



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

– Dissertação de Mestrado –

**O QUE SE DIZ E O QUE SE FAZ EM NOME DA
PARTICIPAÇÃO: CONSELHÃO SANTANA DO ACARAÚ - CE**



AUTOR: CLÓDSON DOS SANTOS SILVA

ORIENTADORA: IRLYS ALENCAR F. BARREIRA

**Fortaleza
Agosto de 2004.**

CLÓDSON DOS SANTOS SILVA

O QUE SE DIZ E O QUE SE FAZ EM NOME DA PARTICIPAÇÃO: CONSELHÃO SANTANA DO ACARAÚ - CE

**Dissertação apresentada à
Universidade Federal do Ceará
como requisito parcial para a
obtenção do grau de mestre em
sociologia.**

Banca Examinadora

Dra. Irllys Alencar F. Barreira (Orientadora)

Dra. Sônia Pereira (UFC)

Dr. Geovani Jacó de Freitas (UECE)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
CAPÍTULO I	
“PARTICIPAÇÃO”, UMA BANDEIRA LEVANTADA POR MUITOS	17
1.1 Democracia Participativa & Democracia Representativa	20
1.2 Avaliação e desenho institucional	25
1.3 O que se diz e o que se faz em nome da Participação	32
CAPÍTULO II	
A EXPERIÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO EM SANTANA DO ACARAÚ	36
2.1 Como surge o discurso da “participação”	39
2.2 Construindo canais “participativos”	46
2.3 Desenho Institucional do Conselho	51
2.4 O Público que frequenta o Conselho	58
CAPÍTULO III	
AS NUANÇAS DA PARTICIPAÇÃO	61
3.1 A dimensão ritual do Conselho	68
3.2 O Poder da Fala	75
CAPÍTULO IV	
O CONSELHÃO E AS “AUTORIDADES”	86
4.1 O discurso da Participação como ruptura	88
4.2 Mostrando o trabalho feito: discurso da eficiência	94
4.3 Relação do Conselho com o Poder Legislativo Local	100
4.4 Acirramento na disputa política local	104
4.5 Política é coisa de político?	108
CONSIDERAÇÕES FINAIS	113
BIBLIOGRAFIA	118
ANEXOS	123

RELAÇÃO DE ANEXOS

Anexo I Mapa de Santana do Acaraú	123
Anexo II Relação de Associações por Zona Administrativa	124
Anexo III Lista de Prefeitos de Santana do Acaraú a partir de 1958	127
Anexo IV Relação das Entrevistas	128
Anexo V Fotos de logotipos em Santana do Acaraú	131
Anexo VI Fotos de Painéis e do Espaço de Compreensão Municipal.....	132
Anexo VII Fotos de Reuniões do Conselhão em 1990.....	133
Anexo VIII Fotos da Entrega do Termo de Compromisso Conjunto	134
Anexo IX Fotos de Reuniões do Conselhão no Famol Clube	135
Anexo X Fotos de Reuniões no Centro Comunitário.....	136
Anexo XI Fotos de Agricultores no Momento das Comunidades.....	137
Anexo XII Fotos de Agricultores no Momento das Comunidades.....	138

RESUMO

Nos últimos anos, cresceu o número de experiências de gestão reconhecidas ou auto-intituladas como "participativas" nos municípios brasileiros (consultas à população, conselhos, orçamento participativo etc.). O termo "participação" ganhou espaço na mídia, nos discursos de políticos e nas agências multilaterais internacionais. Contudo, o uso generalizado deste termo acabou desprovendo-o de qualquer conteúdo explicativo preciso. A diversidade de formas e segmentos sociais e políticos envolvidos nessas experiências exigem uma compreensão mais detalhada de casos específicos. Este trabalho versa sobre a experiência de Santana do Acaraú - Ceará. O *locus* desta pesquisa é um fórum conhecido popularmente como Conselhão, que acontece naquele município desde 1990. Esta pesquisa procurou evitar uma definição rígida e absoluta da participação. De acordo com a perspectiva interpretativa adotada, compreender o que é a "participação" não é algo que pode ser antecipado. Neste trabalho a noção de participação é etnográfica, isto é, apreendida pelo pesquisador em campo junto ao grupo observado. A "participação" ou o local em que ela se materializa - Conselhão, não se caracterizaram pela ausência de racionalidade ou pela falta de uma relação instrumental entre meios e fins. Estes são critérios que remetem a análise de diagnósticos que tomam a percepção dos analistas como uma medida universal.

ABSTRACT

The number of public management experiences in Brazilian cities that has been called “participative” (councils, participative budget, etc...) has grown in the last years. “Participation” has occupied more space in media, in political speeches, and in international multilateral agencies. However, overuse of this term caused the lack of any precise explicative content. There are so many social and political factions involved in these experiences that a detailed study of each specific case of the so-called “participation” is required. This work is about the case of Santana do Acaraú, an municipality localized in Ceará, a Brazilian state. The research *locus* is a council established in 1990, and popularly known as *Conselhão* (big council). I tried to avoid a close and rigid conception of participation, and adopted an interpretative perspective. “Participation” is understood in this dissertation as something that cannot be taken as given before real actions happen. The idea of participation here is an ethnographic one, that is, it is apprehended by the researcher in the field, with the observed group. People's participation in the *Conselhão* is not due to an altruistic lack of rationality. There is an instrumental relationship between means and goals of different participants. I use these criteria to analyze other works whose authors used their own values to enunciate their diagnostics.

AGRADECIMENTOS

Especial agradecimento a minha orientadora Irllys Barreira, primeiramente pelo convite para integrar o grupo de pesquisa *Gestão municipal e formas de participação popular*. Foi a partir desta pesquisa que entrei em contato com a experiência de Santana do Acaraú, *locus* desta dissertação. Sempre atenciosa e aberta ao diálogo estimulante durante as fases de realização desta dissertação. Sou grato também a Professora Auxiliadora Lemenhe e aos amigos, Danyelle Nilin e Lindomar que trabalharam comigo nesse grupo de pesquisa. O longo percurso que fiz da elaboração do projeto de pesquisa a confecção desta dissertação não teria sido possível sem o auxílio de alguns amigos que não me faltaram nas horas mais difíceis dessa empreitada. Dentre eles, quero agradecer Lindomar, Marcos Antonio, Paulo Monteiro e Patrício, pessoas que leram e apresentaram sugestões aos textos preliminares, valeu pela solidariedade. Não poderia esquecer das professoras Lea Carvalho e Sônia Pereira que participaram da defesa do projeto desta pesquisa fazendo críticas e sugestões, contribuindo assim para maior qualidade deste trabalho. Quero manifestar minha gratidão a todos aqueles munícipes santanenses, natos ou de coração, que colaboraram com entrevistas e conversas informais. Em especial agradeço aos protagonistas do Conselhão, “homens simples”, agricultores que participam da política através das formas próprias, por eles encontradas, ocupando espaços criados a partir do Conselhão. Particularmente ao casal Chico Guedes e Ivna Pereira que presentearam com cópias de seu arquivo pessoal de fotos e documentos. A seu Batista e sua esposa pelas longas horas de conversas sobre a história política de Santana do Acaraú. A Manoelzinho Canafistula que me cedeu materiais hemerográficos. Agradeço também ao artista plástico Audifax Rios que gentilmente confeccionou as gravuras que ilustram a capa desta dissertação. Não poderia me esquecer da Diretoria do Sindicato dos Agricultores, da Câmara de vereadores de Santana do Acaraú e da Diretoria do Conselhão. Agradeço aos meus pais, Newta e Marcelo, que mesmo do outro lado do país sempre me apoiaram. A Helen que acreditou em mim nos momentos mais difíceis, seu apoio foi vital. A Pretinha pela companhia. Ressalto ainda o apoio financeiro do CNPq, que me concedeu uma bolsa de estudo durante vinte quatro meses.

[A] Audifax-mai 04

INTRODUÇÃO

Meu interesse pela temática da participação iniciou-se em julho de 2002, quando, a convite da professora Irllys Barreira, ingressei no projeto de pesquisa *Gestão Municipal e Formas de Participação Popular*¹. Foi no decorrer das atividades desse grupo que passei a dividir minhas reflexões entre o projeto aprovado na seleção do mestrado² e a pesquisa sobre participação em Santana do Acaraú. Entretanto, após as primeiras leituras sobre a temática da participação e as visitas ao município de Santana do Acaraú, instigado e entusiasmado por esse caso, optei por priorizá-lo.

É fácil perceber que nos últimos anos multiplicaram-se nos municípios brasileiros as experiências de gestão auto-intituladas ou reconhecidas como "participativas". O termo "participação" vem ganhando espaço na mídia, nos discursos de políticos e nos documentos das agências multilaterais como, por exemplo, o Banco Mundial. Porém, o uso generalizado deste termo pelos mais diversos atores sociais acabou desprovido-o de qualquer conteúdo explicativo mais preciso.

¹ Este projeto de pesquisa foi dirigido pelo NuAP, coordenado nacionalmente por Moacir G. S. Palmeira e Beatriz A. de Herédia. No Ceará foi coordenado pelas professoras Maria Auxiliadora Lemenhe e Irllys Alencar Firmo Barreira. Também participaram como pesquisadores de campo Lindomar Coelho e Danyelle Nilin. No Ceará, esta pesquisa contempla três municípios: Icapuí, Santana do Acaraú e Sobral.

² O projeto de pesquisa *Industrialização como Solução? Disparidades entre desenvolvimento econômico e indicadores sociais no interior do estado cearense: experiência do Maciço do Baturité*, que apresentei na seleção do programa de Pós-graduação em Sociologia da UFC em 2001, foi um desdobramento dos trabalhos que desenvolvi no grupo de pesquisa *A Mobilização do Capital Social no Brasil: apontamentos para um sistema de avaliação do serviço público*. Nessa pesquisa desenvolvemos quatro estudos de caso sob os seguintes municípios cearenses: Acarape, Icapuí, Itapiúna e Mombaça. Orientado pelo professor Jawdat Abu-El-Haj, coordenador da pesquisa, direcionei meu trabalho para o levantamento de dados sobre o município de Acarape, trabalho que resultou na minha monografia de graduação *Um Negócio da China – Experiência da Cooperativa de Acarape - CE*.

A diversidade de formas assumidas pela participação (consultas à população, conselhos, orçamento participativo etc.) e de segmentos sociais e políticos envolvidos nessas experiências exigem uma compreensão detalhada em cada caso específico do que se está chamando de "participação".

Um desses casos é a experiência de Santana do Acaraú – Ceará, o *locus* desta pesquisa. Trata-se de um fórum conhecido popularmente como *Conselhão*, que acontece naquele município desde 1990. Tal experiência foi reconhecida pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) como um dos modelos de gestão participativa.

A partir do estudo deste caso, procurei não tomar a “participação” como um conceito pronto, ou seja, não trabalhá-la como um modelo ideal a partir do qual se poderia julgar se a experiência estudada foi efetivamente participativa ou não. Ao invés disso, procurei pensar quais os sentidos e as práticas que os diferentes atores sociais envolvidos no caso estudado constroem em torno da "participação". Por esse motivo, a abordagem desta pesquisa se distingue da maior parte da bibliografia escrita sobre a temática da participação. Pois ao não tomar como mote os limites e as possibilidades da experiência estudada, esforcei-me em não cair em uma análise avaliativa ou de uma concepção idealizada desse termo.

O objeto desta pesquisa são os discursos e as práticas construídos em nome da participação. O *Conselhão* é o espaço institucional identificado com participação em Santana do Acaraú – CE, em torno do qual, ao longo de seus 14 anos de existência, construíram-se práticas nomeadas e reconhecidas como participativas.

Não priorizei exclusivamente a dimensão institucional da experiência estudada, mas também a dimensão discursiva, a sociabilidade, as práticas e interações cotidianas construídas em nome da participação.

Em Santana do Acaraú, durante trinta anos que antecederam as eleições municipais de 1988, o poder executivo local foi ocupado pelo grupo político liderado por Chagas Vasconcelos, um importante líder político local do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). As gestões ligadas a esse político são recorrentemente lembradas por muitos munícipes santanenses como o que ficou conhecido na literatura sociológica como “poder tradicional”.

Em 1989, a chegada ao poder executivo daquele município de um grupo político ligado ao Partido Socialista Brasileiro - PSB pode ser interpretada como um momento de ruptura com um passado classificado pelos moradores locais como “oligárquico”. A ascensão desse grupo fomentou um processo que desencadeou a formação de inúmeras associações comunitárias.

O município de Santana do Acaraú foi dividido em dez Zonas Administrativas Comunitárias (ZAC's). Em cada zona foram criadas associações comunitárias. Estas associações elegem representantes (delegados) para compor o Conselhão.

As reuniões do Conselhão acontecem desde 1990 no último sábado de cada mês. Seu público é composto predominantemente por agricultores. Nestas reuniões os delegados levam as demandas de suas localidades ao prefeito e aos secretários e delegados de outras localidades do município.

Desde a primeira gestão de João Ananias Vasconcelos Neto, em 1989, até as eleições de 2001, o PSB renovou sua liderança na prefeitura de Santana do Acaraú, elegendo prefeitos que traziam como mote de campanha a “participação”. Porém, a mudança dos gestores trouxe repercussões para a dinâmica do Conselhão.

Contudo, realizei a pesquisa de campo durante a quarta administração eleita pelo PSB em Santana do Acaraú, na gestão *Trabalho e Participação* (2001-2003) gerida por José Aldenir Farias. Minha entrada no campo de pesquisa ocorreu gradualmente. Os primeiros contatos com o caso deram-se através de material secundário. A partir de junho de 2002, detive-me na leitura de entrevistas exploratórias, relatórios, bibliografia referente à “participação” em diversas gestões municipais, além da realização de entrevistas com pessoas ligadas à vida política de Santana do Acaraú, porém, residentes em Fortaleza.

A primeira visita ao município ocorreu em novembro de 2002. As impressões iniciais, ao chegar ao município, foram de uma sede bem estruturada, com ruas centrais largas, calçadas e arborizadas³, várias praças zelosamente cuidadas; mas, aos poucos, percebi o contraste dessa geografia com a precariedade de alguns bairros e distritos.

Inicialmente, saltava-me aos olhos a inércia do cotidiano daquela cidade interiorana – tranqüila a ponto de, por volta do meio-dia, o comércio local fechar para o horário de almoço; e de ter aparelhos públicos de televisão instalados em algumas praças que não foram depredados; de, ao entardecer, reunir um grande número de pessoas formando pequenos grupos nas calçadas com cadeiras voltadas para rua. Mas, aos poucos, com minha maior inserção no dia-a-dia daquela cidade, percebi que o fluxo de pessoas é maior pela manhã e ao entardecer, quando os carros paude-arara trasladam estudantes e agricultores para os distritos que ficam relativamente distantes da sede. E o aparente marasmo, que talvez só existisse em meus olhos, ganhou contornos dinâmicos quando o assunto foi a “política” local.

³ Santana do Acaraú foi premiada em 2002 com a medalha de Gestão Ambiental pelo Ministério do Meio Ambiente.

A disputa política local geralmente se acirra no período eleitoral. É nesse momento que as facções que concorrem no pleito eleitoral são identificadas claramente em um tipo de conflito aberto. O próprio espaço físico da cidade é demarcado entre as facções. Todavia, tais características identificadas por Palmeira (1996) como “tempo da política” aparentemente foram antecipadas⁴ em Santana do Acaraú. E sob um clima aparentemente estável em 2002, mas que com o passar dos meses foi se aguçando na disputa política local, tracei estratégias para me situar no campo.

Esses conflitos, que estão pontuados no decorrer da dissertação, não se revelaram à primeira vista. Somente após algumas visitas periódicas, o conflito latente eclodiu. O grande desafio que encontrei como pesquisador no campo foi o de não ser identificado com um dos grupos em disputa⁵. Contribuiu para minha mobilidade nesse meio o fato de ter entrado em campo em um período cujas disputas não estavam tão acirradas.

Assim, estabeleci contatos com ambos os grupos antes do acirramento dos conflitos em 2003. A estratégia adotada foi sempre frisar que a pesquisa trabalhava exclusivamente com associativismo na zona rural, ao meu ver, um ponto de entrada menos conflituoso. Com esse argumento, consegui ter acesso à Prefeitura, às Secretarias Municipais, à Câmara de Vereadores, às reuniões do Conselhão e ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

Para construir a pesquisa, optei como marco temporal as quatro gestões eleitas sob a sigla do PSB – Partido Socialista Brasileiro, no poder executivo

⁴ A próxima eleição municipal ocorrerá em 2004.

⁵ No decorrer de 2002 e 2003 o prefeito eleito pelo PSB Aldenir Farias rompeu com o partido que o elegeu. A disputa política local se polarizou em dois grupos: o primeiro ligado ao PSB, associado a figura de João Ananias e o segundo ligado a Aldenir Farias que posteriormente filiou-se ao PSDB.

santanense. Dentro desse recorte temporal, entre 1989 e 2003, três políticos⁶ revezaram-se na administração daquele município. Porém, os dados reunidos e interpretados neste trabalho enfatizam a primeira gestão de João Ananias Vasconcelos Neto (1989-1992) e a gestão de José Aldenir Farias (2001-2003), pois além da julgar que foram as gestões que mais contrastaram, também foi sobre elas que obtive maior quantidade de informações.

Priorizo estratégias etnográficas próprias da antropologia social, tais como entrevistas e observação participante. Interpretar o que os diferentes segmentos sociais envolvidos com o Conselhão designam por “participação” não é recuperar assepticamente suas experiências. É sim, através de uma “leitura” dessas experiências, ressignificar os sentidos que essas pessoas constroem a respeito da “participação”. Segundo Geertz, tal tarefa passa pela compreensão de

(...) uma multiplicidade de estruturas conceituais complexas, muitas delas sobrepostas ou amarradas umas às outras, que são simultaneamente estranhas, irregulares e inexplícitas, e que ele (o pesquisador) tem que, de alguma forma, primeiro apreender e depois apresentar (Geertz, 1989:20).

Geertz questiona a possibilidade de o cientista social chegar a conhecer a maneira como um “habitante de um lugar” pensa, sente e percebe o mundo. Não devemos ser ingênuos a ponto de pensar que o que chamamos de nossos dados (no caso, entrevistas e registros de observações das reuniões) são o resgate da experiência direta daquelas pessoas. De acordo com Geertz “(...) o que chamamos de nossos dados são realmente nossa própria construção das construções de outras

⁶ João Ananias Vasconcelos Neto (1989-1992 e 1997-2000), Ari Fonteles (1993-1996), José Aldenir Farias (2001-2003) esse último teve seu mandato cassado no final de 2003 pela Câmara de Vereadores.

peessoas” (Geertz, 1989:19). A leitura que fazemos das entrevistas, os textos que produzimos são eles mesmos interpretações, pois “por definição, somente um ‘nativo’ faz a interpretação em primeira mão; é a sua cultura” (Geertz, 1989:24).

Os dados trabalhados neste texto são resultados de quatro momentos distintos da pesquisa. O primeiro momento iniciou-se em Julho de 2002, quando trabalhei exclusivamente com material secundário (entrevistas e dissertações). O segundo momento foi resultado das visitas exploratórias (novembro 2002 e janeiro 2003); realizei nessa etapa entrevistas semi-estruturadas e observação das reuniões do Conselhão. Os meses seguintes, que correspondem ao terceiro momento, dediquei ao mapeamento dos discursos sobre a “participação”, à análise parcial das entrevistas semi-estruturadas, à confecção de um relatório para o grupo de pesquisa⁷ e leituras acerca da temática e de outras experiências auto-intituladas ou reconhecidas como “participativas”. Em um quarto momento, realizei novas visitas, desta vez com períodos de permanência mais longos e em meses consecutivos (agosto, setembro, outubro e novembro de 2003 e abril de 2004) procurando acompanhar não somente as reuniões do Conselhão, mas também, os preparativos que a antecedem, ou seja, as reuniões por zonas administrativas e o “cotidiano da participação” - as formas através das quais iniciativas de participação popular são vivenciadas, por exemplo, nas associações, na prefeitura, no sindicato dos trabalhadores rurais, câmara de vereadores e secretarias municipais.

No contexto social, cultural, histórico específico de Santana do Acaraú, os diferentes segmentos sociais que compõem o Conselhão ou que, de alguma forma, estão relacionados a ele são marcados por uma “teia de significados”. As estratégias

⁷ Pesquisa: *Gestão Municipal e Formas de Participação Popular*, Coordenação Geral Moacir G. S. Palmeira e Beatriz Herédia.

discursivas estabelecidas antes, durante e após as reuniões constituem material fecundo para apreender o universo simbólico onde os delegados, secretários, população em geral constroem os sentidos de suas ações, especificamente para aquilo que designam como “participação”.

As entrevistas⁸ nessa etapa foram abertas, não mais de caráter exploratório, mas sim, procurando aguçar a escuta e o olhar. Foram frutíferas as conversas informais nas reuniões que freqüentei, atentando não apenas para as falas das “autoridades” que compunham a *mesa*, mas também para as conversas paralelas, com os agricultores e entre eles.

Também acompanhei as atividades desenvolvidas na Câmara Municipal, no Sindicato dos Trabalhadores Rurais e visitei assentamentos e associações comunitárias⁹. Trabalhei com dados históricos e hemerográficos do município, graças à contribuição de munícipes santanenses que me disponibilizaram documentos, o acervo completo do jornal local, livros sobre a história de Santana do Acaraú, e muitas horas de conversas instigantes sobre a política local.

Obtive uma rica fonte de informações no acervo de áudio da Câmara Municipal de Santana do Acaraú, pois suas sessões são registradas em CDs. Esse recurso me permitiu acompanhar na íntegra as sessões dos dias 21 e 28 de junho, 05, 12 e 19 de julho e 02 de agosto de 2003. A partir desses dados, foi possível ter acesso às atas das reuniões e mapear as disputas internas entre os vereadores e suas respectivas siglas partidárias. Esses dados também me possibilitaram acompanhar as falas de não parlamentares em um espaço “participativo” conhecido

⁸ Ver em Anexo IV a relação de todos os entrevistados.

⁹ Como o público que freqüenta assiduamente as reuniões do Conselhão é formado predominantemente por agricultores, julguei necessário, na pesquisa exploratória, acompanhar atividades em outros espaços freqüentados por esse público.

como “Tribuna Livre”. Também trabalhei com gravações de discursos eleitorais de Chagas Vasconcelos.

Tomei a participação a partir de espaços, momentos, discursos e práticas em que as manifestações são assim nomeadas pelos próprios participantes. E o Conselhão é o espaço institucional da participação em Santana do Acaraú em torno do qual se constroem as práticas “participativas”.

Não me parece que a experiência do Conselhão em Santana do Acaraú represente o marco inicial no envolvimento da população na política local, mesmo que isso se restringisse anteriormente ao clientelismo. Tal experiência também não acontece em um vácuo cultural. O modo como a política e a administração pública são concebidas pelas pessoas que freqüentam as reuniões do Conselhão é de fundamental importância para compreender como surge essa experiência, quais seus significados sociais e os seus efeitos sobre a organização social local.

Inicialmente o desafio foi tentar responder às seguintes questões: 1 – Como surgiu o tema da participação no município? 2 – Esse discurso se expressa em quais práticas e desenhos institucionais? 3 – Como esse conceito ganhou legitimidade? 4 – Quais as diferentes acepções dessa palavra? 5 – Em que momentos a palavra “participação” é pronunciada? 6 – Quais seus significados e repercussões no meio social de Santana do Acaraú? 7 – Quem são os interlocutores do discurso da participação?

Para responder essas instigantes questões, estruturei este texto em quatro capítulos. No primeiro capítulo, pontuo como a “participação” vem sendo abordada por diferentes atores sociais recebendo significados distintos. Aponto também para as diferentes linhas interpretativas produzidas sobre essa temática, ressaltando que o objetivo desta pesquisa não foi avaliar a experiência de participação na gestão

pública de Santana do Acaraú, mas de entendê-la do ponto de vista de seu significado social. No segundo capítulo, exponho dados históricos sobre Santana do Acaraú, bem como o surgimento do discurso da “participação” e o desenho institucional do Conselhão. No terceiro capítulo apresento os sentidos e as práticas que os agricultores constroem em torno da “participação”, bem como a dimensão ritual desse fórum. No quarto capítulo enfoco como a “participação” aparece no discurso dos prefeitos e vereadores daquele município. Na conclusão, retomo várias questões pontuadas ao longo nos capítulos apresentando e articulando-as num discurso unificado.

CAPÍTULO I

“PARTICIPAÇÃO”, UMA BANDEIRA LEVANTADA POR MUITOS

Nas últimas décadas do século XX a temática da democracia generalizou-se no Brasil através do discurso da “participação popular” na gestão pública. Diferentes atores sociais, tanto na sociedade civil como no Estado, reivindicam e apóiam a “participação popular”, através do que vem sendo nomeado como: 1- “democracia participativa”, 2- “controle social” sobre o Estado, 3- “parcerias” entre Estado e sociedade civil, entre outros.

Em um Estado tradicionalmente privatista, como o brasileiro, que historicamente mantém relações estreitas e corporativistas com grupos privilegiados, a efetivação do direito de participação tem sido uma conquista lenta, em que práticas com potencial democratizante convivem, lado a lado, ou mesmo, são apropriadas por práticas políticas reconhecidas como tradicionais.

Não existe somente um único discurso que propõe a revalorização da participação da sociedade civil. A diversidade desses discursos traz inúmeros paradoxos. Se no período da ditadura militar possibilitou o questionamento do autoritarismo, lutando pela redemocratização, na década de 1990 serviu, entre outras coisas, de base ideológica para o desmantelamento do sistema de proteção social.

De acordo com Silva:

O vácuo deixado pela retirada do Estado dos serviços de proteção social foi preenchido pelas ONGs, na maioria das vezes por meio de práticas assistencialistas ou servindo de suporte material para as políticas neoliberais na condição de participantes de um virtual espaço situado entre o privado e o público, ou seja, público não-estatal (Silva, 2003:41).

Se no campo político-social a discussão sobre a participação popular na gestão pública tem assumido diferentes significados, dependendo do contexto político, do formato institucional, e dos atores sociais que a promovem, na produção intelectual sobre esse fenômeno social não é diferente. Em geral, os trabalhos acadêmicos produzidos sobre essa temática no Brasil trazem dois pontos em comum: 1 – tomam um modelo previamente definido de participação; 2 – são marcados por análises de desempenho (se a participação atingiu ou não os objetivos).

São trabalhados dentro da mesma nomenclatura: situações em que a “participação” pode ser consequência de preceitos legais exigidos como requisitos para o repasse de recursos dos fundos constitucionais aos municípios – conselhos municipais – ou ainda, casos em que experiência “participativa” foi resultado de um longo processo de mobilização social que em determinado momento se transformou em formas institucionalizadas.

Ao atentar para a bibliografia produzida sobre a participação (acadêmica ou não), para os programas de avaliação de organizações multilaterais como o Banco Mundial, para as plataformas de governo e para campanhas veiculadas pela mídia, percebe-se que a participação é uma noção mobilizada juntamente com seus adjetivos (popular, cidadã, política, efetiva, ativa, social, concedida, dirigida, voluntária, imposta) vinculada a diferentes *locus* (família, escola, trabalho, associações, comunidade, conselhos etc.). Mesmo condicionada por seus diversos adjetivos e *locus*, essa noção é apresentada de maneira homogênea como “participação”.

Por ser aplicado indistintamente para os mais diferentes casos, o conceito de “participação” revela-se polissêmico. Deve-se levar em consideração que noções

como “participação”, “democracia”, “controle social” e “parcerias” não são conceitos com igual significado para os diferentes atores sociais, pois têm para cada um deles, uma construção histórica diferente (Carvalho, 1998).

Relativizar a “participação” é, por um lado, um esforço de fugir do lugar comum que afirma que ela é portadora de todas as virtudes, por outro lado, é uma tentativa de ajustar o foco analítico, fugindo do pantanal homogeneizador em que a “participação” se encontra atolada, tendo em vista que, da maneira com vem sendo apresentada, ela expressa diferentes práticas, muitas vezes mutuamente excludentes.

Todavia, o objetivo deste capítulo não é fazer um levantamento completo que esgote a bibliografia produzida sobre a temática da participação popular na gestão pública governamental. Mas sim, estabelecer algumas diferenciações dentro dessa extensa bibliografia. Tal trabalho se faz necessário porque a produção intelectual sobre essa temática vagueia de textos que tratam de matrizes teóricas que discutem o aprofundamento da democracia, a estudos de caso de experiências de participação popular nos municípios brasileiros a partir da década de 1980. No entanto, essas publicações aqui serão tratadas de forma sumária, tendo em vista que recorri a elas apenas para subsidiar a construção do objeto central desta pesquisa.

1.1 Democracia Participativa & Democracia Representativa

Uma parte da bibliografia produzida sobre participação popular prioriza os dilemas entre “democracia participativa” e/ou “democracia direta” e “democracia representativa”. Dessa bibliografia podemos citar Bobbio (1986) e Pateman (1992).

O *Dicionário de Política* organizado por Bobbio, Matteucci e Pasquino (1997) traz um alerta:

o termo participação se acomoda também a diferentes interpretações, já que se pode participar, ou tomar parte nalguma coisa, de modo bem diferente, desde a condição de simples espectador mais ou menos marginal à de protagonista de destaque (Bobbio et al., 1997: 888).

Dessas diferentes interpretações resultam três níveis de “participação política”: a designada por *presença*: forma menos intensa e mais marginal com comportamentos receptivos ou passivos; a nomeada por *ativação*: o sujeito desenvolve uma série de atividades que lhe foram delegadas de forma permanente; e a participação no sentido estrito do termo, que é reservado para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política. De acordo com Bobbio, a contribuição só poderá ser direta em contextos muito restritos. Na maioria dos casos, a contribuição é indireta por meio da escolha do dirigente.

