



Participação, representação e novas formas de diálogo público

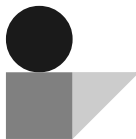
Silvio Caccia Bava



um projeto de:



PÓLIS
INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ASSESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS



GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA
INICIATIVA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS E
FUNDAÇÃO FORD COM APOIO DO BNDES

apoio:



**Banco Interamericano
de Desenvolvimento**

Esta série de cadernos faz parte do Programa de Disseminação de Inovações e Práticas Inovadoras em Gestão Pública Sub-nacional, um projeto realizado em conjunto pelo Instituto Pólis, o Programa Gestão Pública e Cidadania-EAESP/FGV e o CEDEC, com apoio do



BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

Coordenação do Programa: Peter Spink (Programa Gestão Pública e Cidadania, EAESP/FGV), Silvio Caccia Bava e Veronika Paulics (Instituto Pólis)

Coordenação das publicações: Veronika Paulics

Capa, projeto gráfico e editoração: Renato A. Fabrigo

Ilustrações: Andrés Sandoval

Instituto Pólis

Diretoria: Jorge Kayano (presidente), José Carlos Vaz (secretário executivo), Maria Elisabeth Grimberg e Nelson Saule Jr.

Equipe Técnica: Ana Claudia Chaves Teixeira, Anderson Kazuo Nakano, Anna Luiza Salles Souto, Christiane Costa, Francisco de Oliveira, Hamilton José Barreto de Faria, Jane Casella, Janaina Valeria de Mattos, Jorge Kayano, José Carlos Vaz, Maria do Carmo A. A. Carvalho, Maria Elisabeth Grimberg, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Raquel Rolnik, Renato Cymbalista, Ruth Simão Paulino, Silvio Caccia Bava, Sônia Oliveira, Veronika Paulics

Equipe Administrativa: Benedita Aparecida Alegre de Oliveira, Gisele Balestra, João Carlos Ignácio, Patrícia Gaturamo, Rosângela Maria da Silva Gomes

Programa Gestão Pública e Cidadania - EAESP - FGV

Coordenação: Marta Ferreira Santos Farah e Peter K. Spink

Equipe: Fabiana Sanches, Fernanda Martinez de Oliveira, Helio Batista Barboza, Ilka Camarotti, Juliana Spink, Luiz Mario Fujiwara, Marlei de Oliveira, Patricia Laczynski, Ricardo Bresler, Viviane Nouvel Alessio

Comitê Técnico: Edna M. Ramos de Castro (NAEA/UFGA), Elizabeth Leeds (Fundação Ford), Fernando Guilherme Tenório (EBAP-FGV), Grazia de Grazia (FASE), Humberto Marques Filho (PPGA/UFPB), Jorge Terena (COIAB), José Antonio Gomes de Pinho (NPGA/EA-UFBA), Lauda da Veiga (Fundação João Pinheiro), Luis Roque Klering (PPGA/UFRS), Marlene Libardoni (AGENDE), Marta Prochnik (BNDES), Nancy Cardia (NEP/USP), Pedro Jacobi (Procam-USP), Silvio Caccia Bava (Instituto Pólis), Sueli Carneiro (Geledés), Thereza Lobo (CEPP)

CATALOGAÇÃO NA FONTE - PÓLIS/CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

CACCIA-BAVA, Silvio.

Participação, representação e novas formas de diálogo. São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. 52p.

