

**Universidade Federal de Campina Grande  
Universidade Federal da Paraíba  
Centro de Humanidades  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia**

**ADRIANA FREIRE PEREIRA**

**A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO CONSELHO MUNICIPAL  
DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMPINA  
GRANDE-PB: IMPASSES, DESAFIOS E AVANÇOS**

**Campina Grande  
2004**

---

**ADRIANA FREIRE PEREIRA**

**A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO CONSELHO MUNICIPAL  
DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMPINA  
GRANDE-PB: IMPASSES, DESAFIOS E AVANÇOS**

Dissertação apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação em Sociologia da  
Universidade Federal da Paraíba/  
Universidade Federal de Campina Grande,  
para a obtenção do grau de Mestre em  
Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Márcio de Matos Caniello

**Campina Grande**  
**Agosto de 2004**



P436g

Pereira, Adriana Freire.

A gestão democrática do Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande-PB : impasses, desafios e avanços / Adriana Freire Pereira. - Campina Grande, 2004. 143 f.

Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2004. "Orientação : Prof. Dr. Márcio de Matos Caniello". Referências.

1. Orçamento Público Participativo - Campina Grande (PB). 2. Orçamento Democrático. 3. Gestão Democrática. 4. Dissertação - Sociologia. I. Caniello, Márcio de Matos. II. Universidade Federal de Campina Grande - Campina Grande (PB). III. Título

CDU 336.14(813.3)(043)

## **BANCA EXAMINADORA**

**Prof. Dr. Márcio de Matos Caniello** (Orientador)

Universidade Federal de Campina Grande

**Prof. Dr. Washington Luís de Sousa Bonfim** (Examinador)

Universidade Federal do Piauí

**Profª. Drª. Eliana Monteiro Moreira** (Examinadora)

Universidade Federal da Paraíba

**DEDICO**

Aos conselheiros e conselheiras  
do Orçamento Participativo de  
Campina Grande,  
com carinho.

*“O direito à diferença  
Quando a igualdade te oprime  
e o direito à igualdade se  
a diferença te oprime”.*

Boaventura de Sousa Santos

## AGRADECIMENTOS

Ao Deus criador de todas as coisas, pelas experiências fantásticas que me proporcionou.

Aos meus pais Cícero Melquides e Cícera Freire, parabéns pela escola de amor e de fraternidade que transformaram nossa família e pela oportunidade de conhecer novos horizontes.

Às minhas irmãs, Teté, Dodó, Bastinha, Conceição (*in memorian*), Mainha, Moça e Tina. Agradeço, especialmente, à Mainha, por dividir comigo as angústias, nos momentos de dificuldade, e as alegrias nos momentos de descontração. E aos meus irmãos, Dudu, Neco, Duca, José (*in memorian*), Zaía, Antônio (*in memorian*), Daniel (*in memorian*) e Moisés.

Às amigas de ontem e de hoje Jackeline, maior incentivadora e primeira leitora deste trabalho, Régea, Walquíria, Agnes, Helena, Catarina, Geraldine, Cassandra, Cleoneide, Patrícia, Guia, Ana Paula, Sheilla, Lucelena, Emilie, Priscila, Jacinta e Maria Rodrigues. E aos amigos Tonneau, Possiano, Kácio, Adriano, Rildo, Roberto, Eduardo, Hamilton, Justino, Fábio Machado, Paulo Diniz e Rafael.

À Emilene, “menina da lua”, pela amizade incondicional. Você me ensinou muito. Agradeço pela partilha sincera das lágrimas, pelos sorrisos, festas, amigos, viagens, regressos, rodoviária, filmes, músicas...

Aos funcionários do PPGS/Campina Grande/João Pessoa, Joãozinho, Rinaldo, Zezinho, Jussara e Nancy. Obrigada pela atenção e presteza.

Aos professores do PPGS que me acompanharam nesta trajetória.

Ao orientador acadêmico Márcio Caniello, por acreditar neste trabalho, pelo permanente aprendizado de nossa relação.

Aos conselheiros e delegados do Orçamento Participativo, eu agradeço pela atenção e por terem permitido que eu “entrasse” nas suas vidas e nas suas lutas.

À Coordenadoria do OP, pela disponibilização das informações e dos documentos.

À equipe do CENTRAC, pelo apoio que sempre recebi, especialmente a Laudicéia, pelas conversas partilhadas e pelos sonhos.

À Fundação Ford, pelo financiamento da pesquisa e pela possibilidade de desvelar o mundo, através das viagens e oportunidades que se abriram para mim. E de modo especial à equipe da Fundação Carlos Chagas, Maria Luisa Ribeiro e Fúlvia Rosemberg, pela paciência e orientação.

## RESUMO

Nos municípios brasileiros, a sociedade civil pode tomar decisões sobre parte do orçamento municipal, através de representantes que formam o orçamento participativo. A dissertação apresenta a atuação do Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande-PB (chamado CONSE) a partir da discussão da teoria da democracia participativa e da construção da democracia brasileira. Os objetivos que direcionaram a pesquisa foram: (i) analisar a atuação do CONSE, enquanto prática de governança local; (ii) verificar que tipo de relação é estabelecido entre os diferentes atores sociais envolvidos no processo do Orçamento Participativo; (iii) e perceber como esses re-elaboram suas práticas de participação. Assim, pensamos que o CONSE é um espaço de negociação de demandas sociais entre o governo e a população que procura diminuir os efeitos causados pelos resquícios de práticas políticas clientelistas; e que o CONSE aparece, nesse contexto, como uma inovação institucional, mas enfrenta sérios desafios no tocante à elaboração de estratégias de enfrentamento ao Executivo, que não cumpre, a tempo, a execução das demandas. Dessa forma, acreditamos que, por um lado, o OP de Campina Grande inaugura uma nova prática de gestão democrática, pautada na participação cidadã, por outro, considerando o contexto paradoxal em que se apresenta, está submerso a uma série de impasses e desafios que dificultam o processo de execução das demandas prioritizadas.

**Palavras-chave:** Democracia Participativa, Participação Cidadã, Gestão Democrática, Governança Local e Orçamento Participativo.

## ABSTRACT

In some municipalities of Brasil, the civil society can decide of the allowance of a certain part of the municipal budget, through representants who form the Participatory Budget. This dissertation presents the performance of the Municipal Counsel of Participatory Budget of Campina Grande-Paraíba (named CONSE), starting from the discussion of the theory of participative democracy and of the construction of the Brazilian democracy. The objectives that addressed the research were: (i) to analyze the performance of the CONSE, as a practice of local governance; (ii) to verify which type of relationship is established among the different social actors involved in the Participatory Budget process; (iii) to observe how these actors re-elaborate their participation practices. In this way, we noted the CONSE as a space of negotiation of social demands between the government and the population that tries to reduce the consequences of the clientelist political practices. In this context, the CONSE appears as an institutional innovation, but it faces serious challenges concerning the elaboration of strategies of confrontation with the Executive, which does not accomplish on time the execution of the demands. In this respect, we believe that, on one side, the Participatory Budget of Campina Grande inaugurates a new practice of democratic administration, ruled through citizen participation; on the other side, considering the paradoxical context in which it is emerging, it is submerged with a series of impasses and challenges that hinder the process of execution of prioritized requests.

**Key-words:** Participative Democracy, Citizen Participation, Democratic Management, Local Governance and, Participative Budget.

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Problemas do OP-CG e suas implicações.....	80
Tabela 2: Estrutura Funcional do OP em Campina Grande.....	87
Tabela 3: Composição do CONSE .....	98
Tabela 4: Comparativo entre delegados e conselheiros por ano e sexo .....	103
Tabela 5: Demonstrativo das demandas do OP-CG (2000-2004).....	128

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Apoio à democracia .....	27
Figura 2: Distribuição do OP nos Municípios Brasileiros .....	55
Figura 3: Distribuição do OP por Partido Político do Prefeito (1997-2000) .....	56
Figura 4: Dinâmica da participação ideal no OP-CG .....	71
Figura 5: Dinâmica da participação real no OP-CG.....	72
Figura 6: Mapa das regiões orçamentárias.....	86
Figura 7: Processo do OP de Campina Grande.....	89
Figura 8: Demonstrativo da Relação Estado-Sociedade.....	94
Figura 9: Comparativo da escolaridade entre delegados e conselheiros .....	104
Figura 10: Demonstrativo da situação/vinculação dos conselheiros (2002/2003).....	105
Figura 11: Demonstrativo de conselheiros por entidades associativas.....	105

## **LISTA DE SIGLAS**

**CENTRAC** – Centro de Ação Cultural  
**CF** – Constituição Federal  
**COMU** – Conferência Municipal  
**CONSE** – Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande  
**COOP** – Coordenadoria do Orçamento Participativo  
**COP** – Conselho do Orçamento Participativo  
**COREs** – Conferências Regionais Orçamentárias  
**FDR** – Fórum de Delegados Regionais  
**FDT** – Fórum de Delegados Temáticos  
**FNPP** – Fórum Nacional de Participação Popular  
**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
**LOA** - Lei Orçamentária Anual  
**LOM** – Lei Orgânica Municipal  
**MDB** – Movimento Democrático Brasileiro  
**ONGs** – Organizações Não-Governamentais  
**OPCG** - Orçamento Participativo de Campina Grande  
**OP** – Orçamento Participativo  
**PC do B** – Partido Comunista do Brasil  
**PMCG** – Prefeitura Municipal de Campina Grande  
**PMDB** – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
**PNUD** – Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
**PPA** – Plano Plurianual  
**PPC** – Programa Prefeitura na Comunidade  
**PT** – Partido dos Trabalhadores  
**PTs** – Plenárias Temáticas  
**RG** – Regulamento Geral  
**RI** – Regimento Interno  
**RO** – Região Orçamentária  
**SABs** – Sociedades de Amigos de Bairros  
**SEMAS** – Secretaria de Assistência Social  
**SEPLAM** – Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente  
**SEPLAG** - Secretaria de Planejamento e Gestão  
**UCES** – União Campinense das Equipes Sociais

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1. DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA À PARTICIPATIVA: UM PERCURSO TEÓRICO</b> .....	18
1.1. GÊNESE E EXPANSÃO DA DEMOCRACIA .....	18
1.2. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA .....	22
1.3. “OS CAMINHOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA” .....	25
1.3.1. <i>Os diversos momentos da participação</i> .....	30
1.3.2. <i>A governança local-democrática</i> .....	35
<b>2. O PÚBLICO E A DEMOCRACIA: ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA</b> .....	41
2.1. A DEMOCRACIA BRASILEIRA: MARCAS DA DESIGUALDADE .....	41
2.2. OS MUNICÍPIOS: O LUGAR DA EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA.....	44
2.3. O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO: ESPAÇOS E PRÁTICAS .....	46
2.3.1. <i>A Constituição Cidadã e a descentralização político-administrativa</i> .....	47
2.4. OS NOVOS CANAIS/ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO.....	50
2.4.1. <i>Os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo</i> .....	51
<b>3. SUJEITOS E ARTEFATOS DA PESQUISA</b> .....	61
3.1. OS ANTECEDENTES.....	61
3.2. A PESQUISA .....	63
3.2.1. <i>Os caminhos metodológicos</i> .....	68
3.3. NOTAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO .....	70
<b>4. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMPINA GRANDE: RESSONÂNCIAS E TRANSFORMAÇÕES</b> .....	75
4.1. HISTÓRICO E ORGANIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMPINA GRANDE....	75
4.2. A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	92
4.2.1. <i>Origem, natureza e composição do conselho</i> .....	94
4.2.2. <i>O Regimento Interno</i> .....	98
4.2.3. <i>Pluralidade e paridade</i> .....	100
4.2.4. <i>O Perfil dos Partícipes: de delegados a conselheiros</i> .....	101
4.3. GESTÃO COMPARTILHADA: A ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS .....	106
4.3.1. <i>Os conselheiros e a capacitação</i> .....	111
4.3.2. <i>A dinâmica de participação no Conselho</i> .....	114
4.3.3. <i>As Comissões de Trabalho</i> .....	117
4.3.4. <i>A ligação entre os delegados e os conselheiros</i> .....	119
4.3.5. <i>Os Conselheiros e os Vereadores: uma relação tensa</i> .....	121
4.3.6. <i>Os Conselheiros e Governo Local</i> .....	125
4.3.7. <i>A distância entre o demandado e o executado</i> .....	128
<b>5. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES</b> .....	132
<b>6. BIBLIOGRAFIA</b> .....	138
<b>ANEXOS</b> .....	143

## INTRODUÇÃO

Os movimentos populares, nas décadas de 70/80, tinham o objetivo claro de mudança social, revelado através das inúmeras lutas populares para inserir suas reivindicações no texto final da Constituição Federal (CF) de 1988, que acabou agregando as reivindicações sociais no tocante aos princípios de participação da população nos processos decisórios e à mudança das práticas de elaboração e execução de políticas públicas. Esta constituição representou um marco no processo de descentralização político-administrativa, atribuindo competências aos municípios no que diz respeito à gestão das políticas públicas.

Outra inovação da CF de 1988 foi a instituição das leis que formam o ciclo orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), objetivando, assim, garantir a realização do planejamento nos três níveis de governo e promover a fiscalização dos gastos públicos do Poder Executivo.

O conjunto de inovações trazidas pela nova constituição não significou a efetivação imediata dos espaços de participação na gestão pública. Considerando que o Brasil é fortemente marcado pela predominância de relações de proximidade, a implementação de práticas de gestão democrática, mesmo com todos os avanços, ainda não é regra geral no país.

Neste contexto, foi garantida a liberdade de criação de partidos políticos, assegurando-lhes autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento (cf. Santos Júnior, 2001:18). Com base nisso, no Brasil, surgem, na década de 80, os partidos de esquerda. Dentre eles, o Partido dos Trabalhadores (PT) logo ganhou adesão dos membros das comunidades eclesiais de base, dos militantes do movimento popular, dos artistas, intelectuais e cientistas.

O PT foi ganhando espaço no cenário político brasileiro. No âmbito local, conseguiu eleger prefeitos e vereadores e em nível nacional, conseguiu aumentar o número de

deputados, senadores e governadores eleitos. Tal partido destaca-se pelo seu modo de governar caracterizado pela ênfase à participação dos cidadãos nas decisões e na gestão das políticas públicas.

Mediante esta configuração política, dá-se a emergência de novas práticas de controle social sobre os recursos públicos. O exemplo mais expressivo dessas práticas é o orçamento participativo (OP) cuja origem foi em Lages - SC, no final da década de 70.

Ao longo de toda a década de 90, a proposta de gestão democrática dos recursos públicos foi expandindo-se. Inicialmente foi implementada nos municípios governados pelo PT e, depois, em municípios cujos governantes eram de outros partidos. De acordo com o Fórum Nacional de Participação Popular, existem atualmente cerca de 200 experiências de OP nas diversas regiões do país.

Durante muitos anos, os governos tomaram decisões sobre a utilização dos recursos públicos sem considerar a participação dos cidadãos. O processo de orçar os recursos públicos tramitava entre o gabinete do prefeito e a Câmara de Vereadores, ou seja, o Executivo apresentava uma proposta orçamentária e o Legislativo apreciava e/ou apresentava as emendas consideradas necessárias.

Dessa forma, o poder de decidir sobre os rumos da cidade era restrito a estes dois grupos, que, mesmo sendo representantes legais da população, muitas vezes, agiam em benefício próprio e distanciavam-se dos interesses coletivos.

O OP surgiu como uma alternativa de ruptura com a cultura política autoritária, que desprezava os interesses gerais da população em favor de interesses particulares.

Desse modo, o OP apresenta-se como espaço de interação entre governo e população capaz de gerar novas ações políticas. As experiências de OP realizadas no Brasil redefinem os conceitos de público e privado, dando origem a um novo conceito: o de público não-estatal. Com isso, ocorre uma reformulação do papel do Estado, pois este deixa de ser percebido

como inimigo da sociedade e passa a ser visto como um parceiro no campo das disputas políticas.

Tais experiências não são desenvolvidas a partir de um modelo acabado, pelo contrário, a implementação dessas práticas num município depende da base associativa e da configuração política local. Assim, existem experiências bem-sucedidas, como é o caso de Porto Alegre, e experiências que apresentam problemas na construção da proposta de uma gestão participativa dos recursos públicos.

A maneira que o OP foi implementado e vem sendo conduzido em Campina Grande revela alguns problemas no que se refere ao seu funcionamento, pois existe um distanciamento entre o que foi proposto na lei e o que é colocado em prática, ou seja, entre o discurso legal e a dinâmica adotada.

Um outro problema que se insere nessa discussão é o fato de o OP não ser um projeto político consolidado e constituir-se num programa de governo sujeito a interrupções, caso não haja continuidade administrativa por parte daqueles que acreditam nesta experiência e implementam-na.

Diante do exposto, propomos estudar o OP de Campina Grande, na tentativa de compreender a dinâmica participativa instaurada e o desempenho desse projeto neste município paraibano.

O OP foi implantado em Campina Grande no governo de Cássio Cunha Lima (1997), numa tentativa de abrir espaço para a participação dos cidadãos nos processos decisórios a respeito da destinação e aplicação dos recursos públicos. Para tanto, a prefeitura tomou como base o trabalho das entidades comunitárias existentes na cidade.

Considerando a exaustiva estrutura do processo de participação, optamos por trabalhar com o Conselho Municipal do OP de Campina Grande (CONSE), uma vez que este, ao nosso ver, é uma amostra de todo o processo de participação. Assim, apresentamos dois

motivos de caráter prático que foram imprescindíveis na escolha desta temática. O primeiro diz respeito à natureza do conselho que trata das matérias referentes ao orçamento público. Neste aspecto, reside sua singularidade com relação aos demais conselhos municipais: ele tem como foco de discussão o conjunto das políticas públicas para o município, além de contar com um universo considerável de representatividade das regiões orçamentárias, das plenárias temáticas, dos representantes do governo e dos representantes da Câmara dos Vereadores. Em tese, sua atuação permite pensar o município como um todo e extrapolar o âmbito das discussões localizadas.

O segundo motivo é o fato de o conselho se constituir na única instância permanente do processo com atribuições específicas: aconselhamento, planejamento e avaliação de todo o processo do OP; proposição, deliberação e fiscalização da execução das demandas prioritárias na LOA; definição e encaminhamento da Minuta da LDO para aprovação pela Câmara dos Vereadores; e pela existência de uma Secretaria Executiva que coordena as ações do Conselho (Campina Grande, 2000:6).

Nesta pesquisa, portanto, objetivamos analisar a atuação do CONSE como instrumento de governança local, procurando descrever a sua dinâmica de funcionamento e contextualizá-lo no cenário sócio-político brasileiro que, no âmbito político, se caracteriza, atualmente, pela permanência de determinadas práticas políticas antidemocráticas e pela disseminação de práticas inovadoras de participação.

É bem verdade que as inúmeras inovações operacionalizadas na gestão pública nos últimos anos procuram romper com os antigos modos de fazer política que, historicamente, desconsideravam a participação da população. No entanto, muitas das práticas inovadoras apresentam traços fortes de continuidades políticas.

Assim, a problemática política brasileira passa por um processo de construção e reconstrução dessas práticas. O simples fato da existência de espaços inovadores, a exemplo

dos conselhos gestores, não garante a consolidação do modelo de gestão democrática nos municípios.

Nesse sentido, o cenário político brasileiro está permeado de doses de continuidades políticas e de mudanças institucionais, exigindo dos sujeitos participativos uma postura madura e qualificada, capaz de otimizar o processo de participação cidadã e de promover mudanças nas condições de vida da população.

Diante disso, apresentamos duas hipóteses que nos acompanharam durante toda a pesquisa: (1) o CONSE é um espaço de negociação de demandas sociais entre o governo e a população que procura diminuir os efeitos causados pelos resquícios de práticas políticas clientelistas, bem como propor uma nova dinâmica participativa; (2) o atendimento das demandas priorizadas pelo processo de participação acontece com limitação. O CONSE aparece, nesse contexto, como uma inovação institucional, mas enfrenta sérios desafios no tocante à elaboração de estratégias de enfrentamento ao Executivo, que não cumpre, a tempo, a execução das demandas.

Nesta dissertação, procuramos explicitar os ângulos teóricos e empíricos norteadores de nossa pesquisa. No capítulo I, apresentamos a discussão dos pressupostos teóricos da democracia, dando ênfase à participação como elemento definidor das diferentes práticas democráticas. No capítulo II, explicitamos os elementos construtores da democracia brasileira, colocamos em posição de destaque a convivência de permanências e mudanças no cenário político. No capítulo III, detemo-nos aos aspectos metodológicos que tornaram possível a realização da pesquisa desde a entrada no campo até os procedimentos utilizados no tratamento dos dados.

No capítulo IV, apresentamos o processo participativo em Campina Grande, pormenorizando a implementação e disseminação do OP como prática inovadora de participação cidadã, e, analisaremos os dados obtidos nas entrevistas com os conselheiros do

OP, procurando estabelecer conexões teóricas com os eixos que orientaram as preocupações centrais deste estudo. Por fim, no último capítulo, apresentamos a nossa compreensão sobre o tema em estudo, ao passo que anunciamos indagações, que foram propiciadas pelo caminho percorrido.

## 1. DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA À PARTICIPATIVA: um percurso teórico

“Não seria possível conceber os homens eternamente desiguais, é preciso que se dêem direitos a cada cidadão, ou que não sejam dados a ninguém.”

Alexis de Tocqueville

### 1.1. Gênese e expansão da democracia

Desde a Grécia Antiga, com o nascimento e o desenvolvimento da filosofia clássica, até os nossos dias, a democracia é uma temática milenar que tem sido pauta dos grandes discursos filosóficos, políticos e sociais.

A democracia foi, ao longo da história, concebida de diversas formas e a construção de seu conceito varia de acordo com os processos históricos e conforme as sociedades que a adotaram como forma prioritária de governo. Na maioria das vezes, um conceito de democracia é construído em contraposição a outro: democracia dos antigos e democracia dos modernos (Bobbio, 2001:153); democracia política e democracia social (Bobbio, 2001:155); democracia formal e democracia substancial (Bobbio, 2001:157); democracia representativa e democracia participativa (Bobbio, 2001:152; Santos, 2002:55; e Lyra, 1996:23).

Vale salientar que as denominações de democracia não se esgotam com as que apresentamos acima. No entanto, seria muito complicado pautarmo-nos sobre o universo das formas de democracia pensadas e experienciadas, considerando a diversidade de sentidos que lhes são atribuídos. Por esta razão, abordaremos apenas a democracia representativa e a participativa.

Não existe um único conceito de democracia, tampouco um modelo de democracia que possa ser “aplicável” às sociedades no geral, mas existem modelos democráticos de análise que podem ser utilizados para aferir graus de democracia.

Nos termos de Dahl (2001), a democracia é a forma de governo que apresenta conseqüências desejáveis, uma vez que se constrói pela observância de uma série de vantagens:

“A democracia ajuda a impedir o governo de autocratas cruéis e perversos, garante aos cidadãos uma série de direitos fundamentais que os governos não-democráticos não proporcionam, assegura aos cidadãos uma liberdade individual mais ampla que qualquer alternativa viável, ajuda a proteger os interesses fundamentais das pessoas. Apenas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para os indivíduos exercitarem a liberdade de autodeterminação, o exercício da responsabilidade moral e a igualdade política. A democracia promove o desenvolvimento humano” (Dahl, 2001:58).

Nesse sentido, a democracia, mais do que desejável torna-se necessária. O conjunto de vantagens, citado acima por Dahl, apresenta elementos proponentes da poliarquia, como um governo que é direcionado para as múltiplas minorias e que também pode fornecer uma teoria satisfatória a respeito da igualdade política.

Além de apresentar algumas vantagens inerentes à democracia, Dahl (2001) sistematiza três condições necessárias ao desenvolvimento desta: os cidadãos precisam formular as suas preferências; expressar as suas preferências; e ter as suas preferências consideradas na conduta do governo.

Com base na afirmação dahliana, os cidadãos ativos, sem dúvida, deveriam ser os protagonistas de todo o processo político de discussão das ações desenvolvidas pelo governo, ou seja, a vontade dos cidadãos deveria ser considerada em primeiro lugar. No caso dos participantes do processo do OP de Campina Grande, essa premissa não é respeitada na íntegra, pois estes formulam e expressam as suas preferências/demandas, mas nem sempre elas são consideradas pelo governo.

Deste modo, faz-se necessário que o sistema democrático privilegie a participação dos cidadãos em todo o processo de tomada de decisões no Estado, desde a formulação até a

execução das ações do governo, visto que, por trás de um governo, deve existir um corpo de cidadãos que o legitime e que tenha importância reconhecida no governo.

Tocqueville (1977) procurou sistematizar a democracia dos modernos, e, para isso, estudou a democracia americana a partir de um aspecto presente nessa sociedade: a igualdade de condições. Em seguida, apresenta dois elementos necessários ao desenvolvimento da democracia: a igualdade e a liberdade, pois, “os homens serão perfeitamente livres, porque serão todos completamente iguais; e serão perfeitamente iguais porque serão completamente livres” (Tocqueville, 1977:174).

Um aspecto primordial na discussão democrática trazida por Tocqueville (1977) é a existência de formas associativas dos cidadãos, como estratégia de fortalecimento da igualdade e da liberdade. Para este autor, “uma associação consiste apenas na adesão pública que um certo número de indivíduos concede a estas ou àquelas doutrinas e no compromisso que assumem de cooperar, de certa maneira, para fazê-las prevalecer” (Tocqueville, 1977:170).

Em consequência da liberdade de associação, foram criadas as mais variadas associações na América. De todas as categorias de associações, uma que teve, e ainda tem papel importante para o fortalecimento da democracia, é a associação política, uma vez que possui a capacidade de reunir esforços divergentes. Na opinião de Tocqueville:

“Quando se permite que uma associação política estabeleça núcleos de ação em certos pontos importantes do país, ali, os homens se encontram, os meios de execução são combinados, as opiniões se desdobram com aquela força e aquele calor que não pode jamais ser alcançado através do pensamento escrito” (Tocqueville, 1977:170).

A noção de associativismo nas sociedades democráticas, exposta por Tocqueville, fortalece a idéia de um sistema representativo, visto que a base da associação é a participação

da maioria dos indivíduos e não da totalidade. Com isso, origina-se a possibilidade de uma parte dos indivíduos tornar-se representante dos demais.

Na mesma linha de pensamento, Putnam (1996), ao analisar os governos democráticos da Itália Moderna, com base na estrutura de governos regionais, atenta para o fato de que o associativismo se apresenta como uma condição necessária para o governo democrático. Segundo ele, “as associações civis contribuem para a eficácia e efetividade do governo democrático” (Putnam, 1996:103).

A partir desta tese, as *comunidades cívicas*, compostas por *associações vigorosas*, apresentam-se propícias à criação e fortalecimento de governos democráticos. A *comunidade cívica* é entendida por este autor como “aquela comunidade que se caracteriza por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração” (Putnam, 1996:30).

Logo, o bom desempenho das associações resultaria numa comunidade mais cívica que, conseqüentemente, influenciaria num melhor ao funcionamento dos governos democráticos. Tomamos essa idéia como lente para olharmos para o sistema associativo que dá sustentação ao processo de participação no OP de Campina Grande.

Sabemos que a maioria dos que participam do CONSE é proveniente das entidades associativas em funcionamento no município, e que estas direcionam suas lutas/reivindicações para questões mais localizadas e referentes à melhoria das condições de vida dos associados. Tais lutas/reivindicações ocorrem mais no nível da negociação e no consenso do que no nível do enfrentamento.

Na teoria de Putnam (1996), encontramos a afirmação de que comunidade cívica gera democracia. Concordamos com esta noção, mas apresentamos uma ressalva com relação à realidade dúbia dos municípios brasileiros: estes, por um lado, são caracterizados por uma vasta base associativa; e, por outro, por graus de democracia fragilizados.

Por isso, é preciso dar uma atenção maior à natureza dessas associações e, principalmente, ao grau de autonomia de que elas gozam. A nosso ver, a existência de uma gama de associações no rol dos novos espaços ditos “democráticos” de participação não respaldam o aprofundamento da democracia, caso estes espaços estejam permeados de “arranjos” políticos que terminem beneficiando os governos e uma pequena parcela da população que está à frente das entidades associativas.

## **1.2. A democracia representativa**

A democracia representativa é caracterizada pela participação indireta da população nos processos decisórios. Nesta forma de governo, a população elege seus representantes e confere a eles poder de decisão. Em geral, a expressão “democracia representativa” significa 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 (cf. Bobbio, 2000:56).

Na concepção liberal da democracia, a participação no poder político, que sempre foi considerada o elemento caracterizante do regime democrático, é resolvida através da representação, pois, “parece claro que, em nível nacional, deva haver certo tipo de sistema representativo, e não uma democracia puramente direta” (Macpherson, 1978:99).

Dessa forma, a representação resolveria os problemas que atormentavam as sociedades de grande escala - a dificuldade que estas têm de atingir o conjunto da população. Imaginemos o caos que seria se ficássemos esperando que todo cidadão brasileiro participasse, todos os dias, de todas as decisões políticas do país. Por esta razão, afirmamos a inviabilidade da democracia direta em nossa sociedade.

As definições de democracia que se pautam na tradição democrática liberal são elencadas por Bobbio (2002) como regras do jogo democrático: o órgão político máximo deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo; junto do órgão supremo legislativo deverá haver outras instituições; todos os cidadãos que tenham atingido a maior idade devem ser eleitores; todos os eleitores devem ter voto igual, ser livres para votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível e ser postos em condição de ter reais alternativas; é válido o princípio da maioria numérica; nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria; o órgão do governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo (cf. Bobbio, 2002:327).

O conjunto de regras supracitado determina como deve funcionar um sistema democrático, estabelecendo possibilidades e limites dos envolvidos no processo democrático liberal - representantes e representados. Essas regras não são únicas e podem variar de acordo com os lugares onde a democracia é adotada. Portanto, não é possível estabelecer quantas regras devem ser observadas para que um regime possa se dizer democrático. Pode afirmar-se somente que um regime que não observa nenhuma não é certamente um regime democrático (cf. Bobbio, 2002:327).

Um dos elementos fundamentais da democracia representativa é o voto, alcançado através do sufrágio universal, que atribui poder aos eleitos para a tarefa da representação. Este tem sido, durante muito tempo, o principal indicador usado para medir o desenvolvimento democrático. No entanto, o que deve ser considerado nos dias atuais são os espaços políticos e não o número de votantes, pois, “para dar um juízo sobre o estado da democratização num dado país, o critério não deve mais ser o de ‘quem’ vota, mas o de ‘onde’ se vota” (Bobbio, 2000:68).

Considerando a grande quantidade de espaços (onde se vota) existentes atualmente no Brasil, preferimos acrescentar a esta discussão um outro elemento: “como se vota”. Como

é a atuação dos que participam desses espaços? Com base em quais critérios as decisões são tomadas? Até que ponto existem liberdade e autonomia no ato de tomada das decisões?

A representação é, sem dúvida, um assunto que tem suscitado muita discussão no universo político. Entretanto, o debate é mais acentuado no que concerne à falta de preparação dos representantes em exercerem seu papel e no que tange ao distanciamento desses representantes de suas bases. Talvez isso aconteça pelo desconhecimento das verdadeiras atribuições determinadas para cada categoria de representantes, o que provoca uma relação um tanto “desgastada” entre as partes envolvidas.

Nos termos de Bobbio (2002), poderíamos definir a representação política como um mecanismo político particular, usado para a realização de uma relação de controle entre governantes e governados. Desta maneira, o representante assume o papel de intermediário entre o governo e os representados.

O que parece preocupante nesta discussão é que “na maior parte dos sistemas representativos já se formou uma categoria profissional específica de representantes, a dos políticos de profissão”<sup>1</sup> (Bobbio, 2002:1102). Isso ocorre por conta de dois casos que caracterizam a representação: no primeiro, o representante, à medida que goza da confiança do corpo eleitoral, não é mais responsável perante os representados, seu mandato não é revogável; no segundo, uma vez eleito, o representante recebe a tutela para representar interesses gerais da sociedade civil e não mais interesses particulares de um grupo ou categoria (cf. Bobbio, 2000:60).

A categoria daqueles que se especializam e pretendem se perpetuar como representantes não está restrita aos altos cargos da política, mas nos espaços de representação comunitária isso também acontece. As pessoas que estão à frente das entidades comunitárias têm o “controle” do público que participa dessas entidades, quer pela capacidade de barganha

---

<sup>1</sup> Ver também Weber, 2002.

política junto os órgãos promotores de públicas, o que traz benefícios diretos para a comunidade; quer pela articulação política de que estas pessoas gozam.

Dessa forma, a rotatividade de representantes fica comprometida e as mesmas pessoas continuam, durante muito tempo, na condução das entidades. De toda maneira, há um rodízio interno nas diretorias dessas entidades através de acordos entre seus membros; assim, muda-se o cargo, mas a posição dentro da entidade continua a mesma.

Na discussão da representação política, dois aspectos devem ser considerados: a existência de um caráter individual que se revela pela relação de proximidade entre representante e representado, o que é bastante visível em eleições municipais; e um caráter coletivo, pois a representação se dá através de partidos e associações diversas.

A representação política no Brasil está em crise. Acreditamos que os maiores agravantes desta crise são a falta de controle sobre o comportamento político dos representados e a inexistência de um acompanhamento sistemático das propostas de governos. Assim, temos na sociedade brasileira, com todos os avanços democráticos, a persistência de políticos de sobrenomes que se sobressaem, na maioria das cidades pequenas, aos que apresentam projetos políticos que prezem pelos ideais democráticos.

### **1.3. “Os caminhos da democracia participativa”**

A democracia participativa surgiu na década de 60 como lema das manifestações dos movimentos estudantis pertinentes à nova esquerda, e difundiu-se em toda a classe trabalhadora a partir da idéia de que deveria haver considerável participação dos cidadãos nas decisões governamentais. Esta difusão foi tão ampla que os governos nacionais começaram a alistar-se sob o estandarte da participação (cf. Macpherson, 1978:97).

Para a democracia participativa materializar-se, precisaria existir uma conexão entre os indivíduos e as instituições, de modo que a ação social e política dos cidadãos dependam dos tipos de instituições existentes. Talvez resida, neste aspecto, um dos maiores entraves à democracia: não existe conexão entre os indivíduos e as instituições, pois, a mudança ocorrida em algumas instituições não é acompanhada de uma mudança na postura dos indivíduos que delas participam.

Um exemplo evidente desse descompasso entre instituições e indivíduos é a implementação dos conselhos gestores de políticas públicas. Há, pois, um esforço por parte das instituições públicas em democratizar as políticas e em descentralizar os recursos, mas os representantes das entidades que participam destes espaços importam seus modos de resolver os problemas que, infelizmente, são pautados em práticas políticas retrógradas, o que termina obstaculizando o funcionamento desses conselhos.