Bobbio (1986) pensa o terceiro nível de participação através do alargamento da democracia representativa. Segundo ele o discurso corrente difunde a substituição da democracia representativa por formas de democracia direta. A democracia direta, no sentido estrito do termo, seria a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes sem nenhum intermediário. Os instrumentos da democracia direta seriam a assembléia de cidadãos e o referendo.

Excetuando o referendo, que em circunstâncias extraordinárias teria concreta aplicabilidade, para Bobbio essa é uma proposta insensata para sociedades cada vez mais complexas.

De acordo com Bobbio, as críticas à “democracia representativa” na verdade se dirigiram ao estado parlamentar. Para Bobbio, a democracia representativa – “significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade” (Bobbio, 1986:44). Já o estado parlamentar é uma aplicação específica do princípio da representação que acontece por meio do parlamento¹⁰.

Bobbio mostra que a crítica à democracia representativa ocorre em nome de uma democracia mais larga. Essa crítica repousa sobre as características do formato e conteúdo da representação. Quanto à forma, a representação pode ocorrer por meio de delegação ou de maneira fiduciária. Na delegação, o representante é o porta-voz de seus representados; seu mandato é extremamente limitado e revogável. Na representação fiduciária, o representante tem poder de agir com uma certa autonomia em nome dos representados, podendo inclusive interpretar e agir com discernimento próprio em nome dos representados, atuando sem vínculo de mandato. Quanto ao conteúdo, o representante pode figurar em nome de interesses gerais do cidadão, ou em nome de interesses particulares de uma categoria social.

Segundo Bobbio, na democracia representativa a legitimidade da representação ocorre em nome dos interesses gerais do cidadão, ou seja, de maneira fiduciária. Quando o representante é eleito, ele não precisa

¹⁰ De acordo com Bobbio historicamente existiram parlamentos em sociedades em que o sufrágio era restrito, portanto, parlamentos que representavam certos grupos, mas que não eram democráticos. A crítica ao estado parlamentar não significa uma crítica a democracia representativa.

necessariamente prestar contas de suas ações perante seus próprios eleitores, e mesmo que agisse contra os interesses do grupo social que o elegeu, seu mandato não seria anulado. A democracia representativa é criticada pela extrema autonomia que o representante tem depois de eleito, em nome de um vínculo mais estreito entre representante e representado.

Entretanto, Bobbio não pensa em uma completa contraposição entre “democracia direta” e “democracia representativa”. A confluência entre esses dois modelos poderia gerar uma forma intermediária caracterizada pela existência de representantes substituíveis contraposto ao do representante desvinculado de mandato. Bobbio não pormenoriza como seria esse sistema, se por fidelidade partidária ou por substituição do representante eleito por outro do mesmo partido.

Para Bobbio, estamos assistindo à ampliação do processo de democratização da esfera das relações políticas para esfera das relações da sociedade civil. A democratização não corresponde exclusivamente ao sufrágio universal, em que a participação equivaleria exclusivamente ao voto. Ao extrapolar o espaço da participação restrita ao voto em eleições periódicas, a sociedade civil reivindica o aumento dos espaços nos quais o cidadão pode exercer sua participação. Um dos desafios atuais da democracia, apontados por esse autor, é o alargamento dos espaços participativos em que se processam as principais decisões, ou seja, na grande empresa e na administração pública.

Carole Pateman (1992) escolhe como campo de análise as possibilidades de democratização das estruturas de autoridade nas indústrias. Sua inquietação central é com o lugar da “participação” em uma teoria da democracia moderna e viável. Para essa autora, embora a idéia de participação tenha se disseminado na sociedade, a ponto de que seu uso generalizado através dos meios de comunicação de massa

colocar em risco qualquer conteúdo preciso, o conceito de participação perdeu importância junto aos teóricos contemporâneos da democracia. Pateman argumenta que em autores como Berelson, Dahl, Sartori e Eckstein o conceito de participação não tem a centralidade que tinha em autores clássicos como Rousseau, Stuart Mill.

Para Pateman, os teóricos contemporâneos da democracia enxergam o aumento da participação como um perigo para a estabilidade do sistema democrático. De acordo com a autora, em estudos como os de Dahl, existe uma ligação entre condição socioeconômica e índice de atividade política. Os grupos de condição socioeconômica baixa apresentariam menor índice de atividade política, e com maior frequência personalidades “autoritárias”. O aumento da taxa de participação desses grupos poderia representar um perigo para a estabilidade do sistema democrático. Segundo Pateman, em tais autores:

A teoria democrática não está mais centrada na participação “do povo”, na participação do homem comum, nem se considera mais que a principal virtude de um sistema político democrático reside no desenvolvimento das qualidades relevantes e necessárias, do ponto de vista político, no indivíduo comum, na teoria da democracia contemporânea, o que importa é a participação da elite minoritária, e a não-participação do homem comum, apático, com pouco senso de eficácia política é vista como a principal salvaguarda contra a instabilidade (Pateman, 1992:138-139).

De acordo com Pateman, a leitura que tais autores fazem da democracia descende diretamente da teoria de Schumpeter. A teoria democrática de Schumpeter dissocia a democracia de quaisquer ideais ou fins. “Democracia é um método político, ou seja, trata-se de um determinado tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas – legislativas e administrativas”. (Schumpeter, apud Pateman, 1992:12) Na teoria de Schumpeter (1984), as decisões políticas na

democracia competem a uma determinada elite de especialistas. O eleitorado participa na medida em que escolhe entre um número reduzido de líderes políticos em competição por votos nas eleições. A participação do cidadão se restringiria a votação nas eleições. Quando a participação popular extrapola o voto neste mercado concorrencial de especialistas da política, ela é associada ao totalitarismo.

Pateman tece críticas a tais autores, recuperando os argumentos de Rousseau, Stuart Mill e Cole de que a participação pode ter efeitos “educativos”. Para Pateman, tais autores, nomeados por ela como “teóricos da democracia participativa”, contribuíram para a teoria democrática ao chamar a atenção *para o* inter-relacionamento entre os indivíduos e as estruturas de autoridades no interior das quais eles interagem.

Analisando a inserção dos trabalhadores nos processos decisórios das indústrias, Pateman constrói um *ranking* participativo, definindo três níveis de participação: a *pseudoparticipação* (se restringe a consulta por parte dos dirigentes); a *participação parcial* (envolve o grupo no processo decisório levando em consideração suas demandas, embora, na prática, apenas os dirigentes decidem de fato); e a *participação total*, (cada grupo de indivíduos tem igual influência na decisão final).

Para Pateman, a democratização das estruturas de autoridade nas indústrias seria um exemplo de que o acesso do “homem comum” ao processo decisório possibilitaria uma mudança da própria atividade política. Ao participar de espaços que estejam diretamente ligados à sua vida cotidiana, o “homem comum” se qualificaria para atuar em outras esferas governamentais.

1.2 Avaliação e desenho institucional

O debate em torno dos modelos de “democracia representativa” e “democracia direta” e/ou “democracia participativa”, discutidos por Bobbio (1986) e Pateman (1992), encontram ressonâncias na bibliografia brasileira. Essas questões são recontextualizadas e associadas a uma série de outras preocupações tais como: cidadania, movimentos sociais, descentralização, fortalecimento do poder local, clientelismo, gestão participativa.

Parafraseando Francisco de Oliveira, “vastas florestas transformadas em papel já foram gastas para descrever e até mesmo teorizar os movimentos sociais populares” (Oliveira, 1990:60). Todavia, na década de 1970 a maior parte dos textos escritos sobre os principais movimentos reivindicatórios: custo de vida, moradia, desemprego, saúde e transporte coletivo, abordaram essa temática pelo ângulo das carências e pressões em oposição ao Estado autoritário. Naquele período a expressão “de costas para o Estado” tornou-se categoria paradigmática na explicação das características de tais fenômenos. Apenas, a partir da metade dos anos 1980, uma parte da literatura produzida sobre os Movimentos Sociais passou a articular as propostas participativas através de novos mecanismos institucionais criados pelo Estado (Soares, 1993). Dessa enorme produção podemos enumerar: Barreira (1992), Nascimento, Barreira *et alli* (1993), Barreira & Braga *et alli* (1991), Braga (1995), Doimo (1995), Gohn (1991), Kowarick e Clara *et alli* (1994), dentre outros.

Contudo, foi com o fortalecimento dos municípios – a partir dos princípios descentralizantes e da valorização da participação popular na gestão pública contidos na Constituição de 1988 – que as experiências construídas em nome da

participação popular nos municípios brasileiros atraíram cada vez mais o interesse analítico dos cientistas sociais.

Sobre esses canais institucionais de participação existe uma vasta bibliografia. Em geral tais textos versam sobre experiências locais como orçamentos participativos e diversos tipos de conselhos.

Dentre as publicações mais recentes que tratam de estudos de caso sobre conselhos, podemos destacar I. Pereira (1995), Cordeiro (2001), Pereira (2002), Tatagiba (2002), Gohn (2003), dentre outros. Em número muito maior podemos citar os estudos de caso sobre Orçamento Participativo, tais como, Avritzer (2002), Tarcisio Silva (2003), Teixeira (2003), Bezerra Júnior (2000), Silva (2003), Lúchmann (2002), Rover (2003), dentre tantos outros.

Entretanto, uma outra parcela considerável desta vasta bibliografia tem uma preocupação claramente avaliativa e de formulação ou aperfeiçoamento de tais políticas “participativas”. Um exemplo dessa produção pode ser encontrado nas publicações do Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – Pólis¹¹.

O Instituto Polis, por meio de suas publicações, debate a intervenção nos espaços públicos das cidades através de valores democráticos. Suas publicações não se restringem a “acadêmicos”; é possível encontrar textos de múltiplos atores sociais, que elaboram políticas públicas e avaliam experiências “participativas” em gestões municipais.

¹¹ O Pólis possui duas linhas de trabalho diretamente ligadas à temática da participação popular em gestões municipais, são elas: *Gestão Democrática, Poder Local e Políticas Públicas, e Participação Popular e Construção da Cidadania*. O Instituto Pólis juntamente com Instituto Cajamar e FASE-SP integram a coordenação do “Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais Democráticas”, criado em 1990 para promover o intercâmbio e a sistematização de experiências entre prefeituras na elaboração de paradigmas sobre a democratização das relações das administrações municipais com a sociedade local. Já publicaram artigos na Revista Pólis o ex-prefeito de Santo André – SP Celso Daniel, sociólogos Renata Villas Boas e Maria Vitória Benevides, Pedro Pontual, sociólogo Silvio Caccia Bava entre outros.

Nessa direção, também se encontra grande parte da bibliografia produzida sobre o Orçamento Participativo; tal experiência, identificada com o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) em Porto Alegre – RS (1989-2002), é desafiadora, pois num número expressivo dos textos produzido sobre esse caso é tênue a separação entre propostas políticas e a construção de interpretações sociológicas.

O OP de Porto Alegre muitas vezes é tomado como um caso paradigmático, em que a existência de uma experiência real é transfigurada em um “tipo idealizado” a partir do qual outras experiências se aproximariam ou se afastariam; é, então, trabalhado como um “tipo exemplar”, no campo do dever-ser.

Caso semelhante acontece com as publicações de agentes diretamente envolvidos na formulação, na avaliação e no aprimoramento de políticas de participação popular na gestão pública. Exemplos notórios deste tipo de bibliografia são os casos do ex-prefeito de Santo André SP, Celso Daniel (1994), do ex-prefeito de Porto Alegre RS, Tarso Genro¹² (2001) e José Airton Félix Cirilo Silva (1998), ex-prefeito de Icapuí CE. Constata-se assim que a “participação” é trabalhada através de uma análise propositiva, com uma preocupação com apontamentos voltados para a prática.

Já propostas analíticas – como a de Bordenave (1994) e de Tarcisio Silva (2003) – de construir uma escala de qualidade participativa através de um modelo ideal típico como um instrumento metodológico comparativo entre as experiências contribuiriam para estudos sistemáticos entre os diversos casos que estão sob a terminologia da “participação”. Porém, esses dois autores – e cito aqui apenas dois

¹² Tarso Genro é bacharel em direito, especializado em direito do trabalho. Exilado durante o período da ditadura militar, regressou suas atividades políticas em 1986, candidatando-se a deputado federal pelo Partido dos Trabalhadores. Foi vice-prefeito (1989-92) e prefeito de Porto Alegre por duas vezes (1993-96 e na gestão que iniciou-se em 2001). É colaborador, como ensaísta e articulista, dos principais jornais do país e integra a direção nacional do PT.

como exemplo – deixam tênue a linha que separa o instrumento metodológico com suas aspirações de como deveria ocorrer uma experiência “realmente participativa”. O título do artigo publicado por Tarcisio Silva (2003) é elucidativo sobre essa questão: *Da Participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na Cidade do Recife*.

Tal classificação está associada ao grau de controle dos membros de Conselhos e do Orçamento Participativo sobre as decisões e a importância das decisões de que se pode participar. O menor grau de participação seria o da informação – o gestor municipal informa aos membros das organizações da sociedade civil – Conselhos Gestores, Orçamento Participativo – sobre as decisões; e o último grau seria o da autogestão em que o grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes sem referência a uma autoridade externa.

Se, por um lado, esses autores reconhecem a participação como um conceito com graus de grandezas diferentes que abarcam desde o ato de tomar parte em uma reunião, até a definição de prioridades na elaboração orçamentária, por outro, eles acabam enquadrando as experiências estudadas por meio de um diagnóstico em que a participação é tomada como um projeto político na construção de um cidadão “ativo”, capaz de tomar a frente nos processos decisórios da arena política.

Um instrumento metodológico aparentemente semelhante ao proposto por tais autores é o do “tipo ideal” weberiano. Mesmo assim, o que seria “ideal” no modelo proposto por Weber o é em sentido puramente lógico, afastando-se da noção do dever ser, do exemplar. Segundo Weber, os tipos exemplares estão

carregados com noções de como um determinado fenômeno deveria ser segundo o ponto de vista do analista:

Neste caso as “idéias” já não são meios auxiliares puramente lógicos, nem conceitos relativamente aos quais se mede a realidade de modo comparativo, mas antes são ideais a partir dos quais se julga a realidade avaliando-a. Já não se trata aqui do processo puramente teórico de relação do empírico com determinados valores, mas sim de juízos de valor adotados no conceito. Dado que o tipo ideal reivindica aqui uma validade empírica, penetra na região da interpretação avaliadora: abandona-se o campo da ciência experimental para se fazer uma profissão de fé pessoal, não uma construção conceitual típico-ideal (Weber,2000:114).

O que ocorre muitas vezes é que quando a experiência real não corresponde ao modelo construído a partir do “tipo exemplar”, tais experiências são menosprezadas. Segundo Dagnino, a avaliação negativa e o tom crítico que marcam estudos de caso que se caracterizam por esses procedimentos podem indicar que os parâmetros dessa avaliação foram influenciados pelas expectativas geradas com a constituição dessas experiências (2002:296). Tais expectativas podem levar aos mesmos equívocos analíticos cometidos na literatura brasileira produzida sobre os movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980. De acordo com Dagnino, os movimentos sociais inicialmente foram recebidos com entusiasmo e identificados com os novos sujeitos da revolução democrática. Porém, quando não foram concretizadas as expectativas, viram decretada a sua “morte”, “crise”, “refluxo” etc., ou simplesmente, a sua “irrelevância” para a “consolidação” democrática, quando comparados a outros atores políticos como os partidos. Para essa autora:

Atribuir indiscriminadamente aos espaços de participação da sociedade civil o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade, na eliminação da desigualdade e na instauração da cidadania, transformando as expectativas que estimulam a luta política que se travou pela sua constituição em parâmetros para sua avaliação, pode nos levar inexoravelmente à constatação do seu fracasso (Dagnino, 2002:296).

A proximidade dos agentes diretamente envolvidos na formulação, e na defesa da eficácia política desses canais de participação popular acabam dando um tom avaliativo para este tipo de análise. De acordo com Isaura Berlloni:

O objetivo da avaliação de política pública é conhecer seus fatores positivos, apontar seus equívocos e insuficiências, com a finalidade de buscar seu aperfeiçoamento ou reformulação. A avaliação é parte integrante do processo de desenvolvimento da política pública, pois possibilita uma averiguação sistemática do cumprimento da sua função social. Nesse sentido avaliação tem um duplo objetivo de autoconhecimento e de formulação de subsídios para a tomada de decisão institucional, com a finalidade de promover o aprimoramento da política implementada e a concretização dos objetivos da sociedade ou grupo social a que se destina (Berlloni,2001:14).

Essa concepção de avaliação explicita a finalidade prática. A análise não é voltada apenas para buscar compreender as ações desenvolvidas, mas principalmente para subsidiar a tomada de decisão. Em parte, isso se deve ao fato de que seus autores, em geral, são, simultaneamente, protagonistas ou diretamente interessados nesse tipo de questão.

Existem, porém, autores como Dagnino (2002) e Avritzer (1995), Gohn (2003), dentre outros, que trabalham a “participação”, analisando as relações entre essas experiências e os problemas político-institucionais, ou seja, uma análise

institucional que avalia o desenho institucional e sua relação entre democracia local e sociedade civil.

Dagnino (2002) prioriza a análise de várias experiências da sociedade civil brasileira em diversos tipos de espaços públicos e nas relações entre os setores da sociedade civil e do Estado através do “compartilhamento de projetos políticos”, ou da “confluência perversa” de dois “projetos políticos” – um, composto por setores da sociedade civil que nas últimas duas décadas reivindicam espaços para a participação popular na gestão pública, e outro, que prega através de políticas neoliberais, o desmantelamento do sistema de proteção social através da transferência e utilização instrumental de organizações da sociedade civil como as ONGs, para executar programas e projetos sociais que antes eram realizados pelo Estado.

Avritzer, por sua vez, em algumas de suas análises, focalizou a questão do desenho institucional (formato das instituições materializado em um conjunto de regras, normas e leis que podem fomentar e dar sustentabilidade a práticas participativas). Estudando o desenho institucional do OP em Porto Alegre, esse autor destacou a importância do seu formato, pois a construção dessa experiência conciliou propostas de desenho institucional feitas por diversos atores sociais, integrando o modelo de assembleias regionais que eram realizadas anteriormente pelo movimento comunitário, a forma de conselho proposta pelo Partido dos Trabalhadores e propostas específicas da administração municipal de 1989. (Avritzer:2002)

Gohn (2003) focaliza sua análise sobre a participação através da atuação de “conselhos gestores” que são analisados como agentes de inovação nas políticas

públicas responsáveis pela mediação entre representantes da sociedade civil organizada e membros do poder público estatal na gestão de bens públicos.

Dagnino (2002), Avritzer (1995) e Gohn (2003) se distinguem de autores diretamente envolvidos na formulação e avaliação de experiências “participativas”, pois estabelecem análises comparativas tomando como critérios os problemas políticos institucionais e as possibilidades e limites dos casos estudados. Contudo, suas pesquisas versam sobre os mecanismos institucionais, e não seus protagonistas. Mesmo que em parte esses trabalhos levem em consideração as condições sócio-culturais dos participantes de tais experiências, eles não tomam seus principais protagonistas e formuladores como o objeto central de suas investigações.

1.3 O que se diz e o que se faz em nome da Participação

Como afirma Delaine Martins Costa (2001), a noção de participação tornou-se um “coringa da representação política”. Pois é um termo que perpassa a quase totalidade dos projetos políticos, desde movimentos sociais, programas do governo federal, programas de agências externas de financiamento, até campanhas na mídia para arregimentar “voluntários”. O termo participação popular é construído socialmente, recebendo significados variados conforme o contexto em que é mobilizado.

Entretanto, na perspectiva interpretativa adotada nesta pesquisa não é possível estabelecer *a priori* um sentido intrínseco da “participação” empiricamente válido. Só é possível compreender essa ação social por intermédio do sentido que o indivíduo ou o grupo que agiu atribui a esta. Por esse motivo, seria insuficiente

explicar o caso de Santana do Acaraú a partir de conceitos formais tomados de outras experiências.

Segundo Weber, quanto mais vasto é o campo abrangido por um conceito genérico, mais o conceito se afasta da riqueza da realidade, pois para abranger o que existe de comum no maior número de experiências, o conceito se torna mais abstrato e pobre de conteúdo (Weber, 2000: 96). O intuito aqui é ir ao encontro da riqueza dessa experiência, reconhecendo que a “participação” é um termo de muitas interpretações, sendo empregado por diferentes atores sociais, muitas vezes colocando em prática significados concorrentes.

Como estudo de um único caso, a proposta desta pesquisa não permite avaliar até que ponto a totalidade dos resultados aqui analisados são especificidades de determinado objeto de investigação. Entretanto, guardadas as devidas diferenciações contextuais, é possível pensar que as particularidades relativas ao caso de Santana do Acaraú se articulem com determinadas circunstâncias conjunturais, revelando que a construção de canais institucionais de participação como o Conselhão, embora com outros desenhos institucionais, também emergiram em vários outros municípios brasileiros a partir da década de 1980¹³. Contudo, o objetivo de pesquisas qualitativas não é pôr à prova questões generalizáveis. Além do mais, não é somente a abrangência dessa experiência analisada que está em questão, mas sim a maneira de abordá-la. Ao invés de realizar uma avaliação propositiva, ou uma análise de desempenho institucional, procurando diagnosticar “limites e possibilidades” da experiência estudada, procuro construir uma análise interpretativa, procurando descrever os discursos e as práticas construídas sobre a

¹³Em Santana do Acaraú é possível perceber que existem fatores que extrapolam a especificidade do caso estudado, por exemplo, a equipe que assessorou a elaboração e implementação do Conselhão era formada por um grupo de pessoas que atuaram em outras gestões municipais que também tinham como estratégia o mote da participação.

participação a partir do ponto de vista dos seus protagonistas; por esse motivo, muitas categorias emergiram do trabalho empírico (Geertz, 1989).

Esse é o principal traço distintivo deste trabalho em relação aos apresentados anteriormente, que pouco falam dos protagonistas (público-alvo ou governantes), preferindo privilegiar o âmbito institucional: aqui a proposta é construir um ângulo de análise que enfatize o(s) sujeito(s) que pratica(m) a ação “participar”, procurando compreender as múltiplas representações e as práticas sociais construídas em nome da participação popular.

Isto se traduz na preocupação em evitar uma definição rígida e absoluta não apenas do conceito de participação, mas da própria noção de política. Desse modo, procuro me afastar de análises que restrinjam a “participação” ao desenho institucional ou desempenho da experiência estudada. Parto da idéia de que a política não se limita aos canais institucionais nem a seus critérios de avaliação.

No contexto deste trabalho, isso significa que a noção de participação foi apreendida em campo junto ao grupo observado. Ao optar por essa estratégia de pesquisa, a “participação” ou o local em que ela se materializa - o Conselhão, não se caracterizaram pela ausência de racionalidade ou pela falta de uma relação instrumental entre meios e fins. Esses são critérios que remetem à análise de desempenho, e que tomam a percepção dos analistas como uma medida universal. Como nos alerta Peirano, “Definições antecipadas só tendem ao empobrecimento” (Peirano, 2003:10).

Ao tomar como fio condutor desta pesquisa *O que se diz e o que se faz em nome da participação*, procurei trabalhar não só a dimensão institucional – o desenho

institucional e seu estatuto –, mas também a dimensão discursiva – a sociabilidade, as práticas e interações cotidianas construídas em nome da participação¹⁴.

E ao não adotar como mote interpretativo os limites e as possibilidades da experiência estudada, este trabalho desiste da pretensão de abordá-la através de um dever-ser, comparando um modelo “ideal” com o encontrado no campo de pesquisa, para daí avaliar se a participação realmente existiu ou não em determinado caso. Ao invés disso, procurei compreender as diferentes dimensões expressivas construídas em nome da participação com suas práticas cotidianas.

Neste estudo, tais questões constituem preocupação central. Destarte, fica claro que este trabalho não versa sobre avaliação do desempenho da experiência estudada.

Em Santana do Acaraú, o Conselhão é o espaço em que a participação está institucionalizada. Claro que essa não se esgota nesse fórum e se manifesta em vários outros espaços. Entretanto, o Conselhão representa o lugar privilegiado em torno do qual se constroem discursos e práticas nomeados pelos seus próprios protagonistas como “participativas”. O que tornou o discurso da participação possível em Santana do Acaraú é o assunto trabalhado no capítulo seguinte.

¹⁴ Segundo Peirano 2002 e 2003 “... falar também é uma forma de agir, como qualquer outro tipo de fenômeno: falar e fazer têm, cada um, sua própria eficácia e propósito, mas ambos são ações sociais” (Peirano, 2003: 11). Austin (1990) observa que a linguagem é uma ação, uma forma de agir sobre o real.

CAPÍTULO II

A EXPERIÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO EM SANTANA DO ACARAÚ

Antes de trabalhar o surgimento da experiência “participativa” em Santana do Acaraú, convém relatar alguns aspectos gerais desse município. Santana do Acaraú localiza-se¹⁵ na região Norte do Estado do Ceará. Faz parte da micro-região de Sobral. Localiza-se a 262 km de Fortaleza. Limita-se ao Norte com Marco e Morrinhos; ao Sul, com Sobral; a Leste, com Sobral e Miraíma; e, a Oeste, com Massapê e Senador Sá.

Além da sede, Santana do Acaraú está dividida em nove distritos: Mutambeiras, Parapuri, João Cordeiro, Sapó, Bahia, Baixa Fria, Barro Preto. As localidades do Serrote e Bonfim, apesar de não constarem nos dados do IBGE, fazem parte da divisão administrativa local.

A população residente no município é de 27.454 habitantes. Um número expressivo dos habitantes de Santana do Acaraú vive na Zona Rural, 16.068, ou seja, 58,53% da população total. Na Zona Urbana residem 11.386 habitantes, ou seja, 41,47% da população total.

Santana do Acaraú é cortada pelo Rio Acaraú numa extensão de 30 quilômetros. Suas águas foram perenizadas pelo Açude Araras. Além do Rio Acaraú, o município possui o Rio São Vicente. Existem ainda os riachos da Rola e dos Porcos e o Açude Mucambo (Mutambeiras). As áreas mais secas do município estão localizadas nas proximidades de Miraíma e Irauçuba.

No quadro econômico de Santana do Acaraú predomina o setor primário. A produção agrícola concentra-se no plantio de milho, feijão, arroz e mandioca. Nos

¹⁵ Ver mapa em Anexo I.

anos 1950, o algodão foi umas das principais atividades econômicas. O município é grande produtor de castanha de caju, mas não beneficia o produto. Na pecuária, é mais expressiva a criação de bovinos e ovinos.

No setor secundário, existem dezesseis pequenas indústrias no município. Destacam-se as indústrias de móveis, eletrodomésticos e cerâmica de propriedade do prefeito eleito em 2000 (José Aldenir Farias). A confecção de artigos em palha absorve mão-de-obra de muitas pessoas, mas não tem muito valor agregado em seus produtos.

No setor terciário, o comércio mais expressivo é o de produtos de gêneros alimentícios. O município possui quatro estabelecimentos que oferecem serviços. As operações bancárias são viabilizadas por uma agência do Banco do Brasil.

A concentração fundiária em Santana do Acaraú é bastante elevada. Das oito maiores propriedades, seis são notadamente improdutivas, como se pode observar no quadro abaixo;

Tabela 1 Concentração Fundiária de Santana do Acaraú

Módulos Fiscais	Imóveis	Área Total (ha)	Produtiva		Não Produtiva	
			Imóveis	Área (ha)	Imóveis	Área (ha)
Total	612	74684,3	139	26722,3	113	37851,9
Minifúndio e não classificado	360	10110,1	0	0	0	0
Pequena propriedade	187	23019,1	109	12916,3	78	10102,8
Média propriedade	57	25131,2	28	10618,1	29	14513,1
Grande propriedade	8	16423,9	2	3187,9	6	13236

Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) 1999

Em Santana do Acaraú, existe um jornal com periodicidade mensal, Correio Santanense. Dois outros jornais já existiram: Município de Sant'Ana, de 1882, e o jornal A Defesa, de 1948.

Em 1997, foi inaugurada a Rádio Comunitária Arakém. Após a suspensão das atividades dessa rádio que funcionava por meio de uma liminar, entrou em operação a Rádio Comunitária Moça Bonita, uma pequena rádio pirata, que é mantida voluntariamente por um grupo de jovens. Sua programação conta com informativos de utilidade pública e programação musical.

O Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santana do Acaraú atua desde 1966. O Sindicato dos Servidores Públicos Municipais iniciou suas atividades em 2003. Existem, também, cerca de 110 associações.¹⁶ O associativismo é numericamente mais expressivo na Zona Rural.

Apesar de as associações urbanas não estarem inicialmente no *locus* da pesquisa, dediquei atenção a elas. O que me parecia inicialmente um cenário de apatia política, ganhou vivacidade quando comecei a entrevistar e visitar essas associações. Dentre elas, destaco um grupo de jovens de escolas públicas que desde 1998 formou o Grupo de Teatro Face a Face. Eles encenam temas ligados à juventude (combate a drogas, prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, combate à exploração sexual infantil) e à política (nepotismo, clientelismo, corrupção) além de trabalhar com temas folclóricos.

O município possui uma sede da Escola de Desenvolvimento Local (EDL) que aborda o desenvolvimento sustentável e a formação cidadã de jovens de escolas públicas. A EDL está vinculada à ONG Instituto Sertão, que atua na busca de soluções para a transformação da realidade sócio-ambiental do Nordeste brasileiro. O *Grupo Amigos da Natureza*, anexo do Núcleo Comunitário de Educação Ambiental (NUCEA), também trata de questões ambientais com crianças e jovens.

¹⁶ Ver lista das associações em Anexo II.

