

# A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS CONSELHOS MUNICIPAIS NO CEARÁ: OFERTA DO ESTADO E CONQUISTA DA SOCIEDADE CIVIL

(THE SOCIAL PARTICIPATION IN MUNICIPAL COUNCILS IN THE STATE OF CEARÁ: PROPOSAL COMING FROM THE STATE OR CONQUEST ACHIEVED BY CIVIL SOCIETY)

SÔNIA PEREIRA \*

## RESUMO

*Este estudo analisa a experiência de participação social em espaços públicos construídos a partir de iniciativas governamentais – esferas estadual e municipal. Toma como referência para análise o conceito de participação, esta significando “oferta do estado” e “conquista da sociedade civil”.*

*Os Conselhos Municipais de Baturité (estado do Ceará) são analisados a partir de dados levantados em 1997 e compreendidos como: 1) instrumentos de legitimação de propostas governamentais que visam a modernização econômica e política; 2) espaços públicos nos quais a “cidadania ativa” pode florescer, isto é, nos quais o aprendizado da fala e dos direitos pode encontrar terreno fértil com a transparência das decisões governamentais.*

**Palavras-Chave:** participação, espaços públicos, conselhos municipais

## ABSTRACT

*This article looks at the experience of participation in bodies known as “public spaces” that have emerged from governmental initiatives at the state and municipal level.*

*The basis for the analysis is the concept of participation in the sense of “proposal coming from the state” or “conquest achieved by civil society”.*

*Municipal councils in the town of Baturité (in the state of Ceará) are analysed on the basis of data collected in 1997 and are viewed as both: 1) instruments of legitimisation for government proposals aimed at economic and political modernisation and 2) public spaces in which the process of learning to participate and growing awareness of citizens rights may encounter fertile terrain to develop due to greater transparency in governmental decision making.*

**KEY WORDS:** participation, public spaces, municipal councils.

## INTRODUÇÃO

O discurso da participação vem se generalizando nestes anos 90. Assistimos aos diversos atores, tanto na sociedade como no Estado, reivindicando e apoiando a participação social, a parceria do Estado com a sociedade civil, o controle social sobre o Estado. Como nos adverte CARVALHO (1998), os conceitos não têm, porém, igual significado para os diversos atores, pois, para cada um deles, há uma referência ou uma construção histórica diferente. Ocorre, na verdade, uma disputa de significados.

Historicamente a participação tem se caracterizado não como fenômeno fortuito, mas como uma conquista (CARVALHO, 1998; WANDERLEY, 1991). Em uma sociedade autoritária e excludente, cujo Estado caracteriza-se pelas relações promíscuas que mantém com os interesses de poucos grupos privilegiados, a participação democrática nas decisões e ações que definem os destinos desta mesma sociedade torna-se um desafio constante, que se impõe às forças democráticas.

Vale salientar que se a participação social no Brasil é uma conquista, outro aspecto que a caracteriza na realidade contemporânea é o movimento do Estado em apresentá-la como oferta à população. Esta tem sido a forma que os governos pós-regime militar vêm utilizando para operacionalizar a proposta de descentralização administrativa e política, com pretensões de democratizar decisões, de formular políticas públicas e de colocar o Estado sob o controle social. Os canais propostos pelo Estado muito se assemelham aos dos movimentos sociais; por vezes, parecem constituir uma só proposta de construção de espaços públicos.

A oferta de participação social historicamente é muito restrita e, geralmente, vinculada a grupos privilegia-

\* Professora do Departamento de Estudos Especializados da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará e Doutoranda do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

dos; a participação social em eleições parlamentares e para os cargos executivos – prefeituras, governos estaduais e presidência da República – são conquistas recentes, haja vista a exclusão de setores populares dos processos eleitorais, o que, sem dúvida, contribuiu para abstrair de nossa “República” o significado de “coisa pública”.

As reformas de Estado – propostas “em função de crises de legitimidade” e que “buscam adequar a máquina estatal às demandas da sociedade e à cultura moderna” – são portadoras de um discurso cuja correspondência entre a proposta “falada” com a realidade vivida nem sempre se verifica. Daí a criação de espaços de participação com maior ou menor amplitude e efetividade como os Conselhos e a realização de ações governamentais em parceria com a sociedade” (CARVALHO, 1998:20).

A disseminação do discurso unânime em defesa da cidadania, da democracia, da descentralização e da participação da sociedade na gestão dos interesses comuns reforça a necessidade de compreensão dos significados em disputa. Uma compreensão que o campo democrático necessita incorporar para fazer frente às investidas neoliberais. O impacto de políticas neoliberais no Brasil sobre as condições materiais de vida da população tem sido brutal: desemprego, baixos salários, ausência e retirada gradativa do Estado no atendimento à proteção social. Mas tão ou mais nefasto é o impacto sobre as consciências, é “o ataque às bases da esperança que se construiu nos anos mais duros”, ao “movimento popular que se reergueu e obrigou o governo a rever políticas” e que “metamorfoseia esse movimento de esperança em movimento derrotista” (OLIVEIRA, 1995:27).

A fragilidade da sociedade civil organizada é decorrente da parca vivência democrática no Brasil e contribuiu para uma conduta reativa dos movimentos sociais às propostas do Estado, estas sempre identificadas com governos autoritários. Mais recentemente, a experiência acumulada de erros e acertos e o quadro de aprofundamento da crise brasileira vêm colocando os atores da sociedade civil numa postura mais propositiva, sinalizando uma nova fase dos movimentos sociais.

Assim, observar “quem participa” e “como participa” pode nos conduzir à apreensão da qualidade da participação; analisar como se comportam os atores – governo estadual, governo municipal e movimentos sociais através de seus representantes – em um contexto de “oferta estatal”, nos possibilita um posicionamento sobre a “apatia da sociedade civil”; se esta é um fato ou se podemos ser mais otimistas e supor um movimento popular de “ocupação de espaços públicos”, mesmo que este se efetue por motivações mais imediatas de acesso ao seu quinhão do fundo público.

Para os fins propostos neste estudo nos debruçaremos sobre os anos 80 e 90, pois nesse período situa-se o surgimento dos Conselhos de

Participação no Brasil. Os novos movimentos sociais emergem com as mudanças econômicas e as novas demandas dos anos 70. Emergem nesse período como “captadores destas novas demandas”. Novos espaços ou lugares para a ação política serão criados. Espaços onde se dessacralizam hierarquias e autoridades, onde se constroem conhecimentos coletivamente, onde se elaboram projetos de transformação social”, processos que levam os setores populares, excluídos da “agenda pública”, a ocupá-la. Estes espaços – tais como as Comunidades Eclesiais de Base (Cebs), as Centrais Sindicais, os Movimentos de Mulheres, Negros e Índios – contribuem decisivamente para a constituição de uma esfera pública (CARVALHO, 1998; RAICHELIS, 1998).

No lastro desse processo de democratização das relações sociais e políticas do país, com evidentes méritos da sociedade política e principalmente da sociedade civil, surgem as propostas e experiências que lentamente vêm ampliando as possibilidades de participação. Considerando os “traços perversos da vida pública nacional, tais como “a lei da vantagens”, a corrupção institucionalizada e impune, a violência estrutural e a descrença nos políticos profissionais e nas instituições” que levam a população “à apatia e ao refúgio escapista da vida privada” (WANDERLEY, 1991, p. 24), o aparecimento dos Conselhos – estimulados pela Constituição de 1988, que os incorporou como proposta dos setores mais ativos da sociedade civil – reveste-se de caráter inovador e de importância.