A tentativa da democratização dos espaços através da partilha do poder nem sempre acontece devido às incompatibilidades de objetivos dos que se propõem a dividir o poder. Se, por um lado, os governos pretendem dividir o poder apenas para dar uma ilusão de um governo participativo; por outro lado, os cidadãos ativos querem deixar as suas "digitais" nas decisões, pois se auto-afirmam sujeitos políticos efetivamente preocupados com a resolução de problemas coletivos.

Segundo Pateman (1992), a democracia participativa é um regime político que engendra o desenvolvimento humano, aumenta o senso de eficácia, reduz o senso de distanciamento dos centros de poder, nutre uma preocupação com problemas coletivos e contribui para a formação de um corpo de cidadãos ativos e conhecedores, capazes de terem um interesse mais agudo nos assuntos governamentais.

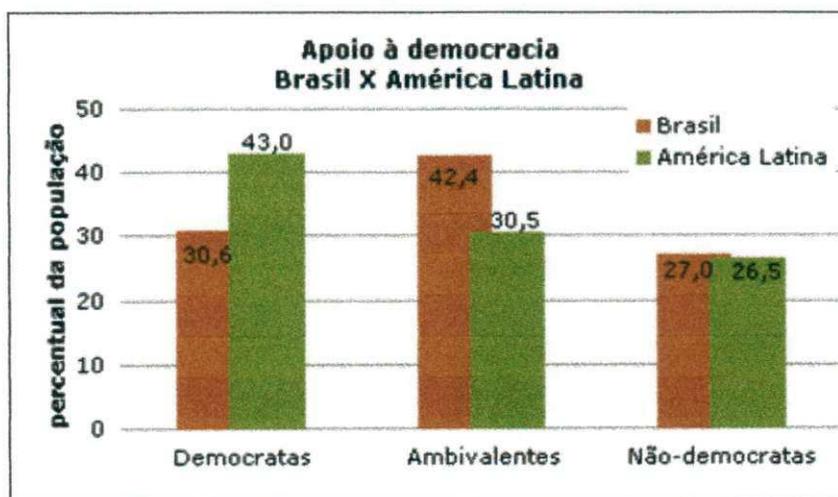
Deste modo, existe uma distinção entre a concepção dos teóricos da democracia participativa e dos da teoria democrática como um todo: a ênfase dada à participação cidadã

no processo político de tomada de decisão. Pois a democracia participativa protege de forma complementar as instituições políticas e provoca um efeito psicológico sobre aqueles que delas participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e a qualidade e atitude dos indivíduos que interagem dentro delas (cf. Pateman, 1992:35).

De acordo com o Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (2004), que publicou o relatório “a democracia na América Latina”<sup>2</sup>, o Brasil está entre os países que apresenta o mais baixo nível de comprometimento da população com os princípios democráticos. Isto porque o Brasil ficou na 15ª posição em adesão da sua população aos princípios democráticos.

A pesquisa procurou aferir os graus de democracia nos países através de três indicadores: democratas, não-democratas e ambivalentes. Para tanto, foram observados alguns índices: apoio às instituições representativas; apoio à democracia como sistema de governo; e apoio às limitações ao poder do presidente. O caso do Brasil é preocupante, pois apresenta o índice de democratas (30,6%) inferior ao apresentado pela América Latina (43%). Vejamos:

**Figura 1: Apoio à democracia**



<sup>2</sup> O relatório tem como base a pesquisa realizada em 18 países latino-americanos, para a qual foram entrevistados 231 líderes (sindicalistas, empresários, acadêmicos, jornalistas e ex-presidentes, inclusive Fernando Henrique Cardoso) e cerca de 19 mil cidadãos latino-americanos residentes nos países pesquisados.

No entendimento da pesquisa supracitada, a democracia predominante na América Latina é a democracia eleitoral, considerando que o voto é o principal meio de acesso aos cargos públicos. O Brasil aparece em destaque nesse aspecto, apresentando uma evolução do processo eleitoral, pois “é citado entre os seis países com maior grau de participação popular nas eleições, transparência no processo eleitoral e o voto como o principal meio de acesso a cargos públicos” (PNUD, 2004).

A pesquisa revela a fragilidade da democracia participativa no Brasil que se apresenta como “bandeira” política de muitos governos, mas não consegue a aceitação de boa parte da população que, até é simpática à idéia, não consegue romper com a cultura política tradicional.

A adoção da democracia participativa dá-se acompanhada de alguns problemas. O primeiro é a apatia política de grande parcela da população, agravada, ora pelo discurso de que uns participam e decidem pela maioria, ora pelo descrédito de tais práticas. O que é recorrente é a espera por resultados imediatos, mas, como a democracia participativa se constitui num processo lento, muitos optam por naturalizar o discurso que “a participação não leva a lugar nenhum.”

Esse discurso está fortemente presente nas comunidades que participam do OP de Campina Grande, principalmente por causa da impossibilidade do governo em atender as demandas priorizadas pelas comunidades em tempo hábil. As comunidades passam a não dar mais credibilidade ao processo; em grande parte, deixam de participar das reuniões e ainda fazem propaganda contra o processo, enfraquecendo o processo de participação e suscitando, cada vez mais, a apatia política.

O segundo problema é a possibilidade de cooptação de lideranças. Como as decisões são tomadas em conjunto – sociedade civil e governo –, os representantes da sociedade estão sujeitos a arranjos políticos com o governo, principalmente se a sua inserção nestes espaços

estiver atrelada a uma associação que tenha uma relação de “dependência” com o governo ou com algum outro político que tenha influência junto ao governo.

Um terceiro problema refere-se à falta de “vontade política” dos governos em implementar práticas democráticas na gestão municipal. Mesmo com a garantia desses espaços democráticos, esta iniciativa depende da vontade política do dirigente municipal, da capacidade política do Legislativo para pressionar o Executivo ou ainda do nível de organização da sociedade civil na reivindicação do funcionamento desses espaços.

A vontade política é entendida, aqui, como a predisposição dos governos para desenvolverem as práticas democrático-participativas.

Com a idéia de complementaridade entre a democracia representativa e a democracia participativa ou até mesmo de articulação entre ambas, emerge a discussão da democracia deliberativa – sistema que mistura democracia direta com democracia representativa. Este sistema se refere aos mecanismos de representação política, caracterizados pelo envolvimento dos indivíduos como cidadãos políticos ativos, construtores de consensos, por meio de diálogos interativos realizados no decorrer do processo de participação, na geração e na elaboração de políticas públicas (cf. Gohn, 2001:42).

Considerando que a democracia supõe a implementação de novas oportunidades capazes de criar, modificar e revisar interesses e preferências através do discurso argumentativo; acreditamos que o OP, de um modo geral, apresenta elementos da democracia participativa e da democracia deliberativa. No entanto, pelo menos neste trabalho, ficamos com a democracia participativa como pano de fundo para a efetivação do OP de Campina Grande.

O OP é uma forma de administração pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária, com

preocupação voltada para a definição de prioridades relacionadas à distribuição dos recursos de investimentos (cf. Santos, 2002:466). Deste modo, no OP, mediante participação direta, os cidadãos procuram soluções para os problemas que lhes afligem, além de deliberar sobre as mais diversas políticas públicas e a sobre a implementação delas.

Dessa forma, a democracia participativa apresenta-se como o pano de fundo para a implementação do OP e, de modo especial, para o funcionamento do CONSE. Assim, ao passo que estamos pensando os avanços e impasses da atuação do CONSE, estamos, de certa maneira, abrindo uma discussão sobre o bom desempenho ou não da democracia participativa.

### **1.3.1. Os diversos momentos da participação**

A participação tem assumido papéis e sentidos diversos na construção e efetivação da democracia, de forma direta e indiretamente.

Como já foi mencionado, na democracia representativa, a participação tem se efetivado indiretamente, mediante presença de cidadãos representantes dos interesses dos demais. No caso da democracia participativa, esse elemento materializa-se de forma direta e semidireta e constitui o princípio norteador desse tipo de democracia.

Após inúmeras tentativas de democratizar a relação entre os participantes - cidadãos preocupados com as questões políticas - e os governos, os quais, em sua grande maioria, assumiam uma postura de indiferença aos grupos sociais (a não ser quando a ação coletiva de tais grupos os obrigava a tomar determinadas decisões), a participação toma novos rumos.

A mudança não se dá apenas nos termos político-militantes da participação como um todo, mas na sua natureza e significação, do ponto de vista dos representantes da sociedade civil e dos “condutores” da gestão pública.

Neste sentido, ocorre a *institucionalização da participação política*. A participação deixa de ser uma atividade esporádica de pequenos grupos e assume um caráter universalizante, privilegiando a abertura de novos canais de participação política da população nos mais variados âmbitos da gestão pública. Sobre esta questão Teixeira (2002) afirma que,

“Na busca de uma nova institucionalidade, atribui-se aos cidadãos oriundos das associações voluntárias alguns papéis próprios de agentes do poder administrativo. É o caso dos conselhos de gestão - criados em todas as esferas de governo, como instância de interlocução e de proposição, e também, formalmente, instâncias deliberativas e de gestão -, mesmo se, devido à experiência, à dificuldade de articulação entre os componentes e a falta de recursos e de capacidade técnica, ainda não assumam efetivamente suas funções” (Teixeira, 2002:138).

Essa nova face da participação vai desencadear uma exigência maior sobre a própria democracia, ou seja, torna-se inconcebível para um sistema de governo que pretende ser democrático negue a participação da sociedade. Por isso, a teoria democrática vê-se impulsionada a promover mudanças em seu interior. Em muitos países, a democracia passou a ser reinventada, pois a sua característica representativa *de per se* não respondia aos anseios da população.

O processo de participação tem o mérito de assegurar a igualdade política através dos espaços de tomada de decisões, pois os cidadãos são iguais, mas independentes, isto é, não dependem de ninguém para votar e opinar, de modo que, na assembleia política, nenhum cidadão precisa votar a favor de qualquer política que não seja de seu interesse ou do interesse de outros (cf. Pateman, 1992:37).

Entretanto, se considerarmos os círculos políticos que cercam a participação, o que se observa na realidade é que a participação é livre até certo ponto. Pois, no momento em que os interesses coletivos da população interferem nos interesses particulares de grupos políticos

arraigados ou “invisíveis” nos processos de tomada de decisões, esses grupos usam de seu poder para inibir os participantes.

Tais círculos são compostos por representantes do legislativo, do executivo e de grupos políticos com influência política junto aos participantes, influência construída através de relações pessoais ou políticas que envolvem promessas e dádivas entre os grupos que representam os interesses gerais das comunidades e os que “monitoram” essa participação.

No entanto, esses círculos vêm sofrendo mudanças, pois o processo de participação é também um processo de aprendizagem e os participantes vão, aos poucos, criando estratégias que contrariam os grupos políticos que pretendem conduzir o processo de participação. Sabemos que esse processo de mudança é lento e cauteloso.

A participação ocorre na tomada de decisão e esse se dá por meio de um processo educativo, pois, no governo local, “o importante é a participação direta na própria tomada de decisões, porque tal experiência integra o indivíduo à sua sociedade e constitui o instrumental para transformá-la numa verdadeira comunidade” (Rousseau *apud* Pateman, 1992). Para ele, a função central da participação é a educativa, considerando-se o termo educação em seu sentido mais amplo.

O caráter educativo da participação nos processos decisórios tem ocupado papel de destaque na discussão da democracia. A aprendizagem advinda da participação, nos mais variados espaços, ganha notoriedade e é entendida como uma das variáveis responsável pela avaliação do *desempenho institucional* dos instrumentos democráticos (cf. Putnam, 1996:90).

Tomando como base o caráter educativo da participação, acreditamos que o OP está inscrito nesta pauta, pelo fato de ser um mecanismo que, por um lado, permite a participação dos cidadãos no controle social dos recursos públicos, e por outro lado, proporciona aos sujeitos envolvidos no processo uma espécie de *aprendizagem institucional* (cf. Gohn, 2001:44; Putnam, 1992:59).

A aprendizagem da democracia por meio da participação direta/semi-direta dos cidadãos se dá no âmbito local, pois é na localidade que o cidadão materializa sua participação. Dessa forma, a localidade como prioridade da efetividade da democracia é cada vez mais consistente. Nos termos de Dowbor (2001):

“É no espaço local que a população vive, e as pessoas estão se dando gradativamente conta que a grande política, nacional ou global, nunca terá sentido se não se traduzir na prosaica ‘qualidade de vida’ do cidadão, na segurança de ir e vir, na densidade dos espaços verdes” (Dowbor, 2001:09).

Enfim, o local é o espaço, por excelência, onde as relações sociais são construídas e vivenciadas. É na localidade que se dá a articulação dos atores sociais nos movimentos sociais e nas associações comunitárias.

Ao estudar o processo de participação nas decisões acerca dos recursos públicos, o OP de Campina Grande, tomamos como referência o conceito de participação cidadã proposto por Teixeira (2002), participação esta entendida como um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos, associações (cf. Teixeira, 2002:30).

Nesse sentido, o OP apresenta-se como um lugar privilegiado de participação cidadã. Isso porque ele estabelece um espaço público de discussões, negociações, argumentações e compromissos, tendo como papel fundamental não só articular as relações de força que o permeiam, mas, principalmente, conciliar os interesses, muitas vezes divergentes, dos atores envolvidos, a fim de alcançar o consenso.

Desse modo, a participação pressupõe a existência de uma teia de relações de poder que permeia a participação, uma vez que seus atores são parte do processo e precisam estar abertos ao diálogo com os outros integrantes do processo de participação.

Neste aspecto, reside uma das grandes incógnitas da participação: caso essas relações não sejam trabalhadas ou superadas, a participação submete-se a um “círculo vicioso”. Por um lado, cria-se uma cultura participacionista que emperra o processo de construção da democracia, ou seja, multiplicam-se os espaços de participação, mas os resultados concretos não são perceptíveis; por outro lado, a participação transforma-se numa não-participação.

Portanto, a existência de espaços de participação na sociedade não garante *de per si* o sucesso e o fortalecimento da democracia participativa, tampouco a consolidação de práticas promotoras de justiça distributiva capaz de aniquilar toda forma de exclusão e de desigualdade.

Faz-se necessário uma “participação qualificada” nesses espaços democráticos. Para tanto, entendemos por participação qualificada aquela que se efetiva através da ação concreta dos sujeitos sociais, ou seja, a participação nos processos decisórios que resulta no aprofundamento do processo e numa melhoria nas condições de vida da população. Enfim, a contribuição para o exercício da *cidadania ativa* (cf. Benevides, 1996).

Dessa forma, a participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, portanto, de controle social e político, estabelecendo a possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública. O entendimento do controle social tem duas dimensões básicas: a que corresponde à *accountability* (a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios) e a que consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e nos padrões éticos vigentes (cf. Teixeira, 2002:38-39).

A mudança no conceito de participação inaugura o que alguns teóricos chamam de *accountability*, ou seja, aumento da responsabilização do governo e controle da sociedade civil sobre as ações propostas pelo Estado. Assim, a participação pretende ser um instrumento

de disseminação e fortalecimento da democracia. Isso se torna possível por intermédio da observância de alguns fatores: a existência de uma herança de experiências de participação, advinda do campo democrático da sociedade civil; e a presença de vontade política por parte dos governos (cf. Gohn, 2001:63).

Portanto, a premissa maior da democracia participativa é o fortalecimento da participação dos cidadãos nos processos democráticos de tomada de decisão, mesmo que, no desenho institucional, as democracias se combinem: a representativa no âmbito nacional e a participativa no âmbito local. Nos municípios, são “inventadas” as formas de participação e implantados projetos participativos (conselhos gestores e OPs). O que dificulta o aperfeiçoamento destes projetos é o fato de que estes podem ou não ser assumidos pelos governos subseqüentes.

### 1.3.2. A governança local-democrática

A palavra governança vem de *governance* e foi utilizada inicialmente pelo Banco Mundial em seus relatórios, com a finalidade de analisar a eficácia e as condições de exercício do bom governo e, em um outro momento, passou a fazer referência a questões vinculadas às transformações nas instituições de governo local. Em seguida, o conceito propagou-se pelo mundo acadêmico-teórico e está relacionado ao leque de análises sobre a gestão das cidades.

Cabe-nos fazer uma diferenciação entre as categorias governabilidade e governança. A governabilidade, segundo Diniz (1997), refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma sociedade. Este é caracterizado pelo regime político, pela forma de governo, pelas relações entre os poderes, pelos sistemas partidários e pelo sistema intermediário de interesses. Assim, um governo pode ter governabilidade, à

medida que seus dirigentes contem com os necessários apoios políticos para governar (cf. Diniz 1997:196).

Por outro lado, a governança diz respeito à capacidade governativa em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas, ou seja, refere-se ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, e, conseqüentemente, alargar o universo dos participantes (cf. Diniz, 1997). Dessa forma, existe governança num Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma.

De acordo com Santos Júnior (2001), a governança tem dois sentidos. No primeiro, é entendida como a capacidade de ser governo, haja vista as dimensões relacionadas à pluralidade e à participação das sociedades no atual cenário de transformações políticas e econômicas. No segundo, é entendida como uma interação entre governo e sociedade, com análises centradas na questão dos arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre o governo e os atores sociais dentro de um sistema político (cf. Santos Júnior, 2001:59-60).

O segundo sentido insere-se no núcleo da maioria das análises feitas nos últimos anos sobre os governos locais e sobre a relação destes com a sociedade. No entanto, não existe um modelo único de governança, mas são as peculiaridades locais que vão moldando os modelos existentes.

O modelo de governança que mais se aproxima à análise que nos propomos realizar sobre a atuação do CONSE é o que foi traçado por Putnam (1996) ao discutir o desempenho dos governos democráticos na Itália Moderna. Tal modelo apresenta a seqüência: “demandas sociais – interação política – governo - opção política – implementação” (cf. Putnam, 1996:24).

A partir deste modelo, o bom desempenho de um governo estaria relacionado à capacidade de uma instituição democrática em assumir as demandas sociais geradas pelo meio social ao qual está ligada e em atendê-las de forma eficaz, mesmo com os recursos limitados.

Com base neste modelo de governança, pretendemos analisar a atuação do CONSE, a fim de verificar até que ponto a participação neste espaço tem possibilitado um bom desempenho do governo e do aprofundamento da democracia.

A governança local, segundo Gohn (2001), é um conceito híbrido, ainda em construção, que trata de “um sistema de governo em que a inclusão de novos atores sociais é fundamental, por meio do envolvimento de um conjunto de organizações públicas (estatais e não-estatais) e privadas” (Gohn, 2001:40).

No Brasil, com a CF de 1988, emergiu uma nova cultura democrática, pela dimensão dos direitos sociais e pela pluralidade dos atores. Este novo cenário atribuiu um novo papel político aos atores envolvidos e, com isso, foram criados novos mecanismos de interação entre governo e sociedade.

As experiências de OP inserem-se na discussão da *governança local*. O OP pretende ser uma proposta de gestão pública compartilhada em que segmentos da sociedade civil e da sociedade política discutem e planejam políticas públicas e a distribuição de recursos num mesmo espaço. Dessa forma, ocorre uma mudança na relação histórica entre Estado e sociedade civil.

Estas formas de interação entre governo e sociedade suscitaram a criação de novos padrões de governo nos municípios, baseados nos princípios do modelo de governança democrática. Desse modo, “ao falar de governança democrática, estamos falando, portanto, de formas específicas de interação entre governo e sociedade, características do funcionamento

dos sistemas político-institucionais do regime democrático de governo” (Santos Júnior, 2001:66).

Neste contexto, uma nova relação Estado/sociedade institui-se, relação essa que requer dos sujeitos envolvidos uma capacidade singular de negociação, principalmente, de autonomia dos segmentos da sociedade civil. Não se concebe mais a oposição radical sociedade-Estado característica das lutas sociais de outrora, pois a sociedade agora é co-partícipe na definição, execução e fiscalização de políticas públicas. Esse momento exige dos representantes da sociedade civil mais capacitação e informação para enfrentar esta nova condição de sujeito social.

De acordo com Bittar (*apud* Santos Júnior, 2001:66), o PT teve a iniciativa de criar um modo próprio de governar, buscando diferenciar-se de seus oponentes na forma de ser governo. Essa forma particular de governar conferiu ao PT um ritmo acelerado de conquistas administrativas, a princípio, nos municípios, e, depois, no Estado e na Federação, com a vitória em 2002 de Lula para Presidente da República.

O PT prescreveu as diretrizes que seriam formadoras do “modo petista de governar” que, em síntese, pode ser caracterizado como: a ampliação da participação popular; inversão de prioridades de governo; desprivatização do Estado; articulação entre os níveis sub-nacionais de governo em termo de um processo nacional e a efetivação de uma política de alianças que garanta a sustentação política e social para a realização do programa de governo (cf. Bittar *apud* Santos Júnior, 2001:64-65).

Ademais, o modo petista de governar é um exemplo da possibilidade de desenvolverem-se modalidades diferenciadas de governança democrática (Santos Júnior, 2001). No entanto, esse modo de governar não foi assumido por todos os governantes petistas com a mesma intensidade, como é o caso de alguns que se elegeram através de alianças

políticas de coalizão, descaracterizando, assim, a forma petista de governar, uma vez que ser governo nem sempre implica em ter governabilidade.

Assim, procuramos manter distância das análises que privilegiam as condições de eficiência do Estado e de exercício de um bom governo, para aproximarmos-nos mais das discussões referentes às transformações recentes nas instituições de governo local. Dessa forma, tentaremos identificar os novos arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre governo e atores sociais no interior da reforma institucional do sistema político democrático.

No decorrer da pesquisa, apareceram alguns conceitos que se inserem no quadro de mudança da relação entre o Estado e a sociedade e, por isso, se tornaram primordiais para a análise da atuação do CONSE. Tais conceitos, tentaremos sistematizar a seguir.

Para explicar a atuação dos conselheiros do OP de Campina Grande no contexto de um sistema de governo em que há a inclusão de novos atores sociais por meio do envolvimento de um conjunto de organizações públicas e privadas, utilizamos-nos do conceito de Governança local-democrática (Gonh, 2002; Santos Júnior, 2001).

A partir do conceito de Participação cidadã, entendemos que a gestão não utiliza apenas mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas articula-os a outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social. Neste sentido, não se nega o sistema de representação, mas busca-se aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política através do controle social e da transparência das decisões (Teixeira, 2002).

Considerando que nosso intuito é entender o CONSE como um espaço capaz de atender às demandas da comunidade e, conseqüentemente, aprofundar os graus de democracia, apropriamos-nos do conceito de desempenho institucional. Pois, para ter um bom desempenho, uma instituição democrática tem que ser, ao mesmo tempo, sensível e eficaz: sensível às demandas e eficaz no atendimento dessas (Putnam, 1996).

O processo de participação e de tomada de decisão no CONSE funciona como uma escola para os sujeitos envolvidos pois, dia após dia, os conselheiros deparam-se com questões a serem respondidas e problemas a serem solucionados. Por isso, consideramos a aprendizagem institucional um conceito de suma importância para esta discussão (Putnam, 1996).

A cultura política é um conceito central para nosso trabalho, funciona como um fio condutor de nossa análise. Além disso, implica no conjunto de práticas políticas tradicionais que são, fortemente, repassadas nos espaços políticos de tomada de decisões, desde as mais simples às mais complexas (Teixeira, 2002).

Enfim, a participação da sociedade civil é resultado de relações complexas de forças heterogêneas que envolvem atores os mais diversos e trabalham para a otimização da relação entre o Estado e a sociedade civil (Dagnino, 2003).

## 2. O PÚBLICO E A DEMOCRACIA: algumas reflexões sobre a experiência brasileira

“Democracia é uma planta tão essencial, quanto frágil. É exatamente mais fácil matá-la, do que trazê-la ao amadurecimento.”

Pedro Demo

### 2.1. A democracia brasileira: marcas da desigualdade

A democracia como forma de governo em que o povo participa nos processos de decisão foi adotada tardiamente no Brasil. De acordo com Lyra (1996), foi apenas em 1988, com a nova CF, que o direito de participar diretamente das decisões tornou-se possível. Assim, “a participação direta e pessoal da cidadania nos atos do governo” consiste num dos aspectos mais inovadores do ponto de vista da democracia, introduzido pela CF (Lyra, 1996:23).

A desigualdade, em suas variadas facetas, constitui-se num dos maiores empecilhos à efetivação da democracia no Brasil. O país é marcado por um abismo social que divide a população em ricos e miseráveis. Pensar a cidadania nestes moldes não constitui tarefa fácil, uma vez que “o acesso das pessoas à cidadania é fortemente submetido à própria posição delas num sistema sócio-econômico essencialmente hierárquico” (Caniello, 2001:267).

Segundo Caniello (2001), a persistência das grandes desigualdades no Brasil tem sua fundamentação histórica muito antes da independência. A desigualdade é, até certo ponto, formalizada, considerando que “os efeitos do *estatuto da desigualdade civil* no ordenamento da Justiça no Brasil que rebateu fortemente na dogmática do Direito Colonial Brasileiro, cujas práticas penais revelariam a sua face mais draconiana” (Caniello, 2001:255, *itálicos do autor*).

Outro elemento que dificulta o desenvolvimento de práticas democráticas no país é a presença de uma *ética dúplice* caracterizada pela existência de dois códigos pelos quais a sociedade brasileira é regida: um que é revelado através das relações pessoalizantes de proximidade e cordialidade; o outro que reflete o conjunto de leis impessoais. Assim, encontra-se “o domínio básico das relações pessoais em contraste com o domínio das relações impessoais, dadas pelas leis e regulamentos gerais” (DaMatta, 1993:158).

Dessa forma, convivem em nossa sociedade duas éticas: a “ética burocrática” e a “ética pessoal”. Ambas estão na base das relações sociais brasileiras, agindo de diferentes maneiras no cotidiano das pessoas, dependendo da posição que estas se encontram na sociedade:

“[...] de um lado temos uma moral rígida e universal das leis ou regras impessoais que surgem com uma feição modernizadora e individualista e são postas em prática para submeter a todos os membros da sociedade. E, de outro, temos a moralidade muito mais complicada das relações impostas pelos laços de família e teias de relações sociais imperativas, onde a relação pessoal e a ligação substantiva permitem pular a regra, ou o que dá no mesmo, aplicá-la rigidamente” (DaMatta, 1993:177).

As situações de conflito e de constrangimento são evitadas ou resolvidas mediante a aplicação de um desses códigos: o “pessoal” ou o “impessoal”, um aplicado à pessoa e o outro ao indivíduo, respectivamente. Assim, no sistema social brasileiro, a lei que deveria igualar os indivíduos é utilizada como mecanismo que os diferencia: “as leis só se aplicam aos indivíduos e nunca às pessoas” (DaMatta, 1983:194).

Nesse aspecto, parece residir, segundo DaMatta (1993), o dilema brasileiro, enquanto o objetivo das leis seria banir, ou no mínimo, diminuir as desigualdades, elas terminam por agravá-las e legitimá-las. Dessa forma, “as leis se transformam num sistema de relações pessoais” e é pela impossibilidade do cumprimento das leis que pessoas optam pela utilização do “jeitinho brasileiro” para burlá-las.

Para DaMatta (1993), esse tipo de comportamento desenvolve-se no Brasil por intermédio da persistência de práticas regradas na herança de fortes elementos da nossa cultura política, que é uma cultura do favor, da tutela e da clientela.

A construção da cultura política brasileira apresenta traços fortíssimos de desigualdade, que são transmitidos através da reprodução explícita das relações desiguais, fato que termina por retardar e obstaculizar a construção da cidadania. Durante muito tempo, predominou no país a idéia de uma cidadania de posses, fundamentada na criação de uma “aristocracia de homens bons”, formada por grandes proprietários de terras e comerciantes ricos. Estes “homens bons” se legitimavam a partir da grande massa da população, a “gente miúda” (cf. Vianna, 1949:115).

A estrutura familiar, e a maneira como ela foi dissolvida no país deram origem e sustentação às práticas de proximidade, base de todo sistema patrimonialista que se instaura no país e rege as relações sociais. Os laços familiares eram instaurados não apenas pelo sangue, mas pela possibilidade de proteção do patrão, pois, através da *solidariedade parental*, eram acolhidos, no seio familiar os agregados/afilhados, os quais deveriam externar um agradecimento “eterno” revelado pela obediência e participação de lutas em defesa dos bens da família (cf. Vianna, 1949; Faoro, 2001).

As relações sociais e políticas no Brasil sofrem influência do sistema de relações de proximidade, que requer dos “subordinados” uma retribuição ao seu subordinador, na maioria das vezes, através da consideração. Esse tipo de relação deu origem à patronagem.

O conceito de patronagem é um conceito chave na análise das relações sociais brasileiras, tanto pela “existência de relações sociais desequilibradas o que vai caracterizar o sistema de patronagem como uma *relação entre desiguais*”, como pelo fato de que as relações de patronagem estão “embebidas num padrão de *reciprocidade desequilibrada*” (Caniello, 1990:51, itálicos do autor). As práticas patronais deram margem à criação de um sistema de

mediação política, o coronelismo, que se desenvolveu a partir das relações de proximidade e de reciprocidade estabelecidas entre os grupos sociais.

Como sabemos, o coronelismo constituiu-se numa das formas de relações de poder assimétricas na sociedade brasileira e aparecia, sobretudo, como um compromisso, uma troca de conveniências entre o poder progressivamente fortalecido e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos proprietários de terra (cf. Leal, 1949:20). O coronelismo caracterizava-se pelo “mandonismo”, pelo “filhotismo”, pela desorganização dos serviços públicos e, com grande destaque, pelo “voto de cabresto”.

O “voto de cabresto” não representava apenas uma simples compra do voto, mas uma negociação na qual o coronel recebia os votos e, em troca, teria que conceder favores para o seu “curral eleitoral”, que se manteria dependente pelo resto de suas vidas, estabelecendo-se, a partir de então, uma relação de *reciprocidade desigual*. Nos dias atuais, graças aos avanços advindos das conquistas das organizações da sociedade civil e da própria maneira de se fazer política, raramente essa prática é encontrada.

Com todos esses problemas que se apresentam à consolidação dos ideais democráticos no país, não podemos negar o esforço da sociedade brasileira em instaurar modos de governar mais democráticos. A implementação do OP é um exemplo desse esforço.

## **2.2. Os municípios: o lugar da efetivação da democracia**

A organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os estados (unidades federativas), o Distrito Federal e os municípios, gozando, todos, de autonomia. A estrutura nacional dos poderes Executivo e Legislativo se reproduz em todos os âmbitos. O Executivo é composto pelo Presidente da República, Governador e Prefeito, respectivamente as instâncias acima relacionadas. E o Legislativo, por sua vez, é composto pelo Senado

Federal, as Assembléias Legislativas e as Câmaras de Vereadores nas escalas que vão da União ao Município.

Apenas depois da CF de 1988, os municípios foram reconhecidos como entes federados com autonomia para elaborar sua própria legislação – Lei Orgânica Municipal (LOM) – e serem regidos por ela. Essas leis caracterizam-se por um caráter de liberdade no sentido de planejar e executar as políticas públicas, bem como trazem, como uma das maiores inovações, a implantação de mecanismos fiscalizadores das políticas públicas, principalmente com a criação dos conselhos gestores.

A discussão do município não é nova, data da formação da colônia, quando Portugal transferiu suas práticas para o Brasil, principalmente a tendência à centralização do poder que se manifestou através das redes de relações instituídas a partir de hierarquias entre estados e municípios. Segundo Faoro (2001), a criação dos municípios revela este tipo de prática:

“A criação dos municípios se dá como estratégia de manter a colônia obediente ao rei, que vai buscar o controle nos conselhos municipais e nos municípios com o objetivo de frear os excessos da aristocracia e arrecadar impostos e rendas. Assim, o município, com sua autonomia tolerada, atende o papel de cumprir os desígnios do rei e atuar como agente fiscal e tributário na defesa dos interesses reais” (Faoro, 2001:40).

Segundo este autor, na formação do país, os municípios se constituíam espaços de centralização de poder. Atualmente, acontece o processo inverso, em que o município é a base do processo de descentralização do poder.

O grande desafio da sociedade brasileira, quando da efetividade da democracia, reside na superação das práticas patrimonialistas, historicamente, predominantes no país. Para tanto, o município apresenta-se como lugar privilegiado para o fortalecimento das instituições democráticas para tomada de decisão, a exemplo dos conselhos gestores de políticas públicas e das práticas participativas de controle social sobre o orçamento público. Entretanto, nem

todos os municípios estão preparados para implementarem as novas práticas participativas.

Conforme Gohn (2001):

“Nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, com seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos” (Gohn, 2001:89).

Na sociedade brasileira, convivem, paradoxalmente, as novas práticas de associativismo local com a persistência de práticas herdeiras do patrimonialismo. Vale salientar que as inovações no campo democrático crescem por meio do estabelecimento de redes sociais, as quais pretendem alterar a cultura política do país, ao mesmo tempo que as práticas patrimoniais teimam em aparecer no cenário político.

Enfim, a construção da democracia no país passa pelo reconhecimento de novos atores sociais que transitam entre as velhas e novas arenas do poder, assim, suas práticas são permeadas de dosagens de mudanças e continuidades.

### **2.3. O processo de redemocratização: espaços e práticas**

No decorrer da década de 80, os movimentos populares brasileiros direcionaram suas lutas para a exigência de direitos sociais e para a implementação de políticas públicas universais. Estas lutas partiram dos mais diversos segmentos da sociedade civil organizada.

As reivindicações de tais movimentos foram bastante consistentes, o que deu impulso ao movimento pré-constituente através da elaboração e do acompanhamento de propostas referentes à cada área envolvida no processo. Desse modo, o texto final da CF de 1988 consistiu numa grande conquista para os movimentos populares, pelo fato de boa parte de suas solicitações ter sido considerada.

De fato, na Assembléia Constituinte, iniciada em 1984, foram aprovadas propostas de fortalecimento do poder de influência dos atores sociais, através das “iniciativas populares” quando da elaboração de demandas e da participação das associações civis na implementação das políticas de Saúde e de Assistência Social.

A luta pela democratização no Brasil desenvolveu-se, fundamentalmente, em âmbito local, uma vez que as cidades brasileiras foram o centro da construção do projeto autoritário no país (cf. Avritzer, 2002:17).

Todavia, a partir da década de 70, começa a se manifestar no Brasil uma sociedade civil autônoma e democrática. Isso se deve a uma série de fatores: às novas práticas políticas adotadas no país, o crescimento das associações civis, uma nova forma de perceber os direitos, a idéia de autonomia da sociedade em relação ao Estado e a defesa das formas públicas de apresentação de demandas e negociações com o Estado.

A partir daí, as cidades brasileiras, de modo especial as grandes cidades, passaram a se esforçar para desenvolver práticas democráticas que influenciassem a relação entre Estado e sociedade, bem como reavaliar as formas de fazer política.