A União dos Universitários de Santana do Acaraú se reúne desde 1983 procurando assegurar o traslado de alunos universitários para a Universidade Vale do Acaraú (UVA), em Sobral. Existe também o Conselho Comunitário de Defesa Social (CCDS) que não possui vínculos diretos com a prefeitura.

Nos muros dos colégios públicos, em *outdoors*, em carros da prefeitura e em alguns particulares, nas praças, nas placas de sinalização, no uniforme dos alunos da rede municipal de ensino, enfim, difundida por toda a cidade encontra-se estampada a palavra “participação”.

Essa palavra, que foi chave nas cinco últimas disputas eleitorais para prefeito (1982, 1988, 1992, 1996, 2000), também se encontra atualmente agregada ao vocabulário de quem é “governo” ou “oposição” em Santana do Acaraú e entre os vereadores, nas associações urbanas e rurais. Para compreender como surgiu esse discurso em Santana do Acaraú, é preciso atentar para a história da política local.

2.1 Como surge o discurso da “participação”

A disputa política naquela cidade é narrada, pelos munícipes santanenses, em dois períodos. No primeiro período, anterior a 1989, o poder era disputado por dois grupos políticos ligados a seus “chefes políticos”, José Arcanjo Neto e seu primo Chagas Vasconcelos, ambos descendentes de uma mesma família tradicional local.

Durante trinta anos, o grupo político liderado por Chagas Vasconcelos ocupou o poder executivo local. As gestões ligadas a esse político foram associadas recorrentemente a “práticas clientelistas”, “política tradicional”, “práticas centralizadoras”, “voto de cabresto”, “oligarquia”.

... se você conversar com ele [Chagas Vasconcelos] você adora, ele é um cara inteligente, foi um herói até na época de 64, num determinado momento. O Chagas era um referencial, era um discurso de libertário. O Chagas Vasconcelos tinha... aí a gente foi ver na realidade, que o cara era o pior do que os coronéis. ...O sopão que ele distribuía quase toda noite, ele fazia questão de ser o cara que metia a colher dentro da coisa para servir, para você pedir mais e ele botar mais. É muito poder... você dizer: “Eu quero comer mais um pouco”, “Você vai comer mais um pouco”. O pagamento, por exemplo, do pessoal, ele tirava o dinheiro... a filha era a prefeita, tirava o dinheiro, ele botava no bolso, ia pagar, aí... “o Dr. Chagas chegou, vai ter pagamento”. Aí corria todo mundo 7 horas da noite... Aí ficava aquela fila danada, ele botava gente para sala... “você vem aqui! Rebeca..” A pessoa contava o dinheiro na frente dele, aí dava 10 horas da noite: “Olha, eu não vou atender mais ninguém não!” Aí o resto da fila ia embora. Ele sempre utilizou isso... Ele é um artista... Com maestria essa questão do uso do poder. E graças a Deus o João, que é parente dele, tem, digamos, o mesmo charme dele também, tem aquela força, mas é um cara que se voltou para princípios bem mais saudáveis, é uma pessoa responsável (Entrevista com assessor municipalista, 2001).

...durante um período bastante longo, 28 a 30 anos, então nós tivemos aqui uma política, uma administração, assim, viciada, baseada assim no clientelismo, de manter aquela história assim do voto de cabresto, de segurar nas mãos e não admitir perder pra ninguém.(...) Então isto que vem acontecendo, até chegar um período em que foi derrubada uma oligarquia de 30 anos, aí foi quando entrou esse político, o João Ananias que inclusive era filho da oligarquia (Entrevista com representante de uma ONG, Ex-secretário de Ação Social e Meio Ambiente 2002).

O Advogado Chagas Vasconcelos, de 1958 a 1962 foi prefeito de Santana do Acaraú, elegeu-se deputado estadual por três legislaturas, de 1964 a 1976 pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Foi eleito deputado federal entre 1980 a 1984, assumiu novamente uma vaga na Câmara dos Deputados do Ceará em 1986 como suplente de Carlos Benevides. No primeiro governo de Tasso Jereissati (1987-

1990), foi diretor do extinto Fundo Estadual do Bem Estar do Menor (FEBEM), entre 1992 e 1996 foi vereador em Santana do Acaraú. Nós últimos anos tentou, sem sucesso, eleger-se deputado estadual e prefeito de Santana do Acaraú pelo PMDB. Faleceu em 2003.

Ao lado da imagem estereotipada de “coronel”, que se impunha pelo poder e que perseguia seus “inimigos políticos” que, de certa forma, foi construída sob a figura de Chagas Vasconcelos, convivia uma outra nuance do mesmo “coronelismo”, a do “Anjo Bom” que, mesmo sem ocupar cargo público, transportava pessoalmente, em seu carro, doentes para Sobral e para Fortaleza, pois o hospital de Santana do Acaraú era administrado pela oposição. Era admirado por sua oratória, e popularmente conhecido como “Advogado dos Pobres”, por soltar presos sem condições de contratar um advogado.

De acordo com os depoimentos, Chagas Vasconcelos dominou a política local até 1982, embora ele tenha ocupado uma única vez, em 1958, o cargo de prefeito de Santana do Acaraú, os prefeitos que ocuparam o cargo entre 1962 a 1988¹⁷ estavam sob sua tutela.

Foi a partir dessa configuração política que um dos grupos políticos em Santana do Acaraú começou a construir com uma proposta marcada pelo discurso de rompimento com um passado qualificado por eles como “oligárquico”.

Tal ruptura é atribuída à ascensão pessoal do médico João Ananias Vasconcelos Neto na política local, que é filho da própria “oligarquia” que diz ter combatido. Seu pai, José Ananias Vasconcelos, foi prefeito por duas gestões em Santana do Acaraú, em 1962 e 1974 apoiado por seu primo, Chagas Vasconcelos.

¹⁷ Ver lista de prefeitos de Santana do Acaraú a partir de 1958 em Anexo III.

João Ananias, quando estudou medicina em Portugal, engajou-se no movimento sanitaria e em lutas estudantis no período da ditadura salazarista. Lá, cursou parte das cadeiras de medicina, voltando em 1976 para Fortaleza para concluir seu curso na Universidade Federal do Ceará.

Em 1982, disputou pela primeira vez as eleições como candidato a prefeito de Santana do Acaraú pelo Partido Democrático Social – PDS contra Francisco das Chagas Feijão, do PMDB, candidato apoiado por Chagas Vasconcelos. Mesmo apoiado por uma facção da sua família, João Ananias perdeu o pleito. No entanto, Francisco das Chagas Feijão não assumiu a prefeitura, pois no dia da sua posse faleceu. Assumiu o cargo a vice-prefeita Socorro Vasconcelos, filha de Chagas Vasconcelos.

Após sua derrota no pleito eleitoral de 1982, João Ananias Vasconcelos Neto continuou visitando periodicamente as comunidades rurais, discutindo com elas problemas daquela localidade. Nesse período, fundou em Santana do Acaraú um diretório do Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Nas eleições de 1988, ele disputou pelo PSB o cargo de prefeito com Antonio de Pádua Arcanjo, candidato que representava o PMDB e era apoiado por Chagas Vasconcelos. João Ananias Vasconcelos Neto venceu o pleito, quebrando a hegemonia de trinta anos de Chagas Vasconcelos. Um dos fatores que contribuiu para sua vitória foi o trabalho que ele desenvolveu, como médico e liderança política, na zona rural entre 1982 e 1988, como corrobora o depoimento de um de seus partidários:

A campanha de 88 não começou em 88. O João disputou a prefeitura em 82, foi derrotado, mas foi muito bem sucedido e deixou uma liderança muito forte, uma esperança muito grande na população, e com isso o João começou a fazer um trabalho de base aos finais de semana... era recém formado médico, ele vinha reunir com o pessoal, conversar e questionar as deficiências da administração, dessa oligarquia que comandava Santana e lá, nesse questionamento, as pessoas descobriram que tinha muita coisa errada, fez com que as pessoas começassem a despertar pra isso... porque até então o Dr. Chagas era o Deus... O João levava saúde e esses esclarecimentos, o João começou a usar esse slogan “**Santana tinha que ser curada, Santana tinha cura**” e ele foi muito feliz utilizando esse slogan... (Depoimento de um Vereador Conselheiro citado por Pereira, 1995:50, grifos da autora).

A campanha eleitoral do candidato vitorioso foi marcada pelo discurso de rompimento com o passado classificado como “oligárquico” e de construção de espaços para a “participação popular” na gestão pública municipal. O *slogan* de sua campanha em 1988, “Santana tem cura”, convocava a população de Santana do Acaraú “a virar uma página na história daquele município”.

Segundo João Ananias, as gestões municipais ligadas a Chagas Vasconcelos eram caracterizadas por uma “política atrasada”:

A prática política sempre se caracterizou no interior – e lá em nosso município não era diferente – pelo clientelismo, pela forma de administrar o município de forma isolada, vertical sem participação, e o cabresto eleitoral, funcionando, as pessoas eram praticamente tangidas como uma manada de animais irracionais, então isso sempre foi um ponto de discordância nosso e a dificuldade também de apresentar propostas novas porque as pessoas estavam habituadas aos discursos demagógicos, às promessas, e aquela história do lado partidário, não era bem partidário, era o lado de algumas pessoas, lideranças cristalizadas que exploravam através do personalismo, de um personalismo exacerbado, eles exploravam, através de quase uma lavagem cerebral, a permanência das pessoas atreladas a pessoas, e não às idéias, e não às propostas (Entrevista com João Ananias, 2002).

Entretanto, no final da década de 1980, o discurso de ruptura com um passado associado ao “atraso” não foi uma peculiaridade de Santana do Acaraú. Tal discurso se evidencia também nas eleições de Maria Luíza Fontenelle para a prefeitura de Fortaleza, em 1985; na de Tasso Jereissati para o Governo do Estado, em 1986; e na de Ciro Gomes para a prefeitura de Fortaleza, em 1988.

Como destaca Barreira, a formulação do discurso de ruptura delimita um “antes” e um “depois” construindo simbolicamente uma temporalidade política.

Um discurso performativo, evocador de uma “nova era”, evidencia-se através de palavras como “modernidade”, “novo”, “racionalização”, “mudanças”, todas indicativas da instauração de um poder que busca sua singularidade através da negação radical do passado (Barreira, 2002:67).

O discurso de ruptura se materializou em Santana do Acaraú por meio da temática da participação popular na gestão municipal.

Segundo Barreira, embora a campanha eleitoral de Maria Luíza Fontenelle, Tasso Jereissati e Ciro Gomes apresentassem em comum o discurso de ruptura ao chamado “poder tradicional”, seus projetos políticos eram distintos. Por um lado, Maria Luíza Fontenelle acenava para a “grande transformação” através da gestão do “novo com participação do povo”, por outro, o realismo político de Tasso Jereissati e Ciro Gomes priorizavam ideais de competência, racionalidade no uso dos recursos públicos e na eficiência da máquina administrativa estatal (Barreira, 2002:73).

Um outro caso semelhante ao de Santana do Acaraú, também associado à ruptura, foi estudado por Pereira (2002). No final dos anos 80, elegeu-se em Baturité, como prefeito municipal, um jovem médico e filho de pequeno proprietário rural, que, como no caso de Santana do Acaraú, também era filiado ao PSB. Seu vice, na época

presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e membro do PT local. Segundo Pereira:

A base argumentativa que inaugurou o discurso da participação no município fincara-se na proposta de “governar com as comunidades” – com as Associações, portanto – alimentando esperanças e mobilizando as energias sociais. Até então, as forças políticas que dirigiram os destinos dos municípios tinham extração nas elites proprietárias locais (Pereira, 2002:81).

A crítica ao chamado “poder tradicional”, que se evidencia ao longo da década de 1980 no Ceará, não é resultado da particularidade da política local, expressa também um momento da conjuntura nacional recém saída de um modelo político autoritário. Gondim, por exemplo, interpreta as eleições de Valdir Pires na Bahia e Miguel Arrais, em Pernambuco, além da de Tasso Jereissati, no Ceará, em 1986 como um sinal de um movimento de renovação de elites nos três maiores Estados do Nordeste, pois segundo a autora, tais candidatos eram comprometidos com a superação de práticas clientelistas, e apoiados pela esquerda (Gondim, 1998:34).

Um outro exemplo é o caso de Icapuí, ex-distrito de Aracati – Ceará, o discurso da participação originou-se naquele município no processo de emancipação realizado em 1984 por meio de um plebiscito conduzido por alguns estudantes locais. Em 1986, José Airton Félix Cirilo Silva (PMDB), um dos representantes desse grupo, venceu as eleições municipais. Em 1988, parte desse grupo filiou-se ao Partido dos Trabalhadores – PT. Esse grupo se renovou no poder e atualmente, a quinta gestão consecutiva é exercida por Francisco José Teixeira. As gestões ligadas a tal grupo são reconhecidas pela melhoria nos indicadores de saúde e educação e pela implementação do Orçamento Participativo.

2.2 Construindo canais “participativos”

No início do primeiro mandato de João Ananias, não existia claramente um projeto de gestão “participativa” para Santana do Acaraú. O Conselho foi muito mais um produto da criação e revitalização de associações, principalmente na zona rural, do que uma proposta previamente elaborada no período eleitoral.

Sem experiência administrativa, uma das primeiras atitudes de João Ananias como gestor municipal, em 1989, foi a de contratar uma assessoria em gestão pública. Essa assessoria, dirigida pelos municipalistas Américo Barreira e Francisco Guedes, desempenhou um papel fundamental na elaboração do Conselho. Tal equipe era formada por remanescentes de uma outra experiência que também tinha como mote a participação popular na gestão municipal. Em 1985, participaram da gestão de Maria Luíza Fontenelle (PT) na prefeitura de Fortaleza, o primeiro como vice-prefeito, e o segundo como secretário de serviços urbanos.

Para compor a equipe administrativa da prefeitura de Santana do Acaraú, João Ananias contratou vários profissionais recém formados em cursos de ensino superior que estavam morando em Fortaleza, os “Filhos de Santana”, como são recorrentemente lembrados.

De acordo com João Ananias, uma das dificuldades encontradas para viabilizar as propostas “participativas” que o elegeram, foi condicionar as reivindicações da população a critérios coletivos e não individuais.

No início do mandato do João, era um verdadeiro sufoco. As pessoas, achando que o João era igual ao antecessor, faziam filas enormes em frente à casa dele pra pedir... aí o João conversava com essa pessoa e dizia: “Olhe, eu não posso atender seu individual; volte, se organize na sua comunidade e venha com

pedidos coletivos, que sirvam pra todos da comunidade...” Alguns, muitos no começo, estranhavam aquela atitude, até ficavam com raiva, não entendiam, não eram acostumados, mas com o tempo começaram a ver que não adiantava, aí começou a crescer os trabalhos das associações (Depoimento de um conselheiro que participava da equipe administrativa em 1992. In. Pereira, 1995:54).

Para incentivar o associativismo, uma das medidas adotadas pela sua administração foi a de só atender pedidos coletivos encaminhados através de associações. Com isso, procurou-se romper com as práticas clientelistas em que o atendimento era predominantemente individual. Essa medida fez com que aos poucos as pessoas reconhecessem nas associações canais eficazes de reivindicação:

As pessoas que antes [se referindo às gestões ligadas a Chagas Vasconcelos] eram chamadas apenas a votarem, as pessoas eram chamadas apenas a bater palmas, depois retornavam a seus cantos a seus locais e não tinham como participar, interferir, opinar. Nós instalamos um modelo onde a participação ela foi construída com certo embasamento. Não foi chamar todo mundo de forma desorganizada a participar, então o município não tinha nenhuma forma de organização popular. Encontramos, em 89, sete associações comunitárias, muito mais a serviço do clientelismo; eram cartoriais, elas não funcionavam organicamente; eram associações que serviam apenas para distribuir os benefícios em troca de votos; era uma intermediação de votos... Nós buscamos construir, ajudar no processo de formação, de nuclear pequenos grupos, não só na zona urbana, mas principalmente na zona rural, onde o atraso era maior, o abandono era maior, o exercício da cidadania praticamente não existia de nenhuma forma. Nós buscamos ver se as pessoas pudessem se organizar, discutir suas questões em questões coletivas, não individuais, como era uma prática vigente, para que as pessoas comesçassem a perceber os seus direitos e as suas obrigações e pudessem cobrar do poder público os seus direitos (...)

(...) então esses núcleos foram se formando, as pessoas com muita dificuldade de participarem de reunião, para discutir suas questões coletivas por que não acreditavam mais, o descrédito era uma marca registrada. A partir daí, a

gente dirigiu a administração para atender a essas reivindicações que passaram a surgir, então isso foi um processo de alimentação interessante porque as pessoas passaram a perceber que na hora que se fecha (...) a válvula do clientelismo, do atendimento individual, abrimos uma vertente para o atendimento coletivo, para o atendimento das questões mais prioritárias da população sendo colocadas por elas. Elas passaram a ter um reforço muito grande, (...) tiveram um estímulo para se juntarem mais (Entrevista com João Ananias, 2002).

Para João Ananias, a proposta de encaminhamento de reivindicações coletivas encontrou inicialmente resistências devido ao fato de que a concepção que as pessoas tinham da política estava impregnada, segundo ele, pelas práticas “clientelistas” em que o acesso ao prefeito ocorria de maneira individual, resquícios das gestões anteriores ligadas a Chagas Vasconcelos.

Santana do Acaraú não possuía uma forte tradição associativa, porém, o surgimento do Conselhão não ocorreu em um terreno estéril como relatou João Ananias. Antes do *boom* de associações criadas a partir da primeira gestão de João Ananias (1989-1992) além das associações formais, o associativismo local se expressava por outros meios tais como: lutas por terras, farinhadas¹⁸, mutirões e engajamento nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs).

Mesmo reconhecendo o caráter inovador do projeto político-administrativo da gestão “Povo em Ação” (1989-1992), é preciso contextualizar as transformações ocorridas naquele município para não atribuí-las exclusivamente ao voluntarismo das novas lideranças, já que é forte o personalismo que marca a política local¹⁹. Por esse

¹⁸ Atividade comunitária para o fabrico da farinha de mandioca que envolve várias famílias de agricultores em torno da Casa de Farinha, este evento é marcado por um tom festivo e de ajuda mútua.

¹⁹ Tal fato fez com que a imagem de João Ananias fosse fortemente associada pelos munícipes santanenses à ruptura com o passado classificado por eles como “oligárquico” e com a criação do Conselhão. Tal fato pode representar um desafio para o pesquisador, pois muitos depoimentos atribuem a uma única pessoa fatores que também eram conjunturais, como por exemplo, a mobilização da sociedade civil e o processo de redemocratização. Segundo Girardet, estudioso do imaginário político francês “Todo processo de heroificação implica, em outras palavras, uma certa adequação entre a personalidade do salvador virtual e as necessidades de uma sociedade em um dado momento de sua história” (Girardet, 1987: 82).

motivo é interessante observar a confluência de projetos entre as pessoas que anteriormente exerciam trabalhos religiosos voluntários e os novos canais criados a partir de 1989. O depoimento de um agricultor engajado nos movimentos eclesiais de base na década de 1980 exemplifica bem essa confluência:

Eu já vinha trabalhando como catequista, como agente pastoral coordenador de catequese coisa e tal, mas só pensando no sentido espiritual. Foi quando aí chegou o conhecimento de que nós precisamos trabalhar por dois lados, pelo sentido espiritual e pelo sentido material. Porque quando pensa só no sentido espiritual então o camarada fica pelo outro lado, fica no escanteio o sentido material e então pode acontecer que as pessoas se desanimem a caminhada. Então precisamos fazer com que a Igreja funcione dentro de dois, ou que nós, o nosso trabalho seja, funcionando de duas maneiras, tanto pelo lado espiritual como pelo lado material, que a gente não pode desanimar nem pelo um lado nem pelo outro (Entrevista com um Representante da Associação Comunitária de Leigos Religiosos de Santana do Acaraú, Agricultor, 2002/ Grifos meus).

Os “dois lados” (espiritual/material) narrados por esse agricultor revelam a influência pedagógica que a metodologia (ver-julgar-agir) muito difundida nas Comunidades Eclesiais de Base, e sua influência na organização dos agricultores rurais em Santana do Acaraú durante a década de 1980²⁰.

Tal metodologia pode ser interpretada como um fator que contribuiu para o aumento daquilo que Putnam nomeou de capital social “... refere-se a características de organização social, que facilitam a coordenação e cooperação para benefício mútuo” (Putnam, 1995:4). De acordo com Coleman:

²⁰ Segundo Frei Betto esse método era resultado de uma dialética em que por meio de reuniões religiosas os participantes colocam seus problemas e suas dificuldades materiais. Em tais depoimentos, eles próprios constatavam questões centrais. Esse diagnóstico corresponde à etapa do (VER). Em torno dessas questões, passava-se a (JULGAR) através de passagens do novo testamento, questionando como Jesus agiria na situação dada. Era o momento de reflexão espiritual a partir de leituras do Novo Testamento que pudessem iluminar a questão levantada. O (AGIR) é a síntese da relação entre a “ação de Jesus – nossa ação” que resultava na elaboração de estratégias para ação dos agricultores (Beto, 1985).

Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse (...). Por exemplo, um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e que depositem confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro que careça de confiabilidade e confiança. (...) Numa comunidade rural (...) onde um agricultor ajuda o outro a enfadar o seu feno e onde os implementos agrícolas são reciprocamente emprestados, o capital social permite a cada agricultor realizar o seu trabalho com menos capital físico sob forma de utensílios e equipamento (Coleman, apud Putnam, (1996:177).

As práticas associativas difundidas pelas CEBs reforçaram os laços de confiança mútua entre os agricultores em Santana do Acaraú e intensificaram o engajamento cívico coletivo contribuindo para a mobilização e atuação coletiva em torno de questões que extrapolaram a esfera religiosa. Tais práticas confluíram através dos novos canais criados a partir da gestão “Povo em Ação”.

Inicialmente, João Ananias se reunia em diferentes locais do município, separadamente, com pequenos grupos de associações criadas por meio desse processo. Aos poucos, esses encontros se transformaram em fóruns em que os representantes das comunidades opinavam, reivindicavam, cobravam e criticavam diante da equipe administrativa, do prefeito e de seus secretários.

No decorrer do ano de 1989, as reuniões com as associações foram realizadas em diferentes localidades de Santana do Acaraú. João Ananias enfatizou que o excesso de reuniões emperrava o poder de resposta da administração às demandas apresentadas: “a gente não tinha mais tempo para ouvir ou para atender as demandas das reuniões que eram constantes”. A assessoria municipalista começou a estudar algum meio de viabilizar a “participação” das associações através de canal de representação, mas sem deixar que a superexposição às demandas inviabilizasse qualquer ação concreta.

Padre José Maria Cavalcante Costa, amigo pessoal de João Ananias, é apontado por muitas pessoas como sendo o “pai intelectual” da solução desse problema. Padre José Maria buscou a solução em suas experiências na década de 1960, quando trabalhava na pastoral católica no município de Aratuba - CE, entre 1967 e 1974, integrando uma equipe²¹ interdisciplinar, da qual, além de padres, faziam parte, também, enfermeiros, sociólogos, pedagogos e agrônomos. No período da ditadura militar, essa equipe visitava famílias camponesas em Aratuba, levando uma metodologia de trabalho comunitário em que a população era chamada a refletir sobre as próprias condições de vida.

Surgiu dessa experiência, em Aratuba, a idéia do Padre para a realização de uma grande reunião em Santana do Acaraú, um conselho uno, que colocasse lado a lado, em um só espaço, todas as associações. Posteriormente, esse fórum nomeado de Grande Conselho Comunitário Municipal passou a ser conhecido popularmente como *Conselhão*.

2.3 Desenho Institucional do Conselhão

No decorrer do ano de 1989, a assessoria municipalista passou a desenvolver o processo de incentivo à participação popular através do *Método de Administração Concreta – Metac*, elaborado pelos municipalistas Américo Barreira, Francisco Guedes Barros e José Guedes Barros, dando à proposta de gestão “participativa” um desenho institucional mais definido²².

²¹ Faziam parte desta equipe o Padre Moacir Leite, Maria Luíza Teodoro, Maria Luíza Fontenele, Pedro Jorge Lima, André Haguette e Irmã Elizabete.

²² É interessante notar a difusão dessas experiências em vários municípios por técnicos em administração pública. Américo Barreira, por exemplo, foi vice-prefeito na gestão petista de Maria Luíza Fontenelle em Fortaleza em 1985, um dos slogans de sua gestão foi “governar com o povo”.

O *Metac* seguia diretrizes descentralizantes discutidas pelo Movimento Municipalista a partir da realização do 1º *Congresso Nacional dos Municipalistas Brasileiros*, em 1950, na cidade de Petrópolis – RJ. Tal método vem sendo desenvolvido desde 1985, e norteou a elaboração do Conselhão através de uma linguagem simples e coloquial empregada pela assessoria, procurando desmistificar noções abstratas e rebuscadas da administração pública²³.

A própria noção de administração pública foi deslocada, de uma imagem de saber especializado, próprio dos “políticos”, materializada na figura do prefeito e dos vereadores, para um tipo de saber a que todos podem ter acesso. Segundo a cartilha do *Metac*, administrar o município pode ser apreendido como um “tomar de conta”:

“Administrar”, palavra bonita que “dotô”, prefeito e vereador usam, é o mesmo que “tomar de conta”, nada mais, nada menos que isto! Não precisa ser prefeito para administrar (ou tomar de conta), pois todos nós administramos (tomamos de conta). A Dona de casa administra a casa (toma de conta). O Agricultor administra o roçado (toma de conta). O Comerciante administra a mercearia (toma de conta), e os cidadãos, quando Prefeito e Vereadores, administram o Município (tomam de conta), principalmente da “porta pra fora” da nossa casa, da nossa roça, da nossa mercearia! (...) É por isso que a gente manda algumas pessoas dentre nós mesmos (elegendo prefeito e vereadores) para administrarem o que é “público”, que serve a todos nós (as ruas, praças, mercados, escolas, a merenda escolar, limpeza pública, esgotos, iluminação e muito mais). É preciso entender, inicialmente, que a gente, com o nosso consentimento, com a nossa escolha, com o nosso voto, é quem manda que alguns dentre nós entrem na vida pública! (Guedes, 2001:4).

²³ Uma das etapas do *Metac* explica o funcionamento legal do PPA – Plano Plurianual, da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e da LOA – Lei Orçamentária Anual.

Por meio dessas ligações entre os princípios da administração pública e o cotidiano da população local, o *Metac* tinha por finalidade desconstruir a imagem nebulosa que o “mundo da política” carrega para o “cidadão comum”.

Pra começar, muitos metidos a “doutores”, se dizendo mais sabidos que nós, “enrolam a língua” pra ninguém entender nada e não poder dar palpite (e ainda admirados: “ô cabra sabido, nem parece nós!”). Falam difícil e complicado (e o diabo é que muita gente ainda acha isso bonito, mesmo que não entenda o que foi dito!). Muitos até não fazem por mal, mas o resultado é o mesmo: ninguém entende nada e fica tudo como ta! (Guedes, 2001:8).

Assim, procurando dar concretude às noções de administração pública, o *Metac* foi composto por treze etapas, aqui descritas sumariamente, que se iniciam com a territorialização do município através da elaboração de mapas.

Na etapa seguinte, através da negociação com a população local, as diferentes localidades do município foram agrupadas em 10 *Zonas Administrativas Comunitárias* (ZAC's), (Sede, Barro Preto, Santa Rita, Mutambeiras, Sapó, Parapui, Baixa Fria, Bonfim, Bahia e Serrote).

Em seguida, dentro dos limites de cada ZAC, foram localizadas e identificadas as *Unidades Prestadoras de Serviços Públicos* – (UOPS), (escolas, creches, postos de saúde, estradas, açudes, campos de futebol, praças etc.).

Esses equipamentos e serviços públicos (UOPS), reunidos por grupo de atividade de mesma natureza, foram associados às *Funções Executivas de Governo* (Educação, Agricultura, Saúde, Cultura etc.) e agregados a uma ou mais Secretarias.

Tais dados compuseram um painel – *Painel de Entendimento* – que permitiu a apreensão visual da situação infra-estrutural dos equipamentos diretamente ligados

à prefeitura²⁴. Um outro painel foi construído para abrigar os dados sobre as ações desenvolvidas pelo estado/União, ou ainda, por outras entidades que também atuam no município (ONG's, Igrejas e estabelecimentos privados).

Diagnosticada a situação do município, passou-se à etapa do planejamento integrado através de reuniões ampliadas (Conselhão) com representantes das dez zonas administrativas comunitárias.

A partir de tais dados, os representantes das comunidades discutiram e elegeram as prioridades na elaboração de políticas públicas para cada zona administrativa, compondo o *Painel de Indicações de Ação de Governo*.

Os *Painéis de Entendimento* e os mapas das ZAC's ficavam expostos em um local denominado *Espaço de Compreensão Municipal*. Isso fez com que as pessoas que freqüentavam as reuniões desenvolvessem uma visão global da infra-estrutura de outras localidades do município, muitas vezes se solidarizando com situações emergenciais daquelas localidades.

Oficialmente, o Conselho reuniu os representantes das 10 ZAC's pela primeira vez em 17 de Janeiro de 1990. Reúne-se até hoje mensalmente na sede do município de Santana do Acaraú no último sábado de cada mês.

Em 06 de outubro daquele ano, por ocasião da nona reunião do Conselho, aconteceu o primeiro esforço para indicação de investimentos. Nessa reunião, a assessoria que auxiliava no processo de implementação do Conselho requisitou aos representantes de cada comunidade que escrevessem as demandas das suas ZAC's.

²⁴ Ver fotos 4,5,6 e 7 em Anexo VI.