1.Participação Popular. 2. Gestão Participativa. 3. Gestão Descentralizada.
4. Conselhos. 5. Experiências Inovadoras. I. PAULICS, Veronika, Colaborador. II. Pólis.
III. Programa Gestão Pública e Cidadania. IV. Título.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

Apresentação

Bancos de dados com experiências de gestão pública municipal que estejam disponíveis para consulta não faltam. Desde projetos de modernização interna à prefeitura até atendimento direto às crianças que estão nas ruas, passando pela construção de uma infra-estrutura urbana que garanta a acessibilidade a toda a população e chegando à democratização das relações entre governo e sociedade, de tudo isso, e muito mais, pode-se encontrar exemplos em diversas publicações impressas ou disponibilizadas na internet. Só nos bancos de dados do Instituto Pólis e do Programa Gestão Pública e Cidadania, da EAESP/FGV, há cerca de quatro mil experiências descritas para quem estiver procurando soluções para problemas enfrentados pela administração pública municipal. O desafio que se apresenta hoje é compreender o que faz estas experiências surgirem, se consolidarem, se perpetuarem e se disseminarem. Não temos a resposta. O que temos, e apresentamos nesta série de cadernos, fruto de um projeto conjunto entre Pólis e o Programa Gestão Pública e Cidadania, com apoio do BID, é a primeira tentativa de sistematizar de forma mais geral alguns dos elementos que consideramos os mais significativos e presentes no conjunto das experiências analisadas. Esperamos que os que assumem cargos executivos ou legislativos nos mais de 5500 municípios brasileiros, bem como as lideranças sociais e os pesquisadores interessados na questão municipal, possam propor e implementar novas formas de gerir o que é público, levando em conta essencialmente o seu caráter inclusivo e democrático.

Histórico

Em 1992, já quase terminando o mandato dos primeiros prefeitos eleitos após a Constituição de 1988, começavam a chamar a atenção as novas soluções que estes prefeitos haviam encontrado para atender as diversas demandas da população. Estas experiências de administração pública buscavam inverter as prioridades que antes regiam o cenário: em vez de perpetuar as desigualdades, procuravam desencadear mecanismos que favorecessem a inclusão de parcelas da população sempre excluídas, em vez de favorecer o segredo que sempre marcou as tomadas de decisões, procuravam tornar transparente a gestão, implementando mecanismos de participação na elaboração e decisão de políticas. Constatava-se que estas experiências inovadoras promoviam a melhoria da qualidade de vida e aprofundavam a democracia, indo na contracorrente do neoliberalismo que chamava a atenção para a falência de qualquer ação estatal. O Instituto Pólis, a partir de sua participação em diversas redes e do seu trabalho de pesquisa em gestão pública, tomou conhecimento de diversas destas iniciativas inova-

doras em gestão pública municipal e, sistematizou-as na forma de fichamentos: "Experiências Inovadoras de Gestão Municipal".

O sucesso da publicação levou o Instituto Pólis e a Fundação Friedrich Ebert a criarem um boletim mensal que divulgasse idéias para a ação municipal. Em dezembro de 1993 nasce o Boletim DICAS – Idéias para ação municipal. Desde o início o principal objetivo do DICAS era apresentar, de forma didática e simples, experiências ou propostas bem sucedidas de políticas públicas. Desta forma, buscava-se contribuir para capacitar prefeitos, vereadores e lideranças municipais, oferecendo-lhes contato com o que havia de inovador em gestão pública no Brasil. O Boletim teve uma ótima recepção, sendo utilizado para capacitação de funcionários públicos, para elaboração de propostas de lei, para criar novas soluções às demandas apresentadas pela população, para capacitar conselheiros e municiar as diversas organizações da sociedade civil na proposição de políticas alternativas àquelas tradicionalmente encetadas pelos governos. Em 2000, o BNDES apoiou a produção e distribuição de uma coletânea com 125 Dicas. O livro foi enviado para todas as prefeituras que estavam encerrando sua gestão e também para as atuais, tendo ultrapassado a tiragem de 20 mil exemplares.