O anseio de mudança, demonstrado nessas lutas sociais, não resultou apenas em mudanças nos moldes de fazer política, mas na efetivação de práticas inovadoras de gestão pública, reveladas através das tentativas de monitoramento das políticas públicas – os conselhos gestores –, e das experiências de controle social sobre os recursos públicos – o OP.

### **2.3.1. A Constituição Cidadã e a descentralização político-administrativa**

A CF de 1988, denominada também de Constituição Cidadã, foi capaz de incorporar novos elementos culturais surgidos na sociedade e de reconhecer a importância da

participação das associações civis no processo de planejamento estratégico das cidades.

Podemos observar, de acordo com Araújo (2000):

“A Constituição mobiliza, entre outras, novas forças para o exercício do governo e a administração dos impasses, o governo será praticado pelo Executivo e Legislativo. Eis a inovação da Constituição de 1988: dividir competências para vencer dificuldades, contra a governabilidade centralizada em um, possibilita a governabilidade de muitos” (Araújo, 2000: 58).

Assim, inaugura-se uma nova agenda política no Brasil, na qual se articulam três elementos básicos: a garantia dos direitos de cidadania, a descentralização político-administrativa e o incentivo às práticas locais. Deste modo, são criadas as condições favoráveis para que os novos sujeitos coletivos (negros, mulheres, crianças, adolescentes, idosos e portadores de necessidades especiais) ocupem os espaços de participação e, conseqüentemente, contribuam para a criação e fortalecimento de práticas de gestão democrática, sendo esses os principais pressupostos desta Constituição.

A partir disso, a participação dos cidadãos vai, aos poucos, se estruturando - mesmo na ausência de uma legislação específica sobre algumas formas de participação direta da população na gestão democrática<sup>3</sup> - a depender, ora da “vontade política” dos que governam os municípios, ora da atuação dos segmentos da sociedade civil organizada.

Os movimentos sociais organizados desempenharam, e ainda desempenham, um papel fundamental no processo de engajamento e de luta em busca dos direitos de cidadania e de justiça social, bem como contra toda e qualquer forma de desigualdade social e de discriminação. Na atualidade, assistimos a uma ampliação no universo dos movimentos sociais, pois suas lutas deixam de ser apenas direcionadas à satisfação de necessidades imediatas, caracterizando-se pela luta por direitos culturais (Gohn, 2001).

---

<sup>3</sup> Referimo-nos, especificamente, ao OP, que não possui uma Lei Federal que o regulamente, por este motivo, é instituído através de decretos municipais.

Com a promulgação da Constituição de 88, o Brasil passou por um processo de maior abertura no tocante à democratização política no qual ocorreu a expansão dos conselhos gestores de políticas públicas, os quais estes se institucionalizaram imersos a uma cultura política fortemente marcada por práticas patrimonialistas. O simples fato da existência desses espaços não garante a universalização das políticas, tampouco a promoção de uma justiça equitativa.

A história dos governos no Brasil foi, historicamente, marcada por ciclos políticos de centralização/descentralização do poder. Nos últimos anos, a descentralização político-administrativa vem ganhando espaço como uma maneira de lidar com a implementação de políticas públicas. Essa proposta, disseminada por todo país a partir da CF de 1988, surgiu das cobranças dos movimentos organizados da sociedade civil.

No geral, descentralizar significa deslocar os recursos do “centro” e colocá-los à disposição de outras entidades específicas, ou seja, pretende-se evitar a dominação do centro. Esse processo de descentralização tornou-se o “carro chefe” das administrações pós-constituição de 1988, abrangendo áreas muito variadas da administração, desde a saúde, a educação, a assistência, a previdência até outras áreas.

A descentralização foi pensada como um ideal democrático que viabilizasse a participação dos cidadãos nas decisões políticas, além de delegar poder de gerenciamento de recursos ao município. Tal prática é entendida por Andrade (2002) como:

“A transferência de responsabilidade da implementação de políticas públicas, do governo federal para o nível estadual e principalmente municipal de governo, e pela definição de um modelo de gestão pautado na participação dos setores organizados da sociedade na formulação das políticas, no processo de execução das mesmas e, acima de tudo, na fiscalização do uso dos recursos públicos” (Andrade, 2002:51).

Nesse sentido, a descentralização supõe uma democracia baseada no território a partir de uma valorização dos municípios e de uma renovação de suas instituições, uma vez

que “a descentralização seria a condição para o rompimento com as estruturas políticas tradicionais que, por serem centralizadas, impediriam o desenvolvimento das virtudes nas sociedades latino-americanas” (Arretche, 1996:47).

A descentralização deveria respeitar as especificidades de cada município, no entanto, isso nem sempre acontece. O que comprova esta constatação é o fato de um determinado município, uma vez desprovido das condições essenciais à emergência dos conselhos gestores, precisar, mesmo assim, colocar-se “nos trilhos” de um modo democrático de governar, caso contrário sofrerá perdas no tocante à liberação de recursos para implementação de políticas públicas. Atitudes como essa geraram acúmulo de participação, ou seja, um único cidadão tem assento em mais de um conselho.

#### **2.4. Os novos canais/espços de participação**

O processo de abertura dos espaços públicos como mecanismo da construção democrática brasileira não apresenta uma linearidade, mas está imerso em uma série de contradições e fragmentações.

Isso se deve ao movimento de distanciamento histórico entre a sociedade civil e o Estado. Neste distanciamento, prevaleceu, durante muito tempo, “a conhecida visão da sociedade civil como “pólo de virtude” e do Estado como a “encarnação do mal” (Dagnino, 2002:281).

Os novos espaços públicos muitas vezes são emperrados pela presença de vontades distintas. Por um lado, “pela resistência dos Executivos em compartilhar o poder sobre as decisões referentes às políticas públicas”; por outro lado, “pela insistência daqueles setores da sociedade civil em participar efetivamente dessas decisões e concretizar o controle social sobre elas” (Dagnino, 2002:282).

Tomando como referencial a tradição política brasileira, acreditamos que os novos espaços públicos têm um objetivo central: tentar consertar os deslizes e desmandos dos modos “arcaicos” de tomada de decisões. No entanto, esse objetivo tem sido, por vezes, frustrado, visto que os espaços são “novos”, mas as práticas são “caducas”.

#### **2.4.1. Os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo**

Os anos 90 foram marcados pelo crescimento dos espaços públicos, momento em que se dá a consolidação dos conselhos municipais de políticas públicas com o objetivo de fiscalização e controle social.

A temática tem suscitado pesquisas nas áreas da Sociologia e da Ciência Política, as quais vêm discutindo o papel dos conselhos gestores de políticas públicas como um dos instrumentos responsáveis pelo estabelecimento de uma nova relação entre a sociedade civil e o Estado (cf. Tatagiba, 2002:47). Além disso, estas pesquisas demonstram a fragilidade de tais conselhos em cumprirem suas funções, em virtude dos limites impostos pela herança de práticas patrimonialistas e clientelistas.

Contudo, os mecanismos institucionais garantidores da participação – os conselhos municipais –, ora constituem-se em meros aparatos utilizados pelos prefeitos em benefício próprio, ora funcionam comprometidos com grupos políticos ligados aos prefeitos e aos representantes do Legislativo (cf. Andrade, 2002:58).

Para Tatagiba (2002:49-50), os conselhos podem ser divididos em três tipos principais: a) os conselhos de programas – vinculados aos programas governamentais concretos, em geral associados às ações emergenciais bem delimitadas quanto a seu escopo e a sua clientela; b) os conselhos de políticas – ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais; e c) os conselhos temáticos – sem vinculação imediata a

um sistema ou legislação nacional, existem por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual.

Dessa forma, os conselhos gestores emergiram como uma inovação institucional e, como já vimos, abrangem diversas áreas. Todavia, o que os diferenciam são sua natureza, sua composição e suas atribuições.

No que se refere à natureza dos conselhos, estes são órgãos concebidos como uma forma peculiar de influir na vontade normativa do Estado através do controle da sociedade sobre as políticas públicas e sobre o conjunto das ações do governo. Além disso, constituem instâncias de caráter executivo.

A composição dos conselhos está inscrita nas legislações próprias aos Estados e municípios, ou seja, nas Constituições Estaduais e Municipais. Na maioria dos casos, os conselhos são paritários e plurais, ou seja, são compostos por cinquenta por 50% de representação da sociedade civil organizada (as mais variadas entidades que têm um trabalho consolidado sobre a temática do conselho) e 50% de representação do governo.

No entanto, muitas vezes essa paridade fica comprometida pela relação “clientelista” que foi, historicamente, estabelecida entre os grupos políticos e os membros de organizações sociais. Nesse sentido, os conselhos poderiam ser caracterizados como “sepulcros caiados”, ou seja, com uma aparência legal, mas com práticas “deterioradas” no seu interior.

Os conselhos gestores apresentam-se como possibilidade de restabelecimento de uma nova relação entre a sociedade civil e o Estado, pautada num contrato social capaz de ampliar os espaços de discussões e de promover, nestes espaços, uma *cidadania ativa* (Benevides, 1996).

Apesar da própria existência dos conselhos apontar para uma considerável vitória na luta pela redemocratização dos processos de decisão, os estudos correntes demonstram que tem sido muito difícil romper com a cultura política de funcionamento dos conselhos, em que

as decisões mais importantes sobre a definição das políticas e das prioridades sociais ainda são méritos do Estado.

Neste sentido, considerando a sua natureza e a sua complexidade, entendemos que o conselho do OP não se inclui na discussão dos conselhos gestores. Os conselhos gestores estão voltados para questões temáticas e/ou políticas, enquanto o conselho do OP não está preocupado com uma única política, mas discute uma questão abrangente que envolve todas as políticas públicas – os recursos públicos e a sua aplicabilidade.

Em tese, o conselho do OP tenta ir de encontro à política clientelista de elaboração das leis orçamentárias e da distribuição dos recursos, através do levantamento e do acompanhamento de demandas sociais.

O CONSE apresenta uma composição paritária, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil organizada. Além disso, existe uma diversidade de atores sociais envolvidos neste conselho.

Ao passo que os conselhos gestores vão se estruturando e, paulatinamente, se constituindo em espaços democráticos de participação cidadã, surge também a possibilidade de participação direta da população no processo de definição e aplicação dos recursos orçamentários nos municípios – prática definida como OP, inicialmente em municípios governados pelo PT (Porto Alegre - RS, Belo Horizonte - MG, Fortaleza - CE, Santo André - SP, Campinas - SP) e, posteriormente, em municípios administrados por outros partidos (Recife - PE, São Luís - MA, Campina Grande - PB).

Vários autores afirmam que o OP é uma das construções institucionais mais inovadoras do Brasil (Avritzer, 2003, 2002; Ribeiro e Grazia, 2003; Santos, 2002; Sánchez, 2002; Abers, 2002; Masquetti, 2002; Fedozzi, 1997; Genro, 1997), pois oferece aos cidadãos a oportunidade de envolverem-se, diretamente, nas questões públicas; a esperança de justiça

redistributiva, e a possibilidade de reforma do processo de tomada de decisão nos municípios e estados brasileiros.

O OP surgiu no Brasil, em fins da década de 70, mas é na década de 80 que ele se alastra pelo Brasil, como uma criação petista num contexto de contradições, já que “nesse período ocorreram a crise do Estado desenvolvimentista, a crise da ditadura militar e a ascensão de um amplo leque de forças sociais e políticas que uniram o PT, as redes movimentistas e o movimento sindical, dito autêntico” (Sánchez, 2002:19).

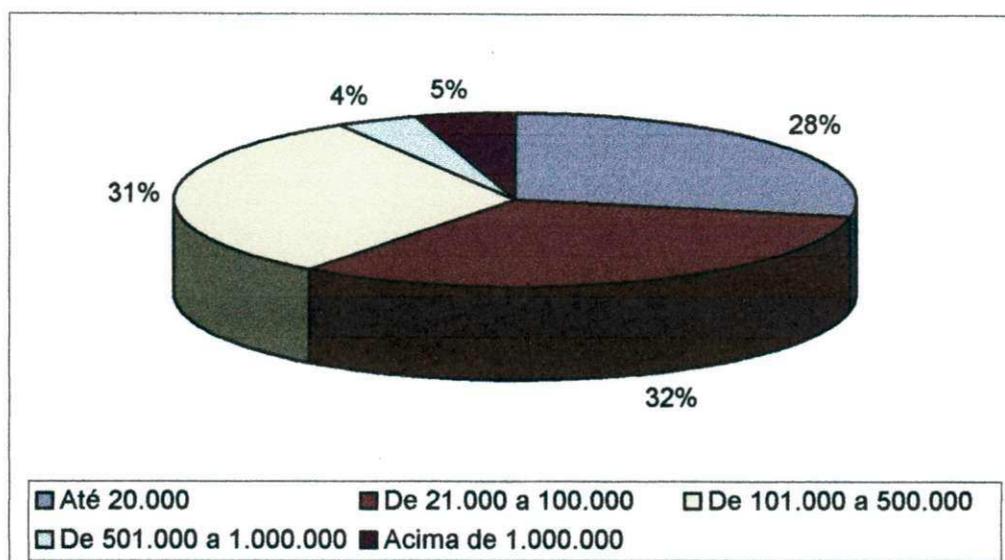
O surgimento do OP configura-se como uma resposta à realidade de crises que estava posta, não tendo surgido de maneira linear em todo o país, uma vez que, gradativamente, foram despontando experiências nas diversas regiões do país. Sobre este aspecto, Sánchez (2002:24) afirma que “a disseminação das experiências do OP trouxe uma grande diversidade”, isto de acordo com as condições e características de cada município.

No entanto, existem características comuns a todos os OPs: participação aberta a todos os cidadãos; combinação da democracia direta e representativa; alocação dos recursos para investimento baseada na combinação de critérios gerais e específicos, ou seja, compatibilidade entre decisões e regras estabelecidas pelos participantes (Sánchez, 2002:29).

Sánchez (2002) diz que, para a emergência de práticas, a exemplo do OP, em um determinado município são necessários alguns elementos: uma trajetória política no campo social, a experiência de ativismo social e uma luta organizada dos movimentos sociais. Assim, o município precisa apresentar-se como um palco de manifestações políticas e associativas, ou seja, precisa apresentar a existência de práticas associativas anteriores.

Os primeiros a implantarem a prática de OP foram os grandes municípios. Atualmente, 50% das experiências desenvolvem-se nos municípios com mais de 500 mil habitantes. A expansão para os pequenos e médios municípios é fato muito recente e pouco expressivo, como demonstra a figura a seguir:

**Figura 2: Distribuição do OP nos Municípios Brasileiros**



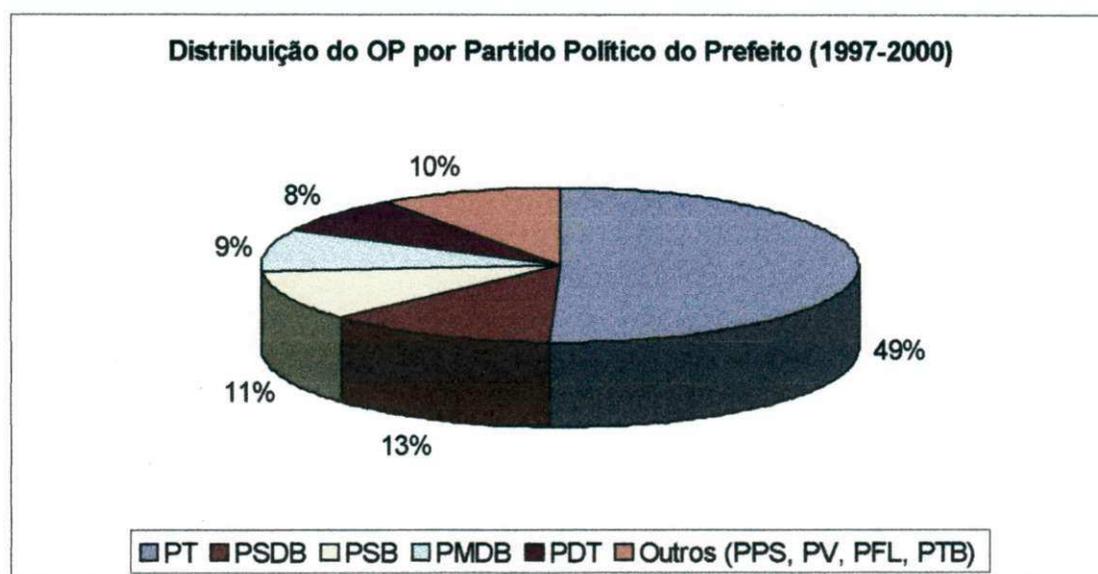
De acordo com os números acima, o OP ocupa no Brasil, em sua maioria, os municípios entre 20.000 e 500.000 habitantes (32%), sendo explicitada a dificuldade de implantação dessa prática nos municípios com menos de 20.000 e nas grandes capitais do país. Assim, o número maior de experiências está concentrado nos municípios de porte médio. Para melhores esclarecimentos conferir o anexo I.

Segundo Ribeiro e Grazia (2003), existe ainda uma disparidade regional considerável: a região Sul possui, relativamente, o maior número de experiências, ao contrário da região Centro-Oeste, onde, até o momento da pesquisa, nenhuma experiência foi identificada. Já nas regiões Nordeste e Norte, as poucas experiências realizadas se desenvolveram timidamente.

Dessa forma, o OP, considerado “um embrião de uma democracia redistributiva”, tem se instaurado como “um poderoso instrumento de redistribuição de renda” (Sánchez, 2002:15), pois é responsável por promover a participação dos cidadãos em decisões que dizem respeito à justiça distributiva, à eficácia decisória e à responsabilidade do Executivo Municipal e dos delegados eleitos para o conselho e para o Fórum de Delegados.

O fato de o OP ser reconhecido como *inovação institucional* (Putnam, 1996:59) leva-nos a crer que o partido político do gestor municipal desempenha papel importante no processo, pois a maioria das experiências foi implementada por governos petistas. O projeto do OP, a mais forte expressão político-partidária do PT (43%), tenta promover uma transformação das relações sociedade/governo encontradas no PT (Ribeiro e Grazia, 2003:38). Embora o PT seja o partido idealizador do OP, não impossibilita que outros partidos adotem esta prática<sup>4</sup> como podemos ver a seguir (cf. anexo I).

**Figura 3: Distribuição do OP por Partido Político do Prefeito (1997-2000)<sup>5</sup>**



O OP está sendo progressivamente transformado em um processo chave de tomada de decisões, capaz de articular uma pluralidade de sujeitos sociais, quer seja das organizações da sociedade civil, quer do Estado. Consoante Teixeira (2002):

“As experiências do OP têm demonstrado sua eficácia e não só em termos de inversão de prioridades na aplicação de recursos, mas na construção de uma cultura que responsabiliza o cidadão pelo controle dos atos e das políticas do Estado, em que se amplia a participação da sociedade civil no controle e

<sup>4</sup> De acordo com pesquisa do FNPP, além do PT, muitos outros partidos tornaram o OP uma prática recorrente em suas administrações: PSDB, PPS, PMDB, PDT, PFL, PV, PTB (Ribeiro e Grazia, 2003:38-39).

<sup>5</sup> FNPP, 2002.

tomada de decisão do poder, constituindo-se numa esfera pública não – estatal” (Teixeira, 2002:166).

A principal riqueza do OP é a capacidade de democratização da relação Estado/sociedade civil, em que o cidadão passa a ser protagonista da gestão pública e na qual se cria uma “*esfera pública não-estatal*, a partir desta a sociedade institui tanto o processo de co-gestão (COP - Governo) da cidade, quanto os mecanismos de controle social sobre o Estado” (Genro e Souza, 1997:46). Dessa forma, há uma combinação dos elementos da democracia direta com os da democracia representativa.

“Construir uma esfera pública não-estatal de controle significa um movimento inverso ao movimento realizado pela experiência do socialismo real, na qual a tônica foi a estatização da sociedade. É um processo de civilização do Estado, um processo no qual se torna uma estrutura política controlada pela sociedade civil organizada” (Genro, 1995:5).

Portanto, o OP cria uma esfera pública não-estatal porque não é o Estado que determina a superioridade das demandas, umas em relação às outras. A função do Estado nesse momento é de acolher as demandas elaboradas no processo e executá-las de maneira qualificada.

Deste modo, o processo do OP tem sido um instrumento de redução da corrupção, priorização das necessidades dos mais pobres e legitimação das organizações de base comunitária, aumentando a capacidade de resposta e de responsabilização do governo da cidade e o desenvolvimento da infra-estrutura nela.

As experiências de OP afirmam-se como modelos de co-gestão e de partilha do poder político, por meio de uma rede de instituições democráticas orientada para obter decisões por deliberações – consensuais ou conflituosas. Desse modo, o OP caminha cada vez mais rumo à autonomia.

Conforme Santos (2002), nos pequenos municípios, torna-se mais difícil a implementação de práticas participativas, devido às dificuldades serem mais presentes por conta dos resquícios de práticas clientelistas. Sobre esta questão observa Teixeira (2002):

“O orçamento público no país é um reflexo fiel das práticas patrimonialistas de gestão do Estado, por um lado, ele é uma peça de ficção que demonstra a permanente dualidade entre um país formal e um país real, e por outro um instrumento privilegiado de acesso clientelístico aos recursos públicos através de processos de barganha, seja com troca de valores entre os poderes do Estado, seja como distribuição de recursos públicos pelas instâncias governamentais” (Teixeira, 2002:54).

Sendo assim, ao garantir uma administração mais racional dos recursos públicos, o OP rompe com a própria cultura herdada das oligarquias que dominaram e ainda dominam o país, de modo que gera uma nova cidadania que é consciente de quanto custa asfaltar um quilômetro de rua, que passa a conhecer quem polui a água de seu bairro e que transforma a sua irritação em ação construtiva (cf. Fischer e Moll, 2000:13).

Dessa forma, pensamos que o OP é portador de uma capacidade singular de provocar transformação na cultura política de um município. Em primeiro lugar, pelo seu caráter articulador de forças na sociedade civil e no Estado; em segundo, por colocar os cidadãos frente aos processos de tomada de decisões; e em último lugar, por ser capaz de fortalecer a frágil democracia que, lentamente, se constrói no país.

De fato, não existe uma receita para a realização do OP que possa ser aplicada a todos os cenários políticos, ou seja, um modelo que possa satisfazer às expectativas de todas as gestões. Pelo contrário, as experiências vão surgindo e consolidando-se muitas vezes isoladamente, segundo a opção política do gestor municipal e do nível de organização e de autonomia da sociedade civil.

Nossa intenção não é refutar a tese de que o OP promove uma mudança no cenário das gestões democráticas, mas abrir a discussão sobre a participação como um fenômeno real

no processo do OP e refletir até que ponto a participação promove uma mudança nas condições de vida dos sujeitos envolvidos.

Um outro aspecto a ser considerado é o “tempo de vida” dos OPs. É inadmissível colocar, num mesmo patamar, experiências como a de Porto Alegre, que tem 15 (quinze) anos de implementação - de forma planejada e com uma continuidade de projeto de governo, por um mesmo partido político (PT), com outras experiências recentes, como é o caso da desenvolvida em Campina Grande, que tem apenas 7 (sete) anos de implantação, e que foi iniciada por um governo não-petista, ou seja, que não possui o cerne idealizador do OP, embora isto não lhe destitua a possibilidade de realizá-lo com eficácia.

Assim, a proposta de participação cidadã no OP ultrapassa a “participação de corpo presente”, para assumir uma postura ousada de participação efetiva, em que os cidadãos passam a “fazer parte” do processo. Este “fazer parte” tem como finalidade modificar as suas próprias práticas e as práticas dos governos, ambas muitas vezes permeadas de clientelismos.

Apesar dos elogios recebidos pela gestão democrática, a participação dos cidadãos, segundo Sánchez (2002:52), tem recebido algumas críticas: aumenta a lentidão na tomada de decisões; provoca um excesso de particularismos, pois cada um de seus participantes atua na defesa de seus interesses particulares perde-se, com isso, o sentido da defesa dos interesses gerais; e prevalece o curto prazo, impedindo que se possa contemplar perspectivas de médio e longo prazos.

Não podemos negar que algumas dessas críticas apontadas são dirigidas ao OP. O que não pode acontecer é cairmos no viés da crítica por ela mesma e não considerarmos as potencialidades do processo de participação expostas anteriormente.

As práticas de OP, adotadas atualmente no país, enfrentam dois desafios: o primeiro diz respeito à expansão das experiências de OP para o conjunto dos municípios e para as outras escalas de governo (estadual e nacional), visto que, dos mais de cinco mil municípios

da Federação, apenas 140 municípios adotavam o OP como forma de gerir os recursos orçamentários<sup>6</sup>.

O segundo desafio é relativo à articulação do OP com os outros mecanismos existentes (fóruns, conselhos gestores de políticas públicas, redes de movimentos sociais e Organizações Não Governamentais - ONGs), considerando que o OP não é a única forma de participação e, conseqüentemente, não esgota as possibilidades de discussão. Pelo contrário, ele deve funcionar no sentido de promover a expansão de mecanismos de participação que sirvam para reforçar suas instâncias e fortalecer a democracia.

Dessa forma, percebemos que, apesar de ser uma prática que tem como objetivo democratizar as ações do governo, incluindo, nos processos de decisão acerca do uso dos recursos públicos, a participação da sociedade civil, o OP não tem como resultado tal objetivo, já que seus resultados irão depender da conjuntura política local, ou seja, da capacidade de enfrentamento existente entre a coalizão de forças que ocupa o poder naquele momento e das lideranças da sociedade envolvidas no processo.

Portanto, a presença dessas experiências inovadoras não dá o caráter de democrático e inovador à política local dos municípios que adotaram tais práticas, pois seria necessário que todas as forças políticas do município se mobilizassem para a construção de um novo modo de tomar decisões.

A partir da discussão da democracia participativa e dos empecilhos que encontra em consolidar-se no Brasil, este trabalho procura identificar um ponto de equilíbrio entre a herança de uma cultura política autoritária e a emergência de uma nova cultura, como uma possibilidade de consolidar gestões públicas democráticas e participativas. Para tanto, apresentamos, a seguir, os caminhos metodológicos que tornaram essa busca possível.

---

<sup>6</sup> Na gestão de 1997-2000, apenas 140 experiências foram identificadas. Atualmente, este número deve ter duplicado, mas não temos, ainda, dados concretos a respeito do número exato de experiências do OP no Brasil na corrente gestão (Ribeiro e Grazia, 2003).

### 3. SUJEITOS E ARTEFATOS DA PESQUISA

#### 3.1. Os antecedentes

O primeiro contato com os participantes do OP de Campina Grande aconteceu durante a graduação em Serviço Social na oportunidade de um estágio extracurricular na Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), órgão que era responsável pela condução do OP. O grupo de estagiários<sup>7</sup> participava das atividades (conferências regionais e municipais) do OP com a função de auxiliar no desenvolvimento delas. Nesta ocasião, assistimos a muitas discussões conflituosas entre os representantes da sociedade e do governo.

Durante este estágio, a temática do OP chamou a atenção, mas não tive condições de trabalhar as questões que me inquietavam a respeito do processo de participação pois, naquela época (1999), a temática era muito recente na academia, e as discussões sobre políticas públicas e controle social estavam ligadas, em sua grande maioria, ao funcionamento dos conselhos gestores.

Apesar de, na graduação, ter realizado pesquisas sobre outros temas, quando surgiu a oportunidade de construir um projeto de pesquisa para a seleção do mestrado, veio à tona o interesse de trabalhar com o controle social dos recursos públicos através do OP no município de Campina Grande.

Depois de escolhida a temática, fui em busca dos referenciais teóricos que pudessem fundamentá-la. Neste momento, descobri a biblioteca do Centro de Apoio Cultural (CENTRAC), que possui um arcabouço bibliográfico considerável sobre a temática e trabalha

---

<sup>7</sup> O grupo era composto por estudantes de Serviço Social da UEPB e por estudantes de Economia da UFPB campus II e desenvolvia atividades de pesquisa junto às áreas consideradas com maior índices de vulnerabilidade.

com capacitação e assessoria aos conselheiros do OP, o que possibilitou uma sondagem na própria biblioteca sobre a atuação do CONSE.

A inserção no curso de mestrado em Sociologia pode ser definida como um salto significativo na minha trajetória acadêmica. Este fato me fez lembrar de uma promessa que eu havia feito. Quando era criança, certa vez me perguntaram aonde eu queria chegar com os meus estudos e respondi: “Enquanto tiver algo para saber, para descobrir, quero estudar”. Naquela época, não imaginava que iria levar a sério tal promessa e chegar ao mestrado.

No primeiro momento do mestrado, tudo era novidade - os professores, os colegas, as disciplinas, a internet, o ambiente. Agora, estou muito contente por ter tomado o caminho certo e por ter aproveitado bem esta oportunidade singular. Não seria capaz de revelar com palavras o aprendizado que esta etapa me proporcionou.

Em seguida, tive o privilégio de saber, através do meu orientador, sobre a seleção de bolsas para o Programa de Ação Afirmativa da Fundação Ford no Brasil. Mesmo sem entender a dimensão do que isto iria causar na minha vida, preparei a documentação exigida e submeti-me à seleção. Para minha alegria e “sorte”, fui selecionada e passei a integrar o Programa Internacional de Bolsas de Mestrado e Doutorado da Fundação Ford, coordenado no Brasil pela Fundação Carlos Chagas.

A partir daí, tudo mudou, passei a ter todas as oportunidades que me foram negadas durante todo o meu processo de formação. A Fundação Ford, à qual sou eternamente grata, pois forneceu-me todas as condições para a realização da pesquisa, bem como o financiamento para publicação de trabalhos em congressos, compra de computador, livros e um curso de inglês. Além disso, tive a oportunidade de participar de um encontro internacional de bolsistas da Fundação Ford, realizado em Vermont, Estados Unidos, no mês de julho de 2003.

A disciplina Cultura e política, ministrada pelo meu orientador, colocou-me frente ao debate da cultura política brasileira, através da discussão de uma vasta bibliografia sobre a temática e da contribuição dos colegas do programa (mestrandos e doutorandos) que cursaram comigo a disciplina. A participação nesta discussão ajudou-me bastante a pensar as questões norteadoras do projeto de dissertação.

Outro aspecto que se apresenta como relevante nesta trajetória foi a participação nas atividades do grupo de pesquisa Desenvolvimento Sustentável do semi-árido Paraibano, quando da realização da pesquisa “O ‘Controle Social’ nos Conselhos Municipais de Saúde da Paraíba” no período de outubro de 2002 a maio de 2003, pesquisa esta coordenada pelo professor e orientador Márcio de Matos Caniello.

### 3.2. A pesquisa

Como a pesquisa seria realizada em Campina Grande, fui, pouco a pouco, me engajando nas atividades promovidas pelo OP e passei a observar os acontecimentos políticos importantes da cidade, ouvir as notícias nos meios de comunicação, conversar com pessoas nas ruas, enfim, aproveitar em todos os espaços as oportunidades possíveis, pois, no campo, tudo deve ser observado, anotado, vivido, mesmo que não diga respeito diretamente ao assunto que se pretende estudar. Assim, este primeiro momento foi de aprendizagem através de um convívio assíduo com os participantes e de verdadeira “impregnação pelo Objeto” (cf. Laplantine, 1988:182-183).

Um fator favorável à minha inserção no campo foi a participação anterior nos movimentos sociais, o que me serviu de passaporte para entrar nos espaços de trânsito dos sujeitos da pesquisa, uma vez que, através das pessoas que conhecia, fui me familiarizando com o processo e me envolvendo cada vez mais. Assim, cheguei ao campo com as minhas

idéias e acompanhada das leituras teóricas que estiveram presentes no decorrer de todo trabalho, pois, “se ele (o antropólogo) não fosse ao campo com idéias preconcebidas, não saberia o que nem como observar” (Evans-Pritchard, 1978:300).

No entanto, eu estava diante de um desafio: fazer-me conhecida entre os conselheiros para poder também conhecê-los. Para a maioria dos participantes do OP, eu era o “estranho” e o que eu sabia deles era o que tinha encontrado e lido nos documentos disponibilizados pela Coordenadoria do OP (COOP). Eu precisava dar os primeiros passos para o início deste conhecimento mútuo e assim o fiz gradativamente.

O que me inquietava eram as falas de alguns conselheiros que acreditavam no processo e continuavam impulsionando, firmemente, o processo nas suas comunidades. Dessa forma, eu precisava “aprender a realizar uma dupla tarefa: transformar o exótico em familiar e o familiar em exótico” (DaMatta, 1981:157). Para tanto, foi preciso muita versatilidade, já que precisava transitar, tanto nos espaços democráticos de participação popular quanto na COOP.

Optei começar pela COOP, através de visitas informais para simples aquisição de informações sobre o calendário de atividades e de conversas sobre o andamento do processo do OP e sobre o funcionamento do CONSE. Os primeiros contatos foram difíceis, havia um clima de desconfiança e de insegurança por parte dos membros da COOP com relação à minha proposta de pesquisa. Eu notava que eles tinham receio de me fornecer as informações e de disponibilizar o material sobre o OP produzido ao longo dos anos.

Este foi o primeiro obstáculo que enfrentei. De início, passei a ler os documentos na sede da COOP. Depois, fui ganhando aos poucos a simpatia da equipe que disponibilizou o material para analisar e fazer cópias quando necessário. O estabelecimento desta relação com a equipe da COOP facilitou o acesso aos conselheiros.

Considerando que a minha preocupação era analisar a atuação do CONSE como um instrumento de governança local e, conseqüentemente, de controle social, resolvi ir além da

Daf por diante, disciplinei a minha chegada às reuniões. Chegava sempre antes dos conselheiros, isso me possibilitou conversas interessantes com eles sobre o processo de participação e sua atuação em outros espaços de lutas.

Uma atitude de praxe era sentar ao lado de pessoas diferentes a cada reunião, ao invés de observá-los de longe. Ouvi muitas conversas paralelas às colocações dos membros do Executivo que coordenam as reuniões. Essas conversas eram sempre críticas ao que estava sendo colocado em público. Dessa forma, observei que aqueles que ficavam calados, sem fazer intervenções, apesar disso, estavam a par de todo o processo e das discussões.

Outra atitude que facilitou a minha aproximação foi a participação em eventos extras ao processo do OP, tais como: eventos promovidos pelo CENTRAC; plenária estadual de discussão do PPA, e o Seminário Nacional de Experiências de OP, realizado em São Luís-MA no período de 17 a 20 de junho de 2003.

Aos poucos, a partir de cada conversa, os vínculos foram sendo criados entre nós. E fui deixando de ser “estrangeira” e me tornando conhecida entre eles como a “menina da universidade”.