O saldo foi uma quantidade enorme de demandas. Diante da impossibilidade de atender todos os encaminhamentos, o prefeito (João Ananias) e a assessoria na reunião de 27 de outubro de 1990 expuseram as limitações orçamentárias. Os representantes das comunidades revisaram as solicitações, obedecendo a uma ordem de prioridades. Resultou dessa hierarquização de prioridades um documento conhecido como *Termo de Compromisso Conjunto* (TCC), no qual a prefeitura comprometeu-se a realizar políticas públicas com os recursos obtidos junto ao governo estadual e federal, priorizando as obras definidas pelo *Conselhão*.

O *Conselhão* foi legalizado em dezembro de 1992, por intermédio da Lei de iniciativa popular Nº 300. Essa Lei foi sancionada no último ano da gestão “Povo em Ação” de João Ananias. Diante da proximidade das eleições e da possibilidade de não eleger o candidato do mesmo grupo político, a institucionalização desse fórum garantiria legalmente a existência e continuidade da “participação”.

A Lei municipal nº 300 de 30 de dezembro de 1992 criou o *Grande Conselho Comunitário Municipal do Município de Santana do Acaraú* (G.C.C.M), juntamente com o *Fundo de Manutenção* das reuniões do *Conselhão*.

De acordo com a Lei 300 e com o Estatuto do *Conselhão*, as verbas desse Fundo seriam destinadas às despesas mensais necessárias ao funcionamento do fórum, como, por exemplo: alojamento, manutenção dos arquivos, deslocamentos no interior do município, alimentação. Os recursos seriam repassados pela Secretaria de Administração e Finanças da Prefeitura Municipal de Santana do Acaraú. Porém, o repasse de verbas para a manutenção das reuniões nunca ocorreu através desse instrumento legal, sempre dependeu da disposição do prefeito encaminhar tal verba através de alguma secretaria.

O Grande Conselho Comunitário Municipal (GCCM) – conhecido popularmente como Conselhão – constitui-se, segundo seu estatuto, em pessoa jurídica de direito privado de caráter político-administrativo, sócio-cultural e educativo, com a finalidade de oferecer à sociedade santanense encontros sistemáticos e mensais para tratar de assuntos de interesse da população.

A reunião é aberta, sendo o público específico de participantes composto pelos representantes das 10 ZAC's. Além da troca de informações entre as comunidades, das críticas e sugestões referentes à gestão pública, o Conselhão, segundo seu estatuto, acompanha o desempenho dos órgãos públicos de governo (municipal, estadual e federal) que atuam no município. Participam como membros do Conselhão as Associações Comunitárias, Associações de Produção, Entidades Filantrópicas, Entidades Religiosas e Grupos de Jovens agrupados na forma das ZAC's.

Com a criação do Conselhão em 1990, as reuniões que anteriormente aconteciam dispersas nas várias localidades não deixaram de existir. Essas reuniões passaram a compor uma estrutura intermediária, os Conselhos Zonais. Os conselhos intermediários são constituídos por todas as Associações e Entidades com fins comunitários existentes no espaço geográfico delimitado por cada ZAC.

As reuniões dos Conselhos Zonais formalmente acontecem uma vez por mês antes da reunião do Conselhão. A estrutura do Conselho Zonal é formada por um Secretário e três Auxiliares, cujos mandatos coincidem com os mandatos dos membros da direção do Conselhão. Tais reuniões são abertas ao público e qualquer pessoa que participe do evento tem direito à voz; porém, o direito a voto é formalmente restrito àquelas pessoas inscritas nas entidades comunitárias existentes na ZAC. Já nas reuniões do Conselhão, também abertas ao público, todos os que

estão presentes têm direito a emitir suas opiniões em plenário e em trabalhos de grupo, mas o direito a voto é formalmente restrito aos representantes, ou delegados indicados por cada Conselho Zonal ao Conselho.

Para escolha de representantes de cada Zona Administrativa existe um número fixo de 04 representantes, ou delegados indicados por cada Conselho Zonal ao Conselho. Esse número fixo de representantes é complementado por um número proporcional à quantidade de entidades comunitárias existentes em cada ZAC. Cada Zona que contar com até 02 entidades comunitárias tem direito a indicar mais 04 representantes. A Zona com 02 até 06 entidades comunitárias tem direito a indicar mais 06 representantes. A Zona que tiver acima de 06 entidades comunitárias tem direito a indicar mais 12 representantes ao Conselho.

A tabela abaixo mostra a divisão do município por Zonas Administrativas Comunitárias e suas respectivas associações e o número proporcional de delegados.

Tabela 2 – Proporcionalidade de Delegados por ZAC

Zona	Nº de Entidades	Nº de Delegados		Totais
		Fixo	Proporcional	
ZAC 1	25 ENTIDADES	4	12	16
ZAC 2	02 ENTIDADES	4	4	8
ZAC 3	02 ENTIDADES	4	4	8
ZAC 4	07 ENTIDADES	4	12	16
ZAC 5	06 ENTIDADES	4	8	12
ZAC 6	07 ENTIDADES	4	12	16
ZAC 7	10 ENTIDADES	4	12	16
ZAC 8	08 ENTIDADES	4	12	16
ZAC 9	07 ENTIDADES	4	12	16
ZAC 10	09 ENTIDADES	4	12	16
Totais	95 ENTIDADES			140

Fonte: Estatuto do Conselho

A instância máxima do Conselho é a Assembléia Geral. Formalmente, a Diretoria Executiva do Conselho é composta dos cargos de Diretor, 1º e 2º Secretários, Tesoureiro e um representante oficial do Poder Executivo (o vice-prefeito na qualidade de membro cativo).

2.4 O Público que frequenta o Conselho

Apesar de ter representantes das 10 Zonas Administrativas Comunitárias, o Conselho é predominantemente composto por pessoas que residem na zona rural e nos bairros periféricos da sede do município. Somente parte da ZAC 1 fica na zona urbana do município, as outras nove situam-se na zona rural.

Em Santana do Acaraú, o discurso da participação é disseminado entre as pessoas das comunidades rurais, dos bairros periféricos da sede do município, entre os políticos locais e técnicos ligados à prefeitura. A quantidade maior de pessoas da zona rural nas reuniões do Conselho não se explica unicamente pelo fato de Santana do Acaraú possuir 16.068 habitantes morando na zona rural, ou seja, o que corresponde a 58,53% da população total.

A sede do município de Santana do Acaraú historicamente recebeu uma atenção maior no acesso a políticas públicas tais como: água, esgoto, energia, posto de saúde, escolas, pavimentação etc. Percebe-se que são justamente essas as maiores reivindicações apresentadas no Conselho. Conversando com moradores dos bairros centrais da sede do município, constata-se, recorrentemente, que o modelo de acesso a políticas públicas via Conselho é estigmatizado como um canal utilizado exclusivamente por pessoas “carentes da zona rural”, um modelo de política compensatória.

A predominância de pessoas da zona rural nas reuniões é confirmada através das listas de presença, nas temáticas abordadas nas reuniões que quase sempre estão ligadas aos problemas do campo, e no fato de que sempre a diretoria do Conselhão ficou sob responsabilidade de algum representante da zona rural.

Tais dados reforçam a hipótese de que o Conselhão é um canal de acesso à agenda de políticas públicas dos setores sociais historicamente menos priorizados em Santana do Acaraú. O trabalho de campo que Ivna de Holanda Pereira desenvolveu entre 1990 - 1992 reforça esta hipótese:

... a representação da sede do município é bastante reduzida ou, em alguns casos nenhuma. Não se registra a presença de comerciantes, de vereadores, ou mesmo daqueles que são conhecidos como pertencentes à elite local. A representação da igreja dá-se somente através de poucas irmãs que possuem a prática de realizar trabalhos nas comunidades; o pároco local não se manifestou favorável a apoiar essa experiência de participação popular. É reduzida também a presença da representação do magistério e dos estudantes da sede do município, registrando-se uma presença mais significativa dessas representações somente por ocasião da reunião do Conselhão, em outubro de 91, cuja pauta era a discussão do Plano Municipal de Educação do Município (Pereira, 1995: 111).

O formato das reuniões varia de acordo com o assunto em pauta. Às vezes, plenária geral, em outras, os assuntos são discutidos por zona, com a formação de subgrupos²⁵. A definição da pauta das reuniões até 1992 ficou restrita à equipe de coordenação ligada à prefeitura. Os delegados só tomavam conhecimento da pauta no dia da reunião. A partir de 1993, quando tomou posse a primeira diretoria, as pautas passaram a ser definidas com a presença da diretoria do Conselhão.

²⁵ Ver fotos 8, 9, 10 e 11 em Anexo VII, fotos 18 e 19 em Anexo IX.

Em 2002, e nas primeiras reuniões de 2003, a formulação da pauta das reuniões se restringiu à diretoria do Conselhão, nesse período centralizada na pessoa do diretor. Ao final de cada reunião, era anunciada a pauta da reunião seguinte, mas sem um processo de discussão nas outras instâncias (associações e conselhos zonais).

Em novembro de 2003, foi realizada a 148ª reunião. Ao longo desse período, as reuniões mudaram de local.²⁶ Até meados de 2001, os encontros ocorreram no Centro Comunitário Aduino Bezerra; no início da gestão de Farias, transferiram-se para o Clube Famol; no último semestre de 2003, as reuniões voltaram a ser realizadas no Centro Comunitário Aduino Bezerra. A troca do local de uma associação comunitária para o clube de propriedade de Farias pode ser interpretada como uma tentativa de desvincular o Conselhão das gestões de João Ananias.

Entretanto, ao lado da dimensão institucional do Conselhão descrita neste capítulo, existe uma outra, que poderia passar despercebida se escolhêssemos como único critério de análise o desempenho da experiência estudada. Trata-se de mudanças e repercussões na organização social local muitas vezes sutis, mas que assumem uma importância muito grande para seus protagonistas, em sua maioria, agricultores. Tais transformações fogem ao critério quantitativo do número de obras ou projetos aprovados, da autonomia e do poder de fiscalização dos conselheiros, do conhecimento técnico e formal por parte dos participantes desse fórum. No caso estudado, a participação ganha significados surpreendentes ao ser trabalhada a partir da ótica de seus protagonistas, gerando práticas que não são diretamente associadas ao desempenho institucional dessa experiência, assunto desenvolvido no próximo capítulo.

²⁶ Ver fotos 16 em Anexo IX, e fotos 20 e 21 em Anexo X.

CAPÍTULO III

AS NUANÇAS DA PARTICIPAÇÃO

A dimensão institucional do Conselhão, trabalhada no capítulo dois, expôs em parte sua dinâmica. Sua institucionalização ocorreu no último ano da primeira gestão de João Ananias “Povo em Ação” (1989 – 1992), como precaução, caso o PSB não elegeesse o próximo prefeito de Santana do Acaraú.

Segundo representantes da assessoria municipalista, o cotidiano dessa experiência na primeira gestão de João Ananias foi muito mais rico do que o formato institucional expresso por meio de seu estatuto aprovado no final de 1992. Além do mais, existia o receio dos assessores de que a institucionalização desse fórum engessasse sua dinâmica e plasticidade.

Por exemplo, fugindo do formalismo do seu estatuto, na maioria das vezes, nas reuniões do Conselhão, não se distinguia o voto dos representantes eleitos do voto de outras pessoas pertencentes à mesma ZAC, mas que não tinham sido eleitas para indicar as prioridades daquela localidade. Como corrobora o depoimento de um assessor municipalista, referindo-se ao período entre 1990 a 2000:

No Conselhão tem os delegados, então os delegados têm direito à voz e voto. Agora o Conselhão tem a porta aberta para todo mundo, todo mundo tem direito à voz. Ele sempre foi um certo caos, uma certa bagunça organizada que deu certo. A gente tinha medo de fazer a coisa fechada. Logo nos primeiros tempos, as votações de eleição foram as únicas que eram exclusivas dos delegados, porque a gente passou a ter as reuniões do Conselhão com o voto aberto, até menino votava. Porque a gente achou que era uma coisa natural, quando eu falo a gente, não é só a assessoria, não. Era a reunião que estava correndo lá dentro, a diretoria, todo mundo, o pessoal da equipe. Vota todo mundo, vota todo mundo (Entrevista com assessor municipalista, 2004).

As votações no Conselhão, se comparadas com a de outros conselhos deliberativos, aparentemente são “confusas”, não existe o controle sistemático dos votantes ou da representação através dos delegados. A primeira impressão é de que todos votam. Porém, de acordo com o depoimento de um assessor, tal “caos” tinha um propósito, fazia com que um número maior de pessoas tomassem parte das deliberações. A exigência da identificação dos delegados ficava restrita às eleições para a diretoria do Conselhão. Tais fatos podem ser interpretados como ensaios de democracia direta, pois, ainda que simbolicamente, esses procedimentos aludem a um tipo de democracia que ocorrera na Grécia antiga²⁷. Neste sentido, o Conselhão funciona por meio de um sistema de participação direta, de delegação e representação, no qual se encontram diversos atores sociais envolvidos através de diversos vínculos, tais como: cidadãos comuns que fazem parte do público, lideranças comunitárias delegadas por ZAC, representantes do poder legislativo e executivo.

Observa-se também que muitos dos procedimentos descritos no capítulo dois e associados ao Método de Administração Concreta – *Metac*, como, por exemplo, a atualização do Painel de Entendimento, as discussões no Espaço de Compreensão Municipal, a construção dos Painéis de Indicações de Ações de Governo e a elaboração do Termo de Compromisso Conjunto – TCC, deixaram de ser adotados no início da gestão de José Aldenir Farias, em 2001. Em decorrência desse fato, a equipe de assessores que elaborou e acompanhou a partir de 1989 as

²⁷ Na *polis* os cidadãos se reuniam na ágora para discutir e decidir sobre as questões que interessavam a todos. Não havia assembleia representativa, o poder era exercido diretamente pelo cidadão. Todavia, vale lembrar que a democracia ateniense excluía os menores de idade, os escravos, as mulheres e estrangeiros. Portanto, não era qualquer indivíduo que tinha o direito de participar indiscriminadamente das discussões.

atividades do Conselhão desligou-se da prefeitura em 2001 e, conseqüentemente, afastou-se desse fórum.

Durante a pesquisa de campo, acompanhei sete reuniões do Conselhão²⁸. Em novembro de 2002, na gestão *Trabalho e Participação*, administrada por José Aldenir Farias, presenciei pela primeira vez um desses encontros, quando, aproximadamente, 50 pessoas estavam presentes. No mês anterior, outubro de 2002, a iminência das eleições gerais e a disputa política partidária acirrada²⁹ entre o PSB e o PSDB em Santana do Acaraú fizeram com que a juíza eleitoral suspendesse a reunião do Conselhão.

A partir das observações dos sete encontros entre o final de 2002 e início de 2004, juntamente com os relatos de reuniões realizadas em outras gestões, foi possível perceber que no decorrer desse período ocorreram mudanças no formato das reuniões, porém, prevaleceu uma série de características que podem ser agrupadas no que denominei de *momentos*, e que nos ajudam a compreender as nuances desse fórum.

Um desses momentos antecede o início das reuniões. Em geral, é marcado pela chegada das pessoas encarregadas da organização infra-estrutural do evento (são pessoas arregimentadas pelo Diretor do Conselhão, que são responsáveis pela alimentação, pela limpeza, pelo som e pela organização das cadeiras etc.).

Quando os primeiros freqüentadores começam a adentrar no pátio da associação, assinam uma lista de presença e recebem um *ticket* que lhes dá direito à refeição que é servida no final do encontro. As pessoas são recepcionadas com

²⁸ Freqüentei as reuniões de novembro em 2002, janeiro, agosto, setembro, outubro e novembro de 2003 e abril de 2004. Os encontros geralmente aconteceram no último sábado de cada mês. O Sindicato dos Trabalhadores Rurais reúne-se no último domingo de cada mês. A Câmara Municipal no primeiro e terceiro sábado de cada mês.

²⁹ Após o rompimento com o PSB, nas eleições de 2002 Farias apoiou o candidato a Deputado Estadual Rogério Aguiar (PSDB). João Ananias Vasconcelos Neto também pleiteava uma vaga na Assembléia Estadual.

cafezinho e biscoitos e, aos poucos, começam a formar rodas de conversas informais ao som de músicas populares (forró, brega). Com o passar do tempo, o número de pessoas cresce; elas chegam em carros *pau-de-arara*, em bicicletas, ou mesmo a pé. O público é predominantemente composto por agricultores adultos³⁰.

Os encontros são agendados para as 8:00 da manhã, porém, no decorrer da pesquisa de campo, têm se iniciado por volta das 10:00 ou 10:30, e já chegaram a se alongar até às 14:00 horas. A questão do horário é um tema recorrentemente discutido no *Conselhão*. A distância e as condições das estradas dificultam o traslado dos agricultores das localidades distantes até a sede do município, e são fatores apontados para o começo tardio das reuniões³¹.

No interior da associação, o espaço é organizado através de uma grande mesa e a disposição das cadeiras depende da dinâmica adotada nas reuniões. Na maioria das vezes, o espaço é claramente hierarquizado, com uma mesa no centro do palco, onde se sentam o diretor e o secretário do *Conselhão*, as “autoridades” (os secretários da prefeitura, os vereadores e o prefeito, quando presente), convidados (professores universitários, visitantes de outros municípios, técnicos) e alguns representantes de associações.

Diante dessa mesa, formam-se linhas de cadeiras, voltadas para frente do palco. Durante a reunião, as pessoas que queiram falar e que não se encontrem na *mesa* têm que se levantar e caminhar até à frente do palco numa espécie de *incorporação momentânea à mesa* (Cf. Comerford, 1999:53).

³⁰ Ver fotos 22 e 23 em Anexo X.

³¹ O transporte já foi uma questão muito discutida nas reuniões do *Conselhão*. No segundo mandato de João Ananias (1996) diante da dificuldade do deslocamento das pessoas da zona rural, os delegados do *Conselhão* discutiram a possibilidade de que a prefeitura disponibilizasse caminhões para fazer o traslado das pessoas até a sede do município. João Ananias optou por não fornecer o transporte, pois segundo ele isso poderia condicionar a vinda das pessoas ao fornecimento dos meios de condução pela prefeitura. O esvaziamento das reuniões em 2002 fez com que Aldenir Farias (2000) ofertasse o traslado. Nas primeiras reuniões de 2003 aumentou expressivamente o número de pessoas devido à disponibilização do transporte.

Nunca presenciei ou obtive relatos de uma reunião do Conselhão em que a disposição espacial dos participantes formasse um grande círculo. Tal arranjo só foi encontrado em discussões em pequenos grupos de trabalho. Nessas ocasiões, as cadeiras eram dispostas em pequenos círculos, que reuniam representantes de uma mesma Zona Administrativa Comunitária.

Nos trabalhos em grupo, o grau de distanciamento e separação entre o lugar onde fica a *mesa* (diretoria, “autoridades” e convidados) e os demais participantes temporariamente desaparece. A distância entre a *mesa* e participantes tende a ser zero; os membros da diretoria e demais pessoas que compunham a *mesa* reúnem-se em pequenos grupos de trabalho misturados aos outros participantes de acordo com a ZAC a que pertencem. Nesse sentido, o próprio arranjo espacial simboliza os ideais igualitários e democráticos da organização que promove o evento (Comerford, 1999:53).

O “Momento de Abertura” marca o início formal da reunião. Os encontros são inaugurados pela fala do diretor do Conselhão, que geralmente começa saudando os presentes, registrando o número da reunião e resgatando rapidamente algum ponto da história desse fórum.

Ainda no “Momento de Abertura”, é realizada a composição da *mesa*. São chamados para compô-la as “autoridades”, os convidados, e, dentre o público, os representantes de diversas associações³².

Em seguida, acontece o “Momento dos Informes”. Nesse espaço de tempo, qualquer pessoa que tiver alguma informação que queira tornar pública pode se pronunciar. É o tempo dedicado a informativos de programas assistenciais,

³² Durante a pesquisa de campo, entre 2002 e 2004, as reuniões começaram sem a presença do prefeito.

interlocução com outros fóruns, informações sobre concursos, realização de eventos e até mesmo anunciar algum produto que queira vender.

O espaço de maior interlocução entre a população e os representantes da prefeitura durante as reuniões que acompanhei, acontece no “Momento das Comunidades”. Nesse período, não existe uma definição prévia de quem vai falar. As pessoas aproveitam esse momento para solicitar obras públicas pontuais para suas localidades, comunicam o andamento de alguma obra pública, fazem perguntas sobre seguro safra, frentes de trabalho, cestas básicas, agradecem e tecem críticas.

Para fazer uso da palavra, as pessoas se inscrevem através de uma ficha que, além da localidade de origem, nome e função que ocupa na associação, também contém o assunto a ser tratado. Formalmente, o tempo de cada pessoa inscrita se restringe a cinco minutos, que quase nunca são cumpridos.

Embora não esteja definido quem fala nesse momento, algumas pessoas recorrentemente pedem a palavra. Alguns, para tratar de temas específicos como o meio ambiente; outras, recitam versos, poemas e cantorias.

Durante a pesquisa de campo entre 2002 e 2004, nas reuniões que acompanhei, não existiu um controle rígido sobre a presença dos delegados. A representação de delegados por zonas acontece de maneira muito plástica. Nunca presenciei qualquer votação que exigisse a identificação dos representantes. A não ser por zona. Aliás, poucos foram os momentos de votação e, quando ocorreram, não foram precedidos de debates.

Nas reuniões a que assisti durante a gestão de Farias (2000 – 2003), o prefeito chegava para compor a *mesa* quase no final do “Momento das

Comunidades”. As solicitações, elogios e as poucas críticas eram repassadas a ele através das fichas de inscrição³³.

Observando a movimentação de pessoas ao redor da *mesa*, percebe-se que o uso da palavra no “Espaço das Comunidades” não é o único canal de acesso ao prefeito durante as reuniões. No decorrer das apresentações, é possível notar pessoas com pequenos papéis nas mãos circundando a mesa para fazer pedidos individuais ao prefeito. Essa é uma das principais mudanças ocorridas na gestão de Farias em relação às outras três gestões³⁴. Pois, nas anteriores, durante as reuniões era frisado pelos assessores municipalistas a importância do ato de *indicar* ao invés do ato de *pedir* como uma maneira de combater o clientelismo, como corrobora um trecho da cartilha do *Metac*:

“INDICAR” esta é a nossa palavra de liberdade e consciência. Ela é diferente de “PEDIR”, que é muito usada na relação das comunidades com seus governos, mas que não representa a maneira acertada e verdadeira, pois os recursos não são dos governos, e sim do povo, e você não pede o que já é seu. A palavra “pedir” é desigual, e isso não é certo, não é bom e nem constrói a responsabilidade necessária entre as partes. Nada de bonzinho, de mais forte ou de mais fraco nas relações entre as comunidades e seu governo (também formado por gente das comunidades)! Aqui não tem nem o melhor nem o pior, mas o conjunto de pessoas com o mesmo objetivo, em que uns têm uma função e outros, outra! (Guedes, 2001:58).

No entanto, mesmo nas gestões anteriores do PSB, em que era enfatizado o atendimento de solicitações de caráter coletivo, ainda assim, convivia-se com

³³ A solução encontrada para contornar a ausência de Farias durante a maior parte da reunião foi registrar as solicitações das pessoas que pediam a palavra por meio de fichas. Assim que Farias chegava às reuniões, tomava conhecimento das reivindicações através dessas fichas. Na parte final do encontro ele comentava uma por uma.

³⁴ João Ananias (1989-1992), Ari Fonteles (1993-1996), João Ananias (1997-2001)

pedidos individuais, mas que em geral, segundo relatos, eram feitos fora do das reuniões do Conselho³⁵.

Ao término do “Momento das Comunidades”, o prefeito responde às reivindicações. A fala do prefeito representa em geral o primeiro momento de *fechamento* da reunião. É de tal fala que surgem as decisões ou *encaminhamentos* às secretarias.

Na parte final do encontro, “Momento do Fechamento”, o diretor do Conselho faz a avaliação da própria reunião – agradece o comparecimento das pessoas, marca a data da próxima reunião, fala da expectativa da presença de um número maior de pessoas, ressalta a autonomia do Conselho em relação às disputas políticas locais e finaliza convidando as pessoas para o almoço. Neste momento o número de pessoas aumenta expressivamente, principalmente a quantidade de crianças da vizinhança do centro comunitário. O aumento repentino deve-se ao fato de que ao término do encontro é servido um almoço gratuito aos que estão presentes³⁶.

3.1 A Dimensão ritual do Conselho

Apesar das mudanças na dinâmica do Conselho, principalmente a partir de 2001, com o início da gestão de Aldenir Farias e com o respectivo afastamento da assessoria municipalista, os encontros desse fórum não deixaram de ocorrer, mesmo com a ausência do prefeito em muitas reuniões.

Percebe-se, conversando com os agricultores rurais, que a freqüência nas reuniões não é associada exclusivamente ao forte personalismo que marca a política

³⁵ Nota-se que existem algumas ocasiões emergenciais, como no caso de doenças, que o atendimento individual é inevitável.

³⁶ Ver foto 27 em Anexo XI.

local, tampouco unicamente à possibilidade de conseguir obras pontuais para suas localidades.

Muita gente chama a gente de besta porque a gente perde o dia de serviço para vir participar, mas eu não estou nem aí. Não é porque eu vou deixar de trabalhar hoje que eu vou morrer de fome, tenho certeza que eu não vou (...) A pessoa, para dar valor, precisa participar. Quando eu estava de saída, esperando o transporte, uma pessoa perguntou: 'você vai pra onde?' Eu disse: eu vou pro Conselhão. 'Diabos de Conselhão, o que você ganha no Conselhão?'. Aí eu fui analisar e teve razão de dizer, porque ele nunca veio, não sabe nem o que é. Como é que ele vai dar valor se não sabe o que é? Agora, como essa coisa já entrou nas minhas veias, a gente já tem aquilo ali na veia, eu, pelo menos, me sinto chateado quando não posso vir, por uma coisa ou outra, por um trabalho, por uma doença. Eu já tenho aquilo ali já preparado cada fim de mês participar. Quando eu não posso vir eu me acho assim chateado mesmo, mas aquelas pessoas que não vêm não se acha, pois não sabe nem o que é, até critica mesmo, tanto da cidade como da zona rural. (Depoimento de um Agricultor, 2003/ Grifos meus).

Assim como no depoimento citado acima, muitas outras pessoas persistem em freqüentar as reuniões, mesmo com a ausência do prefeito no decorrer do ano de 2001, mesmo sem ganhos significativos para suas comunidades. Por que essas pessoas continuaram a freqüentar as reuniões? Essa questão me inquietou muito durante as primeiras reuniões que acompanhei. Percebi que se analisasse exclusivamente o desempenho institucional, ou mesmo os aspectos formais dessa experiência, provavelmente desqualificaria a adesão dessas pessoas. Contudo, ao levar em consideração a perspectiva dos freqüentadores desse fórum, descortinou-se essa aparente falta de racionalidade. O depoimento de um agricultor explicita bem este ponto de vista:

Uns vêm porque não têm o que comer em casa. Outros vêm porque para saber notícias, porque eles estão em dúvida e querem ter certeza. Outros vêm para cobrar do prefeito o que ele promete e não fez. Outros, por causa de um trabalho, alguma necessidade de um trabalho na comunidade deles na zona rural. Eles vêm para falar para o prefeito tomar as providências. Outros vêm para se juntar com os amigos. Eu, pelo menos, venho por um bocado de coisa, eu venho porque eu trabalho com comunidade, e eu dou valor estar reunido, conversando para aprender alguma coisa. É porque quando tem uma falta, que eu vejo que dá para o prefeito fazer, tirar aquela falta, eu venho cobrar dele e ele atende. E outra para mim estar com meus amigos conversando, para saber como é que estão as coisas, como é que está o meu lado e como está o dele. É muito bom a gente ter amigos e se encontrar, ter aquele papo: “Como é que está lá sua comunidade”, “Como é que está lá seus trabalhos?”. Saber é bom para a gente passar assunto um para o outro, é isso que me traz aqui no Conselhão. (Depoimento com um Representante da Comunidade do Povo Unido do Bairro do Pedregal, 2003)

A partir do depoimento desse freqüentador assíduo do Conselhão, percebe-se que não existe uma única causa que explique a adesão dessas pessoas a esse fórum, e sim uma infinidade de motivações. Explicar essa experiência a partir de critérios formais de avaliação, só tenderia ao empobrecimento. No entanto, é possível compreender a complexidade desse caso trabalhando as reuniões do Conselhão sob outra perspectiva, não priorizando diagnósticos em que a efetividade da “participação” ou dos seus resultados alcançados se configurem em único critério analítico, embora também sejam significativos. Segundo Comerford:

As reuniões podem ser vistas também com um elemento importante na construção desse universo social, na medida em que criam um espaço de sociabilidade que contribui para a consolidação de redes de relações que atravessam a estrutura formal das organizações, estabelecem alguns parâmetros e mecanismos de construção ritualizada de símbolos coletivos e colocam em sua ação múltiplas concepções ou representações relativas à natureza das

organizações de trabalhadores e ao papel de seus dirigentes e membros bem como sobre a natureza da própria categoria que essas organizações se propõem a representar (Comerford, 1999:47).

Ao pensar a reunião sob a ótica proposta por Comerford, é possível trabalhar os encontros do Conselhão como um espaço de sociabilidade. As trocas de informações através das conversas informais entre as pessoas de diferentes comunidades nos momentos que antecedem ou mesmo durante as reuniões compõem um material fértil para a interpretação.

Além disso, tais encontros são a oportunidade que as pessoas que residem em localidades da zona rural, afastadas da sede do município, têm para entrar em contato e “cobrar ações” das “autoridades” (prefeito, vereadores, secretários municipais), pessoas que não são facilmente encontradas no cotidiano daquelas localidades.