Wanderley, no entanto, nos alerta para o limitado alcance da participação. Assim se expressa: “quando se considera a participação social um processo no qual todos – respeitados critérios de necessidade, capacidade, eficiência e respeito à diferença – tenham parte na produção, gestão e usufruto da vida material e espiritual de uma sociedade historicamente determinada, as sociedades capitalistas e socialistas no geral (...) não a alcançaram” (Idem:24).

Estas considerações vêm reafirmar a concepção de participação social como conquista e desafio. Como processo (de conquista) esta pode se efetuar em graus variados. Desta forma, é possível realizar uma reflexão sobre a participação na gestão pública através de conselhos tomando-os como “espaços em construção” cuja eficácia poderá constituir-se como indicador dos graus de participação. Tal concepção nos conduz a questionamentos, tais como: o que é necessário para um desempenho satisfatório de tais espaços de participação? Por conseguinte, uma gestão pública deve atender a quais exigências para qualificar-se como eficiente e eficaz?

Para o exame de tais questões nos valeremos, mais uma vez, da reflexão de Wanderley sobre a participação popular na gestão dos serviços públicos. O

autor coloca o tema nos marcos de uma gestão democrática e “efetivamente pública”. Os atributos que poderão conceder à gestão tais características são:

- “1) O caráter público, no sentido de universal, que contenha os interesses de todos, que abarque o arco completo das dimensões da vida comum e da organização coletiva; que seja transparente nas decisões, no oferecimento das informações, na alocação de recursos; que possibilite controle social sob formas efetivas por parte de todos os segmentos da sociedade;
- 2) O caráter democrático pensado aqui como abertura de meios e instrumentos para que haja acesso às informações, fortalecimento das organizações de representação popular, participação adequada nas decisões e no poder em todas as instâncias e níveis, respeito ao pluralismo;
- 3) O caráter ético que estimule laços fortes entre a administração e seu público, que estimule os valores democráticos, que assegure responsabilidades, que estabeleça regras para o comprometimento individual, que oriente a gestão pela relevância social e pelos critérios de equidade;
- 4) O caráter de eficiência que assegure a realização e valorização dos concursos, que garanta a competência com avaliações periódicas, que estimule um novo relacionamento entre os políticos e os técnicos;
- 5) Compromisso com o desenvolvimento econômico, político e cultural (WANDERLEY, 1991:24-25).”

A temática dos Conselhos, com raízes teóricas em Marx (Comuna de Paris) e em Gramsci (na experiência soviética), abraçava a perspectiva de um poder alternativo ou autogoverno dos trabalhadores. Esta perspectiva influenciou a classe operária brasileira, em especial no período recente, anos 70, quando as oposições sindicais construíram experiências pioneiras com o estabelecimento das Comissões de Fábrica.

Posteriormente, o surgimento de Conselhos Populares – diferentes daqueles de caráter classista, pois constituídos por cidadãos em geral, sem distinção de categorias ou classes – encontra suas primeiras expressões em Santa Catarina (Lajes) e em São Paulo (Conselhos Populares de Saúde, Conselho Popular de Osasco, Assembléia do Povo de Campinas e outros Conselhos criados no período do governo petista de Luiza Erundina).

Recentemente, as experiências se multiplicaram após eleições de governos municipais do PT, PSB e mesmo PSDB. A experiência participativa de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul (com o Conselho do

Orçamento Participativo sob governo petista), de Icapuí e Santana de Acaraú, no Ceará (PT e PSB respectivamente), sugerem o gradativo enraizamento da perspectiva conselhistas na centro-esquerda brasileira. Assistimos igualmente a algumas experiências de participação da sociedade em Conselhos no Ceará, a partir de proposta do PSDB, que se encontra em sua quarta gestão governamental. São experiências que anunciam projetos mais ou menos ambiciosos no que tange à justiça social e à publicização do Estado. São propostas ambiciosas. E a prática, qual a qualidade ou correspondência desta com o que está proposto?

Os processos históricos de cada um desses projetos carregam significados próprios e diversos entre si. Consideramos, então, oportuno o caminho oferecido por Wanderley para o estudo de experiências de participação como a dos Conselhos. Para o autor, na análise dos Conselhos é preciso considerar:

- “a) A sua dinâmica diferencial em tempos de crise aguda e mudança na ordem social e em tempos de normalidade institucional;
  - b) A sua natureza, se formado por operários, trabalhadores norteados pela perspectiva analítica aqui em geral, por categorias profissionais, por setores sociais, etc;
  - c) Os seus objetivos de integração ou transformação social;
  - d) O funcionamento interno dos Conselhos, se democráticos ou não”.
- (WANDERLEY, 1991:29).

Norteados pela perspectiva analítica aqui apresentada, buscaremos compreender alguns aspectos relacionados à participação nos Conselhos Municipais em Baturité, no Ceará, durante o período de 1997 a 1998. O propósito do trabalho é sistematizar algumas indagações e observações acerca da participação na formulação de políticas públicas e a relevância dessa experiência para a sociedade local. Não é nossa pretensão, porém, desenvolver uma avaliação do desempenho institucional, posto que, por ora, não reunimos os elementos necessários à viabilização de estudo dessa natureza.

Tomaremos como objeto de análise o Conselho Municipal de Administração (CMA) e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDs), iniciativas dos governos municipal e estadual, respectivamente. Estes conselhos constituem o cenário no qual movimentam-se os atores que disputam o fundo público, entendendo este como “pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho” (OLIVEIRA, 1998:20).

A importância de tal discussão reside na necessidade de estudos acerca de alternativas políticas que venham ampliar possibilidades de democratiza-

ção da sociedade brasileira. Nestes tempos de perplexidade dos movimentos sociais em face das investidas neoliberais à participação e às inovações na construção de uma esfera pública no Brasil, entendemos ser oportuna uma reflexão sobre as experiências mais singelas, locais, posto que a base de sustentação da política tradicional, assim como experiências de gestões públicas inovadoras encontram-se nesse âmbito.

Interessa-nos identificar as possibilidades e os limites que oferecem os espaços públicos, como os Conselhos Municipais, para a formulação e o acesso às políticas públicas que apontem para a criação de uma nova cultura política na sociedade civil, alterando aquela tradicional, talhada no autoritarismo e no clientelismo. O que nos interessa mesmo é observar se há o aprendizado da “cidadania ativa” (BENEVIDES, 1994) e um processo de constituição da esfera pública e de elaboração de uma cultura democrática. Para finalizar, uma análise da participação nos termos aqui propostos deverá estar atenta aos aspectos da cultura política brasileira no trato da “coisa pública” apontados por Faleiros, quais sejam: o “autoritarismo (que) implica uma imposição de cima para baixo e, portanto, a ausência de negociações na formulação das políticas sociais; o **pater-nalismo/clientelismo** (que) transforma as políticas em concessões das classes dominantes às classes subalternas, enquanto o **burocratismo** é instrumento de tecnificação e despolitização das políticas sociais, transformadas em procedimentos administrativos” (Apud RAICHELIS, 1998:32).

Esses elementos da cultura política brasileira incidem sobre o processo de participação, posto que são eles “relações que engendraram verdadeira simbiose entre o público e o privado, em que o público, identificado com estatal, encobriu invariavelmente o processo de privatização do Estado, determinando-se a ausência da esfera pública na formação econômico-social brasileira” (Idem:32-33).

Este trabalho valeu-se de dados de pesquisa exploratória realizada por uma equipe de professores da Universidade Federal do Ceará, da qual participei. A pesquisa foi desenvolvida nos municípios cearenses de Baturité e Horizonte durante 1997, quando então foi elaborado um Relatório de Pesquisa sob a coordenação do Centro Josué de Castro (Recife-PE), sob o título “Gestão Municipal e Políticas Públicas: Estudos de Caso no Ceará”. Vale acrescentar que o presente artigo aborda discussões levantadas em projeto de pesquisa submetido ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP (PEREIRA, 1998). Propõe-se, então, a efetuar uma primeira aproximação do tema e do objeto de estudo.