Embora o Boletim DICAS tenha sido sempre bem recebido, uma das dificuldades encontradas ao longo dos anos foi a captação de novas experiências inovadoras. Todo o trabalho do Instituto Pólis estava apoiado em sua participação em diversas redes e fóruns bem como no contato direto com prefeituras, legisladores, lideranças. Por um lado, isso garantia a fidedignidade das experiências e propostas divulgadas. Por outro lado, limitava o campo de captação do que se passava de novo no Brasil. A grande dificuldade era (e continua sendo) as prefeituras registrarem suas experiências, buscando divulgá-las. Vários fatores interferem, sendo o principal a falta de tempo. Não havendo tempo para tudo o que se pretende fazer ao assumir uma gestão municipal com ganas de trabalhar e melhorar a vida dos munícipes, não são priorizadas a divulgação sistematizada das políticas públicas da gestão. E, na medida em que se aproxima o final da gestão, os governos municipais intensificam o ritmo de atividades, procurando solucionar o máximo possível de problemas. Por conta disso, deixam de lado a reflexão e a avaliação sobre as ações realizadas. O final de gestão, com a dispersão da equipe, significa a perda da memória das realizações e dificuldades daqueles quatro anos de trabalho.

Em 1996, a Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, numa iniciativa conjunta com a Fundação Ford (e atualmente contando com o apoio do BNDES), criou o Programa Gestão Pública e Cidadania para premiar experiências inovadoras em gestão pública local. O Programa conta com o apoio de um Comitê

Técnico com representantes de diversas instituições, inclusive o Instituto Pólis. São premiadas experiências com mais de um ano de efetivo funcionamento, que levam não só à melhoria na qualidade do serviço mas que também promovem um impacto direto na construção da cidadania. Mais importante que o prêmio (embora o prêmio permita dar visibilidade para que a gestão conquiste apoio e financiamento para sua política ou programa) é garantir que as prefeituras divulguem suas experiências. O programa funciona com ciclos anuais de avaliação de inovações submetidas por entidades de governos sub-nacionais (estados, municípios e as organizações próprias dos povos indígenas). A seleção é feita por profissionais, pesquisadores e membros de organizações da sociedade civil. A divulgação dos projetos é um processo constante durante o ano e inclui livros, cópias de resumos disponíveis em papel e na internet. As experiências passaram a compor um banco de dados que pode ser consultado por prefeitos, vereadores, lideranças, diversas organizações, pesquisadores, etc. O próprio Boletim DICAS passou a se alimentar também deste banco de dados.

Outras iniciativas foram surgindo ao longo dos anos 90, procurando chamar a atenção para as diversas respostas que estavam sendo criadas em alternativa às velhas formas desgastadas de gerir o que é público. A Rede de Banco de Dados em Gestão Local, é um anel na internet (<http://www.web-brazil.com/gestaolocal>) que permite acessar diversas destas iniciativas, inclusive o Programa Gestão Pública e os DICAS. Para alguns pesquisadores, as experiências inovadoras surgem por conta da falta de recursos municipais para atender a demanda de uma população cada vez mais empobrecida. Para outros, as inovações são fruto do processo de urbanização acelerado e do avanço tecnológico que permite encontrar novas respostas para velhas questões. Para outros, ainda, as experiências inovadoras são decorrentes do processo de democratização do País, levando os diversos segmentos da população a exigir o que têm direito de receber. E do conflito entre os interesses dos diversos grupos sociais, surgem novas formas de gestão pública. Dificilmente se poderá isolar um ou outro fator na explicação do surgimento destas experiências inovadoras. Na prática e no contexto de cada experiência, há, de fato, uma variedade de razões a serem encontradas.

Constata-se que a divulgação de experiências inovadoras provoca os governantes a procurarem diferentes respostas para as novas e velhas questões de administração pública com as quais se deparam. Inúmeras experiências foram replicadas, adaptadas ou não. Uma avaliação realizada pelo CEDEC - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, no âmbito deste projeto conjunto, constatou que tanto o Programa Gestão Pública e Cidadania quanto o Boletim DICAS, com suas estratégias diversificadas de difusão servem como estímulo e referência para a elaboração de novas soluções em políticas públicas.

Programas como Médico de Família e Bolsa-Escola, iniciadas e multiplicadas em nível local, já se tornaram, inclusive, políticas federais. Formas inclusivas de gestão como o Orçamento Participativo podem ser encontradas em diversos municípios brasileiros, não mais se restringindo aos municípios que os criaram. E estão surgindo outros exemplos, idéias e técnicas de ação que são transferidas de uma parte do País para a outra, a indicar que um passo importante começa a ser dado na construção de uma gestão pública com cidadania.