O Conselhão pra mim é um dos lugares melhor que eu acho, porque se encontram as comunidades, a pessoa conversa como é que está, na hora que tem uma falta lá na comunidade, nós vamos saber aqui, porque o presidente ou o secretário ou o tesoureiro um sócio mesmo chega e conta: “rapaz, nossa comunidade não tem água, a estrada não está prestando, inventaram lá que iam botar a luz, foi só conversa de político, não botou, lá era para fazer um poço profundo, começaram e não fizeram”. Isso daí é tudo discutido aqui dentro. Aí cobra os secretários, cobra o Sr. prefeito, e aí ativa pra frente. E se nós não se reunisse, aqui não tinha essa vara para cutucar eles de mais de perto, aí eles se esquecia, deixava um para o outro e pronto, e ali a gente aperreia, aperreia (Entrevista com um Representante do Bairro do Pedregal, 2002).

Com quatorze anos de existência, as reuniões do Conselhão tornaram-se um ponto de encontro. Vários relatos lembram que “todo derradeiro sábado do mês é dia de Conselhão”. Muitas pessoas dizem, com orgulho, das poucas vezes que

perderam uma reunião. A ausência de uma ou outra reunião quase sempre é atribuída a problemas de saúde ou deslocamento, pois o transporte, torna-se muitas vezes inviável pelas condições das estradas no período chuvoso.

Comerford construiu a partir da observação de um grande número de reuniões de trabalhadores rurais uma classificação dos diferentes papéis desempenhados em uma reunião³⁷.

Ao reconfigurar a classificação proposta por Comerford para a reunião do Conselhão, obtém-se formalmente uma primeira distinção: as pessoas que coordenam a reunião e os que não têm essa atribuição. Neste caso estudado, a Diretoria do Conselhão desempenha o papel da coordenação, e é formada por um diretor e por um secretário e formalmente por um representante do poder executivo local³⁸.

É competência da coordenação conduzir a reunião de acordo com um roteiro, programação ou pauta. São atribuições da coordenação: o controle das etapas da reunião, o disciplinamento do tempo de fala, do ruído do público, da ordem de fala dos inscritos, da animação, a disposição espacial das cadeiras, a elaboração da ata e até mesmo de aspectos infra-estruturais, tais como aparelhagem de som utilizada, local, divulgação da reunião.

Uma outra função da coordenação destacada por Comerford, que a distingue das demais pessoas que freqüentam uma reunião é que, durante o encontro, a *coordenação* desempenha o papel de mediadora entre as “*autoridades*” e os demais participantes.

³⁷ Entre 1990 e 1998 Comerford observou inúmeras reuniões em Associações e Sindicatos de Trabalhadores Rurais do Rio de Janeiro, Bahia e Minas Gerais.

³⁸ De acordo com o estatuto do Conselhão o Vice-prefeito integraria a direção como membro cativo. Mas, na prática, quem tem desempenhado essa função é o prefeito.

A *mesa* representa simbolicamente essa divisão em termos espaciais. É o espaço ocupado pela diretoria do Conselho e pelas “autoridades”, em contraste com o plenário, que é o espaço dos participantes ou do público da reunião, no caso os agricultores.

A hierarquia imposta pela distinção de lugares (*mesa e público*) é simbolicamente flexibilizada nesse momento, pois o diretor convoca além das “autoridades” e convidados, pessoas do público para comporem a *mesa*. Nesse instante, o número de cadeiras que se encontra atrás da mesa ultrapassa sua extensão. Porém, após o “Momento de Abertura”, geralmente as pessoas do público convidadas para comporem momentaneamente a *mesa* retornam aos seus antigos lugares, voltando a integrar o público.

O “Momento das Comunidades” é o instante de *discussão* nas reuniões. Tal período é concebido como a ocasião de maior interação entre o público e a *mesa*.

Em tese, seria a oportunidade de um maior número de pessoas expor suas opiniões a respeito dos temas em pauta. Contudo, somente um número reduzido de pessoas dentre o público usufrui desse espaço; a maioria dos frequentadores, muitas vezes, se limita a assistir e ouvir.

Comerford, inspirado na analogia dramática de Goffman, chama esse pequeno grupo de pessoas de *equipe de frente*. Trata-se de uma categoria que Comerford usou para fins analíticos e que, neste trabalho, é recontextualizada a partir da observação das reuniões do Conselho.

Segundo Comerford, a *equipe de frente* é composta pelo “conjunto das pessoas que falam mais vezes e mais longamente nos momentos de discussão, a ponto de se destacarem, e os demais, que basicamente assistem às falas desses primeiros, de ‘Público’” (Comerford, 1999:63).

As pessoas que integram a *equipe de frente* não são obrigatoriamente “autoridades”, nem membros da diretoria do Conselhão, nem mesmo pessoas com elevada escolaridade formal.

O que caracteriza a *equipe de frente* é a recorrência que essas pessoas fazem uso da palavra nos vários momentos da reunião, mas principalmente no “Momento das Comunidades”. São pessoas que no decorrer de suas atividades associativas adquiriram, com o tempo e prática, uma certa desenvoltura para fazer uso da palavra.

Evidentemente que as pessoas que compõem a diretoria ou as “autoridades” e convidados também freqüentemente usam a palavra, principalmente para dar informes e responder questões levantadas pelo público ou discorrer sobre algum assunto específico da área em que atuam.

Os limites da *equipe de frente* não são totalmente rígidos. Uma pessoa do público pode passar a compô-la desde que passe a expressar suas opiniões freqüentemente em diversas reuniões, e que desaperte a simpatia do público através de uma sintonia entre sua fala e os anseios da platéia. Desta forma, seu prestígio aumentará diante dos outros participantes do Conselhão e ele até pode ser solicitado como porta voz de reivindicações de pessoas do *público* que não têm tanta desenvoltura.

O *público* caracteriza-se por “participar” como ouvinte das falas, mesmo no “Momento das Comunidades” em que supostamente todos deveriam expressar suas reivindicações, opiniões e propostas.

Entretanto, nem por isso o público desempenha um papel menos importante. Por exemplo, o tamanho do *público* é um importante indicador de prestígio para as pessoas que organizam e freqüentam essas reuniões, podendo indicar a importância

do assunto a ser tratado na pauta ou prestígio de quem fala ou mesmo das pessoas que promovem o evento.

A quantidade de pessoas presentes durante um encontro do Conselho varia de acordo com o momento da reunião. As variações no número de pessoas presentes, o trânsito maior de pessoas, ou mesmo o esvaziamento durante alguma fala ou em algum momento da reunião pode expressar sinais de discordância ou falta de interesse sobre o tema tratado.

Porém, excluindo as pessoas do *público* que tradicionalmente estão presentes, da *equipe de frente*, das “autoridades” e da diretoria, há também um grupo de pessoas contingentes que compõem parte do público.

Em tal grupo, há pessoas que procuram a reunião para resolver algum problema pontual da sua localidade, e assim que solucionam ou não são atendidos deixam de freqüentar as reuniões. Existe, também, um número maior de pessoas que moram nas vizinhanças da associação que são atraídos pela oferta gratuita do almoço ao término das reuniões. Em geral, este último grupo predominantemente formado por mulheres e crianças, aparece nas últimas horas da reunião.

3.2 O Poder da Fala

Em muitos depoimentos de integrantes da *equipe de frente* a participação foi associada à “fala”. É interessante observar a desenvoltura dessas pessoas que pedem a palavra no “Momento das Comunidades”. Desembaraçadas, elas se dirigem ao prefeito e aos secretários reivindicando, fazendo críticas ao andamento de alguma obra. Às vezes o prefeito, vereadores e secretários presentes nas reuniões são constrangidos pelas pessoas que pedem a palavra.

Às vezes quando eles vêm, passam vergonha, da minha boca mesmo esses dias eles estavam todos aí, e eu disse: “olha”, e o prefeito estava todinho os secretários, estavam todos aqui, aí eu disse assim: “olha, a obrigação dos vereadores é sair nos bairros atrás do que fazer e trazer para o prefeito, agora se o prefeito não atender, não fazer, a capacidades deles é procurar e trazer, seu prefeito, bairro fulano de tal está faltando um calçamento, bairro fulano de tal está faltando esgoto, bairro fulano de tal está faltando água, tá faltando luz, lá esta faltando escola, está faltando a creche para os meninos”. Se o prefeito não atender, aí quando passar os quatro anos, quem vai levar nome de prefeito vagabundo não é vocês não, vocês vão levar nome de vereador trabalhador, mas agora o prefeito, ah, prefeito vagabundo, não fez nada para nós. Daí o Farias que é prefeito fez isso pra mim [sinal de positivo], porque é os vereadores que têm a obrigação. Na época da campanha vocês não me deixam nem tomar um banho, quando a gente chegava na metade do caminho para ir para o banheiro, vocês batiam na porta, se voltava tinha dois ou três para atender, eu voltava chegava no meio da sala já tinha chegado dois de novo, por que é que agora vocês não vão mais? Por que vocês deram quinhentos tijolos a um, saco de cimento a outro, dez reais a outro e agora não pode mais fazer nada? Vocês foram eleitos por nós, para trabalhar por nós. Aí eles ficaram todos caladinhos. Aí eu disse assim: “mas eu, porque sou um cachorro, vou agüentar igual ele tomando vitamina, para quando vocês forem de novo na outra eleição, aí quando vocês entrar, eu fecho a porta e solto o cachorro”. (Entrevista com um Representante da Comunidade do Povo Unido do Bairro do Pedregal,2002)

A espontaneidade ao microfone desses agricultores não é um acontecimento fortuito. É possível observar, nos momentos que antecedem a abertura das reuniões, alguns deles articulando suas falas em pequenos cadernos. As reivindicações, os informes ou suas críticas são anotadas e ensaiadas em conversas informais. Existem também aquelas pessoas que se destacam recitando versos e poemas; há uma expectativa de que essas pessoas discurssem³⁹.

³⁹ Ver fotos 24 e 25 em Anexo XI e XII.

Nota-se também que, geralmente, quando os agricultores se pronunciam criticando as “autoridades” (atuação de um secretário, de um vereador ou mesmo do prefeito), fazem-no indiretamente, não dizendo o nome a quem são endereçadas as críticas. Ao invés disso, freqüentemente usam termos genéricos tais como “eles, os políticos”, “as autoridades”. Essa atitude ao mesmo tempo em que distingue quem se pronuncia das “autoridades” (prefeito, vereadores, secretários), também procura respaldo no público, reforçando uma identidade coletiva, “nós os agricultores”.

Presenciei alguns desses episódios em que alguns agricultores, ao se pronunciarem, às vezes até se comportavam ironicamente diante da ineficácia da prefeitura em atender às suas reivindicações. Tal como no depoimento de um agricultor citado abaixo:

Para fazer um calçamento em nosso bairro, nós fazíamos abaixo-assinados, cobrava e nada, aí levaram para a câmara dos vereadores, lá foi votado ganhado e o prefeito disse quando tivesse dinheiro. Até um dia eu vim para cá, aí diretor é o seguinte: eu vim pedir uma coisa: “o que é?” Para não fazer mais o calçamento do bairro do Pedregal, agora nós vamos pedir para você não fazer, porque você já prometeu mil vezes e não faz, aí ele achou graça, e disse: “é, você está dizendo para mim não fazer, pois eu vou fazer”. Isso foi sábado, quando foi segunda-feira começou a botar areia e fez o calçamento, tá lá o calçamento. Mas precisou pedir para não fazer, para ele se zangar e fazer. Aí eu disse assim: “porque a gente pedindo para fazer você parece que não quer fazer nosso calçamento, pois agora não faça mais não, que é para mudar o disco”. Aí ele achou graça aí mandou fazer o calçamento (Entrevista com um Representante da Comunidade do Povo Unido do Bairro do Pedregal, 2002).

A partir de tais performances, instigou-me a seguinte questão: o que leva os prefeitos a se exporem dessa forma? Falas como essas seriam pronunciadas em outros espaços que não o “Momento das Comunidades”? Teriam essa receptividade

falas de outras pessoas que não essas que se apresentam freqüentemente nas reuniões do Conselho?

Observando as reações do prefeito Farias nas reuniões de 2002, percebe-se que nem todas as críticas foram recebidas da forma descrita acima. Pronunciamentos como esses parecem depender de quem fala e em que momento se pronuncia⁴⁰.

As críticas feitas em público por essas pessoas não são tomadas como ofensivas, mesmo sendo irônicas. Essas pessoas que são reconhecidas pelos outros freqüentadores do Conselho como lideranças comunitárias, em sua maioria não são filiadas a nenhuma sigla partidária e têm suas falas e reivindicações reconhecidas como legítimas pelos demais.

Entretanto, em alguns casos, os agricultores que não possuem a performance dos que pertencem à *equipe de frente*, por inibição ou timidez, preferem não falar diante do público do Conselho, nesse caso delegam suas reivindicações, seus questionamentos para outros agricultores que têm maior desenvoltura, aqueles que compõem a *equipe de frente*. Isso faz com que poucos agricultores se tornem portadores das reivindicações de várias pessoas presentes na reunião, mas que preferem não se pronunciar por meio do microfone.

Nem todo mundo tem o cartaz, para chamar melhor, de chegar e arrumar uma coisa. Às vezes eu vou para a prefeitura, e eu falando com o Betinho: "Betinho, eu tenho um desgosto da vida", "Por quê?" "É porque eu quero que os pobres sejam todos iguais. Eu não sou mais que ninguém, eu sou menos, e se chegar um pobre e pedir uma carrada de areia com os alicerces para fazer uma construção, aí você não arruma, se eu falar dez carrada aí você arruma. Eu

⁴⁰ Em 2003, por exemplo, durante uma reunião do Conselho um membro do Conselho Tutelar criticou a atuação da prefeitura e foi energicamente repreendido pelo prefeito e pelo chefe da polícia local. O prefeito desqualificou suas críticas e as identificou como "intriça política da oposição".

preferia que todo mundo que viesse você arrumasse e não arrumasse para mim. Para não dizer que eu sou mais do que os outros, porque eu sou menos que os outros. Eu nunca pensei em ser mais do que ninguém, sempre eu quero ser menor, que é para modo de ter alguém maior do que eu para eu não ficar respondendo as coisas mais altas e ter quem responda por mim”. (Depoimento com um Representante da Comunidade do Povo Unido do Bairro do Pedregal, 2003)

Como se pode constatar no depoimento transcrito acima, essas pessoas que compõem a *equipe de frente*, mesmo não exercendo nenhum cargo formal dentro do Conselho, acabam sendo reconhecidas como os porta-vozes da comunidade pelos políticos locais (vereadores, prefeito), e pelos membros das localidades onde vivem. Tal reconhecimento, ou “cartaz”, como no depoimento citado acima, outorga uma legitimidade que os diferencia sua fala dos demais.

Essas pessoas, aparentemente, gozam de certa autonomia em relação aos gestores municipais. Pois, mesmo com a mudança de prefeito, elas continuam sendo reconhecidas pelos outros agricultores e pelos gestores municipais como lideranças comunitárias, não sendo identificadas exclusivamente com nenhum dos gestores.

Contudo, esse grupo de pessoas que nomeei de *equipe de frente* não é uma unidade estanque. A fronteira entre público e *equipe de frente* não é fixa. Uma pessoa pode passar a integrar e ser reconhecida como pertencente a esse grupo. Para isso, essa pessoa tem que, além de freqüentes intervenções nas reuniões, construir uma identificação com o que o restante do público desejaria expressar.

Assim, as pessoas que se destacam nas reuniões através da fala acabam criando oportunidades de falar mais. Essa espécie de *feedback* positivo reforça a identificação das pessoas que se destacam nas reuniões, reforçando a necessidade da presença nas reuniões. Reforça também o interesse desses agentes de promover reuniões. A existência das reuniões como “palco” em que

essas pessoas que “falam bem” podem se apresentar diante do “público garantido”. (Comerford, 1999:66)

As pessoas do público que são inibidas inclinam-se a adotar uma outra forma de “participação”, uma que não prioriza a fala pública, mas sim a presença como público. Eles compõem uma espécie de “audiência” e suas idéias são apresentadas de uma maneira muito sutil, ou através da delegação da fala a outra pessoa ou por manifestações na platéia, como os ruídos, as palmas, palavras de ordem, sons que, de certa forma, reforçam ou desaprovam o discurso de quem se pronuncia.

O “Momento das Comunidades” é ocasião em que são proferidas essas falas; é o período em que simbolicamente é construída uma horizontalidade momentânea entre agricultores que integram a *equipe de frente* e as “autoridades”.

Você vem para o Conselhão, aqui não tem o doutor, não tem o chefe, aqui não tem o grande, na hora que eu quiser falar eu posso vir com as pernas da calça toda rasgada, mas se eu quero falar tem apoio de tudo mundo, tá entendendo? Tem apoio da coordenação. Porque antes, gente pobre, gente lá da zona rural era um ninguém, podia falar trinta vezes, quarenta vezes, ninguém me ouvia pra coisa nenhuma, agora não. Está a coordenação acolá, prefeito, vereador, quem quer que seja, presidente daí do Conselhão na hora que eu quiser falar querer dizer, posso dizer aquilo que eu quero, eu posso desabafar, eu posso fazer o meu desabafo. (Entrevista com um Representante da Associação Comunitária de Leigos Religiosos de Santana do Acaraú, Agricultor, 2002/Grifos meus)

Neste espaço de tempo, dependendo de quem se pronuncie, e da maneira como conduza seu discurso, pode ter sua fala legitimada pelo público. Tal liberdade de fala permite um rompimento momentâneo das fronteiras que tradicionalmente

separam as “autoridades” do restante da população em um tipo de transgressão impune⁴¹.

Nessas performances ritualizadas, a fala do integrante da *equipe de frente* procura personificar simbolicamente as aspirações do público. Por isso, muitas vezes essas pessoas se pronunciam em primeira pessoa do plural (nós).

Um outro exemplo de performance discursiva recorrente nas entrevistas com os agricultores e nas observações das reuniões é o “desabafo”. Esse tipo de fala em geral ocorre através do relato de um drama pessoal que é tornado público no “Momento das Comunidades”. Em muitas vezes, o drama pessoal começa sendo narrado na primeira pessoa do singular “eu”, porém, ao remeter aos problemas que também são vivenciados por outras pessoas, acaba invocando a adesão do público e termina sendo narrado na primeira pessoa do plural, “nós, os agricultores”.

Essa performance desinibida dos agricultores nas reuniões – de dirigir críticas às “autoridades”, de se situar na frente do palco diante de um número grande de pessoas, de saber lidar com microfone etc. – foi se construindo ao longo dos catorze anos de existência do Conselhão. De acordo com vários depoimentos, nos primeiros anos das reuniões do Conselhão, as pessoas eram mais inibidas. Nota-se também que não são todas as pessoas que adquiriram essa desenvoltura para falar, são algumas pessoas que rotineiramente se apresentam. E, como já foi ressaltado, a receptividade para essas falas também não foi a mesma em todas as gestões municipais.

⁴¹ Tais situações remetem a reflexões sobre a dramatização em Balandier (1999) e Goffman (2002). Em alguns aspectos tais pronunciamentos assemelham-se ao papel desempenhado pelo “Clown” estudado por Balandier. A figura do “Clown” ou Bobo da Corte rompe com a ordem cotidiana, com os tabus sociais; dispondo de liberdade de fala, sua narração ataca e ridiculariza os abusos das classes dominantes (nobres e padres), porém, ao mesmo tempo em que transgride e dá vazão aos sentimentos reprimidos da população, também ajuda na manutenção da ordem social, já que se restringe aos limites da teatralização ritual (Balandier, 1999:50).

Não quero abater nenhum dos prefeitos, mas o que dava muito mais ênfase ao trabalho foi o João Ananias. Não é porque ele começou não, é porque ele se igualava com as pessoas com muita naturalidade, então depois os outros, não é que a gente queira dizer que eles querem ser mais importantes do que ninguém, mas de qualquer maneira o pensamento deles é outro, diferente (Entrevista com um Representante da Associação Comunitária de Leigos Religiosos de Santana do Acaraú, Agricultor, 2002 Grifos meus).

João Ananias Vasconcelos Neto, em suas duas gestões (1989-1992 e 1997-2000), é apontado pelos agricultores como o prefeito que melhor soube “escutar” no Conselhão. Ele também é apontado dentre os gestores municipais, o que acompanhou quase na íntegra as reuniões do Conselhão durante o seu primeiro mandato (1989-1992). Ari Fonteles (1993-1996) chegava a se ausentar durante as reuniões, e Farias (2001-2003), durante o primeiro e o segundo ano de sua gestão, quase não freqüentou as reuniões e em 2003, chegava após o “Momento das Comunidades”.

Nota-se que quase a totalidade desses agricultores não tem escolarização formal. O ato de se expressar na frente do palco, falar ao prefeito e aos secretários municipais em público, carrega um certo *status*. Estar perto do gestor municipal, mesmo que momentaneamente, coloca essas pessoas em “pé de igualdade”, a ponto de algumas delas tratarem o gestor como um funcionário que deve satisfações à população, uma coisa impensável há vinte anos em um município cuja política se caracterizava pelas relações hierárquicas e tradicionais. O depoimento de um agricultor citado abaixo corrobora tal leitura:

O trabalhador, eu lhe digo que ele tem ganhado voz, é porque antigamente, no meu tempo de mais novo, no tempo dos meus pais, dos meus avós, a gente não tinha a chance de chegar em uma sociedade e falar assim com qualquer cidadão,

a gente tinha que ter aquele tempo para chegar e falar com ele. E hoje não, você pode ser o cidadão que for, tanto nós tem vez e voz de falar, como a gente já sabe falar com ele. Nós sabe se expressar (...) Eu acredito que foi com o tempo, a gente quanto mais se vive mais se aprende. Então a gente viu os outros falando, conversando, a gente foi aprendendo também, pelo menos eu era uma pessoa acanhada de falar com a pessoa, mas hoje não, não tenho mais cerimônia de falar com ninguém. Por quê? Porque eu também sinto que sou uma pessoa.(...) A gente tinha vergonha, e algumas pessoas ainda têm, eu digo porque aqui na nossa associação tem pessoa que eu estou com um ano e seis meses e eu ainda não vi ele abrir a boca numa reunião e dizer uma palavra como muitos diz, e outros diz mais do que precisa, e um não diz nem o que precisa. A gente foi se conquistando um com os outros. Não, rapaz, a gente não tem que ter medo de falar, a gente tem é que falar mesmo, a gente tem que ter voz de uns para os outros, nós não podemos ficar mais calado com nada, nós temos que ir a uma sociedade, nós temos que ir a um Conselho, nós temos que ir a uma reunião, nós temos que ver que nós também somos uma pessoa (Entrevista com o Presidente da Associação de Pequenos Agricultores de Alvaçã Goiabeiras, 2003)

Depoimentos como o citado acima mostram que a inibição para falar em público sobre determinados assuntos não se refere somente a uma questão de timidez. Revelam também o rompimento de um estigma introjetado nessas pessoas, a ponto de, em um dado momento de suas histórias de vida, não se sentirem portadoras do direito de reivindicar, de criticar publicamente os gestores municipais, algo restrito às pessoas de maior *status* ou ao “cidadão” ou “pessoa”, segundo a fala acima citada. Justamente porque esse agricultor não se sentia parte desse grupo, suas reivindicações, na sua ótica, só eram levadas em consideração num tempo específico, no período eleitoral, tempo em que os candidatos visitam a zona rural, tempo dos apertos de mãos; de políticos chamarem os agricultores pelo nome e de escutarem atentamente suas reivindicações.

Nas reuniões do Conselho, a valorização da opinião, mesmo que simbolicamente, fez com que os agricultores introjetassem a idéia de que têm um papel importante na implementação das obras públicas que passam pelo crivo do Conselho:

Na hora que o prefeito arranjar uma coisa, e dizer assim “foi eu que arranjei”, eu não, foi nós que arranjamos. A ponte do Rio Acaraú, no dia que foi feito o projeto da ponte, foi aqui não, foi no centro comunitário ali, aí assinou mais de 400 pessoas pedindo a ponte, aí o prefeito pegou as assinaturas, o abaixo assinado, aí se reuniu com deputados federais e estaduais para ir a Brasília para pedir ao governo federal para botar no orçamento para se fazer a ponte que foi feita. Aí que quando a ponte vem, aí fica só o nome do prefeito lá, e botou a placa lá, aí para a minha pessoa era para ele ter colocado “NÓS de Santana arranjemos a ponte do Rio Acaraú”. NÓS, nós é uma coisa e EU é quando a gente compra um objeto, daí isso aqui foi eu que comprei, mas, quando é pedido, é NÓS. (Entrevista com um Representante do Bairro do Pedregal,2002)

Percebe-se que para esses agricultores os canais de interlocução com a prefeitura criados no Conselho não são apenas um exercício de oratória. Entre 1990 e 2000, período no qual as reuniões do Conselho eram acompanhadas pela assessoria municipalista, procedimentos do *Metac* contribuíram para criar um sentimento nessas pessoas que freqüentavam as reuniões de que elas tinham um papel importante na elaboração das políticas públicas em Santana do Acaraú, produzindo um sentimento de co-autoria das políticas públicas apreciadas pelo Conselho.

Esses procedimentos extrapolavam o papel reivindicatório desse fórum; não se tratava apenas de “pedir”, já que como nos relatou um municipalista que assessorava o Conselho à época, “não se pede aquilo que é seu”. Percebe-se nas entrevistas que esses agricultores julgavam-se integrantes de soluções encontradas

coletivamente. Talvez isso explique a indignação no depoimento do agricultor citado acima ao reivindicar que na placa de inauguração de uma ponte se atribuísse a autoria à população: “nós” e não exclusivamente ao gestor, como foi feito.

Todavia, vale lembrar que a dimensão institucional do Conselhão focada no capítulo dois e as práticas menos formais descritas neste capítulo, a partir da observação das reuniões na gestão *Trabalho e Participação*, alteraram-se ao longo dos quatorze anos de existência desse fórum. Essas transformações estão ligadas diretamente à alternância dos prefeitos. A política local é marcada fortemente pelo personalismo, a ponto de os entrevistados classificarem a história de tal fórum e da política local de acordo com o “chefe político” que ocupa o cargo de prefeito, em detrimento de uma divisão por siglas partidárias ou orientação política (direita/esquerda). Assim, temos o “tempo do Dr Chagas”, “tempo do Dr. João”, “tempo do Dr. Ari”, “tempo do Farias”. A importância que as pessoas que freqüentam tais reuniões atribuem à presença do prefeito, e o papel que o gestor desempenha na dinâmica desse fórum exigem que sejam trabalhadas as particularidades de cada gestão em relação ao Conselhão. Esse é o tema a ser desenvolvido no próximo capítulo.

CAPÍTULO IV

O CONSELHÃO E AS “AUTORIDADES”

Ao abordar nos capítulos anteriores o surgimento em Santana do Acaraú do discurso da “participação”, do seu desenho institucional e das práticas sociais construídas em torno desse fórum, também é importante lembrar que o Conselho foi uma importante base de apoio que o grupo político ligado a João Ananias encontrou para assegurar a governabilidade diante de uma câmara de vereadores, à época, composta majoritariamente por opositoristas⁴².

No entanto, ao longo dos quatorze anos de existência do Conselho, esses grupos políticos não se apresentaram como unidades estanques. A alternância dos prefeitos, mesmo que sob a mesma sigla partidária, PSB, as mudanças nas secretarias e a renovação da câmara municipal influenciaram de maneiras distintas a dinâmica do funcionamento desse fórum. Vale ressaltar que a presença do prefeito e de seus secretários é algo essencial, do ponto de vista dos freqüentadores desses encontros, para o encaminhamento das questões discutidas nas reuniões.

Embora o objeto principal deste trabalho não seja o poder local, não é possível compreender o Conselho como uma experiência deslocada da rede de poderes local. A temática da participação penetrou nas tramas do poder local, e o Conselho configura-se como *locus* em que é possível evidenciar os embates entre o executivo municipal e parte da câmara de vereadores, entre a prefeitura e o governo estadual. Contudo, as relações desses grupos se reconfiguraram no decorrer dessa experiência, construindo novas coligações e desfazendo antigas alianças.

⁴² A Câmara Municipal de Santana do Acaraú é composta por 15 vereadores. Nas eleições de 1988 o PMDB elegeu 8 vereadores e o PSB elegeu 7 vereadores.

Por este motivo, é importante atentar para o processo de construção do discurso da participação em cada gestão. Todavia, analisar os discursos e as práticas dos gestores municipais não é simplesmente julgar em quais gestões existiu efetivamente a “participação”. Ao não priorizar uma análise de desempenho, ou ao não comparar mecanicamente a experiência de Santana do Acaraú com experiências “paradigmáticas”, como o OP de Porto Alegre – RS, por exemplo, é possível ampliar o campo de análise trabalhando a especificidade do caso: as representações nativas, os faccionalismos locais, a vida comunitária, as redes sociais e biografias.

Trata-se de evitar diagnósticos, ou seja, em lugar de procurar exclusivamente “falhas” ou “carências” na política “participativa” das gestões municipais, busca-se apreender o que há de específico em cada uma delas. Assim, as representações acerca da “participação” não são mais trabalhadas como um produto deformado do atraso político ou da falta de informações dos gestores e das pessoas que freqüentam as reuniões do Conselho.

A maneira como o prefeito compreende a “participação” influencia diretamente na dinâmica da relação da prefeitura com o Conselho. Para entender como a “bandeira da participação” obteve uma continuidade nos discursos dos políticos locais, ultrapassando a gestão em que foi criada, é necessário trabalhar os sentidos que os políticos que ocuparam o cargo de prefeito constroem em torno da “participação”, bem como a maneira com que estas diferentes visões do que seja “participar” são apreendidas pelos diversos atores que estão envolvidos com o Conselho.