A sistematização da análise está dividida em duas partes: na primeira, enfocaremos a participação como oferta estatal, buscando apreender – orientados pelas questões acima expostas – os elementos que caracterizam tal oferta e que a realidade empírica contém, mas que não se revelam por si mesmos; na segunda parte, seguindo o mesmo método, buscaremos apreender os aspectos que caracterizam o processo de participação, considerando os interesses da sociedade civil organizada; ou seja, considerando a participação uma conquista dessa sociedade.

### **A participação como oferta do Estado: a busca da legitimação do “Governo das Mudanças” no Ceará e a proposta de “governar com as comunidades” no Município de Baturité**

Um exame das características do governo cearense se faz necessário para apreendermos as motivações que envolvem a criação de mecanismos de participação no período aqui analisado, de 1995-1997, estimulada pela gestão social-democrata de Tasso Jereissati. Pode-se dizer que o governo cearense carrega algumas particularidades que o diferenciam de outros governos do Nordeste do país.

Uma delas é a continuidade de um padrão governamental devido às sucessivas gestões. Neste ano de 1999, em que este artigo está sendo escrito, Tasso Jereissati exerce o terceiro mandato governamental em quatro gestões consecutivas do PSDB no Ceará. O padrão de gestão perseguido baseia-se na racionalidade empresarial, ou seja, na injeção de mecanismos na máquina governamental que permitam torná-la mais eficiente, operando então, segundo essa lógica, a modernização do Estado e da sociedade no Ceará.

A aura de modernidade instala-se, então, como outro elemento característico do governo social-democrata. Esta repousa na própria figura do governador: jovem, empresário, louro, de límpidos olhos azuis e que, no imaginário popular, surge como “aquele que não precisa roubar para enriquecer, porque já é rico”. Esta inserção social de Jereissati no empresariado regional parece imprimir miticamente por si só a racionalidade econômico-empresarial ao combalido Estado.

A primeira campanha eleitoral foi fortemente marcada pela “luta contra os coronéis”, a oligarquia atrasada que predatoriamente lançara mão da máquina governamental, segundo o velho padrão clientelístico e privatista. A eleição do governador como modernizador e contraponto da atrasada oligarquia dos coronéis instalou-o como nova referência social e política na região.

O autodenominado “Governo das Mudanças” – slogan do PSDB cearense – vem reiterando em

suas gestões (1987-1998)<sup>1</sup> a estratégia da “participação das comunidades”. Propõe a abertura de canais para o contato entre o governo e a sociedade com fins de alcançar melhores resultados em relação à diminuição da pobreza e à redução das desigualdades. O discurso de posse do governador é uma peça curiosa como contraponto para a análise da realidade. Nele, Jereissati apregoa uma “mudança cultural” necessária “tanto no âmbito do governo quanto da sociedade”.

Para atingir as metas de redução da desigualdade e da pobreza e estabelecer uma “nova maneira de governar e de fazer política”, os princípios nos quais o governo deve se basear são: a busca da sustentabilidade do desenvolvimento, da visão de longo prazo, da parceria, da descentralização e da qualidade total.

Como componente deste novo modo de governar, propõe a “implantação” de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDs), cujo objetivo principal é fazer a ponte entre governo estadual e sociedade, entre governo estadual e governos municipais e comunidades locais. Segundo o referido discurso, os CMDs deverão se constituir como um espaço administrativo institucionalizado de vivência e participação política e, “a nível das comunidades, **as prioridades podem ser decididas** em processo de democracia direta...” (grifos nossos). As comunidades poderão eleger comitês comunitários para a administração de projetos específicos, bem como acompanhar e fiscalizar as ações políticas no local.” (JEREISSATI, 1995).

Esta é inequivocamente uma proposta modernizante. E busca guardar coerência com a expectativa que a população cearense tem de um governo que vem se elegendo com base na crítica às oligarquias locais. Como, na realidade, vem se processando a proposta governamental? Não retiramos das intenções governamentais um interesse real de implementar processos modernizantes na máquina governamental e na sociedade cearense; mas entre a intenção e o gesto há grandes possibilidades de “desvios de rota” ou inaplicabilidades” que podem se dar graças a fatores vários: cultura política, qualidade da organização da sociedade civil e a não priorização de propostas que compõem a pauta de exigências sociais.

A proposta governamental, expressão de um projeto maior de classe no Estado do Ceará, não poderia ser mesmo acanhada, posto que uma instrumentalização tacanha do aparelho estatal não guardaria coerência com a propalada modernidade do grupo de empresários da Federação das Indústrias do Estado

do Ceará (FIEC), da qual o governador Jereissati tornou-se expoente.

O Estado, segundo tal grupo, deveria ser instrumentalizado de forma que expressasse interesses gerais e não de pequenos grupos privilegiados. A modernidade aqui supõe a impessoalidade que só um estado que expresse interesses de toda a sociedade possui. Assim, os Conselhos propostos para os municípios (os CMDs) constituir-se-iam cenário no qual os interesses gerais da sociedade cearense deveriam se expressar. Este mecanismo de participação contribuiria para dar “sustentabilidade” para o capital e para a proteção social com vistas à cidadania. A participação, então, é evocada para a erradicação da pobreza e para o estabelecimento de condições de produção..

Trataremos agora da criação e estruturação desses Conselhos no Município de Baturité. A proposta social-democrata de participação com vistas à viabilização da modernização e democratização do estado e da sociedade foi implementada entre os anos de 1995 a 1997, quando foram “implantados”, sob os serviços contratados de uma ONG (Instituto Participação), 133 (cento e trinta e três) Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDs).

Nosso levantamento exploratório constatou que da parte do governo estadual havia uma certa “decepção e angústia” decorrente da ineficiência desses conselhos. Formalmente os conselhos foram criados e, segundo depoimentos de representantes do governo estadual, o desempenho não foi satisfatório, pois “não funcionam” e demonstram “apatia” e “inoperância” a partir do momento em que os técnicos que auxiliaram a “implantação” se retiram dos municípios.

Os questionamentos podem se iniciar aí, no nascedouro da experiência: “implanta-se” aquilo que é “externo”... E as experiências organizativas locais, próprias de cada município, como foram tratadas? Até onde nossa observação e levantamento puderam conhecer, somente o município de Santana de Acaraú – que possui forte tradição de participação em Conselho Popular (aí conhecido como Conselhão) – exigiu negociações com a equipe de implantação dos CMDs. O CMDs, aí, é uma instância do Conselho de Representantes do Município<sup>2</sup>, este considerado o legítimo representante da sociedade local.

A motivação real que a iniciativa do governo do PSDB continha revelou-se no cotidiano das experiências “que funcionam”, como a de Baturité. Aqui ficou evidenciado que a intenção (proposta) de criar nos municípios um aparato institucional que tornasse transparentes as relações entre os executivos estadual e

<sup>1</sup> Não possuímos novos dados que nos permitam analisar a quarta gestão, que se iniciou em 1999.

<sup>2</sup> O Conselho de Santana de Acaraú foi analisado por Ivna de Holanda Pereira em sua dissertação de mestrado e constitui um registro valioso de experiência participativa na história do Ceará. (PEREIRA, Ivna de Holanda. A participação na Gestão Municipal. Fortaleza, UFC, 1995)

municipal foi parcialmente bem sucedida. A transparência se configuraria na medida em que fosse “implantado” o palco para se “falar” das políticas públicas. O que se verificou em Baturité foi a utilização desse espaço por ambas as esferas governamentais para fins de legitimação. Resta saber como os atores desempenharam o papel que lhes foi atribuído pelo governo social-democrata.