No primeiro ano da pesquisa (2002) acompanhei quatro plenárias temáticas (Habitação, Saúde, Geração de Emprego e Renda, e Criança e Adolescente), a solenidade de instauração dos fóruns de delegados regionais e temáticos. Na mesma ocasião, ocorreram a eleição e a posse dos novos conselheiros, as quais também acompanhei. Participei também de duas reuniões do fórum da criança e adolescente, de uma reunião do CONSE e da Conferência Municipal do OP.

Em 2003, tive oportunidade de participar da abertura do processo do OP, em fevereiro, com a realização da Conferência Municipal de prestação de contas do ano anterior. Em seguida, acompanhei a capacitação promovida pela COOP para colaboradores do processo do OP. Além disso, participei de três conferências regionais (regiões I, III e V), de

cinco reuniões do CONSE, de uma reunião do fórum da criança e do adolescente, da Conferência Municipal e da plenária de avaliação e confraternização do OP.

A participação no processo do OP fez-me refletir sobre o papel do pesquisador, sua inserção, e, porque não dizer, seu “mergulho” no mundo pesquisado. Por isso, espero ser capaz de decodificar os resultados desta pesquisa. Neste sentido, me apoio na assertiva de que “nunca somos testemunhas objetivos observando objetos, e sim sujeitos observando outros sujeitos” (Laplantine, 1988:169-170).

Com isso, quero dizer que a relação estabelecida entre os participantes da pesquisa (pesquisador e sujeitos da pesquisa) foi uma relação intersubjetiva. Corroborando, assim, o que afirmou Lévi-Strauss: “nossa ciência chegou à maturidade no dia em que o homem ocidental começou a compreender que não se compreenderia jamais, enquanto na face da terra uma única raça ou um único povo fosse tratado por ele como objeto” (Lévi-Strauss, 1976:39).

*A priori*, tinha a intenção de trabalhar com o universo do OP - incluindo conselheiros, delegados, ex-conselheiros, representantes do Legislativo e do Executivo -, o que, mais tarde, se tornou inviável, tendo em vista a complexidade do processo do OP e o grande número de participantes.

Em decorrência disso, optei pelos conselheiros que estão inseridos no processo desde a criação do OP (1997), os conselheiros advindos dos fóruns de delegados temáticos, os representantes dos vereadores e os representantes do Executivo. Dessa forma, esses conselheiros constituem-se em “informantes qualificados”, sem desmerecer os demais participantes do processo.

A partir da nossa inserção neste processo e do acompanhamento direto da atuação dos conselheiros, percebemos que a pesquisa é uma construção e não pode ser apreendida como algo fechado, pois a relação entre a teoria e a experiência empírica está sendo, constantemente, influenciada pela lógica de que “o nativo, qualquer que seja sua aparência,

tem razões que a nossa teoria pode desconhecer e - freqüentemente - desconhece” (DaMatta, 1981:150). Por isso, o processo de construção do conhecimento é como uma “caixa de surpresas”, e, a cada dia no campo, eu estava propensa a uma nova descoberta.

### 3.2.1. Os caminhos metodológicos

Na pesquisa, foi priorizada a *observação participante* (Cardoso, 1986) através do monitoramento do processo do OP, o que permitiu o contato direto com os atores sociais envolvidos na pesquisa e possibilitou uma ruptura da relação de exterioridade entre o investigador e os sujeitos da pesquisa.

Acredito que esta técnica foi de suma importância na busca de respostas às questões de pesquisa, além de me permitir “viver entre os nativos” (Malinowski, 1984) e presenciar alegrias e tristezas, lutas e conquistas, brigas e acordos, sorrisos e lágrimas. No entanto, procurei ter o “cuidado de não cair na armadilha de transformar a observação participante em participação observante, ou seja, de cair num abismo, de um lado a neutralidade e do outro a subjetividade” (Cardoso, 1986:95).

A utilização da *pesquisa documental* como recurso metodológico fez-se necessária, pois OP de Campina Grande, apesar de ser uma prática política recente, já conta com arquivos: atas das reuniões ordinárias, planilhas de prioridades por região e por temática, grade de carências, Regulamento Geral do OP, Regimento Interno do CONSE e Relatórios de Demandas. Todo esse acervo de documentos foi relevante na análise final, sem contar com outros documentos que foram aparecendo no decorrer do trabalho.

O registro das informações foi feito através de anotações no caderno de campo e no diário de campo.

Foram realizadas 17 (dezessete) entrevistas com conselheiros do OP entre dezembro de 2003 e março de 2004, sendo três representantes do Governo, um do Legislativo e treze da sociedade civil. Com a realização destas entrevistas, pretendia dar “voz” aos sujeitos como forma de aprofundar questões que foram identificadas no momento da observação e da leitura prévia da documentação catalogada. Tomando essas questões como relevantes, construí o roteiro de entrevista que me auxiliou nessa tarefa (cf. anexo VIII).

As entrevistas evidenciaram fatos e informações que possibilitaram o delineamento do perfil sociológico dos conselheiros do OP, bem como o perfil institucional do CONSE, o que se tornou possível mediante a análise minuciosa dos documentos e da dinâmica de funcionamento do CONSE.

A partir das técnicas utilizadas, peculiares ao trabalho de campo antropológico, privilegiou-se a análise qualitativa da atuação dos conselheiros do OP de Campina Grande, o que não exclui o uso de dados quantitativos, visto que o processo do OP, por tratar de recursos financeiros, vai exigir uma abordagem diferenciada capaz de mesclar, numa mesma análise, dados qualitativos e quantitativos.

A fase de sistematização dos dados me levou à análise do conjunto de informações acumuladas no trabalho de campo. Fizemos uso da *análise de conteúdo* das falas dos sujeitos da pesquisa, entendendo como *análise de conteúdo* o “conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (Bardin, 1970:38). Com isso, procurei desvendar o conteúdo subjacente ao que está sendo manifestado, sem excluir as informações estatísticas.

### 3.3. Notas sobre a participação

A participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões faz parte da discussão da democracia participativa. O OP aparece, atualmente, como um dos espaços privilegiados de materialização da democracia participativa.

Nas instâncias do OP, os cidadãos participam das decisões, ora diretamente em reuniões preparatórias nos bairros e plenárias temáticas, ora através da representação por delegação em fóruns de delegados regionais e temáticos, conferências municipais e CONSE. Há, pois, no processo, a convivência de elementos da democracia representativa e da democracia participativa.

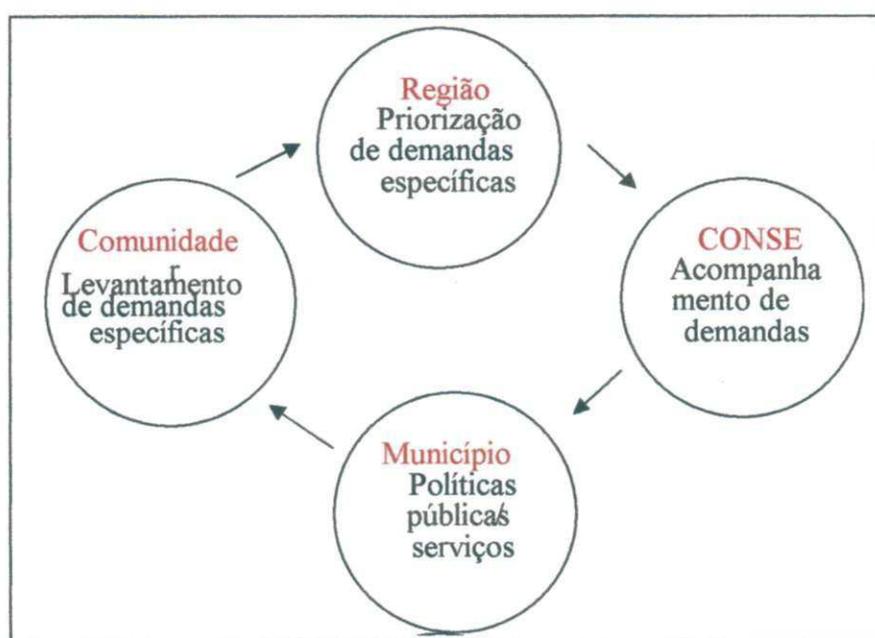
Historicamente, a participação tem assumido conotações diversas. Por um lado, ela é exaltada como a possibilidade de reparar os desmandos provocados pela democracia representativa, principalmente pela crise da representatividade política; por outro lado, é considerada a grande vilã da democracia e encontra fundamentação nas desvantagens e limitações que representa.

De fato, não existe um sentido único e acabado de participação, mas a meu ver existem várias concepções, muitas vezes divergentes entre si. Aqui, a partir da observação da realidade em questão, resolvi delinear duas delas: “a participação ideal” e “a participação real”. A escolha por estas duas concepções não se deu aleatoriamente, mas a partir das entrevistas e das conversas com conselheiros e delegados.

Para tanto, pensamos em uma representação esquemática da dinâmica que correspondesse à noção de participação ideal que pretendemos trabalhar. Esta representação parte da comunidade através da identificação dos problemas sociais; em seguida, a participação ganha uma dimensão regional, momento em que as demandas são priorizadas e hierarquizadas. No CONSE, a participação assume um papel de grande relevância, pois

acontece o acompanhamento da execução dessas demandas que, logo depois, no nível da administração municipal, serão transformadas em políticas públicas e serviços que retornam à comunidade, completando-se, assim, o ciclo da participação ideal. Dessa forma, a participação ideal proporciona uma melhoria nas condições de vida da população e tende a aumentar o número de participantes pelo fato da efetividade dessa participação. Como podemos observar na figura abaixo:

**Figura 4: Dinâmica da participação ideal no OP-CG**



Caso essa seqüência seja respeitada, no processo de participação do OP instaura-se um “círculo virtuoso” (Putnam, 1996) através da emergência de uma nova cultura política pautada na eficiência e na eficácia, isto é, uma cultura que produz resultados positivos.

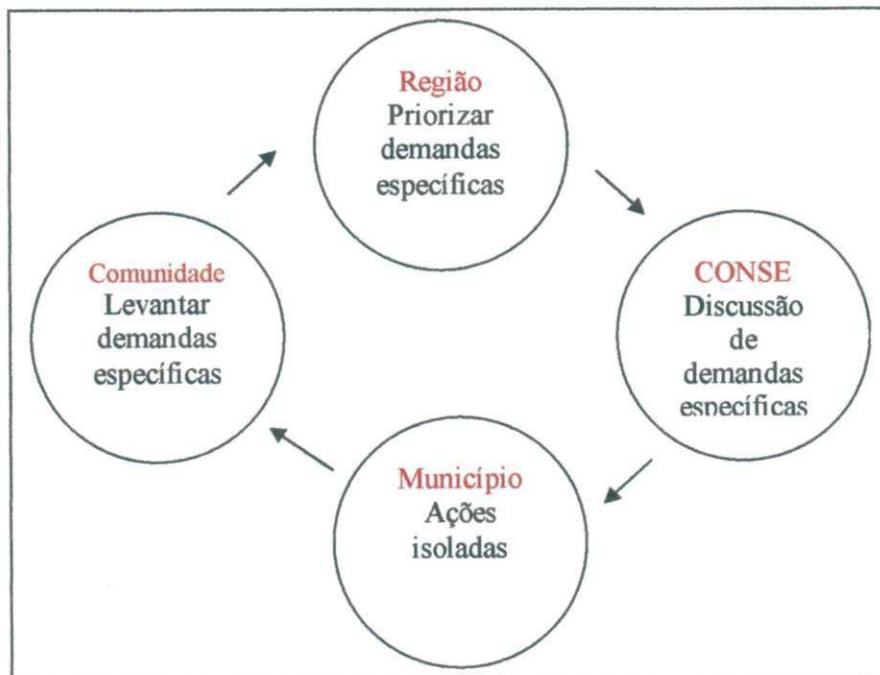
Dessa forma, o CONSE precisa ser capaz de transformar as demandas sociais em resultados concretos para a população, através da observância das leis orçamentárias, no sentido de revertê-las em melhoria das condições de vida de boa parte da população. Para tanto, é necessário que a participação cidadã seja fortalecida nos vários espaços possíveis de construção de uma dinâmica que privilegie a disputa de idéias (Bava, 2000:88; Teixeira,

2000:108). Enfim, o CONSE deve ir além da identificação de problemas e apresentar-se como um espaço eficaz para solucioná-los.

O cumprimento das demandas em tempo hábil por parte dos governos irá fortalecer os laços de confiabilidade entre os atores envolvidos no processo de participação – representantes das comunidades e representantes do governo municipal. Com isso, almeja-se a possibilidade de sustentação ao círculo virtuoso da participação cidadã, através da continuidade das ações e do respeito às demandas comunitárias.

A outra face da participação que propomos analisar é a participação real, aquela que acontece no processo de participação do OP de Campina Grande. A figura abaixo apresenta a seqüência da participação real, que está estruturada a partir da mesma base que a participação ideal. No entanto, as demandas específicas persistem durante todo o processo, havendo, assim, uma dificuldade administrativa de superação dessas demandas.

**Figura 5: Dinâmica da participação real no OP-CG**



Sendo assim, a participação cidadã no CONSE reflete as inúmeras dificuldades da consolidação de uma nova cultura, pois o conselho não consegue ultrapassar o nível da

discussão de demandas específicas. Nesse sentido, ocorre o inverso da participação ideal, ou seja, devido à incapacidade de ruptura da cultura política tradicional, instaura-se um “círculo vicioso” da participação. Entendemos, como “círculo vicioso” da participação, a ineficiência no atendimento das demandas.

Nesse sentido, o caminho percorrido pela participação está permeado de relações pessoais entre os membros das comunidades e o governo, e as demandas específicas reaparecem durante todo o processo de participação, ou seja, existe uma dificuldade de superação das demandas específicas, tanto por parte dos participantes do OP, que retomam a todo tempo as reivindicações iniciais, quanto por parte do governo que, ao invés de implementar políticas públicas universais, adota uma outra política em que as ações governamentais atendem aos pedidos de vereadores, de representantes das entidades comunitárias e de outros grupos políticos com interesses no município.

Dessa forma, a cultura política “tradicional”, apesar de todos os avanços, ainda encontra espaço no município mesmo com a mudança de governo. Em 2002, a condução da prefeitura de Campina Grande, foi assumida pelo PT e, mesmo assim, as práticas políticas “clientelistas” continuam permeando as relações entre secretários municipais e representantes das comunidades.

As duas formas de participação identificadas acima apresentam uma ligação muito forte e não podemos afirmar com certeza o ponto no qual a participação ideal é travada. No entanto, existe um interstício entre a participação ideal e a participação real que é a possibilidade de construção de alternativas democráticas e de reforço às gestões participativas, mesmo com todos os entraves postos à participação. Esse é um processo lento e árduo.

Um bom governo democrático não só considera as demandas de seus cidadãos, mas também age com eficácia em relação a tais demandas. A partir dessa assertiva, procuramos

aferir graus de desempenho institucional ao conselho municipal do OP de Campina Grande, considerando que este é uma instituição recebedora de demandas sociais e, conseqüentemente, responsável pelo acompanhamento do seu atendimento.

#### **4. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMPINA GRANDE: ressonâncias e transformações**

“Mais do que repartir ilusões o OP compartilha responsabilidades”.

Cássio Cunha Lima (ex-prefeito de Campina Grande)

##### **4.1. Histórico e organização do orçamento participativo de Campina Grande**

A participação da população nos processos decisórios no município de Campina Grande teve início com as discussões para a elaboração da Lei Orgânica Municipal (LOM). Ao longo das duas últimas décadas, o processo de participação estruturou-se através de três etapas: a elaboração da LOM e do Plano Diretor de Investimentos; a realização de Audiências Públicas promovidas pela Câmara Municipal para discussão das Leis Orçamentárias; e a implementação de programas governamentais (Programa Prefeitura na Comunidade – PPC e o OP).

A LOM foi aprovada pela Câmara Municipal no dia 05 de abril de 1990 com o objetivo de consolidar e fortalecer, democraticamente, o Município, apoiando-se nos mesmos princípios que regem a CF: liberdade, justiça, fraternidade, pluralismo, organização, participação popular e, principalmente, defesa das instituições democráticas.

De fato, a LOM conseguiu assegurar os direitos fundamentais previamente garantidos pela Constituição Federal e deu margem à abertura de espaços democráticos de participação da sociedade civil na gestão dos recursos e das políticas públicas.

Nesse sentido, as Audiências Públicas realizaram-se pela primeira vez em Campina Grande no ano de 1993 com a proposta de discussão da LOA, por iniciativa do vereador Márcio Rocha, do Partido Comunista do Brasil (PC do B), a partir da observância de uma

cláusula do Regimento Interno da Câmara Municipal. Estas audiências contaram, e ainda contam, com a participação da população, mas são de iniciativa do Legislativo Municipal.

Os dois programas governamentais (PPC e o OP) que pretendiam incentivar a participação popular, foram de iniciativa do Executivo Municipal. Assim, o PPC<sup>8</sup> (1993/94) tinha como objetivo apresentar as demandas da sociedade no que se referia aos investimentos e aos serviços, e não se preocupava com o conjunto das matérias orçamentárias. Já o OP caracteriza-se pela discussão das Leis Orçamentárias.

O propósito do PPC era articular interesses da sociedade civil com interesses governamentais, pois “a população é chamada a buscar, junto com o governo, as soluções de médio e longo prazo para os bairros e distritos do município” (Campina Grande, 1994:3).

Este programa teve duração de dois anos e as razões para a sua interrupção são de ordem política, principalmente, pela ausência de uma tradição política de participação no município (cf. Araújo, 2000:95). Segundo Machado (2001), outras razões foram responsáveis pela não perseverança do PPC, tais como: a limitação dos recursos financeiros; a fragilidade institucional dos mecanismos e instrumentos para sua execução; e um sentimento de desconfiança por parte do grupo político que elegeu Félix Araújo Filho.

Em 1997, a gestão municipal, através da implantação do OP, retoma a proposta de participação da população na discussão das Leis Orçamentárias em sintonia com muitas outras experiências de controle social sobre os recursos públicos.

Nesse sentido, a organização da sociedade civil, nos mais variados espaços comunitários ou não, foi favorável à implementação de práticas participativas no município, como foi o caso do OP.

O município de Campina Grande possui um leque de organizações sociais – a União Campinense de Equipes Sociais (UCES), 27 (vinte e sete) Sociedades de Amigos de Bairros –

---

<sup>8</sup> O Programa Prefeitura na Comunidade, implantado pelo ex-prefeito Félix Araújo Filho, do PMDB, foi inspirado na experiência do Programa Prefeitura nos Bairros adotada pela Prefeitura de Recife (1986/89) na tentativa de suscitar a participação da população na administração municipal.

SABs filiadas à UCES –, 75 (setenta e cinco) Clubes de Mães, sendo 41 (quarenta e um) registrados e 34 (trinta e quatro) não-registrados, 9 (nove) associações de moradores/comunitárias filiadas à UCES, 5 (cinco) associações com objetivos outros, também filiadas à UCES, sindicatos, movimentos sociais, ONGs, além de 26 (vinte e seis) conselhos, dos quais 22 (vinte e dois) foram criados pela LOM. Algumas dessas organizações surgiram mediante a luta da sociedade civil para garantir os direitos constitucionais, enquanto outros foram “incentivados” direta ou indiretamente pelos grupos políticos que governam a cidade ou mesmo por grupos de oposição.

A UCES congrega as associações comunitárias e profissionais, bem como as SABs com atuação no município, procurando, sempre que possível, mediar as relações entre o governo e as lideranças das entidades a ela filiadas.

Não restam dúvidas de que as organizações comunitárias serviram de base para a realização do PPC que antecedeu o OP e, posteriormente, vão, novamente, ser chamadas a opinar como principais partícipes das tomadas de decisões na definição dos recursos públicos e de sua aplicabilidade junto às comunidades, uma vez que, a maioria dos participantes do OP vem dessas entidades.

No entanto, a primeira proposta de gestão pública respaldada na participação de entidades comunitárias em Campina Grande não foi bem-sucedida, pois o PPC não conseguiu consolidar-se como uma ação de governo.

Desse modo, a proximidade estabelecida entre o governo e as entidades comunitárias pelo PPC prevaleceu também quando da implementação do OP. Assim, mudou-se a perspectiva da participação, mas os atores sociais continuaram os mesmos.

Como podemos observar, no município de Campina Grande, mesmo com toda a tradição associativa existente, as ações do governo nem sempre são reflexos da participação

da comunidade. A comunidade decide sobre as demandas sociais, mas coexistem formas paralelas de resolução de problemas no município.

Na ocasião de uma reunião do CONSE, uma conselheira (presidente de uma SAB) nos confidenciou que fica desestimulada para participar do processo do OP, porque, muitas vezes, os problemas são resolvidos através da intervenção direta de determinados políticos. Segundo ela, tais políticos, na qualidade de padrinhos das associações, SABs e clubes de mães, financiam a documentação necessária à regulamentação dessas entidades, bem como “ajudam” a resolver problemas surgidos nessas comunidades, porém, em troca disso, os líderes comunitários precisam incentivar a comunidade para manter o apoio a esses políticos quando necessário.

Ao passo que os conselheiros gastam tempo tomando decisões e acompanhando as demandas em seu percurso para a execução, a prefeitura atende aos pedidos particulares de vereadores e/ou políticos de influência no município, desconsiderando, assim, todo o processo de participação por parte dos conselheiros e delegados.

De fato, o processo de elaboração do orçamento leva um ano, parte da comunidade, cujas necessidades são identificadas, passa pelas regiões e temáticas, chega à conferência municipal, até este momento a participação da população é primordial – as sugestões apresentadas nesse processo servirão para a formulação da proposta orçamentária do ano seguinte que será encaminhada para apreciação e votação na Câmara Municipal.

No entanto, o processo não volta no mesmo sentido e com a mesma duração. Ora, se o orçamento é anual, precisaria ser efetuado da maneira que foi prevista com a participação dos cidadãos a cada ano. Porém, existem demandas que foram priorizadas há alguns anos e ainda não foram atendidas. O que acontece com o recurso destinado, em lei, para a execução dessa demanda? Certamente, não é devolvido aos cofres públicos nacionais e, sim, utilizado

para a realização de obras que não estavam entre as priorizadas para aquele ano, mas que, para atender a um pedido de um determinado vereador, são executadas pelo governo.

Como podemos observar, a participação dos cidadãos nos processos decisórios em Campina Grande encontra-se permeada de práticas características de um modo de fazer política que já devia ter sido totalmente superado. Dessa forma, articulam-se relações políticas ainda mediadas pelo favor e propícias às continuidades políticas com uma vasta tradição associativa que privilegia a participação de diversos segmentos sociais.

Mediante a articulação entre os elementos formadores do poder local e da cultura cívica no município de Campina Grande, o OP aparece como um instrumento que pretende otimizar a participação cidadã e modificar, na medida do possível, as redes de relações que ao invés de promover mudanças, terminam por privilegiar continuísmos políticos.

O OP foi criado em Campina Grande, através do Decreto Municipal nº 2.621 de 09 de junho de 1997, pelo então prefeito Cássio Cunha Lima do PMDB, que, mais tarde, fez uma aliança política com alguns partidos de esquerda, principalmente com o PT.

O OP de Campina Grande é um instrumento de democratização da gestão pública local, seus objetivos perpassam os princípios da democracia participativa, caracterizando-se como prática de participação cidadã e de aprendizagem institucional. São eles:

“Instituir um espaço público deliberativo e transparente, com regras democráticas de discussão e definição das prioridades para aplicação dos recursos públicos do município; incrementar a participação dos diferentes segmentos da sociedade no processo de discussão, decisão e acompanhamento do PPA, da LDO e do Orçamento; assegurar a participação da comunidade na elaboração da política tributária e de arrecadação do município e na definição do custeio da máquina pública; reforçar as exigências de responsabilização do poder público na prestação de contas de suas atividades e da utilização dos recursos públicos; proporcionar um aprendizado de co-responsabilidade pelas questões do município e uma educação para o exercício da autonomia e da solidariedade entre os atores no processo; e criar as condições para a garantia da plena inclusão social a todos os habitantes do Município” (Campina Grande, 2002: 1-2).

Dessa forma, o decreto de criação do OP de Campina Grande ressalta, como um dos princípios de seu governo, a gestão participativa, democrática e compartilhada e enfatiza que "a participação da comunidade na elaboração e controle das matérias orçamentárias é de fundamental importância para o êxito dos programas desenvolvidos junto à comunidade" (Campina Grande, 2002:1).

O OP de Campina Grande procura guiar-se pelos mesmos critérios adotados por outras experiências desenvolvidas no país, quais sejam: todos os cidadãos com mais de dezesseis anos e moradores da região ou do município, no caso das plenárias temáticas, têm o direito de participar, sendo que os representantes de entidades da sociedade civil não têm prerrogativas especiais; mesmo assim, sabe-se que esses se destacam no processo; e a participação ocorre a partir da combinação das regras da democracia representativa e da democracia participativa.

De acordo com Araújo (2000), o processo do OP de Campina Grande, nos primeiros anos (1997-2000), apresentou alguns problemas que tiveram implicações diretas na participação da população nas diversas instâncias:

**Tabela 1: Problemas do OPCG e suas implicações**

<b>PROBLEMAS</b>	<b>IMPLICAÇÕES</b>
Ausência dos secretários municipais nas reuniões.	Inexistência de debate político entre o governo e a população.
Falta de critério para apresentação das demandas.	Apresentação de um grande número de reivindicações.
Falta de clareza no processo de eleição de delegados.	Abandono do processo por parte dos delegados.
Intervenção de grupos políticos (vereadores) no processo.	Reforço às práticas clientelistas.
Falta de um diagnóstico municipal.	Dificuldade de planejamento e inexistência de uma grade de carência.
Ausência do Legislativo nos espaços de discussão.	Distanciamento entre vereadores e participantes do OP.
Apresentação de um grande número de emendas à LOA por parte do Legislativo (482 emendas – LOAs 98 e 99).	Tentativa de descaracterização do processo de participação.
Agrupamento de temas nas conferências	Redução do tempo e espaço disponíveis para

temáticas.	o embate político.
Desconsideração das prioridades e metas na LOA.	Impossibilidade de discussão dos recursos previstos para as secretarias.

Fonte: Araújo, 2000.

Aliado a estes problemas, emergiu um outro: a distância entre o que fora demandado pela comunidade e o que fora efetivamente executado pelo governo, pois, das 457 demandas de investimentos apresentadas nos anos 98 e 99, foram realizadas apenas 27 (vinte e sete) obras, o equivalente a 5,9% (cf. Araújo, 2000:119). Em consequência disso, houve uma retração da participação no processo do OP.

Apesar desse quadro problemático, foram identificados alguns avanços na construção da gestão pública em Campina Grande, tais como: a possibilidade de formação de uma cultura cidadã a partir da discussão dos recursos públicos; mais transparência nos atos da administração municipal através do acesso a informações e documentos que, até então, eram restritos ao governo; identificação do caráter político da lei do aumento do saber técnico dos representantes da sociedade; aumento da demanda por cursos de capacitação; e sinalização para a inversão de prioridades e para a democratização do poder local (cf. Araújo, 2000:119).

O OP, antes de ser decretado pelo governo municipal, entrou na pauta da Câmara Municipal por iniciativa da então vereadora Cozete Barbosa (PT), que apresentou um projeto de lei que instituía o OP no município, projeto este que foi derrotado pela bancada do governo que era maioria naquela casa. O governo municipal esperou o momento que achou mais propício para decretar o OP - prática pensada no seio do PT - como mecanismo de discussão dos recursos orçamentários. Um conselheiro opinou sobre este assunto:

“O OP foi criado no governo de Cássio, às vezes imagino que Cássio se beneficiou. Através disso, ele conseguiu fazer a composição política com o PT, que eles eram como água e óleo e entraram num processo de homogeneização. Ele se elegeu (para governador) em função disso, porque ele usou o governo participativo e isso em nível de Paraíba” (Daniel, representante da sociedade civil, 40 anos).

A aproximação entre essas duas forças políticas do município gerou no PT um clima de tensão, e uma parcela do partido não concordou com a política de coalizão instaurada no pleito eleitoral. A partir daí, tornou-se visível a divisão do partido em dois grupos: os que estavam a favor da aliança e os que mantinham uma posição contrária. Mesmo assim, todos acreditaram que, com a chegada de Cozete Barbosa ao governo, o OP iria melhorar consideravelmente:

“A grande expectativa na cidade, inclusive da parcela do partido que não havia concordado com a aliança, era que, com a chegada de Cozete Barbosa ao comando do governo esse orçamento fosse muito mais visto, mais forte e objeto para que houvesse uma maior mobilização. Mas a gente observou que infelizmente houve muitos desencontros da COOP e aconteceram muitas dificuldades” (Séfora, representante da sociedade civil, 53 anos).

A expectativa que se criou com relação à inserção de Cozete Barbosa no governo estava ligada à sua rica trajetória de defesa dos direitos dos trabalhadores como líder sindical e, posteriormente, como vereadora do PT (1997-2000). Além disso, a atual prefeita de Campina Grande participou da discussão do OP como representante da Câmara Municipal durante o seu mandato de vereadora e, neste ínterim, fez parte do CONSE e da Executiva do Conselho.

O afastamento do prefeito Cássio Cunha Lima para concorrer às eleições para governo do Estado em 2002 possibilitou que Cozete Barbosa assumisse a condução dos trabalhos da prefeitura. Com isso, o OP passa a ser gerenciado por uma administração petista, fato que gerou grande expectativa nos que participam do processo, considerando que o OP foi gestado no ideário do PT.

O fato da entrada do PT na condução do processo do OP não revelou uma mudança significativa na dinâmica de funcionamento do OP, a não ser do ponto de vista administrativo. A respeito de tal situação, explicita uma conselheira:

“A mudança foi mais administrativa. Primeiro, a mudança na redistribuição das regiões tentando colocar bairros mais próximos com as mesmas características sociais. Segundo, o OP passou a ser uma coordenadoria, isso, certamente, modifica a relação com os delegados e conselheiros e com a população, essa foi a mudança principal. E de metodologia de trabalho, foi a criação das conferências (plenárias) temáticas. A base é a mesma, tanto no governo de Cássio quanto agora, é dar importância à comunidade, isso é o mais importante, os outros são ajustes que fazem parte do aprendizado tanto da população como da gente do executivo. [...] A gente tem um governo de coalizão e é uma continuidade do mandato anterior, não houve uma mudança brusca de pensamento de governo, mas a mudança foi de aprendizado e de evolução” (Dalila, representante do Governo).

A expectativa de que, com a inserção de Cozete Barbosa no governo, haveria uma quebra de práticas políticas retrógradas, e, conseqüentemente, a ruptura com a cultura política clientelista, foi frustrada. Pois, ao contrário do que se esperava, houve uma continuidade das práticas políticas até então predominantes no governo, ou seja, o OP continuou sendo tratado como uma ação de governo e não como um projeto consolidado:

“Tem esse descompasso, não é uma marca de governo, é uma ação, é um programa e um programa enfrenta muita dificuldade inclusive porque outros órgãos (coordenação de assuntos políticos) foram criados para suplantar a sua função. Por um lado, você diz que realiza uma gestão democrática; por outro, você cria um órgão que centraliza, que atende, diretamente, uma espécie de retorno à cultura do cliente em detrimento do cidadão. Por que tenho que estar lá disputando uma hierarquia, se eu posso diretamente ter acesso àquele meu pleito, atendido por outra coordenação?” (Rute, representante do Governo, 42 anos).

Um dos elementos significativo no “novo” governo foi a reforma administrativa promovida pela prefeita. Nessa reforma, o OP passou a ser vinculado ao gabinete da prefeita e foi criada uma coordenadoria de Assuntos Políticos, com objetivos bem diferentes da proposta do OP. Essa nova coordenadoria funciona no mesmo prédio que a COOP com a finalidade de, sutilmente, “fortalecer” as entidades associativas do município, o que, como conseqüência, termina por fortalecer as práticas “assistencialistas” e “clientelistas” e ainda reforça a administração com as quais o OP pretendia romper.

“Contraditoriamente com a própria gestão petista o orçamento começou a ser canalizado nessa perspectiva de reforço da administração quando deveria ter exatamente instrumentos de controle pra mostrar que a interlocução de fato exista, que dialoga com cidadãos autônomos e não dialoga com clientes que lhe devem favor. Eu acho que o orçamento está tomando o rumo do completo silêncio, da completa ausência de dinâmica. Nesse sentido, pelo que eu pude acompanhar, tem um vazio, pode ser que eu esteja equivocada” (Rute, representante do Governo, 42 anos).

O discurso exposto acima sinaliza para problemas futuros do OP na cidade de Campina Grande, ao ressaltar que, ao invés de expandir a participação dos cidadãos nas instâncias do OP, trilha-se outras veredas que poderão conduzir ao fracasso.

Contudo, nos últimos anos, o OP de Campina Grande assumiu uma postura contraditória, pois, ao mesmo tempo em que foi criada uma coordenadoria específica para gerenciar o processo, em que são redimensionadas as regiões orçamentárias e inseridas as plenárias temáticas, que visam o aumento da participação da sociedade, há uma retração na condução do processo que é explicitada através da diminuição das reuniões dos fóruns de delegados, pela não realização de algumas plenárias temáticas e pela não renovação do conselho:

“As plenárias temáticas, que por sinal a de geração de emprego e renda não houve ainda (2003). Infelizmente por falta de informação e o orçamento ainda fraco, não funcionou, não houve plenária temática, o que mostra que ele não funcionou, não existem órgãos ligados, como era pra ter a AMDE, a SEPLAN e assim fazer com que essa temática ande” (Esdras, representante da sociedade civil, 45 anos).

Dessa forma, constatamos uma retração no processo do OP em 2003. Nesse sentido, a mudança na condução da coordenação apresenta-se como um agravante, pois a troca de coordenadoras ocorreu em pleno desenvolvimento da dinâmica de participação, provocando, assim, uma desorganização nas atividades do OP e, conseqüentemente, uma perda considerável no que se refere ao ciclo anual de acompanhamento das demandas. Como afirma um conselheiro:

“Este último ano (2003) foi o pior ano do OP até porque o peso vai ficando maior. No início dá pra se escutar que nós estamos no início do processo, nós estamos aprendendo. Só que já se passaram sete anos, já dá pra gente ter aprendido um bocado. É o momento de falhas simples não serem mais toleradas e, infelizmente, a gente continua tendo e eu diria que a gente está tendo com mais frequência, eu diria que o ano passado o OP foi muito deficitário, sem dúvida nenhuma, e eu espero, sinceramente, que esse ano seja um ano totalmente diferente para que não venha cair no descrédito ou tenha que mudar ou estender essa questão do OP” (Neemias, representante da sociedade civil, 38 anos).