4.1 O discurso da Participação como ruptura

A primeira gestão de João Ananias Vasconcelos Neto – “Povo em Ação” (1989 – 1992) – foi apontada nas entrevistas com os freqüentadores desses encontros como a que melhor interagiu com esse fórum. O fato de João Ananias ter sido o responsável pela criação do Conselho; as suas visitas freqüentes às comunidades rurais como médico; o discurso que o identifica como marco do rompimento com o passado “oligárquico” e a sua facilidade no trato com os agricultores parecem ser fatores que pesaram em tal apreciação.

A gestão “Povo em Ação” enfatizou a “participação” das pessoas que residem na zona rural e nos bairros periféricos do município. A “participação”, segundo tal discurso, cumpriria um papel pedagógico, pois seria através do desenvolvimento da “compreensão política”, do “senso crítico” que as pessoas começariam a entender o funcionamento da máquina administrativa municipal, e passariam a exercer o “controle social” no direcionamento das políticas públicas:

Nós buscamos construir, ajudar no processo de formação, de nuclear pequenos grupos, não só na zona urbana, mas principalmente na zona rural, onde o atraso era maior, o abandono era maior, o exercício da cidadania praticamente não existia de nenhuma forma. Nós buscamos ver se as pessoas pudessem se organizar discutir suas questões em questões coletivas não individuais, como era uma prática vigente, para que as pessoas comessem a perceber os seus direitos e as suas obrigações, e pudessem cobrar do poder público os seus direitos. (Entrevista com João Ananias, 2002)

De acordo com essa perspectiva, a “participação” é apresentada como um horizonte a ser alcançado em que sua conquista aconteceria condicionada a dois pressupostos: primeiro, a predisposição das pessoas que ocupam cargos centrais

nas esferas (federal, estadual, municipal) do Estado em desenvolver mecanismos que captassem as demandas da população; segundo, a “participação” teria como pré-requisito a organização dos setores “excluídos” das políticas públicas através de associações e de reivindicações de caráter coletivo. O ativismo social é a marca de tal concepção de “participação”. O papel atribuído à sociedade civil organizada seria ocupar efetivamente os canais participativos criados pela Constituição de 1988.

Em tese, tal proposta pressupõe que quanto maior o número de segmentos sociais representados no Conselhão, mais próxima a participação estaria de um ideal democrático, ou seja, nenhum segmento social ou interesse poderia ser desconsiderado *a priori* da discussão, todos teriam o direito de comparecer a esse canal de debate. Entretanto, apesar de abrir canais de acesso a todos os segmentos da sociedade civil, em tais reuniões o discurso da “participação” é construído de modo a priorizar os setores da população menos favorecidos historicamente pelas políticas públicas; no caso de Santana do Acaraú, trata-se das pessoas que residem nos bairros periféricos da sede do município e os pequenos agricultores da zona rural.

Quatorze anos depois de iniciado o Conselhão, nós estamos convictos de que este é o nosso caminho, de que essa é a nossa casa, é a casa que alberga a todos, alberga a juventude, alberga os idosos, alberga os vereadores. Tem a Câmara, mas isso daqui é maior que a Câmara, o Conselhão alberga as discordâncias, aqui podem vir, como muitos já vieram, e continuam a vir para discordar, para reivindicar, para contestar, essa aqui não é casa de consenso, porque se não vira uma manada de carneiros, isso é uma casa de contradições, o Conselhão foi criado para isso, para poder dar aqui um lugar garantido, com a voz que o trabalhador nunca teve, a opinião que nunca foi escutada, possa aqui ser colocada e ecoar na administração, e ecoar na cidade para que ele possa participar com a cidadania plena, não só como eleitor para escolher, mas como

construtor da sua sociedade da sua comunidade do seu município e do seu país.
(Discurso de João Ananias em 01 de maio de 2004)

Nesse ponto, além da abertura que João Ananias teve ao trabalhar interesses distintos, foi essencial o papel da assessoria municipalista para que o perfil da representação desse fórum não se transformasse em corporativismo em que prevaleceria apenas a defesa dos interesses dos setores populares mais organizados dentro do Conselhão, em detrimento do interesse público. Mesmo sendo composto predominantemente por agricultores, o processo de discussão e a hierarquização das obras prioritárias resultou em um processo de aprendizado político, na construção de consensos negociados entre os diferentes atores sociais, no desenvolvimento de uma visão global dos problemas do município e na desmistificação do aparelho estatal.

Nas eleições municipais de 1992, a permanência desse projeto esteve em jogo através da disputa entre o médico José Ari Fonteles (PSB) e o empresário José Aldenir Farias (PSDB), ambos candidatos a prefeito de Santana do Acaraú. A continuidade do programa de gestão participativa viabilizou-se através da eleição de Ari Fonteles. João Ananias, já com uma projeção maior dentro do PSB cearense, no pleito eleitoral de 1994 foi eleito deputado estadual.

No último dia da primeira gestão de João Ananias, em 1992, Ari Fonteles, eleito prefeito, compareceu a uma reunião comemorativa do Conselhão para assinar, juntamente com João Ananias, o *Termo de Compromisso Conjunto*, sinalizando, simbolicamente, a continuidade do projeto de participação popular na gestão municipal⁴³.

⁴³ Ver fotos 12,14 e 15 em Anexo VIII.

Em sua gestão – “Construindo o Amanhã” – Ari Fonteles prosseguiu com o projeto de “participação popular” via Conselhão. Segundo vários depoimentos, não tão “carismático” como João Ananias, ele encontrou dificuldades no trato com os trabalhadores rurais ao lidar com as expectativas criadas através da “participação”.

Com o orçamento pequeno para atender às prioridades apontadas nas reuniões do Conselhão, Ari Fonteles começou a evitar as cobranças, como nos relata seu Secretário de Assistência Social da época:

O Ari Fonteles não tinha, quer dizer, aquela mesma estrutura, não tinha aquele mesmo jeito que tinha o anterior, de atender, de procurar dar encaminhamento, e aí ele começou a fugir das cobranças, então isso foi ruim. Vamos dizer porque deixou transparecer para a comunidade organizada, para as associações comunitárias, deixou transparecer que ele estava voltando as costas para a comunidade. (Entrevista com o Secretário de Assistência Social na gestão *Construindo o Amanhã*, 2002)

Muitas das pessoas que freqüentam as reuniões do Conselhão relataram o “jeitão” de Ari Fonteles referindo-se aos aspectos de sua personalidade mais reservada.

Enquanto João Ananias abraçava todo mundo na hora certa, na hora que o camarada procurava, a gente encontrava ele, e não tinha o bem cedo, nem o meio-dia, nem o de noite, toda ocasião ele estava com uma cara só, enquanto os outros às vezes o camarada encontra dificuldade de se encontrar com eles (...) A diferença que existia é que, (...) embora que ele [Ari Fonteles] fizesse muita coisa a favor do povo, que realmente ele não desprezou o povo, como nenhum desprezou, mas não tinha aquele jeito amável, aquele jeito de que se dedicava inteiramente às pessoas como o primeiro [João Ananias] que fundou o Conselhão. (Entrevista com um representante da Associação Comunitária de Leigos Religiosos de Santana do Acaraú, 2002)

Teve um momento de queda na administração do Dr. Ari, cada cabeça tem um sentido, né? um pensamento. Então na época do Dr. Ari caiu um pouco de produção, por quê? Porque ele não ouvia bem o pessoal do Conselhão ele não... tinha aquele tempo adequado como o outro, né? Ele ficava lá, aí tumultuava a reunião querendo, dizendo que ia sair, então o pessoal não gostava, quer dizer, de certo modo o pessoal até desestimulava porque tava assim, mas não desistia, ele é o prefeito vai ter que ouvir de qualquer forma ou aqui ou em qualquer canto, então nós não vamos deixar a peteca cair não porque o prefeito é um e a comunidade são muitas comunidades, então, segurava...(Entrevista com um representante da Comunidade de Santa Rita 04/05/2001)

Apesar desses acontecimentos, Ari Fonteles continuou acatando as prioridades de investimentos apontadas nas reuniões e contidas no *Termo de Compromisso Conjunto*. E foi em sua gestão que várias das prioridades apontadas no decorrer da primeira administração de João Ananias foram concretizadas.

Porém, segundo relatos, a baixa popularidade de Ari Fonteles reverteu-se em uma ameaça à continuidade do projeto iniciado pelo PSB naquele município em 1989. Tal fato fez com que João Ananias, mesmo com uma projeção política estadual, deixasse a cadeira na Assembléia Legislativa Estadual do Ceará para disputar a eleição para prefeito em Santana do Acaraú em 1996.

A disputa político-partidária em Santana do Acaraú que historicamente ocorria entre representantes de uma mesma família (Arcanjo e Vasconcelos), no pleito eleitoral de 1996 ganhou novos contornos. Naquele ano os nomes mais expressivos que concorriam à prefeitura eram: Chagas Vasconcelos pelo PMDB e o empresário Aldenir Farias pelo PSDB, como candidatos coligados a prefeito e vice-prefeito, respectivamente, contra João Ananias Vasconcelos Neto pelo PSB.

A rivalidade nesse pleito acirrou-se quando no distrito do Sapó, onde tradicionalmente Chagas Vasconcelos obtinha grande votação, antes da apuração

dos votos, na época em cédulas eleitorais, um dos fiscais rompeu o lacre da urna eleitoral. A “urna 45 do Sapó” foi impugnada, e o caso foi levado a julgamento na Justiça Eleitoral. Seria a apuração dessa urna que decidiria se a prefeitura continuaria sob a gestão do PSB ou voltaria para o grupo do PMDB.

Inúmeros depoimentos relatam sobre uma reunião entre João Ananias e Aldenir Farias. Acerca do conteúdo da conversa só existem especulações. Mas foi a partir desse encontro que Aldenir Farias rompeu com Chagas Vasconcelos, deixando de ser seu candidato a vice-prefeito. Farias começou a fazer campanha para João Ananias com a promessa de, nas eleições de 2000, sair como cabeça de chapa do PSB.

Ocorreu uma nova votação nessa urna e João Ananias venceu o pleito eleitoral de 1996 por uma diferença de apenas 196 votos a seu favor. Segundo vários agricultores, após a vitória de João Ananias, na gestão “Trabalho e Terra” (1997-2000), o Conselhão voltou a ganhar vitalidade. Contudo, João Ananias passou a dividir sua atenção entre a prefeitura de Santana do Acaraú e a direção estadual do PSB cearense.

Uma característica que marcou a relação das duas gestões de João Ananias (1989-1992 e 1997-2000) com o Conselhão foi o fato desse, segundo vários depoimentos, saber escutar e conseguir fazer com que as pessoas se sentissem prestigiadas ao terem suas falas valorizadas pelo gestor municipal.

Nas eleições municipais de 2000, João Ananias, mesmo sob protestos de seus partidários, indicou Aldenir Farias como candidato a prefeito pelo PSB para concorrer contra Chagas Vasconcelos pelo PMDB à prefeitura de Santana do Acaraú. A coligação PT/ PPS/ PSB/ PC do B elegeu José Aldenir Farias pelo PSB,

como o sucessor de João Ananias. Elegeu também 13 dos 15 vereadores na Câmara Municipal.

4.2 Mostrando o trabalho feito: discurso da eficiência

A relação da gestão de José Aldenir Farias com o Conselhão distingue-se mais claramente das outras três administrações do PSB em Santana do Acaraú. Deve-se levar em consideração que Aldenir Farias filiou-se em 2000 ao PSB e que, em eleições anteriores, havia disputado sob outra sigla partidária⁴⁴.

Ele também é o maior empresário do município e, desde as eleições de 1992, priorizava em seus discursos o desenvolvimento industrial. Ressaltava o fato de que o “atraso” de Santana do Acaraú era resultado da oposição que os gestores municipais faziam ao Governo Estadual do PSDB. Farias se propunha a fazer o elo entre a gestão municipal e o Governo Estadual.

Ao atentar para o processo eleitoral de 2000, percebe-se como Aldenir e João Ananias mobilizaram o discurso da “participação” no intuito de estabelecer uma ligação entre as gestões anteriores do PSB em Santana do Acaraú e o programa de governo de Aldenir Farias no pleito daquele ano.

Através do *marketing* utilizado em sua campanha eleitoral em 2000, Farias procurou criar uma continuidade entre as gestões anteriores do PSB em Santana do Acaraú e a sua campanha, projetando seu discurso a partir dos *slogans* “O Projeto Continua”⁴⁵ e “Trabalho e Participação”. De acordo com Farias:

⁴⁴ Aldenir Farias disputou o pleito municipal em 1992 pelo PSDB como candidato a prefeito, e em 1996 como vice de Chagas Vasconcelos na coligação PMDB/PSDB.

⁴⁵ Ver foto 2 em Anexo V.

(...) esse *slogan* aí para que jogasse na cabeça das pessoas que o adversário, aquela história de campanha, aquela ênfase de campanha que a gente fica prometendo, eu como nunca soube prometer nada, eu sou de trabalhar e mostrar o trabalho havia a história do “Projeto Continua” a gente está aí realmente o que tem, o que tinha em andamento a gente está em cima da história de continuar mesmo, é uma coisa que eu ficarei... no *slogan* da campanha e vou fazer muito mais do que o projeto vai continuar e é com seriedade, é com muito mais resultado. Porque a gente está trabalhando para mostrar serviço e prometer ao pessoal aquilo que já está concluído. Está aqui, isso está vindo amanhã e amanhã chegar, porque a história do projeto também é muita promessa. Se for para história lá da campanha, tudo em campanha só parece com lua-de-mel, tudo é bom, depois que a (campanha) passa aí vem a crise....Vem a realidade da coisa, mas eu confesso que a realidade é hoje. A promessa lá do “Projeto Continua” era para ver se o povo incutia essa coisa e acreditava como acreditou. Nós tivemos a maioria como nunca na história de Santana. Aqui sempre foi muito acirrada a coisa, nunca passou de trezentos votos, duzentos, cento e cinquenta, cento e setenta e agora nós tivemos mil e quinhentos votos... (Entrevista com Farias, 2002/Grifos meus)

Além de agregar o discurso da participação em sua campanha eleitoral em 2000, através dos slogans “O Projeto Continua” e “Trabalho e Participação”, Farias também foi contemplado com a transferência de capital simbólico ao ser incorporado pelas mãos de João Ananias nas reuniões do Conselhão, num processo de natureza ritual semelhante à assinatura do Termo de Compromisso Conjunto na passagem de cargo de João Ananias a Ari Fonteles em 1992.

Porém, meses depois de se eleger prefeito pelo PSB, Farias desligou-se do partido, rompendo com João Ananias e fragmentando a bancada do PSB e do PMDB na câmara de vereadores.

Analisando a entrevista de Farias, e alguns dos seus pronunciamentos nas reuniões do Conselhão, percebe-se que ele possui um discurso pragmático e forte

resistência em compartilhar decisões. A “participação” da maneira como foi concebida pelas gestões anteriores é compreendida por ele como um obstáculo na tomada de decisões. Farias admite que prefere o caminho da eficiência pautado em suas decisões pessoais. Um outro exemplo deste fato é a tênue distinção que ele faz entre a maneira de gerir uma empresa privada e uma prefeitura:

Já tinham me dito que a coisa pública era diferente, mas é não, só muda a matéria-prima, quando você luta pelo faturamento, pela disputa da fatia na empresa privada na empresa pública você tem que lutar pelo bem-estar das pessoas. (Entrevista com Farias, 2002)

A visão empresarial dos negócios privados permeia fortemente sua administração na prefeitura e, conseqüentemente, a maneira como sua gestão relaciona-se com o Conselhão. Farias concebe a “participação” do Conselhão, e de sua equipe administrativa e dos funcionários da prefeitura na gestão municipal como uma ação que ele nomeia por “*vestir a camisa*”:

... É aquela história da equipe vestir a camisa, que é o que eu peço, não vista a camisa do Farias, vista a camisa da administração. Porque se tiver dez querendo e um atrapalhando, o um atrapalha muito mais do que o trabalho dos dez. Porque desfazer é fácil, difícil é construir, é fazer, e eu fico vinte e quatro horas pensando nessa história, se você não quer trabalhar, nem participar, saia do meio, que o seu lugar logo, logo é ocupado. Não adianta você ficar tentando que alguém mude, que alguém queira, porque quando não quer, é porque não quer, não é a praia dele. Aquele que não quer trabalhar e participar, ele está querendo moleza, ou pensou que na coisa pública era fácil de chegar e levar. Eu vou trabalhar em cima disso, o “trabalho e participação” vai vigorar durante os quarenta e oito meses que eu administrar. Não tem perigo, quem não quiser trabalhar ou participar, porque pode até... Existe o trabalho e existe a pessoa que participa, quem não quiser nenhuma nem outra coisa vai ter que sair da administração. Porque com trabalho e participação é que se pode atingir o objetivo e é o que eu

espero, eu vou ficar atento e vigiando para aqueles que não querem entrar ou vestir a camisa da administração que é “trabalho e participação” (Entrevista com Farias, 2002/Grifos meus).

Nota-se que a compreensão que Farias faz da participação como um ato de “vestir a camisa” está distante de uma concepção de democracia que passa por um processo de negociação de conflitos, de embates de interesses que devem ser resolvidos pelo debate e pela argumentação, mesmo que os interlocutores tenham interesses radicalmente contraditórios. Em sua compreensão:

Participar é se você está a fim de trabalhar na administração e estar do meu lado (...) eu entendo da participação, é você estar ligado em tudo, tudo que você perguntar está sabendo, você se ligar no trabalho, você gostar daquilo que você faz, você participa automaticamente, aí é a participação. Não tem como... quando não quer não tem perigo, a coisa tem que vir de dentro para fora, quando você quer, você participa automaticamente, você trabalha automaticamente, porque você faz o que gosta.... (Entrevista com Farias, 2002/Grifos meus)

No trecho citado acima, Farias articula a participação ao engajamento das pessoas às suas decisões pessoais. A idéia de participação, assim, afasta-se do debate entre interesses conflituosos que passam por um processo de construção de consensos negociados.

Nesse sentido, o entendimento que Farias faz da participação contraria a dinâmica adotada nas gestões anteriores, pois em vez de receber as demandas dos delegados, de construir o consenso no Conselhão através do debate com os representantes das associações sobre que obras priorizar, e posteriormente elaborar o *Termo de Compromisso Conjunto*, o que supõe um projeto em longo prazo, Farias

assume preferir executar as obras primeiro, e somente depois apresentar os resultados nas reuniões:

Eu quero dar a resposta do que a gente pode fazer, se eu não falar do que foi pedido aqui, é que não adianta eu falar. É porque não tem sentido eu dizer que vou fazer daqui a dois meses. Melhor eu dizer que eu vou fazer amanhã e fazer. (Depoimento de Farias no Conselhão Janeiro de 2003)

Não tem como a gente estar prometendo mundos e fundos, eu não tenho como andar aqui com dez toneladas de papel debaixo do meu braço prometendo mundos e fundos aos santanenses para ele não ver nada. Eu prefiro ir devagarinho como estou indo, mostrando o trabalho feito, tá feito, tá feito, pronto. As pessoas chegam, elogiam sem nenhuma intervenção na administração, para as pessoas chegar aqui e cada qual diz em que foi beneficiado, e aonde foi, eu acho que a administração é esta, e não pode mudar. (Depoimento de Farias no Conselhão Janeiro de 2003/ Grifos meus)

A alusão que Farias faz às “promessas” e às “dez toneladas de papel debaixo do braço” é uma referência ao ex-prefeito João Ananias e à metodologia do *Metac* desenvolvida pela assessoria municipalista nas gestões anteriores. Como Farias assume em público conhecer todos os problemas de Santana do Acaraú, no seu modo de entender, a maneira pela qual a participação era trabalhada nas outras gestões tornava o processo decisório extremamente moroso. Por esse motivo, segundo ele, o desempenho alcançado pelo seu modo de administrar, que toma como referência apenas suas decisões pessoais, são mais “eficientes” do que as dos modelos adotados nas gestões anteriores.

Farias compreende a participação como um processo “automático”, “natural” em que o indivíduo trabalha motivado, acatando as decisões do gestor municipal. Tal concepção de “participação” deixa transparecer fortes marcas de uma visão

empresarial centralizadora. Seu discurso distingue-se dos outros gestores por não relacionar a “participação” ao debate democrático. Farias vincula a participação a um espaço de apresentação de resultados de sua gestão. A oferta de políticas públicas ou obras públicas pontuais parte do seu gabinete, e são executadas pelas secretarias que posteriormente apresentam os resultados nas reuniões do Conselho.

Talvez um pesquisador que trabalhe com a temática da democracia e participação fique um tanto surpreso com os depoimentos de Farias sobre sua concepção de “participação”. Vale ressaltar que o intuito aqui não é simplesmente julgar quais gestões em Santana do Acaraú foram realmente “participativas”. Por isso, procurei não satanizar o discurso pragmático de Farias. Ao invés disso, procurei compreender sua concepção de “participação”, pois, quando ocupou função de prefeito, exerceu influência na dinâmica do funcionamento do Conselho. Contudo, isso não impede que se desenvolva uma compreensão crítica sobre sua administração.

Aldenir Farias não abandona o *marketing* da “participação”. Nas primeiras visitas ao município em novembro de 2002, constatei que, apesar de quase nunca presenciar as reuniões, o prefeito sempre estava representado por alguns dos seus secretários. Desta forma, sua ausência nos encontros, a falta de resposta por parte da prefeitura às demandas apresentadas nas reuniões, podem ser interpretadas como fatores que acarretaram entre 2001 e 2002 em uma redução significativa da frequência de participantes nas reuniões do Conselho e o conseqüente afastamento da assessoria municipalista de sua gestão.

Nesse período, os encontros que aconteciam tradicionalmente em uma associação comunitária foram transferidos para o Clube Famol, de propriedade de

Farias. Na porta do Clube, podem ser observadas propagandas políticas do grupo político do qual Farias se reaproximava ⁴⁶.

Em dezembro de 2002, Farias compareceu ao Conselhão desculpando-se por sua ausência no decorrer daquele ano e explicando os motivos que o levaram a não comparecer às reuniões. Segundo ele: “era medo de ser cobrado” de “fazer promessa e não cumprir”. Ele ressaltou a diferença entre sua proposta de “participação” em relação as gestões anteriores ligadas a João Ananias. Diferentemente do que vinha sendo adotado, Farias declarou publicamente preferir antes de prometer benefícios em longo prazo, fazer de imediato e somente depois mostrar suas realizações na reunião do Conselhão.

4.3 Relação do Conselhão com o Poder Legislativo Local

Atualmente, em Santana do Acaraú, a “bandeira da participação” tornou-se um discurso corrente entre os vereadores. Porém, ao longo dos catorze anos de existência do Conselhão, nem sempre foi assim. A baixa frequência deles nesse fórum só era alterada em períodos eleitorais, quando evidenciava-se maior presença de representantes do legislativo local nas reuniões.

Contudo, entre os vereadores nem sempre existiu concordância sobre as atividades desse fórum. Na gestão “Povo em Ação” (1989-1992), era forte a resistência por parte da maioria dos componentes do legislativo local que, na época, era majoritariamente composto por opositores de João Ananias. E foi sob o emblema de “*Quarto Poder*” – que este fórum representou para uns, mesmo que

⁴⁶ Ver foto 16 em Anexo IX.

simbolicamente, uma “nova alternativa” de poder em relação ao Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, e para outros uma ameaça à autonomia do legislativo local.

No início foi uma queda de braço, nós tínhamos minoria na câmara e eles queriam nos tomar reféns das decisões deles, inclusive como os vereadores eleitos, grande parte, a maioria ainda fazia parte de um pensamento retrógrado, atrasado, práticas viciadas, eles queriam manter seus privilégios, ou seja, se tem uma determinada obra sendo construída, eles queriam intermediar, eles queriam ser o pai da história, levar, conduzir para nessa intermediação, ter como resultado nisso votos, a paternidade dessa ação, obra ou construção; resultaria mais na frente, na cabeça deles, em votos. Então nós quebramos essa lógica, eles nos tentaram nos impor algumas medidas de contenção, de bloqueio, tentando obstruir. (Entrevista com João Ananias, 2002)

Percebe-se que contribuiu para essa resistência de alguns vereadores o fato de que a partir de 1989, quando a prefeitura adotou a metodologia de só aceitar reivindicações coletivas através de associações, via Conselhão, um importante mecanismo de troca dos vereadores e líderes comunitários ficou comprometido. Na gestão “Povo em Ação”, ao condicionar as reivindicações a critérios coletivos, transferiu-se para o Conselhão a “paternidade” das obras, antes reivindicadas individualmente pelos vereadores. Nesse contexto, percebe-se uma sinalização de mudança na concepção de que as políticas públicas não se constituem em “dádiva” e sim em um direito.

Entretanto, o Conselhão sempre manteve um forte vínculo com o executivo local em detrimento da câmara de vereadores. Por exemplo, no início das atividades do Conselhão, quando a maioria da bancada na câmara de vereadores se opunha ao prefeito João Ananias, algumas propostas do executivo local foram discutidas e aprovadas nas reuniões do Conselhão. Contudo, a aprovação dessas propostas fez

com que as decisões tomadas deixassem de carregar “aparentemente” a marca pessoal do prefeito e passassem a ser reivindicadas como uma proposta coletiva. De certa forma, o parecer favorável do Conselhão aos projetos apresentados pelo prefeito pressionava a câmara de vereadores a aprová-los⁴⁷. Esse processo também legitimava projetos do executivo local junto ao governo estadual, que era ocupado por Tasso Jereissati – PMDB⁴⁸. Este fato reforça o vínculo desse fórum com o executivo local, como enfatiza o depoimento do atual diretor do Conselhão:

Na época [primeira gestão de João Ananias] a câmara se sentiu enciumada, por que o Conselhão, ele em muitas das vezes ele mostra mais poder, pode até não ser poder, mas ele mostra muito mais interesse do que a própria câmara municipal. Então eu acho que a câmara nessa época ficou com medo de perder poder. Mas nós não temos intenção nenhuma de prejudicar a câmara municipal, prejudicar nada, até porque nós precisamos da câmara, nós temos vereadores comprometidos com a luta, nós temos que alguns que não acreditam porque esse Conselhão foi formado com pequenos, com trabalhadores rurais, com lideranças comunitárias, com o povo, como se diz, do movimento popular. E você sabe que povo organizado é coisa perigosa, eu acho que povo organizado até o demônio tem medo. Eu acho que a câmara se sentiu não com medo, ela deve ter

⁴⁷ Um dos momentos que explicita a tensão entre o poder executivo, respaldado nas decisões do Conselhão e de parte da câmara de vereadores, aconteceu na gestão do prefeito Ari Fonteles (1993-1996). Nessa ocasião, os funcionários da prefeitura reivindicavam reajuste salarial. Diante de uma previsão favorável de repasse de verbas da União, o prefeito comprometeu-se em conceder o reajuste. Ele enviou uma mensagem para a câmara, que aprovou a mensagem. Porém, o valor previsto do repasse de verbas não se confirmou e o prefeito se viu encurralado entre a mensagem aprovada na câmara e os limites orçamentários da prefeitura. Para solucionar o impasse, ele levou a questão para o crivo do Conselhão. Após sua argumentação na reunião do Conselhão, a assembléia sugeriu que o aumento fosse suspenso. Tal fato gerou um descontentamento por uma parte dos integrantes da câmara de vereadores, que argumentaram que o Conselhão colocava em jogo a autonomia do poder legislativo.

⁴⁸ Um outro ponto conflituoso entre o governo municipal e o estadual aconteceu a partir de 1995; na segunda gestão do governador Tasso Jereissati foram criados os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável – CMDS. Os CMDS reúnem conselheiros de diversos segmentos sociais: representantes do executivo e legislativo municipal, representantes de Conselhos setoriais e da sociedade civil. Os CMDS estão presentes em 160 das 184 cidades cearenses, porém funcionando efetivamente apenas em 120 municípios. Tais conselhos objetivam criar um elo entre governo estadual, governos municipais e representantes locais, e estabelecendo articulação com outras instâncias participativas, como, por exemplo, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável – CRDS (Cordeiro, 2001:110). Todavia, devido à existência do Conselhão, que fora criado antes do CMDS, e desempenhava funções semelhantes às desses últimos, a tentativa do governo estadual em instalar tal conselho em Santana do Acaraú gerou uma enorme polêmica. Contrariando os interesses do governo estadual, o CMDS em Santana do Acaraú foi alocado como uma câmara setorial dentro do próprio Conselhão.

se sentido enciumada ou pode até ser com medo devido à organização do povo, mas nós não temos intenção nenhuma de prejudicar ela. O interesse da gente é crescer junto. É tanto que o Conselhão ela é formado por vereadores, ele é formado por lideranças religiosas, lideranças populares, todo mundo aqui do município. (Entrevista com o Diretor do Conselhão, 2002)

E sob essa perspectiva, esse fórum revela-se também como um lugar potencial em que o poder executivo local constrói a legitimidade de suas ações, pois o crivo do Conselhão descaracteriza qualquer resolução como sendo de vontade pessoal do prefeito, já que, segundo o discurso da “participação” construído em Santana do Acaraú, as deliberações desse fórum expressam interesses coletivos que estão acima dos individuais.