Examinemos agora o tratamento dado pelo CMDS à proposta deste governo de industrialização de municípios do interior, pois esta traz ingredientes opostos à aura de modernização ciosamente alimentada pelo *marketing* governamental. Com a oferta de mecanismos de políticas públicas, como isenções fiscais (renúncia fiscal) a empresas que buscassem possibilidades de investimentos lucrativos e com a implementação de programas governamentais que norteariam os repasses da esfera estadual à municipal, o governo cearense implementou sua proposta de modernizar o Estado, através da industrialização. A utilização desses mecanismos emprestou maior visibilidade à característica privatista do Estado brasileiro, que drena fundos públicos para interesses privados.

O quadro da “guerra fiscal” entre estados da Federação que vem sendo exposto pela mídia<sup>3</sup> nos dão indicação de que os interesses do capital têm sido privilegiados com a instalação de empresas em regiões que buscam se desenvolver. Mesmo que sejam considerados os empregos criados, as políticas ancoradas na renúncia fiscal têm contribuído decisivamente para a acumulação capitalista e não para a distribuição mais equitativa do fundo público

Situado em região serrana a menos de 100 Km da capital cearense, Baturité figura como um dos 44 municípios viabilizadores da “política de interiorização do desenvolvimento”. Para orientar sua ação, o governo estadual baseia-se em três estratégias: na promoção de melhorias das condições de infra-estrutura (estradas, eletrificação rural e urbana, telefonia); e, como assinalamos, na instituição de mecanismos que assegurem aos investidores isenções de tributos, créditos públicos e doação de terrenos de modo a tornar atrativas as áreas eleitas para investimentos industriais.

Às administrações municipais caberia a responsabilidade de cessão de terrenos, abrir mão de tributos e taxas de sua competência e realizar alguns investimentos; divulgação em âmbitos nacional e internacional das oportunidades oferecidas aos investidores (CENTRO JOSUÉ DE CASTRO, 1997:63 e 64).

Vemos então os dirigentes desse município empenhados na implementação de projetos originários da esfera estadual como o programa de dotação de infra-

estrutura para expansão industrial de Baturité. Tal programa prevê a realização de obras de saneamento, serviço de abastecimento de água, construção de conjuntos habitacionais. Um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano deve abarcar os projetos citados.

Na partilha de responsabilidades entre as duas esferas de governo cabe à estadual oferecer assessoria técnica, a dotação da maior parte de recursos e a administração das concorrências públicas. Ao governo municipal compete participar com recursos financeiros (entre 10 e 40%) e acompanhar a implantação dos projetos. Estes são projetos que indiscutivelmente atenderão parcelas necessitadas desses serviços. Porém, a ausência de discussão foi a metodologia utilizada pelos governos em questão para formular e implementar as políticas públicas acima relacionadas.

O processo que se desencadeou no Ceará, particularmente em Baturité a partir da política de industrialização do governo estadual citada acima, não pode ser caracterizado como “estabelecimento de modernas relações sociais”. A instalação da empresa Kao-Lin na região a partir das vantagens econômicas e financeiras oferecidas pode ilustrar a realidade da industrialização. Empresa do ramo de confecções e de máquinas de costura, a Kao-Lin organizou sua produção sob o sistema de cooperativas: instalou uma unidade gestora em Acarape, município vizinho de Baturité e cooperativas de produtores distribuídas em onze municípios da região do Maciço.

Em Baturité foram instaladas três cooperativas, contando cada uma delas com 35 trabalhadoras costureiras. A prefeitura municipal doou terreno para construção de galpões para treinamento de mão-de-obra, custeou esta construção e arcou com os custos do treinamento. Após 5 anos do início do programa, a Kao-Lin deixou de honrar seus compromissos com os trabalhadores- que, por sua vez, deveriam fornecer peças à empresa durante oito anos- retirando as máquinas de costuras, que ainda nem haviam sido pagas pelas costureiras cooperativadas; o pequeno número restante de trabalhadores foi deslocado, então, para o prédio da empresa em Acarape.

O resultado do empreendimento são galpões abandonados, o desemprego, as dívidas contraídas pelos trabalhadores “em cooperativa”, além de dúvidas acerca das relações de trabalho que foram pactuadas: os trabalhadores não se entendem como cooperativados nem como assalariados; resta o sentimento de espoliação e usurpação de direitos, embora não tenha havido ilegalidades.

A empresa simplesmente entendeu que o investimento não estava sendo rentável e resolveu trans-

<sup>3</sup> Em meados de 1998, ao ser entrevistado no Programa Roda Viva, da TV Cultura, o governador Tasso Jereissati se pronunciou favorável à guerra fiscal, pois entendia ser esta a única saída para reunir atrativos ao investimento industrial no Nordeste.

feri-lo para outro Estado (Maranhão)<sup>4</sup>. Estes elementos sugerem que o projeto de industrialização não se deu sob bases modernas – e aqui entende-se modernas como negociadas e públicas. Não há registro de negociação dessa proposta de industrialização com a sociedade civil organizada.

A “discussão” para a formação das “cooperativas” foi atropelada e apanhou participantes despreparados e não qualificados profissionalmente. E, mesmo após a criação do CMDS, que foi posterior a esse processo, não se discutiu o problema social resultante das condições autoritárias em que o processo foi instaurado. Assim, o desemprego, a espoliação e as identidades confusas gerados não foram objeto de preocupação tratado no espaço público, que deveria ser o cenário da negociação e da formulação de políticas públicas.

Não houve negociação. A exemplo do que ocorreu na guerra fiscal entre os estados, cuja regra básica é “quem oferece mais vantagens ao capital acaba sendo o vencedor na oferta do fundo público”<sup>5</sup>, assistimos também no Ceará ao processo predatório de recursos financeiros que mereceriam destinação compatível com as urgências que a tragédia social da região impõe. O governo municipal, por sua vez, no afã de oferecer oportunidade de trabalho aos seus municípios, concordou com os termos do governo estadual para a instalação da empresa. Vem, ainda, argumentando com o mesmo que se faz necessário o estabelecimento de projetos industriais na região para minimizar o quadro de desemprego e miséria.

Curiosamente, a própria prefeitura detém estudos que indicam que o município possui inequívoca vocação para o turismo, como toda a região serrana em que está situado e, em que pese a exigência de alguns anos para um redirecionamento de políticas públicas que atendam a tal vocação, nada se tem observado nesse sentido. Em resumo, a situação de quase indigência municipal acaba favorecendo condutas governamentais nada inovadoras – para dizermos o mínimo – ou modernas, que reproduzem velhas fórmulas da “sociedade do atraso”, não obstante as intenções e discursos modernizantes.

Um importante aspecto levantado por Luiza Erundina a partir de sua experiência como prefeita da

maior cidade brasileira, São Paulo, refere-se aos limites dos governos municipais – limite de poder político quando se relaciona com as outras esferas governamentais. “O município é a esfera do Estado mais esvaziada de poder, pois não tem poder econômico e, conseqüentemente, o seu poder político é limitado”. Os municípios ficam com a menor fatia do bolo orçamentário e, embora a Constituição de 1988 tenha-lhes assegurado autonomia política, “esta não lhes assegurou autonomia econômica, financeira e poder real para promover o desenvolvimento local”. Se antes os municípios gerenciavam e aplicavam cerca de 5% a 6% da receita pública, apenas a partir de 1988 passaram a deter uma fatia de 15% da mesma. Esse aumento aliviou as receitas municipais, porém elas são insuficientes para responder aos encargos repassados aos municípios, a pretexto da descentralização e da municipalização (ERUNDINA, 1996:13).

