabilidade de devolver aos cofres municipais, em moeda corrente, o valor total equivalente a 3.251,06 UFIR, acima discriminado, derivando de despesa irregulares que ordenou, devendo efetuar voluntariamente o recolhimento no prazo de 60 dias, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada ao Prefeito atual do Município, inclusive com interferência do Ministério Público, nos termos do parágrafos 3º e 4º do artigo 71 da Constituição do Estado.

5. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 1993

PROCESSO TC Nº 2466/94

PARECER TC Nº 364/97 – Data de Decisão: 12/11/97 - D.O.E.:11/12/97

É DE PARECER que a Câmara Municipal de **LAGOA SECA REJEITE** a Prestação de Contas do ex-Prefeito, Sr. **FRANCISCO JOSÉ DE OLIVEIRA COUTINHO**, relativas ao exercício de 1993.

ACÓRDÃO TC Nº 1008/97 - Data de Decisão: 12/11/97 - D.O.E.: 11/12/97

ACORDAM os membros do TCE-PB, à unanimidade, em sessão plenária realizada nesta data em imputar ao ex-Prefeito e Ordenador de despesa do Município de LAGOA SECA, Sr. **FRANCISCO JOSÉ DE OLIVEIRA COUTINHO**, o débito na importância equivalente a 14.689,50 UFIR, proveniente dos prejuízos por ele ocasionados ao município, assinando-lhe o prazo de 60 dias, a contar da data da publicação do presente Acórdão, para recolher dita importância aos cofres do município, devendo a Administração Municipal, decorrido o prazo, de tudo dar conhecimento a este Tribunal. Ocorrendo a hipótese do não recolhimento do não recolhimento a Procuradoria Geral adotará as providências a seu cargo com vistas à cobrança executiva dos débitos.

6. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 1994

PROCESSO TC Nº 2141/95

PARECER TC Nº 12/98 – Data de Decisão: 21/01/98 - D.O.E.:17/02/98

É DE PARECER que a Câmara Municipal de **LAGOA SECA REJEITE** a Prestação de Contas do ex-Prefeito, Sr. **FRANCISCO JOSÉ DE OLIVEIRA COUTINHO**, referente ao exercício financeiro de 1994, com a recomendação no sentido de que a Augusta Câmara e o Poder Executivo busquem o encaminhamento de providências que conduzam ao pagamento de salário não inferior ao mínimo aos servidores municipais.

ACÓRDÃO TC Nº 56/98 - Data de Decisão: 21/01/98 - D.O.E.: 17/02/98

ACORDAM os membros do TCE-PB, à unanimidade, em sessão plenária realizada nesta data em imputar ao ex-Prefeito e Ordenador de despesa do Município de Lagoa Seca, Sr. Francisco José de Oliveira Coutinho, o débito na importância equivalente a 113.757,40 UFIR, correspondentes aos prejuízos por ele ocasionados ao município, assinando-se-lhe o prazo de 60 dias, a contar da data da publicação do presente Acórdão, a fim de recolher dita importância aos cofres do Município, devendo a Administração Municipal, decorrido o prazo, adotar as providências a seu cargo, visando à cobrança executiva do débito, atuando, na hipótese de omissão, o Ministério Público, tal como previsto no artigo 71, parágrafo 4º.

7. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 1995

PROCESSO TC Nº 2887/96

PARECER TC Nº 13/98 – Data de Decisão: 21/01/98 - D.O.E.:17/02/98

É DE PARECER que a Câmara Municipal de **LAGOA SECA REJEITE** a Prestação de Contas do ex-Prefeito, Sr. **FRANCISCO JOSÉ DE OLIVEIRA COUTINHO**, referente ao **exercício financeiro de 1995**, com a recomendação no sentido de que a Augusta Câmara e o Poder Executivo busquem o encaminhamento de providências que conduzam ao pagamento de salário não inferior ao mínimo aos servidores municipais.