Atualmente o discurso da participação, apesar de ser construído de diferentes maneiras, também permeia a fala dos vereadores. Mesmo aqueles que se opunham na época da criação do Conselhão, hoje agregaram a temática da “participação” em seus discursos. Todavia, deve-se levar em consideração a própria renovação dos representantes do legislativo local.⁴⁹

⁴⁹ A Câmara Municipal de Santana do Acaraú é composta por 15 vereadores. Nas eleições municipais de 2000, foram eleitos 5 vereadores pelo PSB, 5 vereadores pelo PMDB, 2 vereadores pelo PPS e 3 pelo PPB. Após o rompimento de Aldenir Farias com o PSB essa composição foi reconfigurada, e alguns vereadores eleitos com a sigla do PMDB e do PSB migraram para o PPS. A disposição em 2002 até novembro de 2003 da Câmara de Vereadores foi de 6 vereadores do PPS; base aliada de Farias, a oposição era formada por 3 vereadores do PSB, 3 vereadores do PP, e 2 vereadores do PMDB; porém, existia 1 vereador sem Partido, entretanto fazia parte da base aliada de Farias. Durante o mês de novembro de 2003 a Câmara Municipal cassou o mandato de 4 vereadores da base aliada de Aldenir Farias e assumiram vereadores da oposição. Em seguida Aldenir Farias também teve seu mandato cassado pela câmara de vereadores. No decorrer de 2004, juntamente com João Ananias, a maioria dos vereadores eleitos pelo PSB migraram para o PC do B.

4.4 Acirramento na disputa política local

Após o rompimento entre o prefeito eleito nas eleições de 2000, José Aldenir Farias, com o ex-prefeito João Ananias Vasconcelos Neto, em 2001, ambos na época integrantes do PSB, as disputas na política local gradativamente se aguçaram. As pessoas ligadas ao PSB que ocupavam cargos comissionados, aos poucos foram substituídas; funcionários concursados declararam sofrer perseguição por causa das suas opções partidárias.

Após desligar-se do PSB, Farias dizia-se “um homem sem partido”. Em 2002, mesmo sob um clima de animosidade, alguns vereadores ligados a João Ananias ainda freqüentavam as reuniões do Conselhão e compunham a *mesa* juntamente com vereadores ligados a Farias.

Entretanto, nesse período, os embates eclodiram na Rádio Comunitária Arakém, quando, para responder às críticas anunciadas no Programa Ecoa, Farias contratou um radialista de Sobral com o objetivo de dirigir um programa no horário seguinte na mesma emissora. No momento em que os conflitos se acirraram, a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel derrubou a liminar que autorizava o funcionamento provisório da rádio.

O acirramento das disputas entre os partidários de João Ananias e Farias, repercutiram nos encontros do Conselhão. Em agosto e outubro de 2002 as reuniões não aconteceram devido à intervenção da juíza eleitoral da região que, como medida preventiva, optou por suspender temporariamente as atividades do Conselhão para evitar a propaganda política na véspera das eleições⁵⁰. Os encontros só voltaram a

⁵⁰ As disputas políticas internas no município de Santana do Acaraú deixaram o município sem um representante na Assembléia Legislativa Estadual. Disputavam uma vaga na Assembléia Legislativa Estadual do Ceará: Francisco das

ocorrer no primeiro sábado de novembro de 2002, com ausência da maioria dos delegados. Aproximadamente 50 pessoas estavam presentes na reunião.

A Câmara Municipal foi outro palco dos embates. Ao longo de 2001 e 2002, vários Vereadores do PMDB e do PSB transferiram-se para o PPS – base de apoio de Farias. Com o acirramento desses conflitos, aos poucos o espaço da Câmara Municipal tornou-se o reduto do grupo de vereadores ligados a João Ananias e Chagas Vasconcelos, e o Conselhão, um lugar quase que restrito aos vereadores ligados a Farias.

Um reflexo dessa mudança pode ser constatado nas sessões da Câmara Municipal. Em 2003, por iniciativa dos vereadores que se opunham à gestão de Farias, criou-se a “Tribuna Livre”, um espaço “participativo” para pronunciamentos da população durante as plenárias. Nesse espaço, são cedidos dez minutos para que populares previamente inscritos manifestem suas opiniões.

Em maio de 2003 um eleitor, aluno da rede municipal de ensino, através da “Tribuna Livre” na Câmara Municipal, fez denúncias contra Aldenir Farias que provocaram a instauração, na Câmara Municipal, de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI. A estratégia adotada pelo grupo de vereadores que compunham a base de apoio de Farias foi ausentar-se das reuniões da Câmara, já que, sem a maioria absoluta dos votos dos vereadores, a CPI ficaria inviabilizada.

Em julho de 2003, um recurso encontrado no Regimento Interno da Câmara levou ao afastamento temporário do prefeito Farias. Tal fato gerou um impasse, pois o cargo de prefeito passou a ser reivindicado na Justiça pelo grupo do prefeito afastado temporariamente (Farias) e pelo grupo do vice-prefeito (Antônio de Pádua

Chagas Vasconcelos, pelo PMDB, João Ananias Vasconcelos Neto, pelo PSB e Francisco Rogério Aguiar, pelo PSDB; esse último candidato foi apoiado por Aldenir Farias, contudo nenhum deles foi eleito.

Arcanjo). Esse fato ganhou repercussão na mídia nacional, quando os dois grupos ocuparam o gabinete reivindicando o cargo. Após dez dias, houve reintegração do cargo a Farias. Acompanhei, através de gravações, as sessões da Câmara Municipal de junho, julho e agosto de 2003. Um grande número de pessoas acompanhou as plenárias, que ocorreram de forma tumultuada (manifestação da platéia, fogos, agressões entre parlamentares), necessitando em vários momentos de reforço policial.

No segundo semestre de 2003, Santana do Acaraú foi sorteada pela Controladoria Geral da União para receber uma equipe de fiscalização. Um parecer técnico apontou irregularidades na gestão “Trabalho e Participação” (2000).

Em agosto de 2003, a tensão aumentou com a morte de Chagas Vasconcelos⁵¹. Na missa de sétimo dia, carros de som de ambas as facções propagavam discursos de Chagas Vasconcelos cujos teores eram bastante distintos. Em 1996, Farias fora seu vice: o discurso elogiava este; e em 2003, os pronunciamentos de Chagas na “Tribuna Livre” criticavam a gestão de Farias.

Nesse período intensificou-se, em Santana do Acaraú, uma curiosa “guerra de pasquins”. “Jaburu”, o mais antigo deles, misteriosamente aparecia afixado em lugares públicos e colocado debaixo das portas, na xérox da lotérica local. Encontrei ainda “O Amigo do Jaburu” e o “Arroto”, bem como as respostas que a gestão de Farias fez às acusações lançadas por estes pasquins.

Em setembro de 2003, acompanhei um desses momentos tensos na Câmara de Vereadores de Santana do Acaraú. Quando Farias estava sendo entrevistado em uma Rádio de Sobral, assessores da Câmara telefonaram para a Rádio e trocaram

⁵¹ Importante “chefe político” local.

acusações no ar. Minutos depois do debate, a Câmara foi evacuada, pois uma camioneta e uma moto circulavam o prédio intimidando as pessoas que lá se encontravam.

Vários munícipes santanenses relataram sobre o “medo” que tomou conta de Santana de Acaraú (fogos que são lançados em frente das casas, transferência de funcionários públicos para locais distantes da sede, ameaças verbais, disputas entre carros de som). Em outubro de 2003, um grupo de apoiadores do prefeito Aldenir Farias chegou a empurrar a reportagem do *Jornal Folha de São Paulo* e fazer ameaças de agressão.

O clímax da tensão ocorreu em novembro de 2003, quando aconteceu um atentado de “pistolagem” contra o vereador que presidia uma das comissões processantes que investiga irregularidades na administração de Farias. No depoimento, o homem preso em flagrante como suspeito de ter tentado matar o vereador relatou ter sido contratado pelo prefeito Aldenir Farias. Revelou, ainda, existir uma lista de pessoas marcadas para morrer. Alguns nomes coincidiam com meus informantes.

No final do segundo semestre de 2003, a disputa concentrou-se na Câmara Municipal, onde quatro vereadores da base aliada do prefeito foram investigados e cassados. Com o apoio dos suplentes que assumiram os cargos, Farias foi novamente afastado do cargo, temporariamente, por um período de 90 dias e, posteriormente, teve seu mandato cassado pela Câmara de Vereadores; seus secretários e as pessoas que ocupavam cargos de confiança também foram exoneradas dos seus cargos.

4.5 Política é coisa de político?

A disputa política local em Santana do Acaraú geralmente se acirra na época das eleições. Nesses momentos, as duas principais facções, descendentes de uma mesma família, disputam o pleito eleitoral. Durante o pleito tais facções são claramente identificadas em um tipo de “conflito aberto”. O próprio espaço físico da cidade passava a ser demarcado entre os partidários de João Ananias e os de Chagas Vasconcelos. Segundo Moacir Palmeira (1996), a própria política é identificada com tal período; existe um “tempo da política” que corresponde ao período eleitoral.

O tempo da política representa o momento em que essas facções são identificadas e em que, por assim dizer, existem plenamente, em conflito aberto. É nesse período que aquelas municipalidades se dividem de uma maneira pouco habitual nos grandes centros, com a distribuição entre as facções do próprio espaço físico da cidade e o desenvolvimento de interdições com relação à frequência a bares, farmácias, barbearias, em suma, aos locais públicos controlados pela facção adversária (...) (Palmeira, 1996:43).

Todavia, essas características identificadas por Palmeira (1996) como “tempo da política” aparentemente foram antecipadas⁵² em Santana do Acaraú. No decorrer da gestão “Trabalho e Participação”, após o rompimento de Farias com João Ananias, ascendeu ao poder um grupo político que não era vinculado aos membros da família que tradicionalmente governava aquele município.

A disputa entre o grupo político ligado a João Ananias e esse “novo” grupo ligado a Farias desencadeou uma inquietação entre os agricultores que

⁵² A próxima eleição municipal ocorrerá em 2004.

freqüentavam o Conselhão sobre o próprio significado da política dentro desse fórum.

Muitas pessoas que freqüentam essas reuniões identificaram a ruptura de Farias com João Ananias como uma ruptura com o próprio Conselhão; outras, entretanto, lamentaram o fato e distinguiram o Conselhão das brigas político-partidárias entre os dois grupos.

Este fato fez com que nos encontros em 2002 e em 2003 o diretor do Conselhão interrompesse inúmeras vezes as reuniões para enfatizar que: “O Conselhão não é do Joãozinho⁵³, não é do Farias, não é de político nenhum, o Conselhão é do Povo”, reafirmando para o público a autonomia do fórum em relação à figura dos políticos locais.

Contudo, o significado da “política” nas reuniões do Conselhão tornou-se um ponto polêmico entre as pessoas que freqüentam esse fórum. Pois, ora é tratado como um valor a ser defendido, ora é usado pejorativamente como acusação, principalmente quando é associado à “instrumentalização” ou a disputas partidárias. As duas citações abaixo, feitas por um mesmo agricultor, sinalizam para essa distinção:

O nosso Brasil e o mundo todinho é dominado por política. Tudo, não tem nada, até dentro da Igreja, tudo é dentro da política. Aí aquela pessoa que é fora da política também é fora da sociedade. Rapaz, na hora que você disser que não mexe com política de jeito nenhum “só vou dar meu voto, assinar meu título, nem votar eu não voto”, você é fora da sociedade, você não é enxergado pela sociedade. Porque a sociedade é toda dominada pela política, é a polícia, é a justiça, é a Igreja. Tudo é ligado na política. Tem política de um bocado de jeito, tudo é político. Aí é preciso que o camarada seja dentro da política para poder ter conhecimento com o povo, com a sociedade. (...)

⁵³ João Ananias Vasconcelos Neto

Na época da campanha política, a negada acocha mais o lado da política. Aqui não é para ser política, para ser política tinha uma reunião política. É da comunidade, é da comunidade, é política, é da política. Rapaz, o Conselho de tal dia é uma reunião política não é uma reunião comunitária. (...) Porque nós temos a nossa hora de nós falar, de nós fazer críticas, de pedir, de agradecer, nós temos, qualquer um do Conselho tem direito de acenar e falar o que sabe, mas quando tem uma reunião política vem deputado, vem governador, vem senador, vem pra cá, aí os pobres sobram, sobram porque o tempo não dá. Cada um quer falar o que quer meia hora uma hora e aí nós sobra. (Depoimento de um Representante da Comunidade do Povo Unido do Bairro do Pedregal, 2003/Grifos meus)

Se na primeira citação a idéia de “política” é mobilizada como sinônimo de cidadania, algo disseminado na sociedade por meio dos direitos políticos, na segunda citação, a “política” ganha outros contornos. É apresentada como algo apartado do cotidiano social, é uma atividade exercida por especialistas – políticos profissionais – através dos partidos. A “política” é associada ao período eleitoral, às promessas de campanha, a “conversa de político”, é apresentada como um fator desagregador e conflituoso, uma atividade cheia de interesses particulares dissimulados em interesses gerais. A “reunião política” é identificada com a figura do deputado, governador, senador, atores considerados por esses agricultores como estrangeiros aos encontros do Conselho. Essa percepção negativa da política é reforçada pela disputa local entre membros de uma mesma família (João Ananias Vasconcelos Neto e Chagas Vasconcelos) ou mesmo pelas “traições”, como o rompimento de Farias com Chagas Vasconcelos em (1996) e posteriormente com João Ananias em (2001). Os depoimentos de dois freqüentadores assíduos do Conselho citados abaixo reforçam essa hipótese:

Querem fazer política no Conselhão. E o Conselhão é um órgão que é para a gente discutir as necessidades das comunidades, não é um órgão político que a gente possa estar falando em política. (...) Muita gente leva a política como sendo um negócio sério, um negócio que seja honesto, e não tem político honesto. Você pode saber disso que não tem nenhum político honesto, a gente tem que batalhar pelo pão de cada dia, ter o futuro do filho da gente.(Entrevista com um Representante da Associação do bairro Jericó, 2002/Grifos meus)

Porque aqui quando tem uma reunião que é mesmo do Conselhão, que é só comunitário, é uma reunião boa, sadia, a gente conversa, amigo de todo mundo, conversas passadas de um para o outro, para ver como é que está a comunidade e tudo é, aonde chega tem conhecidos, aqui é um ponto muito bom da pessoa se encontrar, porque faz conhecimento com tudo. (Entrevista com um Representante da Comunidade do Povo Unido do Bairro do Pedregal, 2002/Grifos meus)

De acordo com Sônia Pereira (2002), o cidadão comum identifica o mundo da política com interesses pessoais e corporativos. Tal diagnóstico é reforçado pelas informações transmitidas através dos meios de comunicação que a cada dia torna públicas irregularidades, atos de corrupção praticadas por representantes do Estado em suas três esferas (Executivo, Legislativo e Judiciário).

No decorrer da gestão de Farias, parte do público que freqüentava as reuniões do Conselhão se afastou, principalmente os funcionários públicos que eram ligados à gestão de João Ananias. Alguns deles alegaram que uma postura mais crítica no Conselhão em relação à gestão de Farias na prefeitura era revidada com ameaças de exoneração ou mesmo deslocamento do posto de trabalho para uma localidade mais distante da sede do município, como no caso do depoimento citado abaixo:

Eu acho que é tudo, é o caminho para você não ser marionete na mão de ninguém, eu acho que quando você participa, você sente o dom do destino. E eu gosto, quando você participa você tem o direito de opinar, eu tenho o direito de reivindicar, eu tenho direito de ir lá e brigar e dizer não, não é assim, e de discordar seja que eu sou do partido ou não sou, e eu quero ter a vontade, a força, e eu não concordo e eu vou..... E a gente tem medo, medo às vezes de perder o emprego, é uma covardia, frouxidão, né? (...) E por caso disso a gente já perdeu o cargo comissionado. Vários companheiros foram transferidos da sede, estão em zona rural, esta sendo uma perseguição de caça as bruxas. (...) Perseguição política mesmo. (...) Todos nós estamos sentindo. Meu marido foi reduzido de cargo, de salário pela metade, (...), porque a gente vota em João Ananias os cargos comissionados da gente foram todos tirados, “porque vocês votaram em João Ananias”. (Entrevista com uma Funcionária pública municipal, 2002)

Muitos depoimentos associam o esvaziamento do Conselho à ausência de tais funcionários que ocupavam cargos que viabilizavam respostas às demandas apresentadas nas reuniões.

Aparentemente a capacidade de um posicionamento autônomo no Conselho, no caso desses funcionários públicos municipais, depende de certa autonomia financeira, pois assim como em muitos municípios do interior do Ceará, a economia de Santana do Acaraú é mantida através de aposentadorias de agricultores rurais, frentes de trabalho emergenciais e empregos públicos ligados à prefeitura. O fato é agravado em Santana do Acaraú porque durante a gestão de Farias, o prefeito também era o maior gerador de emprego na iniciativa privada, o que contribuiu para uma grande dependência de parte da população ao poder político governamental local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Optar por interpretar os discursos, as práticas e rituais construídos em nome da participação em Santana do Acaraú, evitando uma avaliação de diagnóstico, foi um exercício que, além de ter proporcionado uma leitura minuciosa do caso, de certa forma, também me moldou enquanto pesquisador.

Essa tarefa exigiu cuidados redobrados, às vezes demandando mais tempo entre as incursões no campo e o exercício de reflexão sobre o material coletado, tudo no intuito de alcançar um grau de maturação dos próprios questionamentos que levantava frente ao caso estudado, procurando estranhamento necessário que o ofício de sociólogo exige, e afastando-me, assim, de um olhar avaliador, próprio dos analistas de políticas públicas.

Por isso não tomei a participação como elemento avaliador, nem como um modelo pré-estabelecido de gestão, ou de uma forma vaga e generalizada, mas busquei os sentidos que os atores deram a este termo a partir da interpretação de uma experiência concreta, pensando como é que esses sentidos se revestem de práticas sociais, de instituições e rituais.

Se inicialmente delineei o Conselhão a partir de um estudo de caso, no decorrer da pesquisa, diversos elementos apontaram para fortes conexões entre a experiência de Santana do Acaraú com outras experiências em gestão municipal no Ceará, e em menor grau com casos de outros estados. Tais semelhanças decorrem do fato de que cada caso não é fruto de uma invenção independente. Um dos indícios que corroboram esta hipótese em relação ao Ceará é o fato de que o desenho institucional dessas experiências “participativas” está ligado a algumas

assessorias municipais. Tais assessores desempenham o papel de difusores deste modelo de gestão “participativa”. No entanto, em cada município esse desenho institucional é acomodado de maneira diversa, levando em consideração o perfil associativo do município e o projeto político dos gestores locais. Particularmente em Santana do Acaraú, o histórico desses assessores remontam à administração petista de Maria Luíza Fontenelle na prefeitura de Fortaleza, em 1985, que também tinha como mote a “participação”, e em um grau mais amplo reportam-se ao Movimento Municipalista.

Todavia, em Santana do Acaraú, desde 1989, o Conselhão representa de maneira muito particular o espaço em que a participação está institucionalizada. Principalmente até 2001, essa particularidade era expressa pela plasticidade que diferenciava esse fórum da maioria dos Conselhos existentes no Ceará, que, muitas vezes, como no caso do CMDS, apontaram para o engessamento da mobilização social nas cidades em que foram implementados.

Contudo, a mobilização da sociedade civil em Santana do Acaraú não se esgota no Conselhão, manifesta-se em vários outros espaços. Por exemplo, a postura de Farias em relação ao Conselhão durante sua gestão (2001-2003), fez com que um número significativo de pessoas passassem a priorizar outros canais de mobilização social, uma parte dos funcionários públicos partidários de João Ananias identificaram esses canais com a Câmara de vereadores (onde se concentravam os opositoristas de Farias), e no Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, criado em 2003. No caso dos agricultores, em parte isso ocorreu com priorização das reuniões nas associações comunitárias nos distritos rurais, e, a partir de 2003, no Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santana do Acaraú. No perímetro urbano

começam a aparecer repercussões das atividades do Instituto Sertão por meio da atuação de jovens que fundaram grêmios estudantis e associações ligadas à arte e à cultura popular.

Percebe-se que o termo participação, no caso de Santana do Acaraú, recebeu significados variados conforme o contexto e a gestão em que foi mobilizado. Se em 1989 serviu como sinônimo de ruptura com o poder “tradicional”, na gestão de Farias assemelhou-se a um tipo de engajamento passivo. Nesse sentido, no decorrer da pesquisa, percebi que não só o termo participação é polissêmico, mas também a própria instituição que o subsidia, o Conselhão, apresenta-se sob diversas formas durante seus quatorze anos de existência. Por exemplo, em 2002 quando entrei em campo, o caso de Santana de Acaraú era lembrado por vários especialistas na área de gestão municipal como um caso exemplar, entretanto, ao longo das investigações, a “participação” não tinha mesma conotação do início da pesquisa exploratória.

Desta forma, se escolhêssemos como único critério de análise o desempenho da experiência estudada, provavelmente tomaríamos como mote de análise exclusivamente o projeto político da prefeitura naquele período. Todavia, ao dar voz aos protagonistas daquele fórum, nota-se que o significado social atribuído por esses agricultores, e a sua participação no Conselhão extrapolam essa dimensão institucional.

O Conselhão, no decorrer de sua história, trouxe mudanças na organização social local, muitas vezes repercussões sutis, mas que assumem uma importância muito grande para seus protagonistas. Tais transformações extrapolam critérios materiais (número de obras ou projetos aprovados), incorporando significados surpreendentes ao serem trabalhadas a partir da ótica de seus protagonistas,

gerando práticas que não são diretamente associadas ao desempenho institucional dessa experiência. Além disso, aquele fórum exerceu um papel pedagógico, no sentido mais amplo da palavra, ou seja, na aquisição prática de habilidades que apontam para ideais democráticos.

Discutir as prioridades de investimentos, desenvolver uma visão global sobre os problemas do município, desmistificar o funcionamento do orçamento da prefeitura foram práticas que apontam que a importância do Conselhão não está exclusivamente relacionada aos seus resultados materiais visíveis, mas também aos resultados humanos que decorrem do processo participativo.

Todavia, vale lembrar que a dimensão institucional do Conselhão, focada no capítulo dois e das práticas menos formais descritas no capítulo quatro, estão ligadas diretamente à alternância dos gestores municipais. A política local é marcada fortemente pelo personalismo, e em vários momentos da história desse fórum suas reuniões se tornaram palco da disputa dos grupos políticos locais (Chagas Vasconcelos e João Ananias) e a partir de 2001, entre Aldenir Farias e João Ananias.

Nesse sentido, percebe-se uma relação intensa entre a forma de participação expressa no Conselhão e as formas de poderes locais. Mesmo que a maioria dos frequentadores não estejam vinculados a siglas partidárias, aquele fórum parece estar indissociável das disputas políticas locais. Persiste uma forte articulação do Conselhão com o poder executivo local. Tal fato tem gerado conflitos com a câmara em diferentes momentos de sua história.

No atual contexto, em que as plataformas políticas de vários partidos políticos sugerem a gestão participativa como um novo padrão de governabilidade, trazendo à tona “novos” atores sociais no processo político, e dentro desse debate

surge a polêmica sobre a representatividade política do poder legislativo, principalmente o papel do vereador, elo mais próximo do cidadão com a política institucional até pouco tempo atrás. Em um país que durante as duas últimas gestões do executivo federal foi governado por medidas provisórias, e que tem a imagem do legislativo comprometida por denúncias de corrupção e ineficiência em fiscalizar o executivo, cabe aos pesquisadores discutir os dilemas desse tipo de representação em suas diversas esferas (federal, estadual e municipal) com os vários canais de participação.

BIBLIOGRAFIA

ABU-EL-HAJ, Jawdat. *A mobilização do capital social no Brasil: o caso da reforma sanitária no Ceará*. São Paulo: Annablume, 1999.

ALBUQUERQUE, José Lindomar C. *A Participação Política e Participação Popular em Icapuí*. Relatório do Município de Icapuí Ceará – Pesquisa do Museu Nacional – Universidade Federal do Ceará, Orientação, Prof. Irllys Barreira. Fortaleza. Março de 2003 (mimeo).

AUSTIN, J. L. *Quando dizer é fazer: Palavras e Ação*. Trad. de Danilo M. S. Filho./Porto Alegre: Artes Médicas: 1990.

AVRITZER, Leonardo. Cultura Política, Atores Sociais e Democratização – uma crítica às teorias da transição para a democracia. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Nº28, Junho/1995.

_____, O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico, In: AVRITZER, L. & NAVARRO, Zander (Orgs). *A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo*, São Paulo: Editora Cortez, 2003.

_____, O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, Editora Paz e Terra, 2002.

BALANDIER, Georges. *O Poder em Cena*. Editora Minerva, 1999.

BARREIRA, A. Irllys & BRAGA, Elza F. et alli. *A Política da Escassez – Lutas Urbanas e Programas Sociais Governamentais*. Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha, 1991.

BARREIRA, A. Irllys, *O Reverso das vitrines – conflitos urbanos e cultura política*. Editora Rio Fundo, 1992.

_____, Pensamentos, Palavras e Obras, In: PARENTE, Josênio & ARRUDA, José Maria (org.) *Era Jereissati: Modernidade e Mito*, Editora Fundação Demócrito Rocha, p. 62-82, 2002.

BELLONI, Isaura/ MAGALHÃES, Heitor de/ SOUSA, Luzia Costa de. *Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas*. 2ªed. Editora Cortez, 2001.

BETTO, Frei. *O que é Comunidade Eclesial de Base*. Editora: Abril Cultural/ Brasiliense, São Paulo, 1985.

BEZERRA JÚNIOR, Raimundo. *Orçamento Participativo: a experiência de Icapuí-97/99*. Monografia de Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará. Maio de 2000.

BOBBIO, N. *O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, N.; MATTTEUCCI, H & PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1997.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é Participação*. 8ª ed. Editora Brasiliense, São Paulo, 1994.

BRAGA, Elza M. Franco. *Os labirintos da habitação popular (conjunturas, programas e atores)*, Fortaleza: Editora Fundação Demócrito Rocha, 1995.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A Participação Social no Brasil Hoje. In: *Polis*. São Paulo: Polis, Nº2, 1998.

CEARÁ, Governo. *Perfil Básico Municipal: Santana do Acaraú*. Fortaleza: Edições Implance, 2000, CD-ROM.

COMERFORD, John Cunha. *Fazendo a Luta – sociabilidade, falas e rituais na construção de organizações camponesas*. Editora Relume Dumará, Rio de Janeiro, 1999.

CORDEIRO, Celeste. *Democracia e Esfera Pública no Brasil – uma análise dos CMDS no Ceará*. (Tese) Concurso para Professor Titular da UECE, 2001.

CORREIO SANTANENSE, Jornal. Várias edições.

COSTA, Delaine Martins. Representações sociais sobre a participação popular: uma etnografia na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. In: *X Congresso Brasileiro de Sociologia*, Fortaleza, 2001.

DANIEL, Celso. Gestão Local e Participação da Sociedade. In: *Polis*. São Paulo: Polis: Participação Popular nos Governos Locais, Nº14, p. 22-41, 1994.

DAGNINO, Evelina (Org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DOIMO, Ana M. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.

FISCHER, T. (org.) *Poder Local, Governo e Cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

GEERTZ, Clifford. *O Saber Local*. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. *A Interpretação das Culturas*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1989.

GENRO, Tarso. Orçamento Participativo e a Democracia In: GENRO, Tarso e SOUSA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: 4ª ed. Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

GIRARDET, Raoul. *Mitos e Mitologias Políticas*. Companhia das Letras, 1987.

GOFFMAN, ERVING. *A Representação do Eu na Vida Cotidiana*. Editora Vozes, 10ª edição, 2002.

GOHN, Maria da Glória. *Gestão Urbana em São Paulo 2000-2002, atores e processos na questão do associativismo e dos conselhos*. XXVI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2002 (mimeo).

_____, *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. Editora Cortez, 2003.

_____, *Movimentos sociais e lutas pela moradia*. SP, Editora Loyola. 1991.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. *Clientelismo e modernidade – As políticas públicas, os “Governos das Mudanças” no Ceará (1987-1994)*. Ijuí/RS: Editora UNIJUÍ, 1998.

GUEDES, Francisco. *Cartilha Básica Ampliada do Método de Administração Concreta – Metac*, 2001 (mimeo).

KOWARICK, Lúcio & CLARA, Ant. et alli. *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. 2ª ed. Rev. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1994.

LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE SANTANA DO ACARAÚ – LOM – 1990.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. *Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa – A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Unicamp, 2002.

OLIVEIRA, Francisco. Os protagonistas do drama: Estado e sociedade no Brasil. In: Laranjeira, Sônia (org.) *Classes e movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Hucitec, 1990.

O MUNICÍPIO DE SANT'ANNA: *dados históricos de 1608 a 1881*. Papelaria e Typographia Correio da Semana, Sobral – CE, 1926.

NASCIMENTO, Elimar P. & BARREIRA, Irllys Alencar F. (org.). *Brasil Urbano – Cenários da Ordem e da Desordem*. Rio de Janeiro, Editora Notrya, 1993.

PALMEIRA, Moacir. “Política, Facções e Voto”. In: Palmeira, Moacir & Goldman, Márcio (org.) *Antropologia, Voto e Representações Política*. Rio de Janeiro, Contracapa Livraria, p. 41-56, 1996.

PALMEIRA, Moacir & HERÉDIA, Beatriz. *Gestão municipal e formas de participação popular*, Projeto de pesquisa, 1999 (mimeo).

PATEMAN, C. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEIRANO, Mariza. (org) *O Dito e o Feito: ensaios de antropologia dos rituais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2002.

_____, *Rituais ontem e hoje*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

PEREIRA, Ivna de Holanda. *A Participação Popular na Gestão Municipal*. Fortaleza, Dissertação de (Mestrado em Educação) UFC, 1995.

PEREIRA, Sônia. *A Contribuição do “homem simples” na Construção da Esfera Pública: os trabalhadores rurais de Baturité – CE*. São Paulo: PUC SP, (Tese de doutorado), 2002.

PUTNAM, Robert D. Capital Social e Democracia. In: *Braudel Papers*, nº10, 1995.