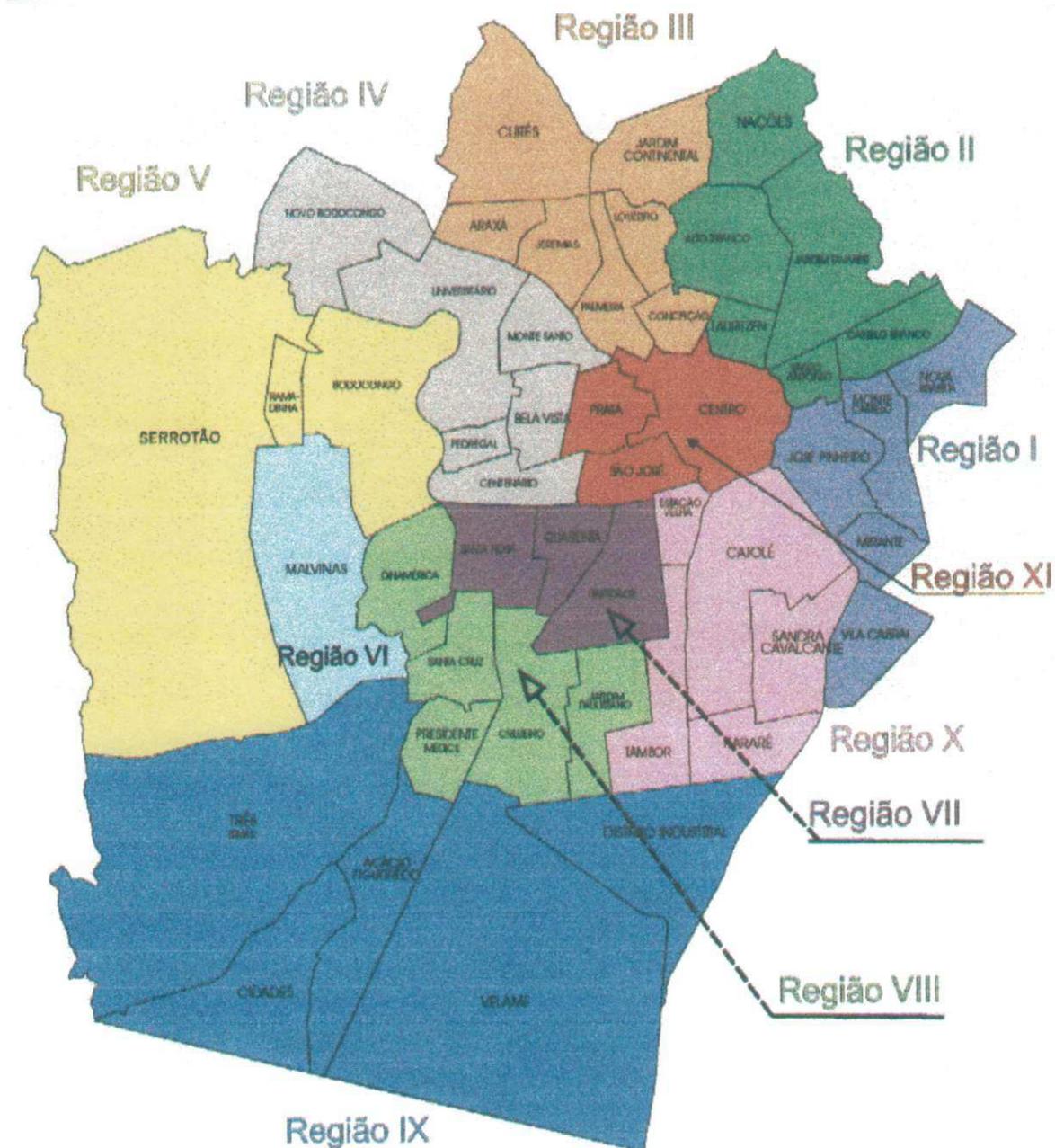
Segundo o depoimento acima, o tempo de vida do OP (sete anos) requer um certo aprendizado dos sujeitos envolvidos, não se admitindo mais tantas falhas. No entanto, o desejo do conselheiro de ascendência do OP no futuro ainda é fato incerto, visto que, no corrente ano (2004), o processo encontra-se com dificuldades ainda mais gritantes que no ano passado. O motivo destas dificuldades está no não cumprimento das demandas, o que termina por desencadear uma série de outros problemas.

A divisão geográfica adotada pela prefeitura de Campina Grande para desenvolver o projeto do OP foi a mesma utilizada pela Secretaria de Saúde para a sistematização dos distritos sanitários. O processo iniciado em 1997 para discutir a LOA de 1998 desenvolveu-se a partir de sete regiões orçamentárias. Mais tarde, em 2002, a estrutura geográfica sofreu uma mudança e as regiões foram redimensionadas com base nos critérios de proximidade geográfica, equilíbrio de densidade populacional entre as regiões e identidade sócio-política e cultural. Como podemos conferir na figura 6.

Essa nova estrutura conta com doze regiões orçamentárias. Tal mudança teve como objetivo dar respostas aos anseios dos participantes do processo que exigiam a criação e ampliação das formas de participação da população no processo.

A atual estruturação das regiões orçamentárias apresenta uma especificidade com relação à região XII, composta pelos distritos. Cada distrito assume caráter de região e, em cada um deles, devido à necessidade de considerar as diferenças e distâncias acentuadas entre eles.

**Figura 6: Mapa das regiões orçamentárias**



**POPULAÇÃO**

<b>Região I – 37.991</b>	<b>Região VII – 34.462</b>
<b>Região II – 21.188</b>	<b>Região VIII – 33.659</b>
<b>Região III – 28.002</b>	<b>Região IX – 27.826</b>
<b>Região IV – 36.223</b>	<b>Região X – 35.377</b>
<b>Região V – 21.836</b>	<b>Região XI – 15.423</b>
<b>Região VI – 36.457</b>	<b>Região XII – Distritos</b>

No geral, a estrutura de participação do OP de Campina Grande é formada por três instâncias mediadoras da relação entre Poder Executivo e os moradores da cidade: (1) unidades administrativas e órgãos internos, esses têm a função de gerenciar o processo técnico-político da discussão orçamentária com os moradores; (2) instâncias comunitárias, autônomas em relação à administração municipal (SAB, Clubes de Mães, movimentos sociais, ONGs, associações comunitárias e outras associações); e (3) instâncias institucionais permanentes de participação comunitária (CONSE, assembleias regionais, plenárias temáticas, fórum regional e temático, conferência municipal). Como podemos observar na tabela a seguir.

**Tabela 2: Estrutura Funcional do OP em Campina Grande**

<b>Instâncias de Administração Municipal</b>	Prefeitura, Secretarias Municipais, COOP e Câmara de Vereadores
<b>Instâncias Institucionais de Participação</b>	CONSE (Secretaria Executiva), Plenárias Temáticas, Conferências Regionais e Municipal e Fóruns de Delegados Regionais e Temáticos
<b>Instâncias Comunitárias</b>	Movimentos sociais, ONGs, Clubes de Mães, SABs, Associações Comunitárias e outras associações

Fonte: Coordenadoria do OP - CG.

A estrutura do processo de condução e participação da implementação do OP divide-se em estrutura do governo e estrutura da comunidade. Na estrutura do governo, encontra-se a COOP, órgão atualmente subordinado ao gabinete da prefeita, cujas principais atribuições são estas:

“Coordenar a discussão na elaboração dos instrumentos de planejamento e o processo de participação popular na elaboração das leis orçamentárias; acompanhar a execução de todas as etapas do processo de discussão e definição das prioridades orçamentárias do município; organizar, gerar, sistematizar, acompanhar e divulgar as informações necessárias ao andamento dos trabalhos; estabelecer a articulação permanente entre os órgãos do governo e as instâncias de participação da comunidade; definir, com o CONSE, o calendário, a metodologia e a dinâmica das plenárias públicas de discussão e definição das prioridades orçamentárias do município; preparar e distribuir o material padronizado para a realização das plenárias públicas” (Campina Grande, 2002).

A metodologia adotada no processo do OP privilegia duas etapas que se completam num ciclo anual. A primeira tem início no mês de fevereiro, com convocação da comunidade para participar das atividades do OP, começando pela discussão de problemas/necessidades que serão, posteriormente, transformados em demandas coletivas.

A primeira atividade do ano é a realização da conferência municipal de prestação de contas, momento em que o Executivo, através de seus órgãos competentes, apresenta as possibilidades e limites da aplicação dos recursos, tomando como base o Plano de Investimentos do município. Embora o Regulamento Geral do OP garanta a realização de conferências regionais de prestação de contas, o que tem sido priorizado é a realização da prestação de contas em conferência municipal.

Em seguida, acontecem reuniões preparatórias nos bairros e distritos, e também são realizadas plenárias temáticas para a discussão de prioridades e definição de metas para o município. Estas reuniões e plenárias objetivam sensibilizar a comunidade sobre a importância do OP; apresentar e esclarecer a metodologia do processo; e indicar eixos principais para inclusão na LDO.

As conferências regionais e plenárias temáticas abrem a segunda rodada do processo que tem como atividade principal a discussão da LOA, definir as prioridades regionais, eleger os membros do fórum de delegados e elencar demandas da comunidade para a referida região. Além disso, são instaurados nesse ínterim os fóruns de delegados e em seguida é renovado o conselho. A conferência municipal completa o ciclo anual com a priorização das demandas por regiões e por bairros. Podemos observar, no organograma a seguir, a dinâmica de participação no OP de Campina Grande.

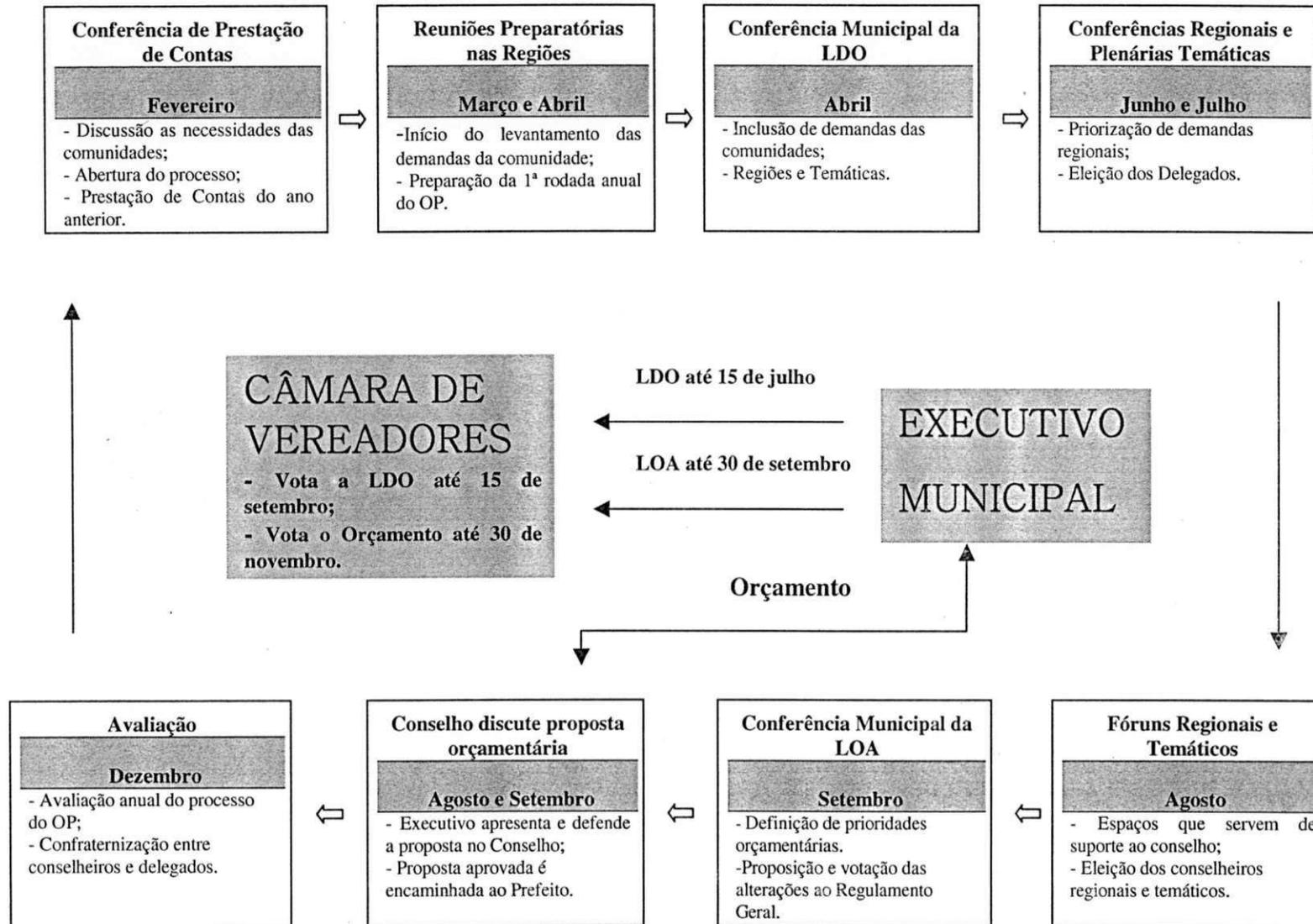


Figura 7: Processo do OP de Campina Grande

A dinâmica do processo de participação é a mesma em todas as instâncias: inicialmente a equipe de secretários da prefeitura apresenta suas propostas; em seguida, os conselheiros e delegados fazem as suas intervenções. Nesse sentido, após o levantamento das demandas pela comunidade, são hierarquizadas prioridades para o município.

A metodologia das reuniões do OP tem sido uma grande preocupação da equipe que coordena o processo, pois, normalmente, as plenárias são cansativas e isso provoca um esvaziamento dos participantes nos momentos mais importantes de tomadas de decisões e nas votações que acontecem sempre no final das plenárias. Atualmente, foi retomada a comissão de metodologia do CONSE, exatamente para repensar a metodologia aplicada às plenárias e tentar propor uma metodologia menos cansativa que consiga “segurar” os participantes até o final das plenárias.

De fato, existe uma distância entre o número de inscritos nas conferências e plenárias do OP e os que permanecem até o momento das votações. Por exemplo, a plenária da criança e do adolescente, realizada em 2002, inscreveu 275 participantes, mas, no momento da eleição dos delegados, estavam presentes apenas 20 (vinte) pessoas. Esta é uma questão preocupante, pois a escolha dos delegados é proporcional ao número de inscritos nessas plenárias e não ao número de presentes até o final delas, o que dificulta muito o processo de escolha. Dessa forma, muitas vezes não há votação e todos aqueles que permanecem até o final saem como delegados.

Após a nova estruturação das regiões, de acordo com as informações impressas no documento “O Perfil dos Delegados Participantes do Processo do OP no ano de 2002” (Campina Grande, 2002), houve um aumento significativo da participação no processo. Ao todo, foram realizadas 32 (trinta e duas) conferências regionais, nas quais foram contabilizados 2.285 participantes, e houve também 5 (cinco) plenárias temáticas. Foram eleitos 166 delegados regionais, 60 delegados temáticos e 73 (setenta e três) conselheiros.

Esse ritmo de atividades não se repetiu em sua totalidade no exercício de 2003. As reuniões de sensibilização nas comunidades, também conhecidas como plenárias de bairros, decaíram de 32 (trinta e duas) para 28 (vinte e oito), as quais foram realizadas nos meses de março e abril como uma preparação para a conferência municipal da LDO. A participação da população dos bairros nestas plenárias contou com 1.035 pessoas, o que revelou um declínio com relação ao ano anterior. Neste processo, não houve a eleição dos delegados em todas as regiões e plenárias temáticas.

Na continuidade do processo de participação, nem todas as conferências regionais elegeram delegados, por esta razão a maioria dos delegados do ano anterior foi remanejada para o ano de 2003. Notamos uma diminuição das plenárias temáticas. Das 5 (cinco) realizadas em 2002, apenas a plenária da cultura aconteceu em 2003, pois a discussão da saúde foi “contemplada” na conferência municipal de saúde; e as temáticas de criança e adolescente, geração de emprego e renda, e habitação não foram discutidas. Entretanto, foram acrescentadas duas temáticas novas: Mulher e Meio Rural.

Por conta da não realização de algumas temáticas e de outros problemas administrativos ocorridos em 2003, a exemplo da mudança de coordenação, os fóruns de delegados regionais e temáticos não foram instaurados nesse ano, e, conseqüentemente, não foram eleitos os novos representantes para o conselho municipal do OP, permanecendo os mesmos conselheiros.

Em 2004, o processo foi aberto, após o período previsto, com a realização da conferência municipal de prestação de contas, o que provocou uma insatisfação nos conselheiros e delegados. De acordo com o CENTRAC, o processo começou de forma conturbada e a conferência da LDO 2005 aconteceu de maneira ilegítima, para tal afirmação o Informativo do CENTRAC (2004) apresenta alguns motivos:

“Não aconteceu a abertura do processo em fevereiro; a população não foi convidada para participar das plenárias de bairro, conferências regionais e plenárias temáticas; os delegados e conselheiros não foram devidamente mobilizados e não compareceram em número satisfatório; a conferência foi antecipada do dia 24 para as noites de 22 e 23 de abril sem qualquer divulgação nos veículos de comunicação; não houve *quorum* para legitimar a conferência; não houve representação de delegados de quatro regiões (II, III, IV e VI); e houve ausência de representação em 100% das temáticas” (CENTRAC, 2004).

A conferência municipal da LDO 2005 foi realizada em duas noites (22 e 23 de abril). Na primeira, havia 52 (cinquenta e dois) conselheiros e delegados e, na segunda, 29 (vinte e nove). A conferência foi realizada mesmo não havendo *quorum*. Na segunda noite, houve uma manifestação dos participantes para anulação da conferência, mas não surtiu muitos efeitos, embora tenha impedido que a conferência continuasse com um número tão reduzido de participantes. Essa situação desencadeou um manifesto dos conselheiros e delegados que foi entregue à prefeita (cf. anexo V).

#### **4.2. A participação cidadã: o caso do Conselho Municipal do Orçamento Participativo**

O Conselho do OP de Campina Grande é a instância de aconselhamento, proposição, deliberação e fiscalização das matérias relacionadas ao planejamento orçamentário do município. Nesse sentido, o CONSE tem as seguintes atribuições:

“Discutir e aprovar os critérios gerais para seleção das prioridades levantadas pela comunidade e para a repartição dos recursos de investimentos por região e temática; acompanhar a execução orçamentária e fiscalizar o cumprimento dos programas e obras prioritizadas pela comunidade, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas ou alterações no planejamento; acompanhar a tramitação e votação dos projetos de lei orçamentária na Câmara de Vereadores, com a tarefa de defender a aprovação das prioridades orçamentárias definidas pela comunidade; exercer a representação das instâncias de participação da comunidade perante os poderes constituídos; convocar extraordinariamente plenárias municipais de delegados, para discutir e deliberar sobre questões de relevância, pertinentes ao OP; definir com a COOP o calendário, a metodologia e a dinâmica das

plenárias públicas de discussão definição das prioridades orçamentárias do município” (Campina Grande, 2000).

Dessa forma, o conselho é o espaço privilegiado de participação onde os cidadãos discutem, estabelecem os critérios gerais para distribuição dos recursos orçamentários para o município e acompanham a execução das demandas priorizadas pela comunidade.

A secretaria executiva é uma instância formada no interior do conselho com a incumbência de coordenar-lhe os trabalhos, prestar-lhe suporte através do estabelecimento do calendário e da preparação da pauta das reuniões do conselho; divulgar as resoluções, instruções normativas e deliberações do conselho para o conjunto da população; cumprir as determinações do conselho e fazer o controle da frequência dos conselheiros nas reuniões.

Esta secretaria é composta por três conselheiros representantes das regiões, por um representante do Legislativo e pelo presidente do conselho (a coordenadora do OP). A escolha dos conselheiros para a secretaria executiva acontece na primeira reunião do conselho de cada ano, através do voto dos conselheiros titulares.

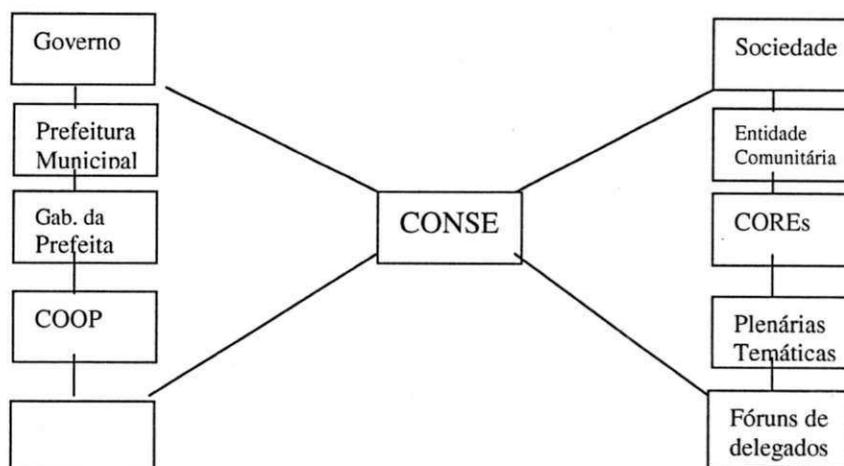
Aos conselheiros titulares é concedido o direito à voz e voto, com autonomia para tomar as decisões cabíveis ao bom funcionamento do processo do OP no município e ao melhoramento das condições de vida da população. Os suplentes têm direito à voz, mas não têm direito ao voto, exceto na ausência do titular.

O conselho funciona mediante a realização de sessões ordinárias mensais, abertas à comunidade e realizadas na primeira segunda-feira de cada mês, ou de sessões extraordinárias, quando necessárias. As reuniões só poderão ser iniciadas mediante *quorum*, ou seja, a presença da maioria simples (cinquenta por cento mais um), pois as decisões do conselho só serão válidas se respeitarem esse princípio.

Além disso, o CONSE é o espaço onde se encontram os atores do Estado e da sociedade e, conseqüentemente, neste espaço, ocorre a partilha do poder. Assim, o CONSE

pode ser considerado um instrumento no qual podemos observar o desempenho de todo o processo de participação no OP, pois ele é a instância permanente do OP.

**Figura 8: Demonstrativo da Relação Estado-Sociedade**



Como podemos visualizar na figura acima, de um lado, encontram-se as entidades formadoras do governo e, do outro, as instâncias de participação da sociedade. O CONSE funciona como um ponto de intersecção entre as duas esferas que, historicamente, foram colocadas em oposição.

Dessa forma, o CONSE possibilita a relativização da relação de dominação do Estado sobre a sociedade e apresenta a possibilidade de uma relação de complementaridade entre estas duas esferas. Neste processo, essa nova relação estabelecida entre o Estado e a sociedade resulta da atuação do CONSE.

#### **4.2.1. Origem, natureza e composição do conselho**

Dentre as instâncias de participação da comunidade no OP, está o conselho como um espaço de compartilhamento de poder e de monitoramento das ações de governo impetradas

pela sociedade civil nas instâncias que precedem o conselho. Nesse sentido, o CONSE originou-se a partir do mesmo decreto municipal que criou o OP.

Os conselheiros apresentam uma rica trajetória política nos mais variados espaços: associações comunitárias, SABs, pastorais sociais da Igreja Católica, ONGs, partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais, clubes de mães e conselhos gestores de políticas públicas. Assim, a atuação dos conselheiros em outros espaços contribui, diretamente, para a postura que esses assumem dentro do CONSE, ora adotando uma posição de independência e liberdade com relação ao governo, ora reafirmando as relações de proximidade com os grupos políticos hegemônicos da cidade.

Os conselheiros integrantes de entidades comunitárias que não estão ligadas aos grupos políticos que as apadrinham tende a apresentar uma postura crítica com relação ao processo do OP. Além disso, percebemos que, depois do rompimento da prefeita Cozete Barbosa com o governador do estado Cássio Cunha Lima, os ânimos ficaram mais agitados nas reuniões do conselho, e era visível a divisão de posições – uns defendiam o governo municipal; outros deixavam transparecer a adesão ao governo estadual.

O CONSE é um espaço complexo de participação cidadã devido à sua natureza como órgão consultivo de aconselhamento, análise, acompanhamento das matérias orçamentárias, devido ao seu poder de deliberação de suas próprias matérias, e à sua diversidade de temáticas norteadoras do processo de participação.

Com base no exposto, a dinâmica adotada pelo CONSE corresponde aos requisitos básicos para o bom desempenho de um conselho, no entanto, existe uma disparidade entre a proposta regimental do CONSE e a sua prática cotidiana.

O caráter deliberativo do conselho caracteriza a proposta de gestão pública compartilhada e de articulação entre a sociedade civil e o governo municipal (inclusive os representantes do Legislativo). Além disso, assumir caráter deliberativo na dinâmica de

funcionamento do conselho significa garantir a construção de formas privilegiadas de negociação e parceria entre a sociedade civil e o poder público.

No entanto, o que tem se instaurado no processo de participação é a distância entre as deliberações da comunidade e a efetividade dessas deliberações por parte do governo, pois o que se percebe é que o conselho tem o direito de deliberar sobre os mais variados temas, mas o Executivo não tem a obrigação de acatar essas deliberações que são (ou não) atendidas.

Assim sendo, a cada ano, a participação da população, através do OP, elabora propostas que são incluídas na LOA, mas, na hora da implementação, o governo poderá deslocar recursos de uma área para outra, desconsiderando a ordem de prioridades definida pela comunidade.

Desse modo, quando as demandas coletivas são desrespeitadas, o caráter deliberativo do conselho fica comprometido, e, conseqüentemente, o poder de decisão do conselho se fragiliza, conforme afirmação a seguir:

“O conselho não tem poder de decisão, ele apenas é um instrumento propositivo, mas quando chega no secretário é barrado, porque o secretário é do partido A, ligado a um vereador A e vai atender às emendas do vereador, às proposituras do vereador, mesmo sabendo e tendo conhecimento que aquela demanda do OP é de suma importância, é vital para a comunidade, ele não executa. Ele executa o que o vereador pediu porque os mantém no cargo. Esse é o problema: a gestão pública do município que poderia ser um instrumento compartilhado com o OP. Não é. Ela é gerada pelo executivo e de seus secretários atendendo aos vereadores e não às demandas da comunidade” (Amós, representante da sociedade civil, 48 anos).

O discurso dos conselheiros aponta para a idéia de que o caráter consultivo se sobressai no conselho, pois a dinâmica de funcionamento do conselho prima pela identificação de problemas e os transformam em demandas sociais. No entanto, persiste a dificuldade de acompanhamento da execução das demandas.

Outro sentido que está relacionado à natureza do CONSE é o fiscalizador. Tal conselho precisa estar atento às prestações de contas que nem sempre são disponibilizadas,

dificultando, assim, o controle social, ou seja, o ato em que a sociedade, através dos espaços de participação, controla as ações dos gestores municipais. Em alguns conselhos, a falta de transparência administrativa impossibilita o controle por parte dos conselheiros.

O planejamento aparece nas discussões dos conselhos como uma alternativa às velhas formas prontas e hierarquizadas de tomar decisões sobre as políticas públicas municipais. Assim, planejar é pensar ações possíveis e determinar prazos para a realização dessas ações.

O caráter planejador do OP é preocupante, pois não se planeja a totalidade dos recursos disponíveis para os investimentos do município. Assim, alguns projetos que passam pelo crivo do OP advêm do Governo Federal, restando ao OP decidir sobre os locais onde eles serão implementados.

O Programa Saúde na Família (PSF) é um bom exemplo disso, pois, nos últimos, anos esta tem sido a principal demanda Plenária da Temática Saúde. No entanto, cabe aos participantes do OP definir os bairros onde é urgente a implantação do PSF, já que este programa não pode abranger o município como um todo.

A composição do CONSE é a seguinte: três conselheiros titulares e três suplentes de cada região orçamentária; um conselheiro titular e um suplente de cada temática; três representantes da Câmara de Vereadores, de preferência os que integram a comissão de orçamento da Câmara; e três representantes indicados pelo Prefeito Municipal (secretaria da fazenda, secretaria de planejamento e secretaria de administração). Esta composição independe do número de delegados eleitos nas conferências e temáticas. Como podemos visualizar na tabela seguinte:

**Tabela 3: Composição do CONSE**

Entidade	Titulares	Suplentes	Estimativa	Conselheiros
Regiões (I –XI)	03	03	66	61
Executivo	03	03	6	01
Legislativo	03	03	6	03
Temática	01	01	12	09
Distritos	01	01	10	10
Total			100	84

Fonte: Regimento Interno; COOP, 2003.

O mandato dos conselheiros tem a duração de dois anos com a renovação de 1/3 ao final do primeiro ano do mandato e 2/3 no ano seguinte. Assim, a revogabilidade do mandato dos conselheiros aparece como uma possibilidade de respeitar o princípio da representatividade e da proximidade do conselheiro com os representados.

Como já foi mencionado, a escolha dos delegados regionais e temáticos está atrelada ao número de inscritos nas conferências regionais e plenárias temáticas, numa proporcionalidade de um delegado para cada cinco inscritos. Hipoteticamente, se numa conferência/plenária foram credenciados 150 (cento e cinquenta) pessoas e em outra foram 50 (cinquenta), o critério utilizado é o mesmo.

De fato, o número de delegados é um fator importante quando da hierarquização das demandas, pois, as regiões e/ou plenárias que conseguem eleger o maior número de delegados, conseqüentemente, terão mais poder de barganhar os benefícios para as suas comunidades. Entretanto, isso não se reproduz no conselho, pois independente do número de delegados eleitos pelos fóruns regionais e temáticos, o número de conselheiros é invariável.

#### **4.2.2. O Regimento Interno**

Conforme o livro de atas do CONSE, a primeira reunião ordinária aconteceu no dia 16 de setembro de 1997, no antigo museu vivo de tecnologia. No entanto, apenas em 03 de

fevereiro de 2000, depois de muita discussão no interior do conselho, foi aprovado o seu Regimento Interno, que dispõe sobre a finalidade, as competências, a composição, o funcionamento, as exclusões e as penalidades.

No primeiro capítulo, discorre-se sobre a natureza do conselho, suas atribuições gerais, bem como sobre as competências específicas ao presidente do conselho, à secretaria executiva e aos conselheiros.

No segundo, apresenta-se a composição do conselho e das instâncias criadas dentro dele para dar mais consistências à sua atuação. Fazem parte destas últimas a secretaria executiva e as comissões de trabalho (acompanhamento e fiscalização de obras e de metodologia); outras comissões foram sendo criadas com o andamento do processo. Além disso, esse capítulo dispõe sobre a duração do mandato, os direitos e a procedências dos conselheiros titulares e suplentes.

Na continuidade, o capítulo III dispõe sobre o funcionamento do conselho, apontando para a dinâmica das reuniões ordinárias e extraordinárias e das votações ocorridas no processo de tomada de decisões no interior do conselho, e apresentando, assim, a estrutura e a ordem de trabalho das reuniões.

Por fim, o regimento define as condições necessárias para a participação no CONSE, e, caso elas não sejam respeitadas, determina as penalidades (advertência, suspensão e exclusão) às quais os conselheiros estarão sujeitos no caso do descumprimento de tais determinações.

Com base no exposto, acreditamos que o regimento interno favorece o bom desempenho institucional do CONSE, pois contempla os deveres e as obrigações dos conselheiros e da equipe que representa o gestor municipal. Entretanto, temos presenciado, nas reuniões do conselho e nas conferências municipais, sérias discussões motivadas por uma

parte dos conselheiros que denunciam o descumprimento das determinações regimentais e do o do que determina o Regulamento Geral do OP.

#### **4.2.3. Pluralidade e paridade**

A composição do CONSE considera o princípio da pluralidade, pois privilegia, através dos fóruns de delegados regionais e temáticos, a participação de representantes de organizações comunitárias de cunho associativo, clubes de mães, SABs, sindicatos, bem como representantes do Executivo (secretaria de planejamento, administração e fazenda) e representantes do Legislativo Municipal.

Dessa forma, o conselho é um espaço de diálogo entre as diversas entidades que nele têm assento e o governo municipal. Considerando assim, os impasses e desafios que enfrenta na sua dinâmica participativa, o conselho vem sendo construído no sentido de possibilitar o desenvolvimento de uma gestão democrática e compartilhada dos recursos públicos.

Esse caráter plural do CONSE suscita três fenômenos interessantes: a correlação de forças, a luta pela hegemonia e o confronto de posições dos representantes da sociedade civil e do poder público.

Devido à pluralidade de atores envolvidos no processo de participação no CONSE, e, conseqüentemente, à diversidade de idéias e posturas, existe uma correlação de forças perceptível nas discussões de demandas e na forma de resolução dos problemas surgidos no conselho. Assim, os conselheiros que têm mais legitimidade junto às suas bases e mais articulação política com os grupos políticos ligados ao gestor municipal ou estadual terão maiores condições de barganhar a execução das demandas para as suas comunidades.

No que se refere à paridade do conselho, há um aspecto interessante. O CONSE é paritário do ponto de vista de incorporação de representantes do governo e da sociedade civil,

mas essa paridade não se reduz a uma questão numérica, pois a grande maioria dos conselheiros representa organizações da sociedade civil.

#### 4.2.4. O Perfil dos Partícipes: de delegados a conselheiros

O delegado do OP representa uma figura intermediária no processo de participação, pois ele é o mediador entre a comunidade e o conselho e tem como atribuições principais:

“Participar das reuniões do fórum de delegados de sua região ou temática; representar a sua região ou temática na Conferência Municipal; acompanhar todas as etapas do processo de discussão e definição das prioridades orçamentárias do município; acompanhar e fiscalizar a execução dos programas e obras aprovados para a região ou temática; acompanhar a tramitação e votação dos projetos de lei orçamentária na Câmara de Vereadores, com a tarefa de defender a aprovação das prioridades orçamentárias definidas pela comunidade; multiplicar as discussões relativas ao orçamento participativo, estimulando a participação da comunidade e o surgimento de canais de interlocução com novos atores” (Campina Grande, 2002).

O pré-requisito para que um cidadão possa desempenhar a função de delegado do OP é o respeito ao que foi estabelecido pelo Regulamento Geral e, além disso, ele precisa estar devidamente, credenciado às Conferências Regionais ou Plenárias Temáticas; não exercer cargo em comissão ou de assessoria política nos Poderes Executivo e Legislativo municipais; não ser detentor de mandato eletivo no Poder Público, de qualquer esfera (cf. Campina Grande, 2002).

Estes dois últimos requisitos foram agregados ao Regulamento Geral do OP no momento de sua reformulação em 2002, devido aos problemas observados nos processos anteriores e ocasionados por assessores de vereadores e do Executivo que “tomavam conta” das conferências regionais a fim de defenderem os interesses dos referidos grupos políticos e, conseqüentemente, influir na eleição de delegados e conselheiros.

Dessa forma, a comunidade sentia-se prejudicada em sua prerrogativa de definir e hierarquizar as demandas para a sua região, pois a participação desses assessores inibia, muitas vezes, a participação direta dos cidadãos no momento da tomada de decisões.