Os Conselhos aqui analisados expõem esse processo de “prefeiturização” a que estão submetidos os municípios brasileiros: transferem-se encargos e responsabilidades sem a correspondente transferência de recursos financeiros. Conseqüentemente, a experiência de participação não alcança um verdadeiro questionamento do poder local. Quando muito, consegue questionar o autoritarismo de ambas as esferas, em especial a estadual.

É oportuno, então, indagar sobre os qualificativos de uma gestão pública moderna. Houve transparência no processo examinado? Foi um processo democrático, baseado no fortalecimento dos espaços públicos de negociação; ou propiciador de acesso às informações sobre a política governamental? Foi eficiente, no sentido de oferecer oportunidades de empregos não precários? Possibilitou real desenvolvimento da região? E quanto aos valores éticos, pode-se dizer que foram estimulados, respaldando-se no respeito às individualidades e na solidariedade?

A participação..... A participação neste episódio não entrou em cena. Tal quadro remete nossa reflexão para os escritos de José de Souza Martins, para o qual a modernização capitalista no Brasil alcança apenas a fachada; somos uma sociedade “barroca”, “de fachadas” (MARTINS, 1991:22); e o que se es-

<sup>4</sup> Em meados de Junho de 1998, a oposição ao governo do Ceará (PT e PSB) denunciou as experiências de cooperativas nos moldes aqui apresentados. No entanto, ainda não possuímos dados sobre os desdobramentos de tais denúncias.

<sup>5</sup> Os resultados nefastos do Plano Real – baseado em âncora cambial sobrevalorizada (dólar) e na política de juros altos para captação de reservas, com vistas ao pagamento da dívida externa – vêm sendo expostos por ocasião da guerra fiscal entre os estados da Federação. Recentemente, o governo do Rio Grande do Sul (PT) tem sido questionado e/ou apoiado por alguns setores da sociedade e por outros, interpelado em decorrência de sua postura contrária ao fomento da guerra fiscal. Tal governo decidiu não atender às cláusulas do acordo firmado pela gestão anterior (PMDB) com a montadora Ford, que beneficiariam a empresa com o montante de aproximadamente R\$470 milhões para iniciar suas atividades no estado. Entende o governo petista recém-eleito que, se cumprisse tal acordo, este se efetivaria com recursos retirados de outras rubricas do orçamento estadual e comprometeria as prioridades governamentais – saúde, educação, agricultura familiar e pequenos e médios negócios. O governo montou outra proposta para instalação da Ford no estado, mas esta não concordou com os termos, e, segundo o governo gaúcho, abandonou as negociações. Nesse ínterim, o governador de Pernambuco já acenava com facilidades de investimento (ver Folha de S. Paulo, de 04/05/99, Caderno 4, p.2, e entrevista de Olívio Dutra no Programa Roda Viva, da TV Cultura, de 10/05/99).

conde por trás das aparências do moderno é o passado no qual “a sociedade civil não é senão esboço num sistema político em que, de muitos modos, a sociedade está dominada pelo Estado. E Estado baseado em relações políticas extremamente atrasadas, como as do clientelismo e da dominação tradicional de base patrimonial, do oligarquismo” (MARTINS, 1994:13).

### **A Participação nos Conselhos Municipais: Conquista da Sociedade Civil e Ocupação de Espaços Ofertados pelo Estado**

Estudos recentes dão indicação da emergência de um processo de construção da cidadania fincada na luta por direitos. A cidadania ganhou espaço na sociedade brasileira e a entendemos na perspectiva de DAGNINO (1994) como uma noção que expressa e responde hoje a um conjunto de interesses, desejos e aspirações de uma parte significativa da sociedade, mas que não se confunde com toda a sociedade.

Falamos aqui de setores que vêm se organizando há décadas, num movimento de avanços e dispersões, de aparições e saídas do cenário político; sociedade civil que, distinta do Estado, é constituída de associações, partidos, instituições alternativas e formas variadas de expressão de interesses coletivos.

Em Baturité, a sociedade civil vem se constituindo em um campo de manifestações da cultura política local, um espaço propositivo de uma performance nova, respaldada na afirmação dos direitos da cidadania. Situada em uma região na qual tradicionalmente as elites dominantes ocupam a cena política há séculos, Baturité não difere substancialmente de outros municípios nordestinos.

Possui, porém, a particularidade de conter um movimento social ativo, não obstante as adversidades das condições materiais de existência: um alto índice de desemprego (ou falta de oportunidades de trabalho), baixíssimo nível de renda da população, elevado índice de domicílios sem acesso a saneamento básico e a outros bens e serviços sociais, além das atividades agrícolas instáveis e uma estrutura produtiva pouco diversificada, com predominância de indústrias produtoras de bens de consumo não-duráveis e em processo de estagnação (CENTRO JOSUÉ DE CASTRO, 1997:52-63).

Estas adversidades constituem aquilo que Oliveira chama de “inequívocos resultados de uma ausência de uma esfera pública e, exatamente, ao contrário do que apregoam os neoliberais, da ausência do poder regulador do Estado sobre os mecanismos do mercado, ou especificando melhor, o público se privatiza apenas numa direção...” (OLIVEIRA, 1998:82).

No Ceará, a discussão sobre a formação de conselhos populares deu-se em 1985 com a eleição de um

governo petista para a capital do estado. A concretização dos mesmos não se viabilizou. Dez anos depois, eles retornam à cena, desta vez para compor o próprio modelo de governar do PSDB no Estado.

Vale ressaltar que surgem como instrumento de gestão democrática de um governo originado das elites empresariais, naturalmente sem tradição no movimento popular. A partir de 1989, em Santana de Acaraú, ao norte do Estado, e em Icapuí, a leste, emergem experiências de gestão participativa a partir de iniciativas dos governos municipais eleitos sob as legendas do PSB e do PT, respectivamente.

Cabe aqui retomar o significado de participação. A mera “implantação” e o funcionamento formal de conselhos têm por si só o atributo da participação da sociedade na gestão pública? Nossa compreensão de participação abrange não somente a participação formal eleitoral abraçada pela visão clássica liberal. Participação política, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é uma forma de vida que abrange as esferas econômica, social e política e pode se efetivar de diversas formas e em muitos níveis (PNUD, 1993).

Participa-se para tentar influir ou partilhar de decisões referentes à coletividade e “participação cidadã” é um termo adequado para dar à participação um significado mais abrangente, que ultrapasse interesses econômicos e “incorpore valores éticos, traduzidos em procedimentos transparentes, definidos coletivamente”. Desta forma, deve ser entendida como um “processo complexo em que atores se estruturam em espaços públicos, formais ou não, e aí se confrontam, negociam e formam opinião a respeito de questões de interesse coletivo apresentadas aos poderes do Estado” (TEIXEIRA, 1995).

Todo esse processo supõe a existência de canais e instrumentos de mediação e interlocução, a organização autônoma dos diversos segmentos, a capacitação dos diversos atores e a constituição de espaços públicos nos quais formulem suas demandas e se reconheçam como tais. (Idem, 1995). Este enfoque nos permite analisar os conselhos como espaços públicos **em processo de estruturação formal** que encerram possibilidades de contribuir para a emergência de uma esfera pública que “mesmo nos limites do Estado classista, nega à burguesia a propriedade do Estado e sua dominação exclusiva” (OLIVEIRA, 1998:31).