ACÓRDÃO TC Nº 57/98 - Data de Decisão: 21/01/98 - D.O.E.: 17/02/98

ACORDAM os membros do TCE-PB, à unanimidade, em sessão plenária realizada nesta data em:

- a. imputar ao ex-Prefeito do Município de Lagoa Seca, **Sr. Francisco José de Oliveira Coutinho**, o débito na importância equivalente a 15.725,51 UFIR, sendo 7.131,20 UFIR na qualidade de ordenador de despesa e 8.594,31 UFIR correspondente ao recebimento "a maior" a título de remuneração;
- b. imputar ao ex-vice-Prefeito Sr. Fernando Cândido de Melo, o débito na importância equivalente a 1.844,90 UFIR representativa de recebimento "a maior" a título de remuneração;
- c. assinar o prazo de 60 dias, a contar da data da publicação do presente Acórdão, a fim de recolherem ditas importâncias aos cofres do Município, devendo a Administração Municipal, decorrido o prazo, adotar as providências a seu cargo, visando à cobrança executiva dos débitos, atuando, na hipótese de omissão, o Ministério Público, tal como previsto no artigo 71, parágrafo 4º .

ACÓRDÃO APL TC Nº 332/99 - Data de Decisão: 08/09/99 - D.O.E.: 19/09/99

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, na sessão plenária realizada nesta data, à unanimidade, em conhecer do Recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial e, como tal considerar desconstituídos os débitos nos valores de 8.594,31 UFIR e 1.844,90 UFIR correspondentes ao excesso de remuneração atribuído, respectivamente, ao então Prefeito e seu vice, já mencionado considerado irregular pela decisão recorrida, mantida esta, quantos aos demais aspectos das imputações, bem como do Parecer prévio TC 13/98.

8. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 1996

PROCESSO TC Nº 5202/97

PARECER PPL TC Nº 248/99 – Data de Decisão: 09/12/99 - D.O.E.: 22/12/99 REP.: 02/02/00

Os Membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, emitem e encaminham ao julgamento da Egrégia Câmara de Vereadores do Município de Lagoa Seca este **Parecer Contrário à Aprovação das Contas, relativas ao exercício de 1996**, de responsabilidade do ex-Prefeito Municipal **Francisco José de Oliveira Coutinho**, com as ressalvas constantes do parágrafo único do artigo 140 do Regimento Interno do Tribunal.

ACÓRDÃO APL TC Nº 492/99 – Data de Decisão: 09/12/99 - D.O.E.: 16/12/99 REP.: 02/02/00

ACORDAM, à unanimidade, os Membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-Pb), na sessão realizada nesta data, em: **1. responsabilizar o Senhor Francisco José de Oliveira Coutinho, ex-Prefeito Municipal de Lagoa Seca, a devolver aos cofres do Município, em moeda corrente, o equivalente a 24.306,72 UFIR (VINTE E QUATRO MIL E TREZENTOS E SEIS INTEIROS E SETENTA E DOIS CENTÉSIMOS DE UNIDADE FISCAL DE REFERÊNCIA), correspondente a despesas irregulares que ordenou, no exercício de 1996**, acima discriminadas; 2. fixar o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário do débito, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, inclusive com a interferência do Ministério Público, nos termos dos parágrafos 3º. e 4º. do artigo 71 da Constituição Federal; 3. encaminhar à Douta Procuradoria Geral de Justiça do Estado cópias das peças essenciais dos autos do Processo, com vistas à apuração de condutas e práticas delituosas, na forma da lei. 4. determinar à DIAFI/DECAD para que adote as providências necessárias ao exame do Convênio n.º 26/95, celebrado pela Prefeitura Municipal de Lagoa Seca e Secretaria de Estado da Saúde, bem assim a Concorrência 001/96, que dele decorreu.

9. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 1997

PROCESSO TC Nº 3112/98

PARECER PPL TC Nº 220/99 – Data de Decisão: 29/09/99 - D.O.E.:02/10/99

DECIDE, por deliberação unânime dos Conselheiros, em sessão plenária hoje realizada, emitir **Parecer Contrário à aprovação das contas do Prefeito** do município de Lagoa Seca, Sr. **Gilvandro Carneiro Leal**, exercício de 1997.