Posteriormente, as conferências regionais passaram a priorizar a participação de representantes de entidades associativas e/ou comunitárias (SABs, Clubes de Mães, Associações Comunitárias e outras associações), representando, nessas instâncias, os interesses de sua entidade e/ou comunidade.

Em 2001, o processo do OP de Campina Grande elegeu 114 delegados, dos quais 48 (quarenta e oito) eram homens e 66 (sessenta e seis) eram mulheres. Em 2002, foram eleitos 227 delegados, dos quais foram provenientes 167 (75 homens e 92 mulheres) das regiões orçamentárias, e 60 (30 homens e 30 mulheres) provenientes das plenárias temáticas. Já em 2003 o processo não elegeu delegados em todas as regiões e temáticas.

No que se refere às plenárias temáticas, a participação de homens e mulheres é equilibrada, sendo 30 homens e 30 mulheres. As temáticas Rural e Mulher inseriram-se no processo em 2003, ao passo que as temáticas Criança e Adolescente, Geração de Emprego e Renda e Habitação não realizaram as suas plenárias, reconduzindo os delegados para mais uma gestão.

De acordo com pesquisa realizada pelo CENTRAC com os delegados do OP, a maioria dos que participam das assembleias do OP é feminina, no entanto, no momento da composição do conselho, os homens se sobressaem. Isto revela que, apesar de muita discussão de gênero e muita luta das mulheres para ocuparem os espaços na sociedade, ainda persiste a dificuldade de elas se destacarem nos espaços políticos de decisão (cf. Tavares e Almeida, 2003:36). Podemos observar esta diferença na tabela que segue:

**Tabela 4: Comparativo entre delegados e conselheiros por ano e sexo**

GESTÃO	DELEGADOS			CONSELHEIROS		
	TOTAL	HOMENS	MULHERES	TOTAL	HOMENS	MULHERES
2001/2002	114	48	66	42	26	16
2002/2003	227	105	122	75	49	29
2003/2004	-	-	-	86	51	35

Fonte: COOP, 2002. CENTRAC, 2001.

As mulheres, historicamente, foram submetidas a processos e relações nos quais os homens apresentavam uma posição de superioridade. Por um lado, as lutas das mulheres nos mais variados espaços têm provocado uma mudança relacional entre homens e mulheres; por outro lado, as próprias mulheres sentem dificuldade para romper com a cultura machista hegemônica e, muitas vezes, como é notório na política, ainda elegem homens como representantes para os cargos mais importantes de decisões.

Os conselheiros são responsáveis pelo cumprimento do Regimento Interno, e, por isso, precisam participar das reuniões e atividades do conselho, realizar reuniões periódicas com os delegados, encaminhar sugestões, solicitações ou reivindicações do conselho e justificar as faltas às reuniões.

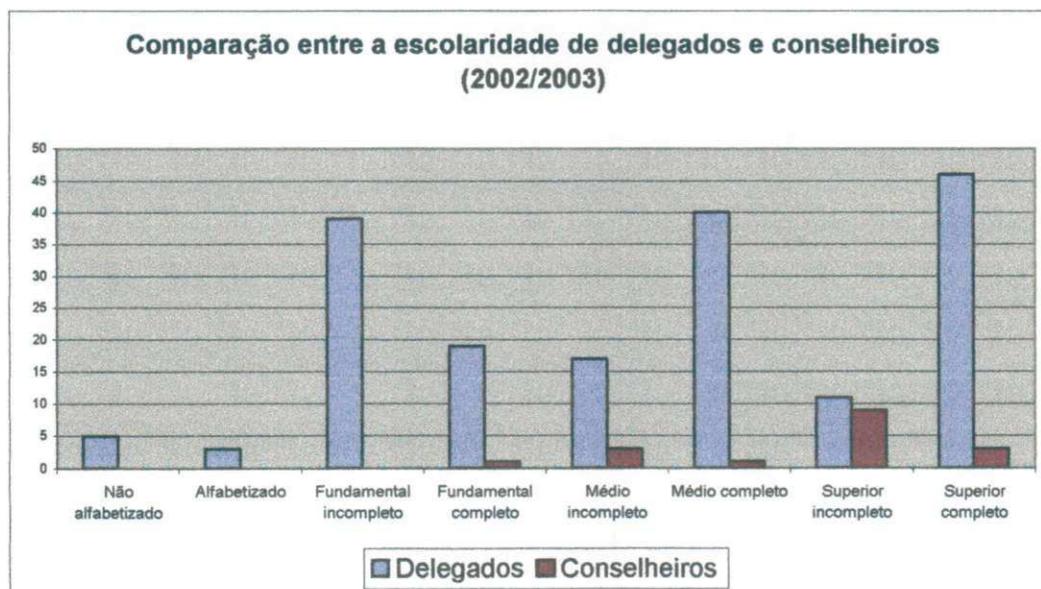
Todo conselheiro é delegado, por isso, o perfil dos conselheiros segue, em geral, o mesmo perfil que apontamos a respeito dos delegados, distinguindo-se em alguns pontos, como por exemplo, a participação inferior das mulheres e o nível de escolaridade.

A participação feminina no conselho não obedece ao ritmo das instâncias anteriores, nas quais as mulheres, historicamente, são maioria. Há, pois, uma diminuição no número de mulheres no espaço do conselho, uma vez que, se considerarmos que boa parte dos conselheiros derivam das diretorias das entidades associativas (SABs e associações), notamos que existe uma repetição do que acontece nessas entidades comunitárias.

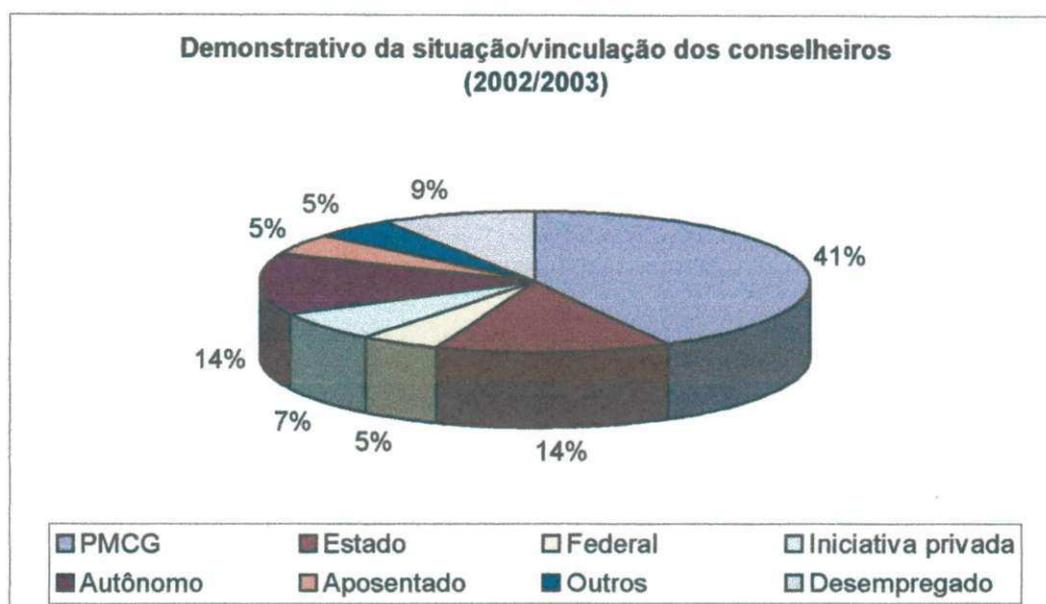
Um outro aspecto que merece destaque é a escolaridade dos conselheiros. Observamos que os delegados, em sua maioria, possuem uma formação que oscila entre o ensino fundamental e médio, enquanto os conselheiros (entrevistados), na maioria, possuem

curso superior completo ou incompleto. Assim, o próprio processo de participação elege pessoas com mais instrução para atuarem nos espaços mais importantes de decisão. Precisando de mais esclarecimentos conferir o anexo I.

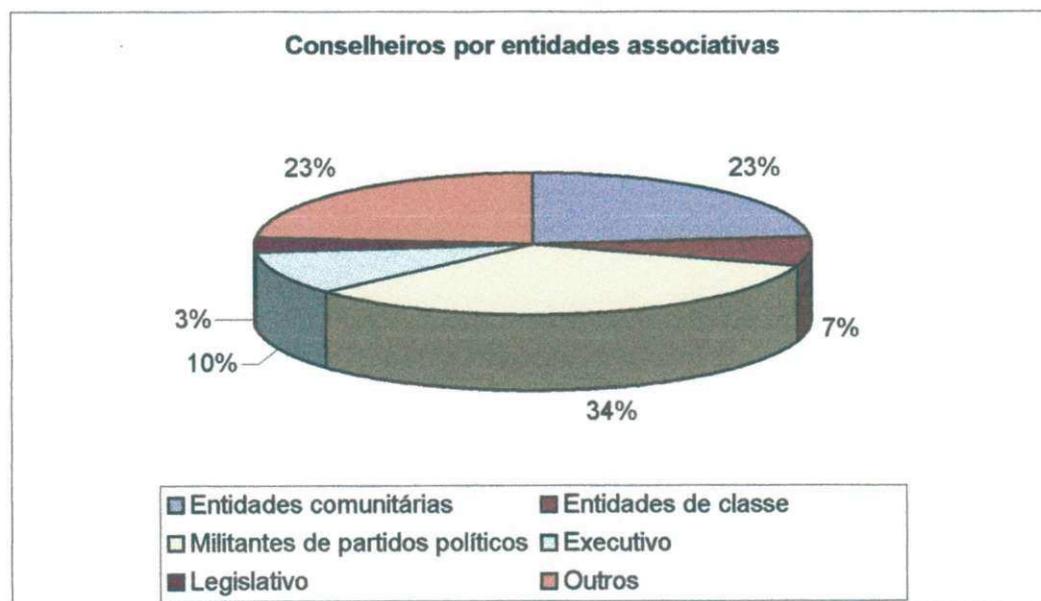
**Figura 9: Comparativo da escolaridade entre delegados e conselheiros**



Quanto à situação ocupacional dos conselheiros, a maioria encontra-se trabalhando. Uma parte apresenta vínculo empregatício com a Prefeitura Municipal de Campina Grande e o Estado, outra está inserida no mercado informal, na iniciativa privada ou trabalha como autônoma. Vale salientar que, na figura abaixo, nos referimos aos conselheiros titulares (cf. anexo 1).

**Figura 10: Demonstrativo da situação/vinculação dos conselheiros (2002/2003)**

A representatividade dos conselheiros é diversificada e está intimamente ligada à participação deles em organizações associativas (23%), de classe e partidárias (34%) e em demais instituições (cf. anexo I). Podemos verificar melhor na figura seguinte.

**Figura 11: Demonstrativo de conselheiros por entidades associativas**

De acordo com a lista de conselheiros atualizada em outubro de 2003 pela COOP, o conselho do OP conta, ao todo, com 86 conselheiros entre titulares e suplentes. Podemos

afirmar que, de todos os conselhos existentes na cidade de Campina Grande, o do OP é o que apresenta, formalmente, o maior número de conselheiros. No entanto, há pouca assiduidade às reuniões das quais participam apenas menos da metade do conselho, ou seja, uma média de 25 a 30 conselheiros.

Portanto, a participação efetiva no CONSE é feita, na maior parte, por conselheiros titulares e alguns suplentes. Nas primeiras gestões do conselho, houve muito rigor no controle das faltas dos conselheiros que, para não serem destituídos da função, precisavam, então, justificar por escrito a sua ausência às reuniões. Naquele momento, muitos conselheiros titulares foram substituídos pelos seus respectivos suplentes, obedecendo à punição determinada pelo regimento interno segundo o qual o conselheiro titular que faltar, sem justificativa plausível, a três reuniões consecutivas ou cinco alternadas será destituído (cf. anexo II). Atualmente, esse controle não está sendo feito.

A maioria dos conselheiros está participando do conselho desde os primeiros anos de seu funcionamento. De acordo com o Regulamento Geral do OP, a gestão de cada conselheiro é de 2 anos e ele tem direito à reeleição. No entanto, é recorrente a prática de rodízio entre os conselheiros titulares e suplentes.

#### **4.3. Gestão compartilhada: a atuação dos conselheiros**

O OP faz parte do leque de discussões da democracia participativa, pois se apresenta como instrumento capaz de proporcionar a participação dos cidadãos nos processos decisórios, bem como suscitar o caráter educativo da participação.

O OP com toda a sua carga de inovação democrática não anula a democracia representativa, mas funciona a partir de combinação de elementos da democracia participativa com elementos da democracia representativa.

Falar em representatividade no CONSE é falar em representatividades, visto que dentro do conselho estão assentados três grupos de representantes. O primeiro grupo, e em maior quantidade, é composto por representantes da sociedade civil – eleitos pelos fóruns de delegados regionais e temáticos. Esse grupo é bastante heterogêneo e percorre um longo caminho até o conselho.

Para ser eleito conselheiro, o cidadão precisa participar de todo o processo. Inicialmente, das reuniões preparatórias nas comunidades e bairros, que exigem dos participantes o conhecimento da problemática social de sua comunidade ou bairro para identificar as necessidades mais emergenciais que serão transformadas em demandas.

Após esse momento de diagnóstico das necessidades, a participação ganha outra dimensão na região e na plenária temática, onde ocorrem momentos de discussão das demandas levantadas anteriormente e inicia-se o processo de priorização das demandas não apenas para o bairro, mas também para determinadas áreas de maior necessidade dentro das regiões. Isso é feito através da obediência aos indicadores da Grade de Carências, os indicadores sociais foram definidos (cf. anexo VIII), mas não foi determinado o peso e a nota que cada demanda tem, e do nível de organização dos membros das comunidades que acompanham o processo. O mesmo acontece nas plenárias temáticas:

“Trabalha-se muito em cima de reivindicações de obras, das necessidades da comunidade, onde está precisando mais. Se trabalha para conseguir a colaboração, a conscientização e a compreensão dos companheiros para ajudar aquelas regiões que estão precisando mais. Eu vejo percorrer, dessa forma, a questão da gente trabalhar melhor as carências de nossas comunidades” (Éster, representante da sociedade civil, 31 anos).

A etapa regional encarrega-se de eleger os delegados regionais e, paralelamente, as plenárias temáticas elegem os delegados temáticos que integrarão os respectivos fóruns de delegados – que em seguida, são convidados a participarem da conferência municipal onde

qual são apresentados os novos conselheiros escolhidos pelos fóruns de delegados regionais e temáticos.

O conselheiro precisa apresentar um vínculo forte com a comunidade já que uma de suas atribuições é manter a proximidade com a comunidade no sentido de repassar a ela as informações adquiridas no conselho. No entanto, nem todos os conselheiros assumem seu papel de mediador entre o conselho e a comunidade. Dessa forma, conforme Bonfim (2000:65), corre-se o risco de algumas pessoas colocarem o conselho como fim e não como meio para alcançar determinada política. De acordo com um conselheiro entrevistado, a função dele é esta:

“Coordenar todo o processo, por exemplo, programar reuniões, fechamento de calendários, convocação de secretários, de vereadores, o que for necessário para que possa contribuir com o processo e, além de tudo, tem a obrigação de repassar todas as informações que foram materializadas em nível de documentos, entendeu? Tem essa obrigação” (Samuel, representante da sociedade civil, 43 anos).

Se, antes de chegar ao CONSE, o conselheiro goza de prestígio e liderança na comunidade, ao tornar-se conselheiro, sua liderança ficará fortalecida. Com isso, o seu relacionamento com os moradores se ampliará, pois ele deixou de ser líder comunitário e passou a ser um líder regional preocupado com os problemas que afligem a sua região ou temática. Por isso, o conselheiro precisa manter a sua base bem informada das tramitações e decisões importantes do conselho.

Assim sendo, o que Bava (2000:68) discute a respeito da relação entre conselheiro de saúde e comunidade pode ser aplicado também para exemplificar a nossa análise sobre o CONSE, pois há um grupo importante de delegados e conselheiros cuja escolaridade é baixa e que nunca tiveram vivência nos movimentos sociais. Quando essas pessoas são fortemente cobradas, tendem a se distanciarem de suas comunidades e começam a gravitar mais nos espaços do poder municipal onde são bem acolhidos.

Os conselheiros fazem o repasse das informações, em sua grande maioria, nas suas entidades comunitárias, clubes de mães, grupos de terceira idade, ou seja, aproveitam os espaços já existentes para manter o vínculo com a comunidade.

Os representantes do governo seguem uma trajetória diferente, pois não existem pré-requisitos para se tornarem conselheiros, bastando uma indicação do prefeito (a). De acordo com o Regimento Interno do conselho, os representantes do governo devem ser alocados nas secretarias de planejamento, de administração e da fazenda<sup>9</sup>. Nesse caso, a representatividade está mais ligada à obediência ao projeto político do Executivo do que à vinculação a uma base.

No conselho, os vereadores, eleitos representantes da população, passam a ser representantes dos demais vereadores e defender os interesses dos colegas, uma vez que foram indicados pela Câmara. Há uma prática recorrente de indicar para compor o CONSE os mesmos vereadores que fazem parte da comissão de orçamento da Câmara.

No geral e neste sentido, ocorre a transferência de responsabilidades para os conselheiros, pois a eles é atribuído o poder de decidir e encaminhar a execução das demandas, bem como de deliberar sobre as matérias específicas surgidas no decorrer do mandato. Portanto, o caráter deliberativo do conselho é uma conquista legal, mas ainda é preciso muita luta para que as deliberações aconteçam na prática (cf. Santos, 2000:18). Do mesmo modo que acontece nas outras formas de representação, a representatividade dos conselheiros está propensa à individualização ou mesmo à “apropriação” do mandato, pois determinados conselheiros apresentam um comportamento semelhante ao adotado pelos vereadores ao se distanciarem da comunidade e passam a tomar decisões por conta própria, desconsiderando o acordo estabelecido com a comunidade no momento das eleições.

---

<sup>9</sup> Atualmente, quem participa é um representante do gabinete da prefeita.

Dessa forma, acontece que alguns conselheiros, uma vez de posse do mandato, deixam de se preocuparem com a melhoria das condições de vida da população representadas (a região ou temática) e passam a fazer novos “acordos” com os representantes do governo a partir dos quais, na maioria das vezes, apenas a comunidade ou entidade desses conselheiros será beneficiada.

Quando isso acontece, o conselheiro vai, aos poucos, perdendo a legitimidade junto à comunidade, porque ela perde a confiança nele, que, ao invés de usar o conselho para aproximar-se mais de sua base a fim de aumentar a sua credibilidade, termina por afastar, cada vez mais, a proposta do conselho dos interesses da comunidade. Assim, quanto maior for o vínculo do conselheiro com a sua base, maior será a legitimidade do conselho como um todo. Neste caso, o processo revela a existência de uma representatividade fraca, provocando um isolamento de determinados conselheiros.

Os conselheiros representantes da sociedade civil não têm o mesmo acesso às informações que os representantes do Executivo e o Legislativo, pois esses últimos estão mais perto das informações. Este fator pode contribuir ou atrapalhar a representatividade dos conselheiros, pois, se estes são eleitos para deixar as comunidades informadas, como o farão se não têm acesso ao conjunto das informações necessárias? Isso não significa dizer que os conselheiros não são informados durante todo o processo de participação, mas é notório que existe uma espécie de filtro das informações que chegam a eles.

Portanto, é necessário que os conselheiros representantes das organizações da sociedade civil tenham um processo de capacitação que privilegie o funcionamento da máquina administrativa, enquanto aos representantes do governo deve ser promovida uma capacitação que dê conta de assimilar uma nova cultura política democrática e valorize a participação da sociedade civil (cf. Teixeira, 2000:117-118).

#### 4.3.1. Os conselheiros e a capacitação

A fragilidade da participação dos conselheiros do OP deve-se em parte à ausência de uma política contínua de capacitação. A capacitação, a que nos referimos, não se limita à qualificação técnica sobre o funcionamento do orçamento, mas abrange todos os níveis de capacitação: técnica, política e institucional.

Dessa forma, a qualificação técnica proporciona aos conselheiros o conhecimento do funcionamento do aparelho estatal e todas as instâncias que envolvem a questão da aplicabilidade dos recursos públicos. A qualificação política, por sua vez, é responsável por renovar, sistematicamente, os conhecimentos a respeito da realidade da comunidade, possibilitando aos conselheiros identificar com clareza os maiores problemas/demandas da maioria da população. Já a qualificação institucional permite que os conselheiros conheçam as normas e os procedimentos que são utilizados para o bom funcionamento do conselho (cf. Santos, 2000:19).

A capacitação permitiria aos conselheiros um olhar atencioso sobre a peça orçamentária, desde a elaboração das leis até a prestação de contas, ou seja, possibilitaria aos conselheiros o entendimento das receitas, despesas e tributos do município, além de proporcionar-lhes uma intervenção mais direcionada nos momentos em que eles são chamados a opinar sobre as matérias orçamentárias do município.

As falas dos conselheiros revelam a inexistência de capacitações promovidas pelo governo e pela própria coordenação do OP, identificando a importância das capacitações promovidas pelo CENTRAC, que acompanha o processo de participação e atua na área de assessoria aos conselhos gestores e ao OP. A totalidade dos entrevistados aponta o CENTRAC como entidade de grande relevância no que se refere à capacitação não apenas técnica, mas também política, como podemos conferir no depoimento seguinte:

“O orçamento tem que ter organização. Se a COOP fizesse uma reunião com os conselheiros e delegados e passasse alguma coisa ou concedesse alguma pessoa do conselho para reunir os conselheiros e delegados de cada região e passar o que é que significa o orçamento ou tivesse um curso, igual ao CENTRAC, porque o CENTRAC deixa a gente mesmo por dentro do orçamento, do assunto, mas todos não vão, não participam. Quando a gente vai falar a verdade sobre como é o orçamento, eles acham ruim” (Noemi, representante da sociedade civil, 51 anos).

É notória a ausência de capacitação promovida pela equipe que coordena o processo do OP<sup>10</sup>. Os conselheiros cobram, insistentemente, a realização de cursos de capacitação sobre o papel do conselheiro e do delegado, sobre o funcionamento do OP e sobre a simplificação da peça orçamentária, uma vez que essas questões apresentarem uma certa complexidade que dificulta a atuação do conselheiro/delegado como um sujeito fiscalizador. Vale salientar que o problema não é apenas a falta de capacitação por parte dos órgãos competentes, mas também a pouca participação dos conselheiros, uma vez que, mesmo quando são oferecidas capacitações, o número de conselheiros é bastante reduzido.

A participação dos conselheiros do OP em eventos locais e nacionais para socialização das experiências desenvolvidas nos diferentes municípios do país tem assumido um papel importante. A saída deles para outros ambientes possibilita-lhes uma vivência política singular que se reflete na postura política apresentada por eles nas reuniões do conselho e em todos os espaços em que eles transitam:

“Eu, pessoalmente, já tive a honra de participar representando Campina Grande do seminário sobre o OP principalmente sobre habitação e urbanismo, que aconteceu na cidade de Recife. Foi muito proveitosa essa participação. E também participamos no mês de junho do Congresso Nacional do OP que ocorreu na cidade de São Luís e foi uma experiência muito importante. Pena que nós aqui de Campina Grande ainda não tivemos a condição de nos organizarmos para pôr em prática tudo o que aprendemos lá em São Luís” (Jonas, representante da sociedade civil, 48 anos).

---

<sup>10</sup> Durante o período da pesquisa (2002-2004), ocorreu uma única capacitação para colaboradores do processo do OP com o objetivo de preparar os conselheiros, delegados e lideranças comunitárias. Participaram dessa capacitação apenas 12 pessoas. A capacitação foi muito superficial e restringiu-se à apresentação de algumas questões gerais a respeito do OP.

As poucas condições de trabalho e a pouca capacidade de convencimento impedem que boa parte dos conselheiros tenham acessos aos eventos realizados fora conselho. A escolha dos conselheiros para participarem dos eventos é feita através de eleições em reuniões do conselho. Assim, aqueles que conseguem se destacar no processo de participação pelo poder de persuasão terão, conseqüentemente, mais chances de serem escolhidos para participar de atividades fora da cidade representando o conselho, a exemplo dos integrantes da secretaria executiva e das comissões de trabalho do CONSE.

Do ponto de vista da qualificação profissional, o conselho não conseguiu preparar seus integrantes para o conhecimento do funcionamento da máquina administrativa, e a discussão na maioria de suas reuniões é restrita às demandas específicas das regiões e dos bairros:

“Cada região só se liga em estar pedindo pra si e na hora da votação eles se articulam com os seus grandes números pra votar e aquelas comunidades que têm poucos líderes, e poucos representantes no conselho saem perdendo. Cada um está se voltando pra se armar pra pedir pro seu bairro, quem tem mais votos fica com a demanda. Quando era com a grade de carência não, era mais para o bairro que mais necessitava e sensibilizava todo mundo, todo mundo se voltava e se unia e agora não, é meu bairro, meu bairro e meu bairro, sem estar por dentro do geral” (Judite, representante da sociedade civil, 31 anos).

Dessa forma, o despreparo técnico e político de boa parte dos conselheiros termina por fortalecer a dependência deles ao órgão gestor do OP, para o qual são canalizadas todas as demandas. A ausência de cursos de capacitação, direta ou indiretamente, dificulta uma atuação consistente dos conselheiros nos mais variados espaços.

#### 4.3.2. A dinâmica de participação no Conselho

O funcionamento do conselho materializa-se através da seguinte estrutura: a plenária e a secretaria executiva. A plenária é o espaço de deliberação do conselho responsável pela votação das matérias de interesse do conselho como as resoluções e as moções. A ordem dos trabalhos observada nas reuniões/plenárias do conselho é: abertura dos trabalhos, leitura, discussão e aprovação da ata da reunião anterior, apresentação da pauta, discussão e votação dos pontos de pauta, decisões do conselho e informes ou comunicações dos conselheiros.

Estes pontos são flexíveis e podem ser repensados a qualquer momento pelos conselheiros. Em gestões anteriores (2001), eram elaboradas e aprovadas as atas das reuniões. No entanto, a equipe que coordena as reuniões foi, gradativamente, deixando de elaborar as atas, neste caso, as atividades do CONSE não obedecem a uma linearidade (cf. anexo III).

Assim, esse tem sido um desafio para os conselheiros quando do acompanhamento das demandas e do andamento das leis orçamentárias, uma vez que as reuniões não são registradas terão dificuldade em retomarem os problemas pendentes. Além disso, as informações ficam desencontradas, o que causa um mal-estar entre os representantes da COOP, que conduz as reuniões e os conselheiros. Dessa forma, as decisões são tomadas, mas, como não são registradas em ata, podem ser facilmente questionadas e até revogadas.

Como podemos observar no quadro das atas das reuniões do CONSE, o ano de 2001 foi o que realizou reuniões ordinárias e extraordinárias, com o registro das reuniões em atas. Nos anos subsequentes, houve uma queda no número de reuniões. Se compararmos esse fato com a realização de atividades nas instâncias anteriores ao conselho, veremos que há uma contradição: ao passo que aumentaram as instâncias de participação (reuniões preparatórias, plenárias temáticas e fóruns de delegados regionais e temáticos) ocorreu uma diminuição das ações do conselho (cf. anexo III).

De acordo com o quadro das deliberações mais recorrentes nas reuniões do CONSE, elaborado a partir da observação das atas, as intervenções dos conselheiros caracterizam-se por discussões e apreciações das leis orçamentárias, escolha de conselheiros para participação de eventos fora do conselho, votação de propostas divergentes e, principalmente, por cobranças de demandas que foram priorizadas em anos anteriores e não foram executadas, cobranças estas localizadas (ruas e bairros), o que demonstra que os participantes do conselho não apresentam, ainda, uma preocupação com o planejamento da cidade (cf. anexo II).

Desse modo, o processo de decisão nas instâncias do OP de Campina Grande é caracterizado pela discussão de demandas específicas, que, na maioria das vezes, se referem à temática infra-estrutura. Com base nisso, não existe uma preocupação com a totalidade da cidade. Mesmo nas plenárias temáticas, espaços pensados com a finalidade de planejar as ações para o conjunto da cidade e para o futuro dela, as discussões, em determinados momentos, voltam-se para as demandas focalizadas no interesse individual dos que participam desses espaços.

Ainda no conselho, instância que deveria acompanhar e fiscalizar as demandas priorizadas no processo de participação, a maior parte do tempo é gasto nas discussões de demandas ligadas, principalmente, no que se refere ao calçamento de ruas. As reuniões do CONSE que antecedem o envio da LOA ao Legislativo são caracterizadas por discussões da lista de ruas, mesmo sabendo que a cada ano são priorizadas apenas três ruas de cada região muitas ruas são incluídas na lista (cf. anexo VII).

Este tem sido um dos maiores empecilhos ao bom desempenho do conselho, pois questões/demandas que já deveriam estar resolvidas e superadas em momentos anteriores ainda reaparecem em suas discussões do conselho.

Para discutir o orçamento com a comunidade, o governo municipal precisa ter investimentos compatíveis com as solicitações das comunidades, o que não é notado na

experiência de Campina Grande. Há, pois, um impasse: o governo abre espaço para discussão do orçamento público, mas não dispõe de recursos para acompanhar o ritmo de demandas advindas das comunidades (cf. Bobbio, 2000).

A população participa, direta ou indiretamente, de todo o percurso pelo qual transcorrem as demandas, desde as reuniões sensibilizadoras na comunidade, passando pelas conferências regionais e municipal até o conselho, ou seja, a população faz a sua parte na gestão, dita compartilhada. E, no momento de “fazer a sua parte”, o governo argumenta que não dispõe de recursos suficientes, e nem tudo que é solicitado se transforma em realidade.

Desse modo, há um descontentamento generalizado por parte da população em relação ao OP, levando o processo ao descrédito. Além disso, o descrédito no OP é gerado pela tensão existente entre os participantes do OP e os representantes do Legislativo, como podemos perceber na fala de um dos conselheiros:

“A comunidade se revolta porque nós fazemos a demanda de 2003, não é executada. Quando é em 2004 o vereador que quer se reeleger coloca como uma ação dele e o governo executa. Não sai como uma demanda do OP, a mesma rua vai sair como demanda do vereador. Esse não cumprimento das demandas do OP causa uma revolta na comunidade” (Conselheiro na conferência municipal).

Dessa forma, o OP torna-se, simultaneamente, alvo de elogios e críticas. Por um lado, o OP vai se estruturando como prática democrática de gestão dos recursos públicos no município; por outro lado, o OP termina sendo visto como um processo que não funciona e não vai além de “falácia”.

O processo do OP de Campina Grande revela uma convivência de elementos característicos de práticas democráticas de gestão com resquícios de práticas “favoritistas” que, historicamente, influenciaram o modo de fazer política neste município. Assim, o OP possibilita a emergência de uma nova cultura de participação cidadã nas decisões orçamentárias para a cidade como um todo, embora esbarre em atitudes políticas continuístas.

O CONSE apresenta uma especificidade com relação aos demais conselhos existentes no município, pois a maioria deles é formada a partir da necessidade de planejamento e monitoramento de uma política pública setorizada, a citar os conselhos de saúde, assistência social, educação, dentre outros. Os princípios norteadores do CONSE são gerais e dizem respeito ao monitoramento de práticas de discussão, de definição, de execução e de fiscalização/acompanhamento dos recursos públicos destinados ao conjunto das políticas públicas.

#### 4.3.3. As Comissões de Trabalho

O CONSE tem liberdade de criar as comissões que forem necessárias para o seu bom funcionamento. Atualmente, o conselho funciona com três comissões de trabalho<sup>11</sup>: a comissão de metodologia, a comissão permanente de acompanhamento de obras e execução orçamentárias e a comissão de orçamento.

O Regimento Interno do CONSE garante a criação de comissões de trabalho que possam facilitar o acompanhamento às demandas da comunidade. A princípio, foram criadas duas comissões: fiscalização e acompanhamento de obras e metodologia, ambas com a participação de conselheiros da sociedade civil e representantes do governo municipal.

A comissão de fiscalização e obras tem a função de monitorar o processo de execução das demandas eleitas pela comunidade. Como informa o depoimento a seguir:

“A visão do monitoramento qualifica mais, porque eu não tenho que esperar a prestação de contas e o conselho tentou fazer isso, tentou criar inicialmente com as comissões. Foi criada uma comissão de fiscalização e que essa comissão central de fiscalização seria um pouco responsável por fiscalizar a peça como um todo” (Rute, representante do Governo, 42 anos).

<sup>11</sup> Tais comissões ficaram, durante muito tempo, desativadas e foram, recentemente, retomadas, com a participação de 18 conselheiros na comissão de fiscalização de obras, 6 conselheiros na comissão de metodologia e 4 na comissão de orçamento.

A comissão de metodologia tem a atribuição de elaborar e discutir com os conselheiros uma proposta consistente de metodologia de trabalho para as conferências municipais, regionais, plenárias temáticas, enfim de todo o processo de participação.

Durante muito tempo, essas comissões permaneceram desativadas, dificultando, assim, o acompanhamento por parte dos conselheiros das ações demandadas no processo. Este aspecto faz-se presente nas falas dos conselheiros que identificam as dificuldades de funcionamento de tais comissões:

“Dentro do conselho se criaram algumas comissões só que essas comissões têm funcionado com muita dificuldade que é a comissão de controle e acompanhamento das obras formada por alguns conselheiros só que essas comissões têm encontrado dificuldades na locomoção, na forma de intervir” (Séfora, representante da sociedade civil, 53 anos).

Depois de muitas reclamações acerca do não funcionamento das comissões do conselho, estas foram reativadas recentemente quando da abertura do processo no dia 18/02/2004. Na reunião do conselho, foram escolhidos os novos membros das comissões. Cada região orçamentária indicou dois conselheiros, um titular e um suplente para compor a comissão de fiscalização e acompanhamento de obras, contabilizando um número de dezoito conselheiros. No momento, estavam ausentes as regiões II, IV e XI, que foram comunicadas da reativação da comissão e poderiam ter enviado seus representantes.

A comissão de metodologia é composta por seis membros que, através de reuniões sistematizadas, discutem a possibilidade de melhorar a metodologia utilizada nas conferências municipais e demais instâncias do OP.

Posteriormente, foi criada a comissão de orçamento com o intuito de discutir a dinâmica do OP na cidade. A escolha dos conselheiros deu-se em reunião ordinária do conselho e procuraram-se pessoas que não estavam participando das outras comissões. A

comissão de orçamento é formada por quatro conselheiros. De acordo com a coordenadora do OP, esta ainda não realizou nenhuma reunião desde sua criação.