Baturité possui a singularidade de ter em funcionamento, além do CMDS, instituído a partir da iniciativa do governo estadual, o CMA (Conselho Municipal de Administração), proposto pelo governo municipal. A história da organização social em Baturité em conselhos é anterior à gestão atual. Data de fins dos anos oitenta, quando então foi eleito o atual prefeito, ligado ao PSB, com o apoio de comunidades rurais e urbanas, organizadas em Associações Comunitárias de Produ-

tores Rurais e Comunidades Eclesiais de Base, além do Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

Dados levantados em 1997 indicam que já em 1994 coexistiam aí diversas formas organizativas com bases sociais heterogêneas. Há registro de existência de 21 associações de classe, dentre estas a Associação dos Microempresários, Associação dos Servidores Municipais e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

Outras formas associativas existentes – como cerca de 62 associações (comunitárias de moradores e de trabalhadores rurais) e uma Federação das Associações, que congrega 37 dessas associações – compõem o cenário de organização que, embora contenha debilidades, divergências e contradições, não sendo, portanto, um pólo de virtudes unicamente centrado na solidariedade, indica possibilidades de estruturação de um movimento mais encorpado em direção à construção da cidadania.

No que se refere à articulação entre as associações, a criação da Federação das Associações Comunitárias e de Moradores de Baturité que abrange as populações rural e urbana veio dar maior qualidade aos esforços da participação cidadã.

Após a promulgação da Constituição de 1988, os Conselhos Setoriais, como o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal de Educação e Conselho Municipal de Trabalho, vieram ampliar a diversidade de mecanismos de participação no município. O funcionamento destes espaços públicos é irregular, a exemplo de outras formas de organização ou instituições das quais faz parte a sociedade civil.

Avaliamos que tal irregularidade, embora preocupante, é própria daquilo que podemos denominar “movimento social”: desejos, interesses e possibilidades que, ao se formalizarem em entidades ou instituições, perdem o vigor e a criatividade que lhes são característicos, como que engessados em exigências burocráticas. Avaliamos, igualmente, que as precariedades materiais expressas na pobreza da população rural, principal protagonista da vida dos Conselhos, contribuem sobremaneira para as debilidades da participação social no município.

A experiência de participação na gestão municipal de 1988 a 1991 de quase todas as organizações populares de Baturité no CMA pareceu-nos bastante promissora naquele sentido apontado anteriormente: da construção de espaços públicos e de elaboração de uma nova cultura política baseada, agora, na publicização do Estado. Entretanto, revelou-se limitada, não ultrapassando os marcos de uma relação entre a sociedade que, fora do Estado, reivindica benefícios às suas comunidades; e um Estado que se prostra na condição de provedor. O processo de participação nesse período foi marcado por voluntarismo e improvisações por parte do governo municipal, esfor-

çando-se este para dar concretude ao slogan “Transparência e Participação Popular”.

O levantamento histórico do CMA indica que este funcionava como fórum restrito à participação das camadas populares, não abrigando representantes de outros setores sociais como os comerciantes e as classes médias. O resultado prático dos encontros de então foi a efetivação de alguns esforços da prefeitura de atendimento àquelas camadas, tais como: construção de moradias, serviços de eletrificação, água, postos de saúde, etc. Embora o acesso do cidadão aos serviços municipais pudesse ser viabilizado pela sua participação, esse conselho não foi o único mecanismo utilizado, pois os tradicionais recursos, como vereadores e cabos eleitorais para a intermediação de favores, foram simultaneamente buscados.

Os socialistas inequivocamente se empenharam em “administrar com as comunidades”. Porém, o resultado prático não garantiu a reeleição do prefeito, que só retornaria em 1997. O novo prefeito não deu continuidade ao CMA, e este, entregue às organizações populares, não teve sustentação como fórum que estas mesmas ajudaram a construir.

Em meados de 1995, a gestão municipal resolveu criar o CMDS, atendendo à “orientação” do governo estadual, que se revelou verdadeira imposição desta esfera para que os repasses de recursos se concretizassem. Com a reeleição e posse do prefeito do PSB, em 1997, o CMA foi recriado e, curiosamente, o CMDS que havia sido criado pelo governo municipal anterior foi mantido, passando a configurar um cenário de participação, no qual dois espaços institucionalizados receberam atribuições da mesma natureza, porém discutindo políticas específicas. A partir deste fato, porém, pode-se formular a indagação seguinte: Por que o CMDS foi mantido, se já existia a experiência anterior do CMA?

A fragilidade do CMA, já apontada e que sequer garantiu a reeleição do prefeito do PSB, nos oferece indicações de que não foi eficaz: não atendeu satisfatoriamente aos objetivos de democratização da gestão e principalmente não cumpriu as exigências da sociedade no atendimento das demandas sociais. Da análise de alguns depoimentos depreende-se que o clientelismo foi – assim como a participação – um expediente ao qual a população e o prefeito (e seu *staff*) “tiveram que recorrer”.

Com base em avaliação semelhante, a administração municipal recém-eleita decidiu refundar o CMA, com estruturação mais aprimorada em termos de participação. Porém, como o CMDS já estava em funcionamento e tratando das políticas referentes ao Projeto São José, avaliou-se que extingui-lo não seria politicamente acertado. Por quê? Segundo membros da própria equipe da administração municipal, não se deveria correr o risco de melindrar as relações entre os governos municipal e estadual.

Assim, para nós foi ficando clara a imposição a que fora submetida a esfera municipal para não perder os recursos do fundo público que a esfera estadual repassaria, se esta fosse “discutida” no CMDS. Os depoimentos revelam que a Secretária de Ação Social do município, esposa do prefeito, foi a mais ardorosa defensora da manutenção desse Conselho, com base na preocupação acima exposta – não criar constrangimentos entre as esferas governamentais. Em seguida, esta secretária veio a acumular ao seu cargo a função de Presidente do CMDS.

### **A estrutura e a agenda temática do CMA e do CMDS**

A nova versão do CMA partiu da divisão do município em 11 regiões, cada uma composta de cinco a seis localidades. Pensando em avançar cada vez mais no sistema representativo, a prefeitura criou os Conselhos Regionais de Comunidades, compostos por representantes de cada categoria social existente no local: aí são eleitos os representantes para o CMA após discussão de cada categoria com o prefeito durante todo um dia. Cada região possui três representantes – um titular e dois suplentes – compondo um total de 33 representantes que participam das reuniões mensais juntamente com outros membros, como vereadores, secretariado e prefeito, com direito a voz e apenas os 11 titulares com direito a voto.

No CMA discute-se todos os problemas específicos das regiões – saúde, obras, educação – e o secretariado se coloca como ouvinte e como solução dos mesmos. Este foi instituído como sistema de participação possuindo competências legais atribuídas pelo prefeito e aprovadas na Câmara de Vereadores. Desfruta, assim, de uma imagem muito positiva junto àquele e à sua equipe.

O CMDS, como já dissemos, foi implantado em 1995, na gestão do prefeito anterior, da coligação PDT-PSDB. A maioria das comunidades de Baturité participou do ato de fundação através de suas associações, principalmente as situadas na zona rural. Desde sua implantação, o CMDS apresenta dificuldade para aglutinar outros setores sociais que não os populares e, segundo proposta governamental, o conselho deveria contar com a participação de todo o espectro social do município.

Este conselho não se estruturou baseado em regiões do município, como fez o CMA. Sua principal base social reside nas associações comunitárias, em especial da zona rural. Até o período em que observamos suas atividades, em dezembro de 1997, freqüentaram regularmente seus encontros mensais representantes de aproximadamente 30 associações comunitárias, chegando em algumas ocasiões, a atingir a participação de 70 a 80 pessoas, número de par-

ticipantes maior do que o de representantes. Além destas associações, têm assento no CMDS um representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), um da Câmara de Vereadores e outro da Associação Comercial de Baturité. Saliente-se, porém, que os setores que expressam efetivo compromisso com as atividades do CMDS têm sido o STR e as Associações Comunitárias, parte delas também representada pela Federação das Associações Comunitárias e de Moradores de Baturité.