_____, *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996.

ROVER, Oscar J. O Orçamento Participativo de Chapecó e sua dimensão rural. In: AVRITZER, L. & NAVARRO, Zander (Orgs). *A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo*, São Paulo: Editora Cortez, 2003.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, Ilse Gomes. *Democracia e Participação na “Reforma” do Estado*. Editora Cortez, São Paulo, 2003.

SILVA, José Airton Félix. Cirilo. *Icapuí: uma história de luta*. Fortaleza: Encaixe, 1998.

SILVA, Tarcisio, Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na Cidade do Recife. In: AVRITZER, L. & NAVARRO, Zander (Orgs). *A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo*, São Paulo: Editora Cortez, 2003.

SOARES, José Arlindo, Lei Orgânica e Plano Diretor: Limites Políticos e Novos Reconhecimentos Sociais. In: NASCIMENTO, Elimar P. & BARREIRA, Irllys Alencar F. (orgs). *Brasil Urbano: cenários da ordem e da desordem*. Notrya; Fortaleza, CE: Sudene: UFC, 1993.

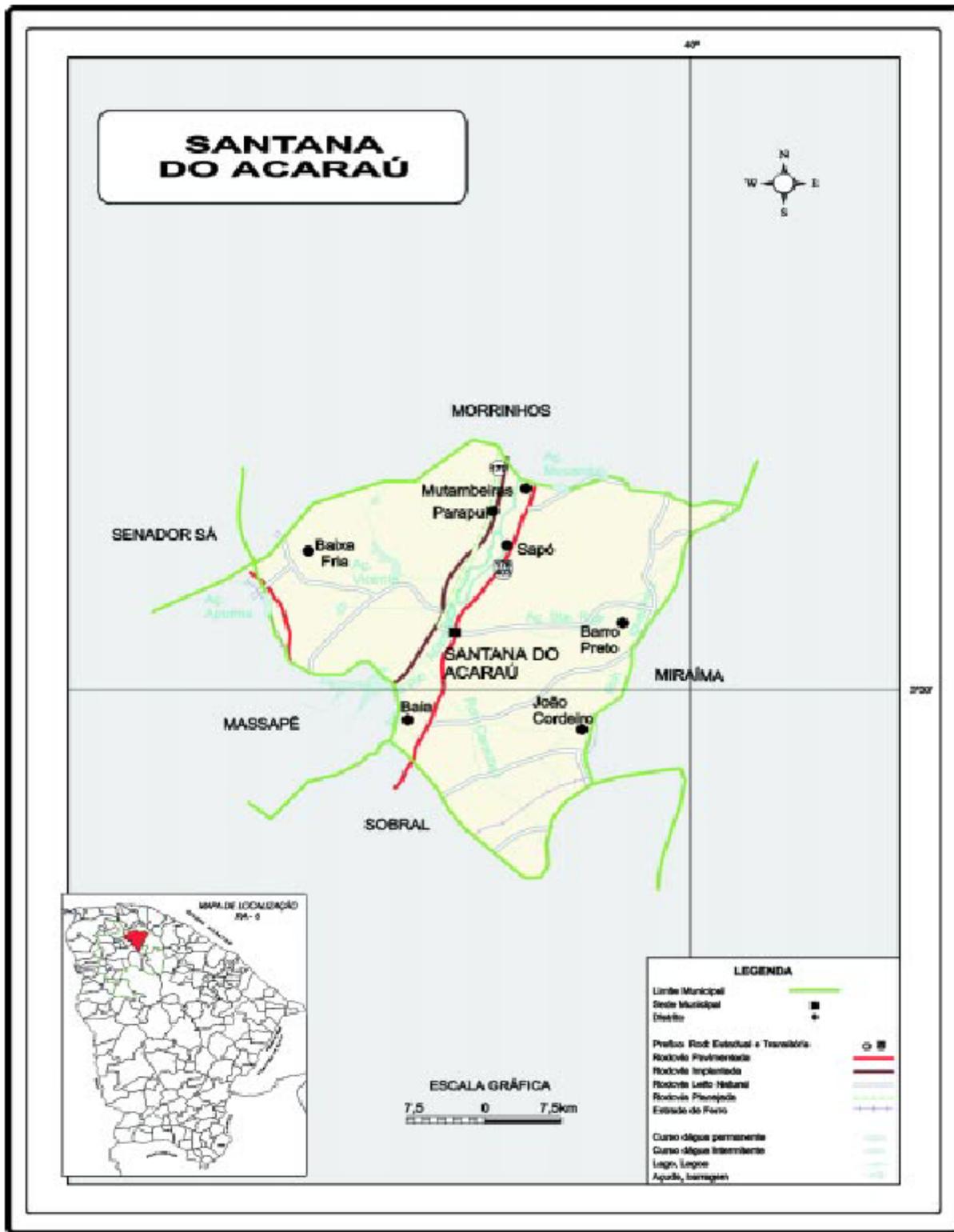
TATAGIBA, Luciana, Os Conselhos Gestores e a Democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, Editora Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, O orçamento participativo em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formato de experiência, In: AVRITZER, L. & NAVARRO, Zander (Orgs). *A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo*, São Paulo: Editora Cortez, 2003.

WEBER, Max. A “objetividade” do conhecimento nas Ciências Sociais. In: *Grandes Cientistas Sociais*. Editora Ática, 2000.

_____, *Ciência e Política – duas vocações*. Editora Martin Claret, 2001.

ANEXO I



ANEXO II

Associações por Zona Administrativa

ZAC 01	Ano de Criação
Associação dos Bairros Unidos de Sant. Do Acaraú ABUSA	04/09/86
Associação Comunitária do Bairro do Cruzeiro	18/05/88
Associação Comunitária do Marapatá	15/05/88
Assoc. Com. das Fam. Carentes do Bairro Jareicó	02/08/96
Associação Comunitária da Baixa Fria dos Santos	08/08/90
Associação Comunitária de Leigos Religiosos	15/07/95
Fundação Aldenir Farias	12/10/89
Associação do Bairro João Alfredo de Araújo	14/05/88
Associação Comunitária do Conjunto Veneza	18/05/88
Associação de Pais e Mestres	26/05/97
Associação dos Agropecuaristas de Santana do Acaraú	05/06/94
Associação Comunitária da Baixa Fria de Cima	20/10/99
Movimento de Promoção Humana de Santana do Acaraú	11/04/82
Associação Comunitária de Ilha Amarela	16/12/98
Associação dos Agentes de Saúde	18/03/94
Associação Beneficente Rosa Mística	26/05/87
Assoc. dos Pequenos Agricultores de Alvaça-Goiabeiras	30/07/88
Associação dos Trabalhadores Rurais de Alvaça	Sem data
Lions Clube de Santana do Acaraú	14/04/84
Assoc. Com. Dos Trab. Rurais de Pedras de Fogo	10/06/98
Associação Comunitária dos Irrigantes de Mulungú	10/10/89
Associação Santanense de Promoção Social	20/05/88
Assoc. Com. Beneficente do Bairro Pedregal	26/04/90
Associação dos Moradores de Pedregal	Sem data
Associação dos Moradores da Rodagem	Sem data
Associação dos Moradores do Bairro do Retiro	Sem data
Associação do Bairro do Cemitério	Sem data
Liga Santanense de Desporto	Sem data
Patronato de Sant'Ana	Sem data
Associação Comunitária dos Artesões Santanenses	Sem data
Associação de Promoção a Maternidade e a Infância	10/11/51
Associação dos Servidores da Educação ASSESA	20/01/01
Sociedade São Vicente de Paulo	Sem data
União dos Universitários de Santana do Acaraú	Sem data

ZAC 2	Ano de Criação
Associação Unida N.S. da Conceição de Barro Preto	25/05/88
Associação Comunitária de Lagoa do Serrote	23/05/92
Associação Comunitária de Barreiras	14/09/91
Associação Comunitária de Salão	Sem data

ANEXO II

Associações por Zona Administrativa

ZAC 03	Ano de Criação
Associação Comunitária de Santa Rita	04/02/90
Associação Comunitária de Ingá	04/08/93
Associação dos Pequenos Produtores de Riacho do Meio	17/09/96
Assoc. dos Moradores do Assent. 29 de Maio de Sant. Rita	27/11/98

ZAC 04	Ano de Criação
Associação Comunitária do Mendes	10/07/89
Associação Comunitária do Rodiador	16/05/88
Associação Comunitária Unida com Cristo de Tab. Alto	Sem data
Assoc. Com. D. Catarina Vasconcelos de Mutambeiras	01/01/84
Associação Comunitária de Mutambeiras	20/05/88
Associação Comunitária do Peba	10/07/88
Assoc. Com. dos Moradores do Açude Mucambo	25/05/98

ZAC 05	Ano de Criação
Associação Rural de Bulandeira	19/05/88
Assoc. Com. N. Senhora de Fátima do Croatá	15/07/89
Associação dos Pequenos Produtores de Aroeira	01/09/98
Associação Comunitária Jesus Maria José do Sapó	12/08/90
Associação Comunitária dos Moradores do Sapó	Sem data

ZAC 06	Ano de Criação
Associação Comunitária São Geraldo de Lagos dos Lopes	11/08/97
Associação Comunitária de Engenho Velho	27/05/90
Associação Comunitária de Tomásia	25/11/90
Assoc. Com. Manoel Frederico da Ponte S. Maur.	23/01/99
Associação Comunitária de Vassouras	15/05/96
Associação Comunitária de Paus Brancos	05/11/87
Associação Comunitária de Vistas Belas	20/06/93
Associação Comunitária de Morro das Rochas	21/01/90
Associação Comunitária Maria Leonilia de Parapuí	19/01/90

ZAC 07	Ano de Criação
Associação Comunitária de Argentina de Cima	03/03/01
Associação Comunitária de Ameixa	20/01/94
Associação Comunitária de Conceição I	21/06/88
Associação dos Trabalhadores Rurais de Conceição	Sem data
Associação Unida com Todos de Conceição	21-06-88
Associação Comunitária de Nova Conceição	14/06/97
Associação Comunitária de Argentina	30/04/93
Assoc. Com. dos Moradores de Conceição II	20/02/89
Associação dos Trabalhadores Rurais de Bonfim	28/12/93

ANEXO II

Associações por Zona Administrativa

ZAC 07 Continuação	Ano de Criação
Associação Comunitária de ladeira Vermelha	15/04/88
Associação de Renda e Pesca do Açude São Vicente	23/09/91
Associação Comunitária de Poço Salgado	25/03/90
Associação dos Moradores de Bonfim – Conceição	09/07/94
Associação Comunitária da Baixa Fria	10/11/84
Assoc. Com. De Descanso e Vizinhança	16/11/87
Associação Comunitária de Capim Açú	28/01/90
Associação Comunitária dos Moradores de peixes	30/01/89

ZAC 08	Ano de Criação
Associação Comunitária de Bom Jardim	21/12/90
Assoc. Com. Caminheiros de Paz da Santa Luzia	10/08/89
Associação Comunitária de Fazendinha	12/06/89
Associação Comunitária de Grigório	03/05/95
Assoc. Com. N. S. do Perpétuo Socorro B. Vista	09/09/99
Associação Comunitária Unidos Venceremos de Pedreiras	12/03/89
Associação Comunitaria de Chorador	02/06/89

ZAC 09	Ano de Criação
Assoc. Com. de Riacho das Flores	13/08/89
Assoc. Comomunitária de Canafistula	03/07/90
Associação dos Moradores da Bahia	20/05/88
Associação Comunitária do Equitós	25/05/90
Associação Comunitária de Belém	29/06/01
Associação Comunitária de Unburama II	20/09/95
Associação Comunitária de Canafistula dos Ferreira	13/03/99
Associação Comunitária do Morro	21/01/90

ZAC 10	Ano de Criação
Associação Comunitária de Pistola	05-03-94
Associação Comunitária do pajeú	17/12/98
Associação Comunitária do Pistola	28/01/90
Associação Comunitária de Raicho Fundo	22/05/91
Associação Comunitária de Bartolomeu	20/05/97
Associação Comunitária de Riacho Verde	08/02/90
Associação Comunitária de Rancho Alegre	17/03/91
Associação Comunitária de Mulungú dos Carneiros	12/03/98
Assoc. Com. de Tabuleiro do Gado	11/04/91
Assoc. Com. de João Cordeiro (Serrota)	15/07/93
Associação Comunitária de Riacho Fundo	Sem data
Associação Comunitária de Munlungú	02/06/89
Associação Rural de Cacimbas	28/05/97

ANEXO III

Prefeitos de Santana do Acaraú a partir de 1958

1958. **Francisco das Chagas Vasconcelos** – Advogado, político que segundo os depoimentos comandou a política local até 1982.

1962. **José Ananias Vasconcelos** – Comerciante, eleito com o apoio de Chagas Vasconcelos e pai de João Ananias Vasconcelos Neto eleito prefeito em 1988 pelo PSB.

1966. **Raimundo Nazion Aguiar** – Comerciante, eleito com o apoio de Chagas Vasconcelos.

1970. **José Cirineu de Menezes** – Agropecuarista, eleito com o apoio de Chagas Vasconcelos.

1974. **José Ananias Vasconcelos** – Comerciante, eleito pela segunda vez com apoio de Chagas Vasconcelos.

1978. **João Batista Arcanjo** – Comerciante, eleito com o apoio de Chagas Vasconcelos.

1982. **Francisco das Chagas Feijão** – Médico, faleceu antes de ser empossado, assume o cargo a vice-prefeita Socorro Vasconcelos, filha de Chagas Vasconcelos.

1988. **João Ananias Vasconcelos Neto** (PSB) – Médico, teve como principal adversário nas eleições de 1988 Antonio de Pádua Arcanjo, candidato apoiado pelo seu tio (Chagas Vasconcelos).

1992. **José Ari Fonteles** (PSB) candidato apoiado por João Ananias Vasconcelos Neto.

1996. **João Ananias Vasconcelos Neto** (PSB) – João Ananias Vasconcelos Neto, na época Deputado Estadual, deixa a Assembléia Estadual do Ceará, para disputar as eleições municipais em 1996.

2000. **José Aldenir Farias** (PSB) – empresário recém filiado aos PSB é eleito através da coligação PT/ PPS/ PSB/ PC do B.

2003. O vice-prefeito **Antônio de Pádua Arcanjo** (PC do B), assumiu a prefeitura após a cassação de **José Aldenir Farias** em 2003.

ANEXO IV

Relação das Entrevistas:

1. José Osiel/ Comunidade de Santa Rita/ Secretário da Associação 29 de Maio. Primeiro presidente do Conselhão. Entrevista realizada por Irllys F. Barreira e Maria Auxiliadora Lemenhe. Data (13/05/2002).

2. Antônia Maria da Costa / Líder Comunitária e Vereadora pelo PSB/ Presidente da Associação Comunitária de Baixa Fria. Entrevista realizada por Irllys F. Barreira e Maria Auxiliadora Lemenhe

3. Ivna de Holanda Pereira/ Pesquisadora, Entrevista realizada por Irllys F. Barreira e Auxiliadora Lemenhe, & Segunda entrevista realizada em (31/04/2004).

4. José Aldenir Farias/ ex-prefeito de Santana do Acaraú. Empresário (móveis e eletrodomésticos). Entrevista realizada por Irllys F. Barreira e Maria Auxiliadora Lemenhe.

5. José Valceli Cordeiro/ Comunidade de Santa Rita. Entrevista realizada por Irllys F. Barreira e Maria Auxiliadora Lemenhe .Data (04/05/2001).

6. José Aurino do Nascimento/ (Comunidade do Ingá), Entrevista realizada por Irllys F. Barreira e Maria Auxiliadora Lemenhe.

7. Francisco Guedes/ Assessor Municipalista. Data (05/05/2001). Entrevista realizada por Irllys F. Barreira e Maria Auxiliadora Lemenhe & Segunda entrevista realizada em (01/05/2004).

8. Celeste Cordeiro/(Pesquisadora - UECE), Entrevista realizada por Irllys F. Barreira e Maria Auxiliadora Lemenhe.

9. Sandra Maria Farias/ Mestre em Economia/ dirigiu a Secretária de Agricultura. Entrevista realizada por Irllys F. Barreira e Maria Auxiliadora Lemenhe. Data (05/05/2001).

10. João Ananias Vasconcelos Neto/ex-prefeito de Santana do Acaraú. – Local; Assembléia Legislativa do Ceará. Data (22/10/2002).

ANEXO IV

Relação das Entrevistas:

11. Antônio Galvino Arcanjo/ Presidente da Câmara de vereadores de Santana do Acaraú pelo PSB, pertence a família dos Arcanjos grupo que se opunha ao Chagas Vasconcelos – Local; sua Farmácia em Santana do Acaraú. Data (08/11/2002).

12. José Maria Cavalcante Filho /Atual Presidente do PSB em Santana do Acaraú, Professor de Segundo Grau, Inspetor Fiscal e Vereador. Local – Casa do mesmo. Data (08/11/2002).

13. Eliana Maria Oliveira Tomás Arcanjo/ Secretária de Saúde na Gestão de Ari Fonteles, farmacêutica da prefeitura de Santana. Data (08/11/2002).

14. João Batista do Espírito Santo/ Presidente de ONG vinculada ao Projeto Criança Esperança, Ambientalista Autodidata/ Ex-secretário de Ação Social e Meio Ambiente. Local; Hotel. Data (07/11/2002).

15. Francisco Edmilson de Sousa /Representante da Associação Comunitária de Leigos Religiosos de Santana do Acaraú, Agricultor. Local; Famol. Data (09/11/2002).

16. Geraldo Batista Oliveira/ Raul/ Agricultor, Delegado do Conselhão e Presidente da Comunidade do Povo Unido do Pedregal. Local; Famol. Data (09/11/2002).

17. Francisco Edimilson Lira/ Diretor do Conselhão, Trabalha na Secretaria de Agricultura/ Assentado/ Filiado ao PPS. Local; Famol. Data (09/12/2002).

18. Raimundo Nonato de Oliveira/ Arnobe / Associação do Bairro Jericó/ trabalha na Secretaria de obra como auxiliar geral. Local; Famol. Data (09/11/2002).

19. Francisco Acácio do Nascimento/ Atual Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais/ presidente de uma Associação Comunitária no Ingá. Local; Famol. Data (09/11/2002).

ANEXO IV

Relação das Entrevistas:

20. José Antonio/ Agricultor da Comunidade do Sapo. Local; Famol. Data (25/01/2003).

21. Raimunda Maria Costa/ Agricultora e poetisa popular da Comunidade do Descanso. Local; Famol. Data (25/01/2003).

22. Maria Suzete Lira/ Professora Municipal/ **Maria Rita dos Santos Sousa/** Grupo Focal – Alvaça Goiabeiras. Entrevista realizada por Irllys F. Barreira e Maria Auxiliadora Lemenhe.

23. Francisco Assis de Sousa/ Agricultor – Representante da Associação Comunitária São Sebastião. Comunidade de Riacho Verde, Data (30/08/2003).

24. Manoel Rosa Filho/ Presidente do Conselho Comunitário de Defesa Social (CCDS). Data (28/08/2003).

25. Manoel Messias/ Eletricista, Conselho Tutelar. Data (29/08/2003).

26. Francisco Gomes Cordeiro/ Coordenador Geral do CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável. Data (30/08/2003).

27. Francisco Carneiro da Silva/ Vereador (PC do B), Local: Câmara Municipal, Data (26/09/2003).

28. Suzete Carneiro e João Odilon de Sousa/ Agricultores, Local: Assentamento Alvaça Goiabeiras, Data (24/10/2003).

29. Lúcio Alves do Nascimento/ Assessor Parlamentar, Presidente do Diretório do PSB em Santana do Acaraú. Data (26/09/2003).

30. Audifax Rios/ Escritor e Artista Plástico. Data (31/04/2004).

ANEXO V



Foto 1: O Logotipo “Trabalho e Participação” é encontrado estampado nos muros dos prédios públicos em Santana do Acaraú 08/11/2002.



Foto 2: Nas eleições municipais de 2000, Farias criou um elo entre seu discurso de desenvolvimento industrial e a “participação” através do slogan “O Projeto Continua”, “Trabalho e Participação” 26/09/200



Foto 3: Após a cassação do mandato de Aldenir Farias em 2003, assumiu a prefeitura Antonio de Pádua Arcanjo. Seu slogan “É tempo de paz” refere-se ao assassinato da esposa do vereador que presidia as investigações na câmara de vereadores contra o ex-prefeito Farias.

ANEXO VI



Foto 4: Santana do Acaraú 06/07/1991 – Secretários Municipais de Agricultura e Saúde discutem problemas e soluções do município tendo como instrumentos os “Painéis de Entendimento” (arquivo Chico Guedes).



Foto 6: Santana do Acaraú 06/01/1991 – Sandra Secretária Municipal, Prof. José Lemenhe (UFC), Zelinha (Saúde), Cícero (Diaconia) e Manoel Patrício (limpeza pública) no “Espaço de Compreensão Municipal”, discutem problemas sanitários do Município. (arquivo Chico Guedes).



Foto 5: Santana do Acaraú 06/10/1990 – Sandra Farias, Secretária de Agricultura do município na época trabalhando no Painel de Indicações de Ações de Governo para o ano de 1991 (arquivo Chico Guedes).



Foto 7: Santana do Acaraú 03/02/1991 – Chico Guedes (assessor municipalista), a Secretária de Agricultura Sandra Farias e um grupo de estudantes santanenses reunidos no “Espaço de Compreensão Municipal” (arquivo Chico Guedes).

ANEXO VII



Foto 8: Santana do Acaraú, 06/10/1990. Na 9ª reunião do Conselhão, trabalho em grupo da Zona 5 discutindo os problemas daquela localidade com um técnico agrícola (Arquivo Chico Guedes).



Foto 10: Santana do Acaraú, 01/11/1990, 11ª Reunião do Conselhão – trabalho em grupo da Zona 10 (Arquivo Chico Guedes).



Foto 9: Santana do Acaraú, 01/11/1990, 11ª Reunião do Conselhão - negociações sobre os investimentos para 1991 (Arquivo Chico Guedes).



Foto 11: Santana do Acaraú 01/11/1990, público do Conselhão escutando a prestação de contas da Prefeitura e secretarias. (Arquivo Chico Guedes)

ANEXO VIII

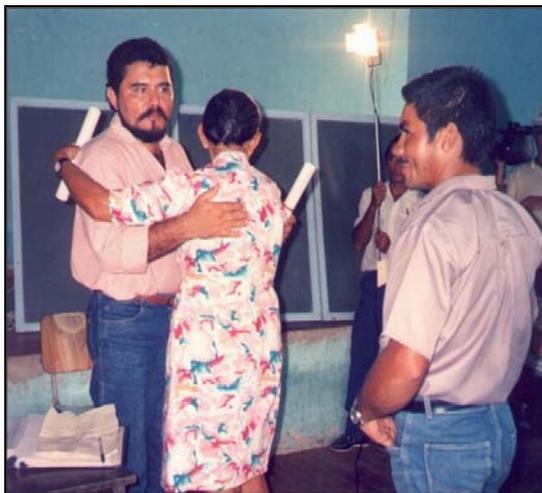


Foto 12: Santana do Acaraú 05/01/1991 – O Prefeito João Ananias entrega cópias do Termo de Compromisso Conjunto (Arquivo Chico Guedes).



Foto 14: Santana do Acaraú 30/12/1992 – José Ari Fonteles e João Ananias, no último dia da gestão “Povo em Ação” (1989-1992), assinam o novo TCC, num sinalizando à continuidade de gestões participativas (arquivo Chico Guedes).



Foto 13: Santana do Acaraú, 27/10/1991, 10ª Reunião do Conselhão - Chico Guedes, assessor municipalista, discute as indicações dos representantes das ZAC's expondo as limitações orçamentárias da prefeitura (Arquivo Chico Guedes).

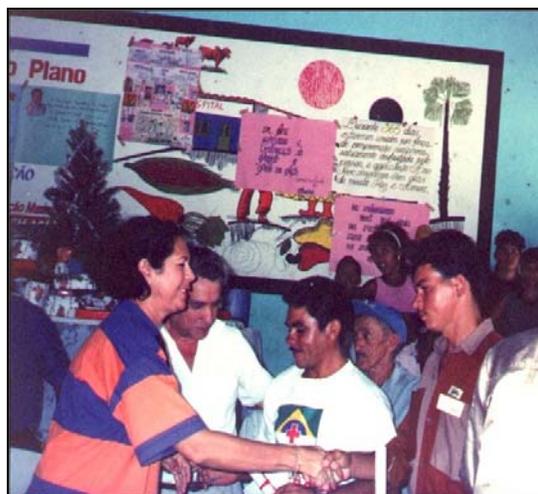


Foto 15: Santana do Acaraú 30/12/1992 – A Vice-Prefeita Vilma Eleutério entrega o Termo de Compromisso Conjunto para representantes de diversas ZAC's (arquivo Chico Guedes).

ANEXO IX



Foto 16: Clube Famol, de propriedade do ex-prefeito Aldenir Farias. As reuniões do Conselhão em 2002 foram realizadas neste local, 07/11/2002.



Foto 18: O público do Conselhão é predominantemente adulto masculino e rural. É expressiva a presença de idosos nas reuniões, 25/01/2003.



Foto17: Eleição da chapa única para diretoria do Conselhão. Francisco Edimilson Lira é reeleito diretor do Conselhão, 25/01/2003.



Foto 19: Trabalho em grupo por Zonas Administrativas, 25/01/2003.

ANEXO X



Foto 20: Centro Comunitário Gov. Adauto Bezerra sediou as reuniões do Conselhão até meados de 2001, quando o Conselhão foi transferido para o Famol Clube de propriedade de Aldenir Farias.



Foto 22: Ao assinar a lista de presença as pessoas recebem um *ticket* para o almoço que é servido após a reunião.



Foto 21: Em meados de 2003 o Centro Comunitário Gov. Adauto Bezerra voltou a sediar as reuniões do Conselhão.



Foto 23: Ao lado do palco, as pessoas são recepcionadas com café e biscoitos. Frequentemente os agricultores formam rodas de conversas informais antes da abertura das reuniões.

ANEXO XI



Foto 24: A agricultora Raimunda Mª.Costa presidenta da Assoc. Com. do Descanso, recitando versos no Conselho de 29/11/2003.



Foto 26: O prefeito Aldenir Farias PSDB respondendo as reivindicações no Conselho de 25/10/2003.



Foto 25: O Momento das Comunidades.é o espaço de maior interlocução entre os representantes das comunidades e os gestores municipais.

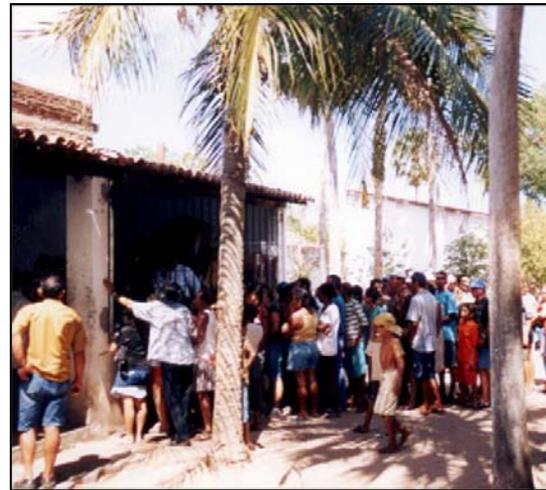
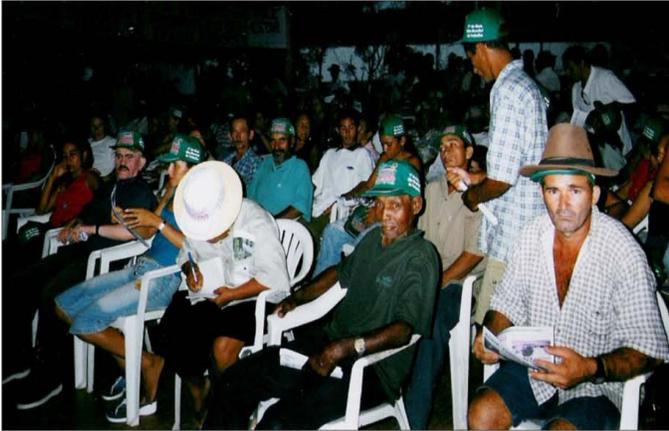


Foto 27: Fila para o almoço. Nas últimas horas da reunião aumenta expressivamente o número de pessoas atraídas pela oferta do almoço.

ANEXO XII



Fotos:28 e 29 - Dona Raimunda do Descanso preparando seus versos e em seguida apresentando no Momento das Comunidades. Nessa reunião além de um verso sobre o dia dos trabalhadores Dona Raimunda voltou a recitar um verso homenageando a esposa de Chico Carneiro, vítima de um atentado de pistolagem.

Eu peço a Deus que me dê a divina inspiração para eu dizer em versos aqui nesse Conselhão a dor que tenho passado dentro do meu coração. Vinte nove de novembro é dia de Conselhão, está tudo diferente, caras novas, meus irmãos. Agora está parecido com o meu Conselhão.

O Conselhão tinha de tudo, pois quem diz é o povão, tinha verso e tinha vaquejada, tinha reisado, tinha canção, tinha teatro de boneco, tinha apresentação. Tinha tristeza, tinha alegria, tinha dor no coração. O povo desabafava, chorava no Conselhão, mas tinha milho debulhado para alegrar o povão.

O projeto continua, eu digo de coração. Um dia fomos barrados aqui neste Conselhão. Não era para ter mais verso, vaquejada e canção. Não falo mal de ninguém, pois isso não me convém. Primeiro peço a Deus Pai que reine a paz novamente, não deixe seus nobres filhos sofrerem tão inocente.

Raimunda Maria Costa
Agricultora
Representante da Associação Comunitária do Descanso.