Arcabouço institucional

O objetivo geral desta série de textos é apoiar estas caminhadas. Pretende ser um instrumento de formação que relacione as experiências inovadoras com os resultados que podem ser almejados em cada um dos aspectos elencados e também compreender o arcabouço institucional que há por trás das experiências consideradas inovadoras. Os bancos de dados existentes são a matéria-prima para a elaboração destes textos que se voltam para a tentativa de explicitar o que faz as experiências surgirem, se consolidarem e se disseminarem.

Da análise do acervo de experiências integrantes dos nossos bancos de dados destacamos alguns temas e procuramos pessoas que tivessem uma bagagem teórica e prática que pudessem acrescentar um novo olhar ao nosso olhar sobre as experiências.

Algumas perguntas deram rumo a esta série de textos. Perguntamo-nos, por exemplo, que tipo de ações um governo local pode estar implementando para favorecer o desenvolvimento e até que ponto as decisões das prefeituras, isoladas de uma articulação maior, num contexto macro, podem definir este desenvolvimento?

Ou ainda, o que tornam efetivas as parcerias nos casos estudados? O que significa estabelecer parcerias que não sejam apenas de caráter formal, "para inglês ver", ou para conquistar o apoio dos diversos atores locais, mas que proporcionem efetivamente aporte de recursos de todas as ordens para alcançar os objetivos?

Fala-se muito em Reforma do Estado nas esferas federal e estadual, mas não se toca muito no assunto nos governos locais. As experiências registradas apontam a existência de uma outra reforma do estado em curso em âmbito local. Que alternativas os municípios têm apresentado para alterar o funcionamento da máquina administrativa para que esta esteja a serviço da cidadania e da melhoria da qualidade de vida?

Como o incentivo à existência de instâncias de participação popular (como Conselhos e Orçamento Participativo) favorece a democratização das decisões do gover-

no local e a possibilidade de continuidade das políticas implementadas?

Com o processo de privatização, vários serviços públicos deixam de ser prestados diretamente pelo Estado. Nem por isso ele deixa de ser o responsável último para garantir que todos tenham acesso a esses serviços. Como o Executivo local vem regulando a prestação de serviços públicos? Como isso pode ser feito pelo governo local? Em tempo de escassez de recursos, como resolver o dilema entre atendimento universal e focal?

Como medir os resultados e quais resultados medir para identificar as iniciativas que são, de fato, contribuições importantes para o desenvolvimento humano sustentável, indo além da retórica de seus promotores?

Obviamente estes textos não conseguem dar conta de responder todas as perguntas, nem é esta a nossa pretensão. Tampouco buscamos uniformizar o que se entende por experiências inovadoras, e as diferentes visões permanecem presentes nos diversos textos.

Nesta parceria entre o Instituto Pólis e o Programa Gestão Pública e Cidadania, da EAESP/FGV, queremos contribuir para a reflexão do que seja uma administração pública municipal que promova a inclusão e aprofunde a democracia, e de qual é o papel de cada um dos atores presentes neste processo. Não é nosso objetivo chegar a conclusões, mas abrir caminhos de possibilidades e diálogos.

Esperamos que este trabalho ora iniciado possa ter continuidade abrangendo outros temas, pesquisadores, prefeitos, legisladores e lideranças sociais, cujo conhecimento e reflexão são fundamentais para enriquecer este processo.

Fontes de informação

Os textos aqui publicados fazem referência principalmente a experiências que podem ser encontradas nas seguintes publicações:

- do Instituto Pólis

Experiências Inovadoras de Gestão Municipal, de Heloísa Nogueira, José Geraldo Simões Jr. e Marco Antonio de Almeida. Este texto, de 1992, faz parte da série Publicações Pólis e traz o fichamento de 51 experiências.