Em que pese o discurso compromissado dos funcionários representantes da prefeitura nos Conselhos, com o efetivo funcionamento dos mesmos, revela-se nessa participação um certo tecnicismo ou burocratismo. Este se evidencia quando se detecta desconhecimento dos processos históricos, ou seja, aquele técnico que participa do CMDS não detém informações sobre o CMA e vice-versa. Assim, a inserção mais orgânica ou competente e efetivamente compromissada não se realiza.

No CMA discute-se questões relativas à saúde, educação e assistência social. Questões mais relacionadas a políticas públicas que tratem da infra-estrutura produtiva (construção de pontes, irrigação, eletrificação, construção de moradias, etc.) fazem parte da agenda do CMDS. É neste último que se percebe um esforço maior de freqüência por parte dos Conselheiros e de presença da própria prefeitura municipal.

O CMDS, assim como o CMA, tem junto ao prefeito grande prestígio, o qual pode ser detectado na presença sistemática deste em reuniões mensais do Conselho, embora sem exercer o direito de voto. A ausência da equipe do governo municipal nas reuniões dos conselhos – particularmente o secretariado – é constantemente alvo de comentários e reclamações, pois os Conselheiros entendem que a participação do mesmo poderia agilizar o encaminhamento de algumas questões.

### **Como se efetiva a participação**

Quem fala? O que fala? O que não se fala? Estas são perguntas básicas para avaliarmos a qualidade de um processo participativo. Em ambos os conselhos falam, principalmente, os camponeses (pequenos proprietários, trabalhadores rurais sem terra que pagam renda para produzir e sobreviver), os trabalhadores que deixaram o trabalho na agricultura e vivem nas “pontas de ruas” da cidade, habitando os bairros populares. Ganha voz o morador desses bairros que desenvolve pequenas atividades, biscates; ouvem-se professores rurais, donas-de-casa, dirigentes sindicais e um iniciante do MST local.

A participação nos pareceu mais ativa no CMDS. O que ouvimos dos Conselheiros? Ouvimos falas que buscam entender o que propõe o governo,

quando, no Projeto S. José<sup>6</sup>, a prioridade já estabelecida “lá em cima” é dada à eletrificação rural. “*Será que é porque vai haver privatizações?*” – pergunta um deles. “*Por que não priorizaram a reforma agrária?*” – pergunta outro.

Embora a afirmação de um conselheiro seja procedente quando opina que “*eletrificação rural é prioridade não decidida nas comunidades, portanto, não há participação porque não se decide sobre o orçamento municipal*” indicando uma insatisfação com o processo, os conselheiros freqüentam com regularidade as reuniões e as discussões continuam, a reboque das definições do Projeto S. José. Mas resvalam também e impreterivelmente para o problema da seca. O governo estadual não é poupado de críticas. Reivindicam os conselheiros que sua proposta para o enfrentamento do flagelo seja merecedora de análise pelo governo estadual. Tecem críticas sobre a incompetência e o descaso do governo social-democrata de Tasso Jereissati no tratamento dessa questão; afinal, foi uma seca anunciada...

A votação de projetos de infra-estrutura previstos no Projeto São José ocorre a cada reunião, na qual um ritual se estabelece: os conselheiros, na condição de atores desempenhando o papel de delegados da vontade coletiva, carregados de emocionalidade, defendem e argumentam a necessidade de aprovação do “projeto de sua comunidade”; solicitam uns aos outros o voto para o seu projeto. Mas o que é “o projeto” do qual tanto se fala nos encontros do CMDS? O projeto é uma peça formal que atende à necessidade de institucionalização da parceria proposta pelo “modelo de gestão participativa” do PSDB.

Na realidade, a definição de prioridades concentra-se no poder estadual, que termina por atribuir ao CMDS o papel de mero instrumento de formalização racional de políticas públicas, aparentemente retirando-lhes os traços clientelistas do passado, e, assim, dando a impessoalidade apresentada como a marca característica do “Governo das Mudanças”. As comunidades colocam no papel os seus interesses e demandas, elaborando, então, os tais projetos. A participação no CMDS significa uma possibilidade de utilização de um canal que direcione essas demandas ao governos municipal e estadual; a um mundo que lhes escapa do conhecimento e do trânsito; um mundo que é de fora, que se situa nas secretarias, nos escritórios governamentais e na figura do governador.

Essa formulação de projetos pelas comunidades, atendendo às exigências e normas técnicas das

agências governamentais constitui a senha para se barganhar recursos financeiros. O que nos sugere que o governo estadual pretende, desta forma, alcançar a execução de determinadas políticas, por ele definidas como prioritárias, mas que carregue a “grife” da democracia associativa ou participativa, exercida em detrimento da tradicional prática do clientelismo. As associações surgem então, em um primeiro momento, como a institucionalização do espaço de negociação previsto no “modelo de gestão participativa”.

Nas reuniões do CMDS, o Prefeito e os Secretários expõem as condições financeiras da prefeitura, sugerem como captar recursos para empreendimentos municipais, relatam as dificuldades orçamentárias, enfim, de certa forma, tornam mais acessíveis aos munícipes, as informações que a gestão municipal possui sobre as políticas que lhes dizem respeito. E ouvem dos Conselheiros presentes as reclamações e críticas à administração municipal; discutem as reivindicações; aliam-se a estes, quando dirigem suas críticas ao governo estadual. E justificam-se, quando interpelados pelos conselheiros sobre a demora de encaminhamentos ou a falta de recursos para atender a determinada demanda, dizendo-se premidos pelas circunstâncias de penúria que abrangem todos os municípios brasileiros. Afirmam e reafirmam o “compromisso” do prefeito com as comunidades e a justiça social.

Porém, como concretizar o compromisso com a efetiva participação senão formulando políticas públicas e definindo prioridades nos espaços públicos?

As instituições brasileiras foram talhadas no padrão clientelístico e autoritário e as experiências que incorporam propostas democráticas vivenciam as tensões entre o autoritarismo e a autonomia democrática, entre o público e o privado, entre o atrasado e o moderno.

Assim, para a “vontade política” se expressar em espaços públicos, ela deve dizer a que veio e os participantes devem desempenhar seu papel inquirindo os governantes, emitindo suas opiniões acerca dos temas em pauta, inserindo, de alguma forma, a sua vontade na agenda do governo. Entendemos que este movimento configura um primeiro passo para a publicização do Estado privatizado pelas oligarquias.

Avaliamos que este processo vem sendo ensaiado pela experiência dos Conselhos aqui analisada. Não se verifica, porém, uma autêntica co-gestão, esta compreendida como partilha de poder. A sociedade civil aqui não é “gelatinosa” (COUTINHO, 1981); porém, não se vem configurando um processo mais amadurecido como ao que pudemos assistir com o

<sup>6</sup> O Projeto São José (Projeto de Combate à Pobreza Rural no Ceará) foi instituído em 1995 com o objetivo de possibilitar às populações mais pobres o acesso às atividades de geração de renda e emprego prevendo a implantação de serviços sociais básicos e de infra-estrutura. A estratégia de atuação prevê repasse de recursos financeiros não reembolsáveis às comunidades organizadas em associações. A descentralização das atividades de acompanhamento, supervisão e avaliação constituem tarefas da Comissão Comunitária do São José e do Conselho Municipal do Desenvolvimento Sustentável.

Orçamento Participativo em Porto Alegre (POZZOBON, 1998). Mesmo este pode sofrer questionamentos considerando que a iniciativa partiu do executivo municipal e não da sociedade civil.