A cada quinze dias as reuniões das comissões acontecem na sede da COOP, e, se for necessário os conselheiros são convocados para reuniões de caráter extraordinário. Assim, as reuniões da comissão de acompanhamento e fiscalização de obras planejam as visitas às obras e discutem sobre a execução das demandas. No caso da reunião de metodologia, a dinâmica das reuniões privilegia a discussão da metodologia mais eficiente para atrair a participação das pessoas para as atividades do OP, bem como garantir a realização de conferências mais dinâmica e menos cansativas.

#### **4.3.4. A ligação entre os delegados e os conselheiros**

O delegado é um representante intermediário entre a comunidade/região e o CONSE. Nesse sentido, ele precisa participar das reuniões dos fóruns de delegados de sua região ou temática, representar sua região ou temática na conferência municipal, acompanhar e fiscalizar a execução das obras e programas demandados para a sua região, acompanhar a tramitação das leis orçamentárias e multiplicar as discussões relativas ao OP, estimulando a participação da comunidade.

O conselheiro, ao ser eleito, além de assumir todas as atribuições de delegado, terá o papel de articular a sua região ou temática, através de reuniões periódicas com os delegados para repassar as informações e discutir com eles os assuntos recorrentes nas reuniões do conselho. Assim, poderão tomar decisões respaldadas no conjunto dos delegados.

O problema que se evidencia neste sentido é o fato de que nem todos os conselheiros desempenham o papel de articulador das forças da região e, às vezes, instaura-se uma distância entre delegados e conselheiros, pois estes, por acreditar ter atingido o ápice da

participação no OP – o conselho –, passam a tomar decisões por si só e a responder a interesses que não condizem com os interesses dos delegados:

“Deveria ter mais integração e mais participação pra que o trabalho fosse mais refletido, pra que ele fosse mais dinâmico, mais transparente, o que eu acho que está faltando é justamente a articulação, existe a participação mais deveria ser melhor. Eu falo com relação a todos os participantes delegados e conselheiros de todas as regiões. Eu acho que precisa ter mais articulação, integração de região para região, pra que a gente conheça a realidade de todas as regiões. Eu conheço a realidade da minha região, mas é preciso conhecer também realidade das outras regiões para que não possa trabalhar em prol da minha, mas eu possa também em função de outras” (Éster, representante da sociedade civil, 31 anos).

A criação dos fóruns de delegados regionais e temáticos tentou superar a dificuldade de relacionamento entre delegados e conselheiros pelo fato de estes serem responsáveis pela condução da dinâmica dos fóruns que, no entanto, não conseguiram despontar como espaço efetivo de participação de delegados e conselheiros.

O não funcionamento dos fóruns de delegados regionais e temáticos no ano de 2003 impossibilitou a renovação dos CONSE, uma vez que estes espaços são responsáveis pela escolha dos representantes da sociedade civil no conselho. Em consequência disso, houve a prorrogação do mandato dos conselheiros por mais um ano.

Dessa forma, a relação entre conselheiros e delegados não é uma relação fácil e harmoniosa, mas é construída mediante conflitos e tensões entre os dois grupos. No entanto, em algumas regiões, os conselheiros tentam manter uma relação de proximidade com os delegados através da realização de reuniões para discutirem o desenvolvimento das demandas e outros assuntos deliberados pela própria comunidade. Assim, quanto maior for a proximidade entre conselheiros e delegados com a sua base maior será a legitimidade dos conselheiros no processo de participação.

#### 4.3.5. Os Conselheiros e os Vereadores: uma relação tensa

O orçamento público foi, durante muito tempo, no Brasil, matéria exclusiva das Câmaras Municipais. Os vereadores, historicamente, foram responsáveis pela discussão e aprovação das leis orçamentárias do município. Com a emergência do OP, parte desta responsabilidade foi transferida para a comunidade que, através das instâncias do OP, discute as demandas que incorporarão a peça orçamentária, deixando aos vereadores a atribuição de aprovar a proposta de lei orçamentária.

Com isso, instaura-se uma tensão entre os conselheiros do OP e os vereadores, tensão notada em todas as experiências de OP no Brasil (cf. Santos, 2002:541). Em Campina Grande, essa tensão é explicitada em muitos momentos do processo e demonstra uma fraca participação dos vereadores no OP<sup>12</sup>, o que agrava mais ainda a tensão entre essas duas forças políticas da cidade. A respeito dessa relação difícil nos fala um conselheiro:

“Um distanciamento, os conselheiros e delegados achavam que o papel de eleger as demandas era só da comunidade e dos conselheiros e delegados, ao passo que os vereadores, quando principalmente em períodos eleitorais, enviaram correspondências às comunidades informando que tais e tais obras tinham sido conseguidas por eles. E isso a comunidade e os delegados e conselheiros achavam que era um resultado de um trabalho conjunto da comunidade e não do vereador, mas nós temos o conhecimento que é um trabalho conjunto comunidade, conselheiros e delegados, câmara municipal” (Jonas, representante da sociedade civil, 48 anos).

Os conselheiros externam a difícil relação entre eles e os vereadores. Os vereadores participam em pequeno número do processo, não apóiam a luta dos conselheiros e, em determinados momentos, ainda atrapalham o trabalho dos conselheiros nas regiões, pois, muitas vezes, os vereadores apresentam obras que foram realizadas por uma deliberação do OP como sendo oriundas de projetos de sua autoria:

---

<sup>12</sup> Dentre três vereadores escolhidos pela Câmara para acompanhar o processo do OP, apenas um participa, sistematicamente, das atividades, inclusive da Secretaria Executiva do CONSE.

“Têm ruas aí que os vereadores mandam cartas dizendo que foi projeto deles os vereadores mandam cartas às vezes são ruas demandadas no OP. Tem alguns do orçamento que querem chiar, mas a comunidade sabe que não foram os vereadores” (Josué, representante da sociedade civil, 63 anos).

Dessa forma, existe, no processo de participação no OP, uma disputa de poder entre representantes eleitos pelo voto direto da população e representantes das comunidades eleitos pelos fóruns de delegados. Nessa disputa, os conselheiros saem fragilizados, pois acompanham todo o processo de definição das demandas e, paralelo a isso, os vereadores usam outros meios, aproveitando-se do prestígio que possuem nos comandos da administração pública para conseguirem, em seu benefício, reverter o mérito da execução de demandas aprovadas pelo OP. Como afirma o depoimento que se segue:

“A visão da grande maioria (dos vereadores) é que o OP quer tirar o poder do vereador e ele (vereador) chega numa rua e diz que foi ele que levou aquele calçamento para aquela rua. É uma visão totalmente ultrapassada porque a visão dele deveria ser a de escutar essas demandas do OP porque com certeza são os anseios da comunidade e batalhar para que elas fossem realizadas porque ele estaria contribuindo para os anseios das comunidades mais carentes. E eles muitas vezes têm essa visão deturpada da coisa que o OP está querendo ou vai prejudicar eles, dizem que o vereador não tem mais força e isso afeta também no cumprimento das demandas” (Nemias, representante da sociedade civil, 38 anos).

Por um lado, alguns vereadores temem a atuação dos conselheiros pelo fato de estes estarem próximos de suas bases, pois, antes da existência do OP, os vereadores tinham a hegemonia da mediação política nas comunidades junto às entidades organizativas. O OP vem possibilitar uma mudança nesse cenário, pois os conselheiros passam a ser “mediadores” dos interesses das comunidades através da participação no conselho, diminuindo, indiretamente, a “força política” dos vereadores. Mas a sua função principal de aprovação do orçamento continua intacta, como reforça a opinião de um conselheiro:

“A câmara municipal é quem vota o OP, o orçamento anual. Então tem a participação da câmara municipal e é muito importante. Seria bom que todo

vereador se dedicasse a esta integração com o OP por que aí a comunidade sairia ganhando. Se cada vereador mobilizasse na sua região a comunidade a participação seria muito maior” (Jonas, representante da sociedade civil, 48 anos).

Por outro lado, o vereador externa o apoio ao OP, pois compreende em que, no momento que a comunidade participa das decisões importantes sobre suas necessidades, ela torna-se mais forte e, caso ele assuma uma postura de repúdio ao OP, a comunidade, conseqüentemente, o repudiará.

Considerando esta carga negativa da relação entre vereadores e demais participantes do OP, boa parte dos conselheiros e delegados continuam não acolhendo bem a participação dos vereadores nas instâncias do OP.

“A comunidade reclamava a presença da câmara no OP. Quando a câmara se fez presente parece que a comunidade não queria, aliás, ninguém sabia o que queria a comunidade. Algumas pessoas não receberam bem porque pediram um parceiro e na hora que esse parceiro chegou, era muita acusação e a acusação não era em cima da câmara passou a ser em cima do vereador que estava presente nas discussões, mas nós tivemos a tranqüilidade de saber agir enquanto parceiro. Nunca rechaçamos as acusações de ninguém e passamos pro campo de discussões pessoais. Com o passar do tempo ganhamos a confiança dessas pessoas tanto conselheiros como delegados e algumas dessas pessoas que no início até nos rechaçavam passaram até a ser amigo pessoal e passamos a ter uma relação de respeito muito boa” (Ezequiel, representante do Legislativo, 42 anos).

A postura dos vereadores em relação ao OP é contraditória. Em alguns momentos, defendem o OP, em outros, principalmente quando da aprovação da proposta orçamentária, eles apresentam uma série de emendas que terminam por descaracterizar todo o esforço da comunidade em implementar uma nova forma de discussão e elaboração do orçamento público através do OP:

“O orçamento é desrespeitado, não tem voz ativa, não são respeitadas as diretrizes e as demandas do OP, ou seja, vão as demandas do OP para a Câmara de Vereadores para serem aprovadas, chegam lá os vereadores fazem as emendas que são de seus interesses e o OP, pra você ter uma idéia,

nos temos demandas de 97, 98, 99, 2000 que não foram cumpridas, ainda” (Amós, representante da sociedade civil, 53 anos).

No último ano, quando da apreciação da proposta orçamentária pela Câmara Municipal, os vereadores apresentaram muitas emendas à lei, no entanto, apenas 8 foram incluídas na lei, o restante foi vetado pelo Executivo. Apesar de todos os avanços no que se refere à relação entre vereadores e OP, com a participação de um vereador na executiva do conselho, a emenda legislativa ainda foi usada como um instrumento que contradiz todo o processo participativo anterior.

O processo de aprovação da proposta orçamentária na Câmara revela a falta de respeito dos vereadores com relação ao processo e aos conselheiros, além do silêncio deles no tocante ao não cumprimento das demandas da comunidade, pois os vereadores apresentam emendas à proposta orçamentária, contrariando as decisões dos delegados e conselheiros:

“Eu posso dizer a você até com uma certa tranquilidade inclusive as ruas sugeridas por mim, eram das 4 sugestões que eu fiz, três são do próprio OP nada mais fiz do que ratificar aquilo que o OP fez, apenas uma rua onde é uma rua que precisa ser cuidada com urgência, Alzira de Figueiredo. As outras foram apresentadas no próprio OP, eu não sei se das minhas 4 sugestões, será atendida uma? serão atendidas duas? eu gostaria que as quatro fossem atendidas, mas isso é impossível” (Ezequiel, representante do Legislativo, 42 anos).

Portanto, existe uma relação complicada entre conselheiros e vereadores. Contraditoriamente, este vereador que é membro do CONSE, inclusive da secretaria executiva, considera normal essa atitude e argumenta a seu favor, declarando, em seu depoimento, que acrescentou uma emenda à proposta de lei que contemplaria o calçamento de quatro ruas, e, ainda por cima, afirma que algumas destas também foram apresentadas no OP. Dessa forma, o vereador, que também é conselheiro, revela a sua pouca credibilidade no processo de participação da sociedade.

#### 4.3.6. Os Conselheiros e Governo Local

O Executivo participa de todo o processo de discussão, definição e execução das demandas/investimentos por intermédio da COOP e das secretarias municipais que estão presentes nas conferências regionais, plenárias temáticas, conferências municipais, bem como através da participação nas reuniões do conselho, com a finalidade de apresentarem o panorama da capacidade de investimentos do governo em cada plenária temática e congregar as demandas hierarquizadas pela comunidade numa proposta de lei orçamentária para o município. A este respeito, a ex-coordenadora coloca:

“Eu acho que o processo em Campina Grande é um processo muito difícil porque precisaria de investimento institucional. Eu acredito que não tem, foi criado como um programa. O OP, para que seja uma coisa impregnada na gestão, teria que envolver não apenas esse espaço que é o conselho, mas teria que envolver todos os técnicos da administração, teria que ser marca de gestão, especificamente porque você começa a criar outros espaços, não é pra se negar a existência de outros espaços, mas para perceber quanto de democratização você quer apostar pra sua gestão, quanto você quer de fato tomar decisões compartilhadas, participativas, quanto você quer apostar nos espaços de controle, de exercício de controle, de fiscalização, quanto você quer voltar a ter o completo domínio das políticas e dos espaços” (Rute, representante do Governo, 42 anos).

A necessidade de investimento profissional apontada neste depoimento diz respeito à incapacidade administrativa do Executivo em conduzir de maneira eficaz o processo do OP, pois o conjunto dos secretários que participa da discussão das demandas não apresenta interesse e disposição para colocar em prática o que é discutido nas instâncias participativas.

No decorrer do processo, o Executivo através da COOP tem um papel decisivo, pois participa da secretaria executiva do conselho, coordena as reuniões do conselho, as conferências municipais, regionais, plenárias temáticas e, juntamente com os conselheiros, motiva as reuniões preparatórias nos bairros.

As reuniões do conselho, bem como as conferências e plenárias temáticas, são iniciadas pelo Executivo, que expõe as informações sobre as temáticas específicas às secretarias e sobre as demandas relativas à cidade como um todo. Em um segundo momento, os conselheiros, sob a coordenação do Executivo, fazem suas intervenções levantando problemas recorrentes em sua comunidade ou região, além de fazerem questionamentos sobre a política de investimentos e, principalmente, sobre a não execução das demandas.

A relação dos conselheiros com o governo não se limita ao processo de participação nas instâncias do OP, pois, considerando que um bom número de conselheiros têm vínculo com o poder público e são representantes de entidades comunitárias, a relação entre estes ultrapassa os trâmites do processo do OP. Dessa forma, tal relação está baseada numa reciprocidade desigual. Os conselheiros muitas vezes, fora das atividades do OP, procuram o poder público através das secretarias ou do próprio gestor municipal a fim de obterem benefícios para as suas comunidades e suas entidades, como observamos na fala a seguir:

“Sem dúvida existem muitas pessoas que participam do OP e que têm cargos na prefeitura, são muitos, eu não sei analisar se já tinham antes esses cargos e realmente têm muitas pessoas que participam de determinada coisa e a intenção não é trabalhar em prol de uma comunidade é primeiro e principalmente em prol delas (risos). Isso não dá pra fugir. Talvez eu esteja dizendo tudo isso porque eu, graças a Deus, eu não me enquadro, mas eu observo que têm muitas pessoas que participam como conselheiros e delegados que são funcionários da prefeitura, de alguma secretaria ou prestadores de serviço. Eu acho isso prejudicial ao processo, queira ou não, muitas vezes a pessoa fica amarrada em alguma coisa e não pode ser transparente e não pode fazer oposição e muitas vezes ele mesmo se acha que pode haver alguma coisa contrária a ele se apresentar uma posição contrária ao executivo e isso prejudica o processo” (Neemias, representante da sociedade civil, 38 anos).

Como está mencionado neste depoimento, muitos conselheiros encontram-se “amarrados” aos grupos políticos por razões, na sua maioria, econômicas. Vale ressaltar que isso não é uma especificidade desse conselho, mas é uma prática recorrente nos demais conselhos em funcionamento na cidade. Realmente, como afirmou com veemência o

conselheiro citado acima, isso é prejudicial ao processo, pois o maior objetivo da participação no OP é tomar decisões sobre os recursos públicos.

Além disso, a prefeitura procura estreitar os laços com as entidades comunitárias da cidade de maneira direta, através do apoio constante à UCES, que congrega as entidades sociais do município.

“A prefeita tem tido uma relação direta com o fortalecimento da UCES que por mais equivocada que muita gente acha a política da UCES o fato de a prefeita ir discutir com a UCES faz com que as organizações de bairros vão pra UCES” (Rebeca, representante do Governo, 43 anos).

O fato de as entidades comunitárias terem um passado marcado por uma relação próxima com o poder público e estas lideranças serem os principais sujeitos da participação no OP indica que existe a persistência de práticas políticas alojadas na perspectiva clientelista. Sobre este aspecto, pauta-se o depoimento seguinte:

“Você têm lideranças comprometidas com políticos, têm lideranças viciadas, mas tem que avaliar que uma liderança, por mais que ela tenha uma articulação política partidária ela tem compromissos políticos com determinados vereadores, determinado deputado, ela pode ser muito importante na construção de uma boa alternativa para a cidade. Não é contraditório? Eu sempre digo que as redes de clientela acontecem em todas as perspectivas políticas. Isso não é privilégio de ninguém” (Rute, representante do Governo, 43 anos).

Por um lado, os conselheiros criticam as ações governamentais, a lentidão das demandas e a baixa capacidade de investimento do governo; por outro lado, os mesmos conselheiros estabelecem uma relação próxima com o poder público, quer diretamente com o representante do Executivo, quer com os representantes do Legislativo e/ou os representantes da secretarias municipais. Enfim, a atuação dos conselheiros, em sua maioria, oscila entre os interesses da comunidade representada e as relações estabelecidas com o poder público.

#### 4.3.7. A distância entre o demandado e o executado

Como já dissemos, o processo do OP de Campina Grande gira em torno das demandas – reivindicações das comunidades – que percorrem um longo caminho desde o levantamento até a execução.

Durante todo o período de funcionamento do OP em Campina Grande, a preocupação central tem sido o grande número de demandas propostas pela sociedade civil através da participação, as quais não são acompanhadas pelo montante de investimentos disponibilizados pela prefeitura municipal. Vejamos a seguir o demonstrativo das demandas do OP nos últimos anos e a distância existente entre o que é demandado (335 demandas apresentadas) e o que é cumprido (19 demandas atendidas).

**Tabela 5: Demonstrativo das demandas do OPCG (2000-2003).**

Ano/situação	Apresentadas	Incluídas	Atendidas	Concluídas	Não concluídas
2000	208	103	24	12	12
2001	-	32	-	-	-
2002	72	36	9	7	2
2003	55	49	16	-	33
<b>Total</b>	<b>335</b>	<b>220</b>	<b>49</b>	<b>19</b>	<b>47</b>

Fonte: COOP, 2004.

Por um lado, o governo incentiva a participação popular, abre novos espaços, alarga instâncias e apresenta, através da equipe de secretários municipais, um quadro que parece favorável ao atendimento pleno das solicitações da sociedade. Por outro lado, o próprio governo retarda a execução das demandas, interrompendo seu ritmo e atrasando seus prazos. As solicitações vão sendo acumuladas ano após ano. Vejamos:

“O OP tem que resgatar a credibilidade. Essa credibilidade foi perdida porque, em primeiro lugar, o OP é muito jovem, mas a comunidade quer resultados imediatos e pela maneira de não ter sido trabalhado corretamente

como deveria funcionar o OP e qual era o retorno. Então nos primeiros anos se demandou, demandou, demandou e não foi atendido porque era impossível que numa cidade como Campina Grande se pudesse calçar uma média de 50 ruas por ano. Eu diria que era algo extraordinário” (Ezequiel, representante do Legislativo, 42 anos).

O acúmulo de demandas não atendidas provoca insatisfação tanto nos sujeitos que participam do processo, quanto nos cidadãos em geral que delegam poder de decisão a outros e anseiam por resultados imediatos. Neste contexto, a participação dos cidadãos é, constantemente, desconsiderada em detrimento de certos interesses políticos.

“Na verdade, a razão maior do OP, que é um elemento de luta comunitária criado pelo PT, é trabalhar com essa finalidade (orientar as comunidades), mas a gente tem visto que muitas vezes foge dessa regra. A gente chega até a imaginar que é um instrumento de interesse político, porque muitas vezes os anseios da comunidade que entram no OP, ou seja, as reivindicações das comunidades e das regiões, quando são cobradas através do OP, nem sempre são atendidas” (Daniel, representante da sociedade civil, 40 anos).

Poderíamos, então, afirmar que a questão da incapacidade administrativa e de investimentos para executar as demandas das comunidades é central nas instâncias do OP e foi central também nas falas dos conselheiros entrevistados, pois todos fizeram referência a este aspecto e a como ele contribui para o descrédito da população e dos próprios participantes no OP.

“Quando o delegado ou conselheiro começa a convidar a comunidade para uma reunião ou conferência de bairro ou regional, ela diz: Não, eu não vou para estas reuniões, vocês falam, falam e falam e não resolvem nada, e você começa a argumentar: Aquelas obras foram feitas pelo OP, mas eles dizem: Tais e tais obras não foram resolvidas até hoje. Isso, de certa forma, prejudica a credibilidade não só do OP, mas de todos que compõem o quadro de delegados e conselheiros” (Jonas, representante da sociedade civil, 48 anos).

“Muita gente já está descrente do OP, a gente vai de porta em porta e diz: Gente, hoje vai ter reunião do orçamento, pelo amor de Deus vá e se sua rua não está calçada vá, e eles me respondem: Colocar que nada, não faça isso que a senhora está perdendo o seu tempo” (Noemi, representante da sociedade civil, 51 anos).

O panorama das demandas priorizadas no decorrer dos processos desde a origem do OP de Campina Grande demonstra uma preferência pela temática de infraestrutura, principalmente no que se refere ao calçamento de ruas. As intervenções da maioria dos conselheiros e delegados nas instâncias do OP privilegiam a solicitação de calçamento de ruas para as suas respectivas regiões e comunidades (cf. anexo VII).

A preocupação exacerbada pela temática de infraestrutura demonstra que o OP de Campina Grande ainda não conseguiu superar as discussões primárias no processo. Apesar da inserção das plenárias temáticas na dinâmica de participação que pretende discutir políticas mais gerais para a cidade como um todo, o direcionamento maior das ações deliberadas no OP está vinculado ao atendimento de solicitações específicas, como vimos, em sua maioria, calçamento de ruas. Como descrito a seguir:

“No momento, a comunidade tem que despertar para uma questão necessária. Você não pode estar no OP olhando se calçou ou se deixou de calçar [rua], mas pensar a cidade como um todo, acho que isso também faz parte do OP, pensar quais são as linhas estruturantes que têm que serem feitas, que vão atender uma demanda maior da cidade” (Séfora, representante da sociedade civil, 53 anos).

“Muita gente confunde o OP como decisões que eu tenho que eleger demandas para a minha rua acontece até que tem pessoas que não têm muito conhecimento e vão para a reunião achando que tem que fazer melhoramento na sua rua. A visão do orçamento em si é que nós temos que eleger demandas no sentido da cidade como um todo” (Neemias, representante da sociedade civil, 38 anos).

Alguns conselheiros dizem que o processo de participação vem, aos poucos, suscitando uma dupla aprendizagem (Gonh, 2002; Putnam, 1996) e que está havendo uma mudança de concepção do OP, pois os participantes estão se esforçando para deliberar as ações mais gerais e o governo está procurando, através do OP, consolidar uma gestão compartilhada dos recursos públicos no município.

O problema da lentidão no atendimento das demandas é o maior entrave no processo de participação. A comunidade está se esforçando para consolidar essa nova forma de tomar decisões sobre a cidade, ao encontrar-se face a face com a oportunidade de decidir sobre as suas próprias necessidades, o faz exaustivamente. Em contrapartida, o governo, ao receber a lei orçamentária aprovada pelo Legislativo, não tem a preocupação de atender, com rapidez e presteza, as demandas sociais.

Em decorrência disso, estabelece-se um clima tenso entre os conselheiros e as comunidades que representam. Os conselheiros acompanham as demandas em sua peregrinação até o Executivo, mas perdem o controle da execução das demandas, devido ao não cumprimento destas no tempo estabelecido. Tudo isso gera um descontentamento por parte da comunidade que, muitas vezes, descarrega suas angústias contra os conselheiros que estão mais próximos, revelando, assim, a insatisfação com o processo do OP como um todo e o descrédito generalizado na sua eficiência.

## 5. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

De um modo geral, o fenômeno da participação cidadã é recente, pois, apenas com a homologação da Constituição Federal de 1988, surgiu a possibilidade de participação efetiva como um elemento inovador na elaboração e gestão das políticas públicas em contraposição à forma arcaica de planejar as políticas nos gabinetes do poder.

Esse novo contexto dá condições para o desenvolvimento de um número considerável de experiências inovadoras no que concerne à participação dos cidadãos nos processos, até então restritos apenas aqueles que participavam do governo, de tomada de decisões. Contudo, existem experiências diferenciadas de gestão democrática que dependem dos contextos onde são implementadas e das condições organizativas e políticas de cada localidade.

Neste sentido, o objetivo crucial da mudança no cenário político-administrativo é proporcionar uma ruptura na cultura política, historicamente, fundada em relações clientelistas e patrimonialistas. Tal mudança pretendia ir além das “regras do jogo” e das instituições políticas e produzir novos comportamentos, ou seja, a luta atual dos sujeitos envolvidos nos processos decisórios deixa de ser pela garantia de espaços de participação (onde participar) e passa a ser direcionada à qualidade dessa participação (como participar) (cf. Bobbio, 2000).

No cerne de sua idealização, o OP suscita uma reflexão a partir de um novo comportamento baseado na existência de uma esfera pública não-estatal. Dessa forma, ele aparece como um dos elementos primordiais de inovação institucional-democrática, tanto pela relevância acadêmico-teórica, quanto pela gama de experiências adotadas pelos governos municipais.

Assim, o OP é um espaço de discussão de problemas, de identificação de demandas e de acompanhamento na execução de demandas. Acima de tudo, ele é um espaço onde os cidadãos decidem sobre as suas vidas e sobre como melhorar as condições necessárias a uma vida mais digna. Entretanto, há um fator a ser considerado: os cidadãos estão acostumados a “receber” as decisões já prontas, daí a dificuldade de consolidação das gestões democrático-participativas na nossa sociedade.

O OP, na sociedade brasileira, assume um papel muito importante, uma vez que, tenta promover uma transformação na relação entre sociedade civil e Estado, ou seja, “aparece como uma proposta de reorganização da sociedade e do Estado por meio da participação popular” (Sánchez, 2002:13).

As práticas participativas de planejamento do orçamento não se restringem apenas a novos espaços de participação da sociedade civil, mas tem contribuído para a construção prática de inovações na gestão das políticas públicas.

Como explicitado neste estudo, o OP de Campina Grande foi instituído num contexto adverso onde se tentava alargar os mecanismos de participação cidadã, ao mesmo tempo, em que havia todo um controle por parte do governo sobre os sujeitos participativos, mediante a participação excessiva de assessores do Executivo e do Legislativo.

A base da participação no OP em Campina Grande, visto que é formada por inúmeras organizações existentes na cidade – associações, SABS, clubes de mães, sindicato, movimentos sociais, ONGs –, é uma base que, teoricamente, seria propícia à democracia (cf. Putnam, 1996). No entanto, a participação nesses espaços muitas vezes acontece de maneira tutelada, a partir de relações políticas diversas, como demonstrado neste estudo.

Neste contexto, o grande número de entidades associativas existentes na cidade não atribui à gestão pública um caráter democrático, uma vez que, ainda dessa forma, a cultura associativa predominante é pouca, e, na maioria das vezes, a autonomia dessas entidades é

comprometida por acordos políticos com o governo. Assim sendo, a simples existência das associações não influencia os níveis de democracia, embora a participação qualificada desses espaços comunitários leve ao bom desempenho das instituições democráticas.

Pelo fato de a base que dá sustentação ao OP de Campina Grande ser proveniente dessas associações, seria interessante, em um estudo posterior, observarmos como se apresenta a diferença de posturas entre os participantes do OP advindos das entidades associativas da cidade e os participantes das comunidades que não estão ligados a nenhuma entidade.

Cumpramos, ainda, que as informações costumam a ser difundidas no processo: o governo porta as informações de cunho técnico e político-administrativo e não as repassa, sistematicamente, aos participantes do OP. Isso se agrava mais pela ausência de capacitação dos conselheiros e delegados e pelo baixo nível organizacional das entidades da sociedade civil para cobrar mais eficácia no atendimento das demandas aprovadas no trajeto participativo. Além disso, um outro agravante é a falta de capacidade e de maturidade administrativa para conduzir o processo. Assim sendo, o governo permite que o número de demandas sociais apresentadas no processo de participação ainda seja superior aos recursos disponibilizados pelo governo.

O conselho do OP tem uma atuação ainda direcionada à discussão de problemas específicos, principalmente no que se refere às demandas hierarquizadas e não atendidas. Este tem ganho o posto de maior entrave ao processo de aprendizagem no CONSE, pois, no momento atual, o CONSE deveria pensar a cidade de forma global, mas demanda muito tempo discutindo problemas localizados.

Desse modo, a função fiscalizadora do conselho fica comprometida, uma vez que, mesmo com a retomada da comissão de fiscalização e acompanhamento de obras, o conselho

não consegue deixar a discussão de obras não atendidas para esta comissão, e este é o principal ponto de pauta da maioria das reuniões.

No entanto, a atuação dos conselheiros não se restringe à participação nas reuniões ordinárias e extraordinárias do CONSE. Eles também compõem a secretaria executiva e as comissões de fiscalização de obras, de metodologia e de orçamento. Além dessa atuação direta nas instâncias do CONSE, os conselheiros, em sua grande maioria, atuam em suas entidades de origem no intuito de angariar benefícios para as suas comunidades.

Portanto, foram estabelecidas relações anteriores entre conselheiros e governo e estas interferem, explícita ou sutilmente, na atuação dos conselheiros, dificultando, assim, o estabelecimento de uma postura autônoma mediante os momentos de tomada de decisões.

Desse modo, o OP em Campina Grande passa, atualmente, por um processo de construção, procurando avançar e ganhar força como instrumento de promoção de uma cultura cidadã e de participação popular. Essa construção se dá lentamente, recebendo fortes críticas por parte dos segmentos da sociedade.

A participação cidadã ainda é tímida: pouco mais de 3% dos moradores das regiões orçamentárias comparece as atividades diretas do processo, e, o mais agravante, esse percentual de participantes está, na maioria das vezes vinculado ao governo municipal. Além disso, a falta de transparência no processo e o não atendimento às demandas priorizadas pelo OP colocam em xeque a própria legitimidade do processo.

Devemos considerar que a capacidade de resolução do conselho com relação às demandas que lhes são apresentadas no processo de participação ainda é questionada, ao passo que a Câmara de Vereadores goza de força representativa e poder de conseguir “benefícios” para as comunidades. Na maioria das vezes, as formas utilizadas por estes representantes não são claras à toda a sociedade.

Com isso, podemos afirmar que, no atual contexto de participação, não se luta mais pela conquista de espaços políticos de participação da sociedade nas decisões que interferem na administração e nos destinos dos recursos públicos, mas espera-se que seja efetivada uma participação real nestes espaços. Pois, a pouca participação e a participação tutelada nas instâncias do OP dificultam a consolidação da gestão democrático-participativa.

OP em si é uma prática interessante de democratização da gestão pública. Entretanto, o ambiente, onde ele é implementado pode comprometer a sua dinâmica e eficácia, pois, para o bom desempenho do CONSE, é preciso que haja uma articulação entre a eficácia das demandas sociais e eficiência do governo em atendê-las (cf. Putnam, 1996). No caso analisado neste estudo, o OP apresenta características de uma prática não consolidada. Isso porque o risco de não continuidade do processo está presente nas preocupações dos participantes do processo.

O OP de Campina Grande apresenta algumas características que nos impedem de fazer grandes previsões sobre sua continuidade.

Em primeiro lugar, há a ausência de uma política de planejamento estratégico através do Plano de Investimentos do município. Assim, os investimentos disponibilizados para discussão no OP não são compatíveis com o acervo de demandas levantadas pela comunidade. Este se constitui num dos maiores limites à consolidação do OP.

Em segundo lugar, há uma incerteza sobre a continuidade da administração petista no município. Como estamos nos aproximando de mais um pleito eleitoral municipal, o grupo que está conduzindo o governo poderá ou não continuar na administração. Essa insegurança ocorre pelo fato de o OP não ser um projeto político consolidado, mas um programa que está à mercê do modo de governar dos representantes eleitos.

Há um distanciamento entre os idealizadores do OP no Brasil, o PT, e a prática do OP de Campina Grande, pois ocorre, a partir da gestão petista a cidade, um esvaziamento da participação da população nas instâncias do OP.

Por último, a vitória do grupo coordenado por Cozete Barbosa (PT) nas próximas eleições municipais não dá garantia de continuidade ao OP, uma vez que esta continuidade depende muito da maneira como as alianças políticas vão ser compostas e da decisão da nova equipe de governo. Assim, a continuidade do OP não depende exclusivamente da permanência da administração petista, mas da organização dos participantes do processo e da capacidade de barganha deles.

Dessa forma, o futuro do OP em Campina Grande depende tanto de uma decisão política do governo em dar mais autonomia aos partícipes e no atendimento às demandas apresentadas e aprovadas no processo de participação cidadã, quanto de uma pressão efetiva da sociedade civil. Com isso, o OP resgataria a credibilidade junto à comunidade.

A nosso ver, o OP consegue sobreviver aos entraves e impasses, os quais lhe são impostos pela incapacidade administrativa de compatibilização entre o que é demandado e os recursos disponibilizados para a execução e pela dinâmica participativa e as continuidades políticas que, infelizmente, ainda interferem nas decisões daqueles que se dispõem a participar do OP.

Enfim, acreditamos que a continuidade e o sucesso do OP em Campina Grande dependem tanto da cooperação do governo municipal, através da mudança de postura política em relação ao OP, quanto de uma articulação entre os interessados: Executivo, Legislativo e representantes das comunidades.

De todo modo, o OP apresenta-se como uma solução viável no tocante à promoção de uma mudança na gestão dos recursos públicos de Campina Grande desde que alguns requisitos sejam observados, a saber: o cumprimento do Regulamento Geral, o atendimento

eficaz das solicitações das comunidades, o respeito por parte do governo aos participantes do processo e a articulação de todas as forças políticas capazes de contribuir para a consolidação do OP, inclusive conselhos gestores e fóruns específicos.

Neste sentido, convivemos com a possibilidade de mudança no desenho institucional, resultando na eficiência dos instrumentos de controle democráticos e no aumento da eficácia no monitoramento de políticas públicas, ao mesmo tempo em que esbarramos na persistência de práticas políticas herdeiras do autoritarismo.

## 6. BIBLIOGRAFIA

ABERS, Rebecca. **Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre.** s.l.: s.ed. 2002.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Conselhos além dos limites.** Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/brasil/abram.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2004.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. A gestão participativa das políticas públicas: o desafio para os municípios do Nordeste. In: NETO, Alberto Amadei. *et al.* **O Nordeste à procura de sustentabilidade.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, ano III, nº 05, 2002 (Cadernos Adenauer).