ACÓRDÃO APL TC Nº 378/99 – Data de Decisão: 29/09/99 - D.O.E.:14/10/99

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, em sessão plenária hoje realizada, em imputar ao Prefeito do município de Lagoa Seca, Sr. Gilvandro Carneiro Leal, exercício de 1997, no valor equivalente a 34.683,74 UFIR, sendo, por deliberação da maioria, 2.434 UFIR relativo a **confecção de calendários, caracterizando promoção pessoal**, e, por deliberação unânime, 1.910,40 UFIR a **pagamentos irregulares de gratificações a servidores**, 3.458,50 UFIR referente a **pagamento ilegal a Assessor Técnico**, 1.339,48 UFIR a **despesas simuladas como de serviços prestados à Prefeitura**, 999,12 UFIR a **despesas pagas em valor superior ao declarado como recebido**, 1.183, 57 UFIR pelas **doações efetuadas a pessoas residentes em outros municípios**, 15.261,22 UFIR pelo **saldo bancário apresentado no balanço financeiro e não comprovado**, e 8.097,45 UFIR pelo **excesso de custos em obras**, tendo sido excluído da imputação, por deliberação da maioria dos Conselheiros, o débito no valor de 1.646,90 UFIR referente a **despesas realizadas antes da posse**, assinando-se-lhe o prazo de sessenta (60) dias para o recolhimento das importâncias aos cofres do município, sob pena de sujeição à sua cobrança judicial, a ser ajuizada até 30 (trinta) dias após o decurso daquele prazo, com a intervenção do Ministério Público, nos termos da Constituição Estadual, e,

ainda, remessa de cópia de peças dos autos à Procuradoria Geral de Justiça, para fins de apuração dos indícios da prática das condutas delituosas tipificadas na Lei nº 8.429/92, Decreto-Lei nº 201/67 e Código Penal Brasileiro. (grifo nosso)

ANEXO III

RECURSOS APRESENTADOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO FÓRUM EM DEFESA DA CIDADANIA DE LAGOA SECA ENTRE 2003 E 2007

3.1. Ano de 2003

Exercício financeiro de 2001: Prefeito Francisco José de Oliveira Coutinho

Encaminhamento de recursos ao Ministério Público (Promotor Curador do Patrimônio Público) solicitando a apuração de atos de improbidade administrativa na gestão de recursos públicos no município de Lagoa Seca, a partir da análise dos balancetes de execução orçamentária do exercício financeiro do ano de 2001, nos quais foram constatadas as seguintes irregularidades:

- Locação irregular de veículos (devido ao elevado número de veículos locados sem haver cópias dos contratos anexadas aos balancetes orçamentários; realização de gastos com a manutenção, serviços e combustível dos veículos locados; privilégio na locação de veículos a uma única pessoa);
- Contratação de pessoas (parentes de vereadores/as) que não prestavam serviços à Prefeitura (secretaria de Agricultura) e
- Suspeita de desvio de dinheiro público para a construção de um Centro de Convivência do Idoso, uma vez que não foi localizado tal Centro, nem os citados beneficiários;
- Obras supostamente realizada por construtora que não existe no endereço citado nas Notas Fiscais apresentadas nos balancetes da Prefeitura;
- Gasto excessivo com alimentação em evento realizado pela Prefeitura;
- Gasto com levantamento topográfico para elaboração de projetos de eletrificação do município, quando 99% deste já se encontra eletrificado.

As cópias dos documentos relativos aos fatos denunciados foram obtidas junto à Câmara de Vereadores de Lagoa Seca e/ou Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Solicitou-se a instauração de inquérito civil para apuração dos fatos relatados e o início de uma ação civil pública objetivando a condenação do reclamado no ressarcimento dos danos causados ao erário público e a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/92.

1.5. Ano de 2004

Exercícios financeiros de 2001 e 2002: Prefeito Francisco José de Oliveira Coutinho

- Gastos excessivos com locação de software e consultoria em informática;
- Obras supostamente realizadas por construtora que não existe no endereço citado nas Notas Fiscais apresentadas pela Prefeitura;
- Locação de carro de pessoa física para coleta de lixo domiciliar não realizada;
- Locação de carro de pessoa física em várias secretarias sem haver atividade que demande tal serviço;
- Contratação excessiva de cargos comissionados.

1.6. Ano de 2007

Exercícios financeiros de 2005, 2006 e 2007: Prefeito Edvardo Herculano de Lima. Em pesquisa realizada no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade - SAGRES⁶¹ online, constata-se:

- Favorecimento de parentes de vereador aliado do Prefeito, com pagamentos referentes a prestação de serviços e fornecimento de mercadorias;
- Pagamento de urnas funerárias sem a correspondente comprovação dos óbitos;
- Compra de mercadorias em empresa pertencente a um parente (cunhado) do Prefeito;
- Contratação de uma OSCIP para prestação de serviços (fornecimento de mão-de-obra) sem a estipulação de metas e resultados a serem atingidos, cronograma de execução e critérios de avaliação de desempenho, conforme exigido em legislação federal (Lei 9.970/1999);
- Utilização em proveito próprio, de veículo à disposição da Prefeitura.

⁶¹ Serviço de consulta às contas públicas oferecido pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba via internet.

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](#)