A transparência constitui um dos legados maiores que as experiências do CMDS e do CMA podem deixar aos munícipes, abrindo a possibilidade de construção de uma esfera pública que atravessa as fronteiras do Estado e amplia os espaços da sociedade civil e desse mesmo Estado.

Vivencia-se em Baturité um processo democrático que não superou, porém, a “prefeiturização”, fenômeno da descentralização como mero repasse de responsabilidades para a esfera dos municípios sem os devidos instrumentos para um desempenho satisfatório (ANDRADE, 1996). Ademais, com ressalvas, pode-se dizer que o processo se repete no âmbito municipal quando a prefeitura repassa para as comunidades as atribuições que lhe compete, configurando o que poderíamos denominar “comunitarização”. A descentralização parece descer em escala de atribuições e não de distribuição de poderes.

Analisando a dinâmica dos Conselhos, obtivemos um número maior de indicações acerca das reais intenções do governo estadual do PSDB. Perguntamos, então: A experiência resultante da implementação da social-democracia manteve-se presa aos marcos governamentais?

Em que pesem as circunstâncias orçamentárias e fiscais adversas, nas quais se encontram as municipalidades, a “escola de cidadania” que se instituiu nos espaços públicos aqui analisados constitui o maior legado e conquista da experiência de Conselhos em Baturité. “Aprende-se a votar, votando”. (BENEVIDES, 1994).

A cidadania consubstancia-se na prática, no aprendizado que a experiência propicia e que pode, inclusive, superar o discurso edulcorado da social-democracia tupiniquim. Os Conselhos funcionam como instâncias favoráveis ao exercício da democracia semidireta, servindo como mecanismo corretivo necessário à representação delegada pelo voto. O aprendizado tem aí terreno fértil para amadurecer.

A evidência da pouca capacitação política e técnica da sociedade civil organizada – e que exige atenção e cuidado das lideranças e assessorias, sob pena de permanecer à mercê de tecnicismos e espertezas políticas – não nos impede de reconhecer a importância do aprendizado da fala enquanto significação, uma fala valorizada quando observamos que a ausência das reuniões dos Conselhos é impensável. “Ninguém pode perder a reunião, porque senão perde”, diz um conselheiro. E diz outro: “Eu não sabia nada, não conhecia nada, não dizia nada. Aí foi indo, foi indo, e um dia aquela palavra veio”. (CENTRO JOSUÉ DE CASTRO, 1197:105).

Este aprendizado de “cidadania ativa” é o elemento mais importante do significado de participação da sociedade civil. Já na participação dos governos estadual e municipal, evidenciou-se o significado da busca da legitimação. Embora a construção de uma esfera pública esteja apontada, confessemos, os cidadãos voltam para casa com a sensação de que a participação ainda é pouco frutífera e um cansaço enorme toma conta de seus corpos e vontades...

Mas, observando estes cidadãos com olhar otimista, fora de seus lares privados e levantando seus braços em momentos de votação, discordando, indicando algum tipo de negociação, conversando com os “iguais” nos horários da merenda, não conseguimos conter a vontade da especulação, da conjectura: se não estivessem participando dos Conselhos aqui analisados, como estariam relacionando-se com as esferas estatais? Estariam em suas casas esperando “benefícios do governo” ou estariam construindo formas mais genuínas e autônomas de participação?

Olho cá, com vontades de utopias e de alternativas democráticas, e não me deixo abater. Como num filme, braços se levantam solicitando a inscrição para a fala, emudecida tanto tempo por autoritarismos; falas de rostos que discordam, cujas aspirações e identidades querem se tornar visíveis e que se façam valer.

Avalio que a experiência resultante não é, em primeiro lugar, a exata proposta do governo estadual. Em segundo, não atende igualmente às exigências de participação que a sociedade civil de Baturité gostaria de alcançar, se considerarmos as urgentes e profundas mudanças que necessitam os munícipes. O que resulta mesmo é uma “terceira coisa”, a proposta vivida, com erros e acertos. Porém, ninguém sai imune a uma experiência como essa. Algo do passado se quebrou? E, quando “algo” se rompe, é porque “algo” já estava se gestando... O que posso concluir é que, embora os Conselhos Municipais pareçam ineficientes para uma mudança substancial das condições de existência nas pequenas cidades do Nordeste, podem ser vistos como móvel desencadeador de um processo de elaboração de uma cultura em que o público é um valor, assim como a democracia.

## BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de *Descentralização e Poder Municipal no Nordeste: Os Dois Lados da Nova Moeda*. Caxambu, ANPOCS, 1996.
- BENEVIDES, Maria Victória *Cidadania e Democracia*. *Lua Nova*, n. 33, 1994, p. 5-16.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. A. *Participação Social no Brasil Hoje*. In *Polis*, 1992 (Série Papers, 2).

- CENTRO JOSUÉ DE CASTRO *Gestão Municipal e Políticas Públicas: Estudos de Casos no Ceará*. Fortaleza, Centro Josué de Castro/ Universidade Federal do Ceará, 1997.
- COUTINHO, Carlos Nelson *Gramsci*. Porto Alegre, LP&M, 1981.
- DAGNINO, Evelina (org). *Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania. Anos Noventa: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1994.
- ERUNDINA, Luiza *Desenvolvimento Social e a Participação da Sociedade Local na Gestão Pública Municipal*. Fórum Nacional de Participação Popular das Administrações Municipais, nº 2, 1996, p. 9-16.
- FOLHA DE S. PAULO, Caderno 04-05-1999, p. 2, c.4
- JEREISSATI, Tasso Ribeiro *Discurso de Posse do Governo do Ceará*. Fortaleza, 1995.
- MARTINS, José de Souza *A Chegada do Estranho*. São Paulo, Hucitec, 1991, cap 1, p. 15-26.
- \_\_\_\_\_. *O Poder do Atraso: Ensaio de Sociologia da História Lenta*. São Paulo, Hucitec, 1994.
- OLIVEIRA, Francisco de *Os Direitos do Antivalor: A Economia Política da Hegemonia Imperfeita*. São Paulo, Vozes, 1998.
- \_\_\_\_\_. Neoliberalismo à Brasileira. In: Emir Sader e Pablo Gentili (org.) *Pós-neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. São Paulo, Paz e Terra, 1995.
- PEREIRA, Ivna de Holanda *A Participação Popular na Gestão Municipal*. (Dissertação de Mestrado) Fortaleza, Universidade Federal do Ceará/ Faculdade de Educação, 1995.
- PEREIRA, Sônia *Os Movimentos Sociais e a Construção de uma Nova Noção de Cidadania, Direitos e Democracia: Gestão Pública e Participação Popular* (Projeto de Pesquisa) Fortaleza, Universidade Federal do Ceará/Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1998.
- PNUD. Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo. Participação Popular. *Relatório de Desenvolvimento Humano*, 1994: cap. 2, p. 25-35.
- POZZOBON, Regina Maria *Os Desafios da Gestão Democrática: Porto Alegre - 1993/1996*. São Paulo/ Recife, Instituto Pólis/ Centro Josué de Castro, 1998.
- RAICHELIS, Raquel *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social*. São Paulo, Cortez, 1998.
- TEIXEIRA, Elenaldo *Sociedade Civil e Espaço Público: Uma Experiência de Participação do Cidadão no Poder Local*. 1995.
- TV CULTURA *Programa Roda Viva*, de 10/05/1999. Entrevista com Olívio Dutra, Governador do Rio Grande do Sul.
- WANDERLEY, Luiz Eduardo W. *Participação Popular: Poder Local e Conselhos. São Paulo em Perspectiva*. Abr. Jun.1991, v. 5, nº 2, p. 23-30.