50 DICAS - Idéias para a ação municipal: propostas e experiências em gestão municipal, de José Carlos Vaz (org.). Também está incluído na série Publicações Pólis (Nº 24). É uma seleção de 50 Dicas publicados de 1993 a 1996.

125 DICAS - Idéias para a ação municipal, de Veronika Paulics (org.). Este livro, publicado em 2000, com o apoio do BNDES, é uma seleção de 125 Dicas publicados entre 1993 e 1999. Traz ainda alguns fichamentos elaborados especialmente para o BNDES.

Os 125 DICAS podem ser consultados também no sítio do Banco Federativo do BNDES: <http://federativo.bndes.gov.br/dicas>

Os DICAS mais recentes podem ser consultados no sítio do Instituto Pólis: <http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas>

Pólis - Instituto de Estudos, Formação e
Assessoria em Políticas Sociais
Rua Conego Eugenio Leite 433 - Pinheiros
São Paulo - SP - CEP 05414-010
Telefone: (11) 3085-6877
Fax: (11) 3063-1098
e-mail: polis@polis.org.br
<http://www.polis.org.br>

- do Programa Gestão Pública e Cidadania

Os relatórios de visita de campo dos vinte finalistas de cada ciclo de premiação estão publicados em livro:

Ciclo 1996: *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*, organizado por Peter Spink e Roberta Clemente, foi publicado pela Editora FGV em 1997.

Ciclo 1997: *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*, organizado por Luis Mário Fujiwara, Nelson Alessio, e Marta Farah, foi publicado pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, em 1998.

Ciclo 1998: *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*, organizado por Luis Mário Fujiwara, Nelson Alessio, e Marta Farah, foi publicado em 1999, pelo Programa Gestão Pública e Cidadania.

Ciclo 1999: *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*, organizado por Marta Farah e Hélio Barboza, foi publicado pela Editora FGV, em 2000.

O livro com os relatórios dos 20 finalistas do Ciclo 2000 ainda não está impresso. Pode-se ter acesso a versões abreviadas dos vinte programas no pequeno livro *Histórias de um Brasil que funciona*, publicado pelo Programa Gestão Pública e Cidadania.

Para conhecer todas as experiências inscritas no Programa, visite o sítio na internet: <http://inovando.fgvsp.br>, onde se pode consultar o banco de dados.

O Programa Gestão Pública e Cidadania tem também uma série de publicações que relatam casos sobre soluções locais de redução de pobreza, alguns utilizados nesta série de cadernos:

Parcerias e Pobreza: soluções locais na construção de relações socioeconômicas, de Ilka Camarotti e Peter Spink, publicado pela Editora da FGV, 2000.

Parcerias e Pobreza: soluções locais na implementação de políticas sociais, de Ilka Camarotti e Peter Spink, publicado pela Editora da FGV, 2000.

Alianças na redução de pobreza: realidades e desafios, de Ilka Camarotti e Peter Spink, publicado pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, 2000.

Programa Gestão Pública e Cidadania
Escola de Administração de Empresas de São Paulo
Fundação Getulio Vargas
Av. Nove de Julho 2029, Prédio da Biblioteca 2º andar,
São Paulo – SP – CEP 01313-902
Telefone: (11) 281-7904 e (11) 281-7905
Fax: (11) 287-5095
e-mail: inovando@fgvsp.br
<http://inovando.fgvsp.br>

Agradecimentos

Agradecemos os autores (e seus colaboradores) desta série de textos, que se debruçaram sobre os bancos de dados, permitindo-nos um novo olhar sobre as experiências. Agradecemos também o trabalho de inúmeros pesquisadores e consultores que colaboraram, muitas vezes de forma anônima, para que fosse possível coletar dados e sistematizar a prática dos governos.