\_\_\_\_\_. **Políticas e poder: o discurso da participação.** São Paulo: AD HUMINEM; Natal: Cooperativa cultural da UFRN, 1996.

ARAÚJO, Laudicéia. **A participação como instrumento de democratização do poder local.** Campina Grande: CENTRAC, 2004.

\_\_\_\_\_. **Gestão pública e democratização do poder local: o caso do orçamento participativo em Campina Grande.** Trabalho de dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande (PB), 2000.

ARRETICHE, Marta. “Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?” **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 11, n.31, 1996.

AVRITZER, Leonardo. “Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil.” In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002 (Coleção Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos).

\_\_\_\_\_, NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. “O orçamento participativo: experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte.” In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BAVA, Silvio Caccia. “Os conselhos como instrumentos da sociedade civil”. In: **Pólis: estudos, formação e assessoria em políticas sociais**, nº 37. São Paulo: Pólis, 2000.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.** São Paulo: Ática, 1996.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora UnB/Imprensa oficial São Paulo, 12º ed., 2002 (v. 1)

**Boletim Informativo CENTRAC: orçamento público e participação**, Campina Grande, n. 4, mai. 2004.

BONFIM, Raimundo. "A atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas". In: **Pólis: estudos, formação e assessoria em políticas sociais**, nº 37. São Paulo: Pólis, 2000.

BOURDIN, Alain. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

CAMPINA GRANDE. Decreto Lei nº 2.261, de 09 de junho de 1997. Institui o Orçamento Participativo no município de Campina Grande e dá outras providências. Campina Grande, 1997.

\_\_\_\_\_. **Coordenadoria do Orçamento Participativo**. Regulamento Geral do Orçamento Participativo. Campina Grande, 2002.

\_\_\_\_\_. **Coordenadoria do Orçamento Participativo**. Regimento Interno do Conselho Municipal do Orçamento Participativo. Campina Grande, 2000.

CANIELLO, Márcio. "Patronagem e rivalidade: observações iniciais sobre processos de modulação ética numa cidade do interior", **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 5, nº 14, 1990 p. 46-58.

\_\_\_\_\_. **O Ethos Brasílico: Sociologia História da formação nacional, 1500-1654**. Trabalho de Tese de Doutorado em Sociologia. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2001.

CARDOSO, Ruth C. L. "As aventuras antropológicas em campo ou como escapar das armadilhas do método." In: CARDOSO, Ruth C. L. (org.). **A aventura antropológica: teoria e pesquisa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

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

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. "Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania." In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAHL, Roberto. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAMATTA, Roberto. **Conta do mentiroso: sete ensaios de antropologia brasileira**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

\_\_\_\_\_. **A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil.** Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

\_\_\_\_\_. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro.** 4.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1983.

\_\_\_\_\_. **Relativizando: uma introdução à Antropologia Social.** 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1981. p. 143-173.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa.** 5 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

**DICIONÁRIO HOUAISS DE LÍNGUA PORTUGUESA,** Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade.** Rio de Janeiro: FGV, 1997.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social.** Petrópolis: Vozes, 2003.

EVANS-PRITCHARD, E. E. "Algumas reminiscências e reflexões sobre o trabalho de campo", **Bruxaria, oráculos e magia entre os Azande.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978 (p. 298-316).

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder.** 3.ed. São Paulo: Globo, 2001.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

FISCHER, Nilton Bueno. MOLL, Jaqueline (Orgs.). **Por uma nova esfera pública: A experiência do orçamento participativo de Porto Alegre.** Petrópolis: Vozes, 2000.

GENRO, Tarso. **Crise de democracia: direito, democracia direta e neoliberalismo na ordem global.** Petrópolis: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_; SOUZA, Ubiratam de. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

\_\_\_\_\_. Democratização do orçamento. In: VILLAS-BOAS, Renata; TELLES, Vera (org.). **Poder local, participação, construção da cidadania.** São Paulo: FNPP, n.1, 1995.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sócio-política.** São Paulo: Cortez, 2001 (Coleção Questões de Nossa Época).

LANNA, Marcos P. D. **A dívida divina: troca e patronagem no Nordeste brasileiro.** Campinas: Editora da UNICAMP, 1995.

LAPLANTINE, François. **Aprender Antropologia.** São Paulo: Brasiliense, 1988.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto.** 5ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **Antropologia Estrutural dois.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1976.

LYRA, Rubens Pinto (org.). "As vicissitudes da democracia participativa no Brasil." In: LYRA, Rubens Pinto (org.). **A nova esfera pública da cidadania**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 1996.

MACHADO, Fábio Ribeiro. **Governo local e participação política: a experiência do "Programa Prefeitura na Comunidade" em Campina Grande (1993/1994)**. Trabalho de dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Pernambuco, Recife, 2002.

MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal: evolução e origens**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1978.

MALINOWSKI, Bronislaw. **Argonautas do Pacífico Ocidental**. São Paulo: Abril Cultural, 1984 p.17-34 (Coleção Os Pensadores).

MARQUETTI, Adalmir. "Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre." In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

NAVARRO, Zander. "O 'orçamento participativo' de Porto Alegre (1989 – 2002): um conciso comentário crítico." In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PLATÃO. **A república**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

**Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Relatório sobre a democracia na América Latina. <http://www.pnud.org.br> Acesso em: 23 de abril de 2004.

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

RIBEIRO, Ana Cláudia Torres. GRAZIA, Grazia de. **Experiências de Orçamento participativo no Brasil: período de 1997-2000**. São Paulo: Vozes/FNPP, 2003.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002 (Coleção Questões da Nossa Época, n; 97).

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002 (Coleção Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos).

SANTOS, Nelson Rodrigues dos. "Implantação e funcionamento dos conselhos de saúde no Brasil". In: **Pólis: estudos, formação e assessoria em políticas sociais**, nº 37. São Paulo: Pólis, 2000.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2001.

SHETH, D. L. "Micromovimentos na Índia: para uma nova política de democracia participativa." In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os**

caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002 (Coleção Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos).

TATAGIBA, Luciana. "Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil." In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TAVARES, Adeilson da Silva, ALMEIDA, Ana Patrícia Sampaio. **Perfil dos delegados e delegadas do orçamento participativo de Campina Grande 2002**. Campina Grande: CENTRAC, 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez/Recife: EQUIP/Salvador: UFBA, 2001.

\_\_\_\_\_. "Efetividade e eficácia dos conselhos". In: **Pólis: estudos, formação e assessoria em políticas sociais**, nº 37. São Paulo: Pólis, 2000.

\_\_\_\_\_. "Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?" In: **Pólis: estudos, formação e assessoria em políticas sociais**, nº 37. São Paulo: Pólis, 2000.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. 2.ed. Belo Horizonte: Itatiaia/ São Paulo: EDUSP, 1977 (Coleção Ler e Pensar, v.1).

VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Belo Horizonte: Itatiaia/ São Paulo: Edusp/ Niterói: Eduff, 1987, p. 93–136, 149–249 (Coleção Reconquista do Brasil, 2ª série, v.105).

WAMPLER, Brian. "O orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados." In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

## **ANEXOS**

**ANEXO I**  
**Tabelas**

## TABELAS

**Distribuição do OP pela População do Município (1997-2000)**

<b>Nº de Habitantes</b>	<b>Nº de Municípios</b>	<b>%</b>
Até 20.000	29	28,0
De 21.000 a 100.000	33	32,0
De 101.000 a 500.000	32	31,0
De 501.000 a 1.000.000	04	04,0
Acima de 1.000.000	05	05,0
<b>Total</b>	<b>103</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa "Experiências do orçamento participativo no Brasil", 2002.

**Distribuição do OP por Partido Político do Prefeito (1997-2000)**

<b>Partido Político</b>	<b>Nº de Municípios</b>	<b>%</b>
PT	52	50,0
PSDB	13	13,0
PSB	11	11,0
PMDB	09	09,0
PDT	08	08,0
Outros (PPS, PV, PFL, PTB)	10	10,0
<b>Total</b>	<b>103</b>	<b>100,0</b>

FNPP, Pesquisa "Experiências de Orçamento Participativo no Brasil", 2002.

**Comparativo sobre a escolaridade entre delegados e conselheiros 2002/2003**

<b>Escolaridade</b>	<b>Delegados</b>	<b>Conselheiros</b>
Não alfabetizado	05	0
Alfabetizado	03	0
Ensino Fundamental incompleto	39	06
Ensino Fundamental	19	02
Ensino Médio incompleto	17	03
Ensino Médio	40	10
Superior incompleto	11	04
Superior	46	18
<b>Total</b>	<b>180</b>	<b>43</b>

Fonte: CENTRAC, 2004; Entrevistas com conselheiros 2003/2004..

**Demonstrativo da situação/vinculação trabalhista dos conselheiros (2002/2003)**

<b>SITUAÇÃO/VINCULAÇÃO</b>	<b>Nº DE CONSELHEIROS</b>
Prefeitura Municipal de Campina Grande	18
Governo do Estado	6
Governo Federal	2
Iniciativa privada	3
Autônomo	6
Aposentado	2
Outros	2
Desempregado	4
<b>Total</b>	<b>43</b>

**Conselheiros por entidades representativas**

<b>Representatividade</b>	<b>Conselheiros*</b>
Entidades comunitárias	21
Entidades de classe	06
Militantes de partidos políticos	16
Executivo	03
Legislativo	01
Outros	09
<b>Total</b>	<b>56</b>

Fonte: CENTRAC, 2004; Entrevistas com conselheiros (dezembro de 2003 a março de 2004).

\* Alguns conselheiros participam de mais de uma entidade.

**ANEXO II**  
**Deliberações do CONSE**

### QUADRO DAS DELIBERAÇÕES DO CONSE (2001)

DELIBERAÇÕES	TOTAL
Leitura e aprovação de atas	10
Criação e funcionamento de comissões permanentes/provisórias	5
Prestação de contas	1
Participação de eventos	12
Discussão de demandas/problemas específicos	7
Discussão e apreciação de leis orçamentárias – PPA, LDO e LOA	11
Votações de propostas	12
Elaboração e revisão de documentos do conselho – regimento interno	5
Metodologia e calendário	4
Avaliação do processo	4
Calçamento de ruas	9
Grade de carência	3
Diminuição da participação e desrespeito do processo	3
Expulsão e reintegração de coselheiros	4
Capacitações	3

Fonte: Com base em 13 atas de reuniões do CONSE.

**ANEXO III**  
**Resumos das reuniões do CONSE**

## Reuniões do CONSE realizadas (2001 – 2003)

### 2001

REUNIÕES	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	SEZ	TOTAL
ORDINÁRIAS	*	X	X*	X	X	X	X	X	X	*	X	X	10
EXTRAORDINÁRIAS	*	*	*	XX	*	*	*	X	*	*	*	*	3

X = Reunião realizada

X\* = Sem *quorum* (ata declaratória)

- = Sem convocatória

# = Sem ata

\* = Não houve

### 2002

REUNIÕES	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	SEZ	TOTAL
ORDINÁRIAS	X	X #	X #	X #	*	*	*	X	X	*	*	*	06
EXTRAORDINÁRIAS	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	

X = Reunião realizada

X\* = Sem *quorum* (ata declaratória)

- = Sem convocatória

# = Sem ata

\* = Não houve

### 2003

REUNIÕES	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
ORDINÁRIAS	X#	*	X#	X	*	*	*	X#	X#	X#	X	*	07
EXTRAORDINÁRIAS	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	

X = Reunião realizada

X\* = Sem *quorum* (ata declaratória)

- = Sem convocatória

# = Sem ata

\* = Não houve

**ANEXO V:**  
**Cédulas de votação de demandas**

# MANIFESTO

Insatisfeitos com o atual processo do Orçamento Participativo e enfrentando inúmeras dificuldades os delegados/as e conselheiros/as, diante de tais dificuldades, vem denunciar e tornar público que os seguintes passos do regulamento geral do OP não foram cumpridos:

1 - A abertura do processo. O governo deve abrir o processo anual do OP em fevereiro, convocando a comunidade para participar de todas as plenárias públicas de discussão das prioridades orçamentárias do município.

2 - As plenárias de bairro. O processo deve iniciar com uma rodada de plenárias em cada um dos bairros e distritos das Regiões Orçamentárias, em preparação às Conferências Regionais, tendo por objetivo sensibilizar a comunidade sobre a importância política do OP, esclarecer a metodologia do processo e estimular a todos para a mobilização e a discussão acerca das prioridades de seu bairro ou distrito

3 - As Conferências Regionais e Plenárias Temáticas. Segundo o regulamento, as Conferências Regionais e as Plenárias Temáticas devem ser iniciadas com uma rodada de prestação de contas, na qual o Governo apresenta um balanço da situação do plano de investimentos da região/temática, especificando as obras concluídas, as obras em execução, as obras em licitação e os investimentos a serem executados no exercício. Em seguida, devem ser realizada uma outra rodada de discussões, com o objetivo de definir as prioridades, levantar as demandas e eleger os delegados/as das Regiões e Temáticas.

4 - A Conferência Municipal da LDO. A primeira etapa do processo deve culminar com a realização da Conferência Municipal, que tem por objetivo sistematizar e aprovar os eixos temáticos para a LDO com base nas demandas levantadas pela comunidade.

Esta Conferência (para a LDO/2005) foi realizada de forma arbitrária ferindo mais uma vez o Regulamento, pois foi convocada, inicialmente, para o dia 24/04/04, mas foi antecipada indevidamente para ser realizada para as noites de 22 e 23 de abril, sem ampla convocação pelos meios de comunicação de massa, como rege o regulamento no seu art. 29:

“Governo dará abertura ao processo anual do Orçamento Participativo em fevereiro, convocando a comunidade para participar de todas as plenárias públicas de discussão das prioridades orçamentárias do município” (Regulamento Geral do Orçamento Participativo do Município de Campina Grande)

O primeiro dia da conferência dia da Conferência não houve registro em Ata, nem tão pouco quorum para legitimar o processo conforme o Art. 27:

“A Conferência Municipal será instalada com a presença de pelo menos cinquenta por cento dos delegados/as das regiões e temáticas. Não havendo quorum será realizada uma segunda chamada, com um intervalo de uma hora entre a primeira e segunda chamada, e o quorum exigido será de 40%. A COMU deliberará por maioria simples” (Regulamento Geral do Orçamento Participativo do Município de Campina Grande)

Logo, não havendo o processo de discussão com a comunidade, o que foi apresentado contemplava exclusivamente a proposta do executivo, sendo a mesma apresentada na hora da abertura da Conferência sem tempo suficiente para a discussão da referida proposta.

Portanto, o Orçamento Participativo que tem como principal objetivo instituir um espaço público deliberativo e transparente, com regras democráticas de discussão e definição das prioridades para a aplicação dos recursos públicos, não tem sido respeitado no município de Campina Grande.

Atenciosamente,

Delegados/as e Conselheiros/as do Orçamento Participativo  
do Município de Campina Grande

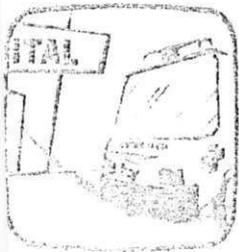
## CÉDULA DE VOTAÇÃO

Região: \_\_\_\_\_

1. \_\_\_\_\_

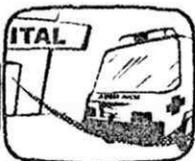
2. \_\_\_\_\_

3. \_\_\_\_\_



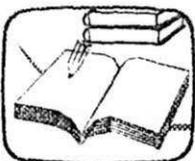
### SAÚDE

- Manutenção e Ampliação do Programa Saúde da Família (PSF)
- Manutenção e Ampliação do Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS)
- Manutenção e Ampliação do Programa Saúde Bucal
- Ampliação dos serviços na rede básica
- Construção de Unidades Básicas de Saúde
- Recuperação, Reforma e Ampliação de Unidades Básicas de Saúde (UBS)
- Construção e Implantação da Policlínica
- Manutenção Programa Chegou o Doutor
- Manutenção do programa Saúde do trabalhador
- Manutenção do Centro de Zoonoses e Vetores



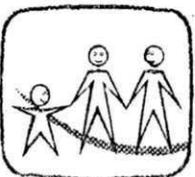
### SAÚDE

- Reforma, ampliação e construção de unidade básica de saúde
- Atendimento e ampliação dos serviços na rede básica
- Ampliação dos agentes comunitários de saúde
- Ampliação das equipes de saúde da família



### EDUCAÇÃO

- Reforma, ampliação e construção de escolas e creches
- Educação para jovens e adultos
- Educação especial
- Reposição de material didático: livros
- Implantação de bibliotecas em escolas
- Apoio a escolas e creches comunitárias
- Realização de cursos de línguas e de informática
- Realização de cursos profissionalizantes



### ASSISTÊNCIA SOCIAL

- Atendimento à criança e ao adolescente
- Atendimento às famílias em situação de risco
- Atendimento ao idoso
- Atendimento aos portadores de necessidades especiais
- Atendimento às vítimas de violência social e doméstica



## CULTURA

- Ações e eventos artísticos e culturais;
- Apoio a grupos culturais dos bairros;
- Equipamentos culturais (teatro, dança, música, biblioteca)
- Manutenção dos prédios públicos que formam o patrimônio histórico e arquitetônico;
- Apoio à realização de eventos culturais;
- Manutenção do projeto "Escola Circo do Amanhã";
- Manutenção do programa de resgate de manifestações culturais.



## HABITAÇÃO

- Regulamentação da Política Habitacional; Criação e instalação do Conselho e Fundo Mún. de Habitação
- Incentivo a Projetos de Auto-Construção, voltados para Construção e Recuperação de Habitação Popular.
- Implementação da Política Habitacional, integrada a Políticas Sociais (Educação, Saúde, Geração de Emprego e Renda)
- Controle Mais Sistemático sobre os Imóveis Construídos pela Prefeitura, no Programa de Habitação;
- Programa de Lotes Urbanos.
- Criação do Centro de Banco de Materiais.



## GERAÇÃO de EMPREGO e RENDA

- Ampliação do Programa de Micro Crédito
- Requalificação profissional de micro empreendedores e pessoas de baixa renda
- Apoio a constituição de cooperativas;
- Apoiar a cadeia produtiva do setor têxtil, e calçadista;
- Apoiar a cadeia produtiva do setor rural (algodão arbóreo);
- Mercados, feiras e ambulantes;
- Manutenção de cursos profissionalizantes
- Manutenção do Programa de Apoio aos Artesãos cadastrados nos órgãos públicos (AMDE, SICT, SETUR e SEMAS)



**ANEXO VI:**  
**Lista de Ruas demandadas no OP (LOA 2004)**

DEMANDAS PAVIMENTAÇÃO - LOA 2004

<b>Nº</b>	<b>NOME</b>	<b>Região</b>
	<b>REGIÃO I</b>	
01	Rua José Aprígio Carneiro	01
02	Rua João Amaro de Lima	01
03	Rua João Francisco de Sousa	01
04	Rua Pedro Pintor Correia	01
05	Rua João Damascena	01
06	Rua José Almeida Torreão	01
07	Rua Isaias Carneiro	01
08	Trav. João Francisco de Sousa	01
09	Travessa José Almeida Torreão	01
10	Travessa José Damascena	01
11	rua Geni B. Ferreira	01
	<b>REGIÃO II</b>	
12	rua Joaquim do Vale	02
	<b>REGIÃO III</b>	
13	rua São Benedito	03
14	rua Francisco Lourenço Ribeiro	03
15	rua José Quirino Ribeiro	03
16	rua São Cosme	03
17	rua Fenelon Lira Vasconcelos	03
18	rua João Domingos Santos	03
19	rua Pres. Roosevelt	03
20	rua Genário Cavalcante de Queiroz	03
21	rua José Ribeiro de Souza	03
22	rua Severino Verônica	03
23	Travessa Genaro P. Roosvelt	03
24	rua Alvorada	03
25	rua Igíno Macedo Dantas	03
26	rua José Batista Chaves	03
27	rua Alcides Carneiro	03
28	rua Santo Agostinho	03
29	rua José Anchieta	03
30	rua Fernandes Pereira	03
31	rua José Virgínio de Lima	03
32	Trav. São Rafael	03
33	rua Agripino Diniz	03
	<b>REGIÃO IV</b>	
34	rua Acácio Figueiredo	04
35	rua São Severino	04
36	rua João Suassuna	04
37	rua Natanael Belo	04
38	rua N. Srª da Penha	04
39	rua Santa Bárbara	04
40	ruas Mª Alves de Figueiredo	04
41	rua Bento Figueiredo	04
	<b>REGIÃO V</b>	
42	rua Ezequias Trajano	05
43	rua Adão de Souza	05
44	rua Antônio Brito de Lira	05
45	rua Cleudo Leite Nascimento	05

46	rua Luiz Motta	05
47	rua Rita Pereira de Araújo	05
48	rua Pacífico Licarião da Trindade	05
49	rua Vicente Gomes de Almeida	05
50	rua Francisco Afonso	05
51	rua José do Precipício	05
52	rua Manoel César de Farias	05
53	rua José Soares de Oliveira	05
54	rua Elvira de Almeida Castro	05
55	rua Brasiliana Gervásio de Castro	05
56	rua Alzira Guedes Pinheiro	05
57	rua Eduardo Ferreira Ramos	05
58	rua Antônio Cavalcante	05
59	rua Francisco Adelino de Melo	05
60	rua Severino Ramos de Freitas	05
61	rua Elizabete Arruda	05
62	rua José Moisés	05
63	rua Sebastião Martins de Oliveira	05
64	rua Dulce Scorel	05
65	rua Vitorina Barreto de Oliveira	05
66	rua Prof. M <sup>a</sup> do Carmo Montenegro	05
67	rua Severino Martins	05
68	rua Pedro Marcelino Diniz	05
69	rua Marcos Santos Silva	05
70	rua Elisio Nepomuceno	05
71	rua Alberto Gentile	05
72	rua Rosa Gonzaga de Luna	05

#### REGIÃO VI

73	rua Dr. Eduardo C. Lima	06
----	-------------------------	----

#### REGIÃO VII

74	<b>Rua Francisco Freire da Cruz</b>	
75	<b>Rua Napoleão Fernandes Coutinho</b>	
76	<b>Rua James Barros</b>	
77	Travessa São Pedro	07
78	rua Equador	07
79	rua Peru	07
80	rua Américo Carneiro	07
81	rua João Francisco de Araújo	07
82	rua João N. de Figueiredo	07
83	rua Celestino Bernardo	07
84	rua do Sol "asfalto"	07
85	rua Jericó	07
86	rua José Martins de Andrade	07
87	rua Roberta Andrade	07

#### REGIÃO VIII

88	<b>Rua Manoel Adolfo da costa</b>	
89	<b>Rua Francisco Paulino de Barros</b>	
90	<b>Rua Francisco Ernesto do Rego</b>	
91	Francisco Alves	
92	rua Caruaru	08
93	rua Porto Velho	08
94	rua Belém	08
95	rua Genival B. de Golveia	08

96	rua Manaus	08
97	rua Terezina	08
98	rua Marcelino Pereira Costa	08

### REGIÃO IX

<b>99</b>	<b>rua Abdon Napy</b>	<b>09</b>
<b>100</b>	<b>rua Henrique de Souza Filho</b>	<b>09</b>
<b>101</b>	<b>rua Fenelon Benevides</b>	<b>09</b>
102	rua Crisélida M <sup>a</sup> Vieira Souto	09
103	rua Francisco Pereira	09
104	rua José Estevão de Araújo	09
105	Travessa Juscelino Kubistchek	09
106	rua Renato Azevedo	09
107	rua Monsenhor José Coutinho	09
108	rua Eurico Gaspar Dutra	09
109	rua Lindolfo Montenegro	09
110	rua José P. Lima	09
111	rua Francisco M. da Silva	09
112	Rua Samuel Araújo Diniz	09
113	rua Paulo R. Maia	09
114	rua José Augusto Brayme	09
115	rua Enfermeira M <sup>a</sup> da Costa	09
116	rua Ascendino Toscano de Brito	09
117	rua Tarcísio Alves Tito	09
118	rua Helio Vinagre Vilar	09
119	Rua Arthur Freire de Figueiredo	09
120	rua Dr. Agnaldo Agra	09
121	rua Ramalho Paulino da Costa	09
122	rua da Conceição	09

### REGIÃO X

<b>123</b>	<b>Rua Claudino G. Oliveira</b>	<b>10</b>
<b>124</b>	<b>Rua Severino Gaudêncio</b>	<b>10</b>
<b>125</b>	<b>Rua Raimundo da Silva Ribeiro</b>	<b>10</b>
126	Rua Joaquim Vieira de Miranda	10
127	Rua Sergipe	10
128	Rua Orlando C. de Oliveira	10
129	Rua Jânio Lopes	10
130	Rua Gutenberg Uchôa	10
131	rua João Pequeno	10
132	rua José Evaristo Barbosa	10
133	rua Prefeito Antônio Coutinho	10
134	rua 24 de Maio	10
135	rua do Juá	10
136	rua Espírito Santo	10
137	rua Tomé Soares de Lima	10
138	rua Inácio Marques da Silva	10
139	rua Manoel Alves do Nascimento	10
140	rua Santa Luzia	10
141	rua Santa Catarina	10

**ANEXO VII:**  
**Indicadores da Grade de Carência do Município de Campina Grande**

INDICADORES DA GRADE DE CARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE

QUADRO RESUMO DA HABITAÇÃO - SEDE DO MUNICÍPIO

Região	População (hab)	População em Área de risco	População em Área de risco(%)	Total de domicílios	Domicílios em área de risco	Domicílios em área de risco(%)
I	37.991	3.407	9,0	9.295	792	8,5
II	21.188	908	4,3	5.235	208	4,0
III	28.002	2.775	9,9	7.016	645	9,2
IV	36.223	7.369	20,3	9.032	1.780	19,7
V	21.836	1.895	8,7	5.093	425	8,3
VI	36.457	57	0,2	9.110	18	0,2
VII	34.462	521	1,5	8.895	125	1,4
VIII	33.659	408	1,2	8.800	104	1,2
IX	27.826	5.218	18,8	7.017	1.306	18,6
X	35.377	1.101	3,1	9.153	294	3,2
XI	15.423	*	*	4.660	*	*
XII	26.887	*	*	6.575	*	*
<b>Total</b>	<b>355.331</b>	<b>23.659</b>	<b>6,7</b>	<b>89.881</b>	<b>5.697</b>	<b>6,3</b>

FONTE: IBGE- Censo Demográfico-2000/Departamento de Projetos-SEPLAG

**QUADRO RESUMO DA EDUCAÇÃO - SEDE DO MUNICÍPIO**

Região	População(hab)			Nº CM	Nº EM	Crianças atendidas		Crianças atendidas		Taxa de Alfabetização <sup>(3)</sup>
	Total	0 a 6 anos	7 a 14 anos			Nº	% <sup>(1)</sup>	Nº	% <sup>(2)</sup>	
I	37.991	3.741	7.458	1	14	133	3,6	3.250	43,6	80,1
II	21.188	1.614	3.581	1	9	133	8,2	2.012	56,2	88,9
III	28.002	2.654	5.520	2	13	269	10,1	2.867	51,9	73,7
IV	36.223	3.246	7.635	1	11	152	4,7	2.818	36,9	77,0
V	21.836	2.055	4.539	2	8	272	13,2	2.090	46,0	72,0
VI	36.457	3.777	8.271	2	4	274	7,3	2.445	29,6	84,9
VII	34.462	2.978	6.374	2	7	291	9,8	1.929	30,3	84,0
VIII	33.659	3.167	6.653	2	9	275	8,7	3.164	47,6	88,8
IX	27.826	3.495	6.522	3	7	502	14,4	2.848	43,7	70,4
X	35.377	3.152	6.718	2	9	207	6,6	2.417	36,0	86,4
XI	15.423	847	2.009	*	*	*	*	*	*	93,3
XII	26.887	2.258	4.843	2	45	300	13,3	4.375	90,3	62,7
<b>Total</b>	<b>355.331</b>	<b>32.984</b>	<b>70.123</b>	<b>20</b>	<b>136</b>	<b>2.808</b>	<b>8,5</b>	<b>30.215</b>	<b>43,1</b>	<b>80,2<sup>(4)</sup></b>

FONTE: Secretaria de Educação/ IBGE-Censo Demográfico-2000

Obs: (1) - Em relação à população de 0 a 6 anos; (2) - Em relação à população de 7 a 14 anos; (3) População residente de 5 anos ou mais de idade; (4) Média das regiões

**QUADRO RESUMO DA SAÚDE - SEDE DO MUNICÍPIO**

Região	População (Hab)	Unidades UBS	UBSF	CS	Hospital	Equipamentos	Óbitos de crianças com menos de 1 ano	Baixo peso ao nascer (%)	Índice de infestação predial (%)	Número de casos de dengue
I	37.991	1	4	*	1	6	13	4,7	4,1	65
II	21.188	1	*	*	*	1	2	3,6	2,3	92
III	28.002	1	*	1	*	2	9	5,5	2,7	174
IV	36.223	1	4	1	2	8	17	5,3	3,6	260
V	21.836	1	3	*	1	5	15	3,0	2,3	69
VI	36.457	*	*	1	*	1	4	3,2	3,0	22
VII	34.462	1	*	1	1	3	12	3,7	2,7	46
VIII	33.659	2	*	*	*	2	15	3,0	1,6	54
IX	27.826	*	5	*	*	5	6	4,2	2,0	32
X	35.377	1	3	1	1	6	11	2,0	1,0	136
XI	15.423	*	*	1	12	13	7	3,0	1,1	88
XII	26.887	1	2	*	*	3	7	*	3,6	288
<b>Total</b>	<b>355.331</b>	<b>10</b>	<b>21</b>	<b>6</b>	<b>18</b>	<b>55</b>	<b>118</b>			<b>1.326</b>

FONTE: Secretaria Municipal de Saúde/Plano Municipal de Saúde-2002 / IBGE-Censo Demográfico-2000

**QUADRO RESUMO DA RENDA - SEDE DO MUNICÍPIO**

Região	População (hab)	Rendimento mensal do chefe do domicílio(R\$)
I	37.991	975,40
II	21.188	1.466,65
III	28.002	438,57
IV	36.223	665,18
V	21.836	318,12
VI	36.457	343,41
VII	34.462	512,53
VIII	33.659	661,92
IX	27.826	282,20
X	35.377	824,57
XI	15.423	1.351,19
XII	26.887	222,86
<b>Total</b>	<b>366.331</b>	<b>671,88<sup>(1)</sup></b>

FONTE : IBGE - Censo Demográfico - 2000 (1) Média das regiões

**QUADRO RESUMO DA INFRAESTRUTURA - SEDE DO MUNICÍPIO**

Região	Nº total de logradouros	Logradouros em feito natural	Logradouros em paralelepípedo	Asfalto	Logradouros em leito natural(%)	Logradouros em paralelepípedo(%)	Asfalto(%)	Total de domicílios	rede geral de esgoto	rede geral de esgoto(%)
I	249	131	121	22	52,6	48,6	8,8	9.295	6.164	66,3
II	200	126	93	22	63,0	46,5	11,0	5.235	3.602	68,8
III	190	100	97	18	52,6	51,1	9,5	7.016	4.156	59,2
IV	285	155	140	35	54,4	49,1	12,3	9.032	6.243	69,1
V	239	186	62	12	77,8	25,9	5,0	5.093	1.730	34,0
VI	212	52	172	2	24,5	81,1	0,9	9.110	8.657	95,0
VII	177	92	103	18	52,0	58,2	10,2	8.895	7.449	83,7
VIII	325	170	174	14	52,3	53,5	4,3	8.800	6.777	77,0
IX	285	243	47	15	85,3	16,5	5,3	7.017	3.396	48,4
X	336	169	156	48	50,3	46,4	14,3	9.153	7.751	84,7
XI	184	4	47	141	2,2	25,5	76,6	4.660	4.533	97,3
XII					0,0	0,0	0,0	6.575	215	3,3
<b>Total</b>	<b>2.682</b>	<b>1.428</b>	<b>1.212</b>	<b>347</b>	<b>53,2</b>	<b>45,2</b>	<b>12,9</b>	<b>89.881</b>	<b>60.673</b>	<b>67,5</b>

FONTE: Secretaria de infraestrutura/ IBGE-Censo demográfico-2000

Obs: O número total de logradouros, por bairro, não é igual à soma dos logradouros do bairro por tipo de pavimento, porque uma mesma rua pode ter mais de um tipo de pavimento.

**ANEXO VIII:  
Roteiro de entrevista**

## **ROTEIRO DE ENTREVISTA**

### **1. IDENTIFICAÇÃO**

- Nome, Idade, Escolaridade, Estado civil, Situação/profissão, Tempo de ingresso no OP/Conselho

### **2. REPRESENTATIVIDADE**

- Entidade comunitária, Filiação partidária, Região ou temática

### **3. FUNCIONAMENTO DO CONSELHO**

- Critérios de participação e votação para escolha dos conselheiros
- Secretaria executiva, comissões dentro do CONSE
- Principais deliberações do OP
- Intervenções dos conselheiros nas reuniões do CONSE e nas outras instâncias do processo
- Hierarquização de prioridades
- Acompanhamento na execução das demandas priorizadas
- Acompanhamento das Leis (PPA, LDO e LOA), o Plano de Investimentos
- Prestação de contas

### **4. CONSELHEIROS E GOVERNO**

- Vínculo com o governo/cooptação de lideranças
- Relação do conselheiro com o governo e o Legislativo
- Carreirismo político – conselheiros que se candidataram para vereadores ou assumiram cargos do governo?
- Relação dos conselheiros com os delegados de sua base – Retorno e mediação
- Grau de autonomia e legitimidade do CONSE
- Relação com conselhos municipais

### **5. A SITUAÇÃO DO OP HOJE**

- Mudanças práticas provocadas pela participação no processo do OP
- Credibilidade da população
- O OP é projeto prioritário do governo?
- O PT no governo, o que mudou?
- Renovação do CONSE, os conselheiros incentivam a participação de novos líderes?
- O futuro do OP

**ANEXO IX:**  
**Quadro de entrevistados (as)**

## Entrevistados e pseudônimos

Samuel – Robson de Miranda Henrique Escorel

Jonas – Ivan Cabral

Noemi – Helena Maria da Silva Gomes

Judite – Albanita Almeida

Raquel – Francisca Correia de Almeida

Ester – Jailda Santos de Almeida

Daniel – Germano Almeida de Araújo

Josué – José Basílio Ferreira

Neemias – Francisco Moreno Santos

Séfora – Terezinha Leite

Dalila – Márcia Madalena de Souza

Rebeca – Soraya Maria Cordeiro de Souza

Ezequiel – Fernando Carvalho

Rute – Nerize Laurentino

Amós – Heleno de Freitas

Isaias – Cláudio Roberto Paiva Martins

Esdras – Moab Severino de Lima