Agradecemos especialmente os municípios que assumiram na prática o discurso da importância de tornar transparentes as suas ações de seus governos e disponibilizaram as informações dos programas e políticas. Sem a prática cotidiana de tantas pessoas que se empenham na realização destas políticas, dentro e fora dos governos, e também a conseqüente disposição em expô-la para divulgação e análise, não teríamos matéria-prima para as pesquisas aqui publicadas. E também agradecemos os inúmeros apoios que nossas organizações receberam ao longo de tantos anos

para transformar as informações brutas em sistematizações disponibilizadas em bancos de dados públicos.

Queremos agradecer especialmente ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, e toda a equipe do Banco que acompanhou este projeto: sem este apoio, teria sido impossível a realização deste trabalho.

Peter Spink
Silvio Caccia Bava
Veronika Paulics

São Paulo, março de 2001.

Participação, representação e novas formas de diálogo público

Silvio Caccia Bava*

"A principal obra de um governo de esquerda é a construção de um novo nível de consciência social, consciência do povo de que o futuro depende de sua própria história, de seu orgulho por ela e de si mesmo. Neste sentido, o principal tem sido a busca de novos valores culturais, o princípio da solidariedade, a cooperação, a justiça social, o amor ao próximo e a construção de uma sociedade que seja rica, mas que a produção de riqueza não implique no aumento permanente da pobreza".¹

"Mesmo se em sua curta história o Orçamento Participativo conquistou um status de referência nacional e internacional, o OP não poderá ser transposto de uma maneira automática de uma realidade a outra. O que conta de fato nesta experiência é que em Porto Alegre os habitantes estão a par dos assuntos públicos, decidem sobre eles, tornam-se assim, a cada dia mais, os atores de seu próprio futuro".²

Experiências inovadoras na gestão pública local têm incorporado a participação popular em diferentes graus e formatos. Uma cultura política privatista e clientelista e um arcabouço institucional cristalizado levam muitas vezes os governantes e a população a confundir democracia com o simples atendimento às necessidades dos mais pobres, e participação com eficiência das políticas mantenedoras do *status quo*.

* Silvio Caccia Bava, Sociólogo, mestre em Ciências Políticas pela FFLCH da USP e pesquisador do Instituto Pólis.

Neste texto, contou com a colaboração de Veronika Paulics, jornalista, mestranda da EAESP/FGV e coordenadora do Projeto Disseminação de Inovações do Instituto Pólis.

Para que se tenha efetivamente a participação popular incorporada nos governos, especialmente nos governos locais, são necessárias uma mudança radical na forma de governar, impulsionando uma regulação social e política mais solidária e participativa; reconstruindo e ampliando o espaço público e a legitimidade do mandato político, articulando democracia representativa e participativa. Também não se pode deixar em segundo plano a necessidade de se revisar o pacto federativo.

As experiências de participação, como os diversos Conselhos, Orçamento Participativo e Congressos da Cidade, mostram que é possível uma nova arquitetura de governo democrático, com descentralização administrativa e decisória, a valorização do funcionalismo público, planejamento junto com os cidadãos. A construção de esferas públicas não-estatais são mecanismos de partilha de poder que favorecem a organização da sociedade para que os distintos grupos, ao explicitar a reivindicação por seus direitos, possam garanti-los.

As experiências citadas podem ser encontradas principalmente no livro 125 DICAS – Idéias para a ação municipal, organizado por Veronika Paulics, e publicado pelo Instituto Pólis, com apoio do BNDES.

As primeiras iniciativas

A história brasileira recente nos dá conta de que os governos municipais, tradicionalmente conservadores, apenas começam a se transformar sob o impacto da participação cidadã. Os casos precursores de Lages e Boa Esperança, na segunda metade dos anos 70, sinalizaram possibilidades de melhoria das condições de vida da população mais pobre a partir de iniciativas dos governos municipais e sinalizaram também um importante papel que pode ser assumido pelas prefeituras: o de estimular o fortalecimento de organizações populares tais como associações de moradores, associações de pais de escolas municipais, núcleos agrícolas, etc.³

Estas iniciativas pioneiras de estímulo à vida associativa na sociedade civil e à participação destas associações em assuntos de interesse público

abrem campo para inúmeras experiências que, no seu conjunto, apontam para a possibilidade de soluções dos problemas da cidade por meio da construção de uma nova cultura política democrática e um novo desenho nas relações Estado-sociedade civil.

Mas, a essa altura, apenas apontam a possibilidade. O processo de participação popular nestes governos de Lages e Boa Esperança foi, para dizer o menos, tímido. Manteve-se muito dependente das tradições paternalistas estabelecidas pelo poder público, sendo poucas as entidades que conseguiram alcançar uma certa autonomia.

Nesses mais de 20 anos que separam estas iniciativas pioneiras dos dias de hoje, muita água correu por debaixo da ponte. O Brasil, como todo o mundo ocidental, mudou muito, urbanizando-se e incorporando no cotidiano dos governos e das populações muitas inovações, novos recursos tecnológicos, que permitem alterar a forma de resolver os problemas coletivos. Experiências de gestão municipal democrática foram se sucedendo e se disseminando, construindo um variado e rico leque de iniciativas no campo das políticas urbanas e das políticas sociais de atendimento à população, especialmente aos mais pobres. Continua, no entanto, a dependência destas políticas em relação à iniciativa dos prefeitos. A participação cidadã ainda é muito incipiente e restrita, não se registrando de fato uma maior participação popular nas decisões. Mesmo se levarmos em conta experiências como as dos conselhos de gestão e o orçamento participativo, embora acenem para uma socialização do poder, ainda não o fazem efetivamente.

No caso dos orçamentos participativos, por exemplo, embora sejam mecanismos criados para que os cidadãos possam participar do processo de definição de prioridades e aproveitamento dos recursos públicos, o que se verifica é apenas o empenho residual de pequenas verbas públicas, sem mudanças de prioridades no conjunto dos gastos públicos. Isto se dá sob a alegação de que o restante já está comprometido com manutenção e pagamento de pessoal. Não chega a se concretizar a participação cidadã na formulação e implementação de políticas públicas no município.

Já nos conselhos de gestão, além da falta de recursos disponíveis para implementação de políticas, uma das dificuldades enfrentadas é que a população não tem capacitação específica para elaborar alternativas de implementação de políticas ou avaliar ou acompanhar uma prestação de contas, e assim fica à mercê dos técnicos da prefeitura, por mais bem intencionados que estes sejam. Isto quando não ocorre de os prefeitos instituírem os conselhos obrigatórios por lei apenas para garantir o repasse de verbas, nomeando amigos e partidários para sua composição.

Apesar das dificuldades de participação em mecanismos mais amplos de elaboração de políticas públicas, a participação da população beneficiária é fundamental para o êxito da ação governamental em programas de atenção aos mais pobres como a bolsa-escola, que se notabilizou nacional e internacionalmente, programas de garantia de renda mínima, os bancos do povo com seus programas de microcrédito (125 dicas p 129), as incubadoras de empresas, a alfabetização de adultos, o programa médico de família – exemplos de políticas sociais que constituem hoje uma identidade dos governos democráticos e populares em nosso País. Essas são experiências que não só mobilizaram parcelas da sociedade como conquistaram grande sustentação social.

Tanto isso é verdade que mesmo governos mais conservadores também têm adotado muitas dessas políticas, ainda que com alcance orçamentário e impacto social bastante limitados: elas garantem ao governante a imagem pública de um político preocupado com a questão social e com a precária condição de vida dos mais pobres.

Mas mesmo entre os prefeitos que se identificam com as demandas e aspirações dos mais pobres e com o propósito de aprofundar a democracia verifica-se uma resistência em incorporar efetivamente a participação cidadã em seus governos. Ao definir prioridades tendo como horizonte construir uma imagem pública de seus governos que os habilite a serem bem avaliados por novas eleições, a garantia efetiva de direitos e os processos efetivos de participação ainda permanecem num segundo plano, ganhando espaço os

programas de emergência, que apresentem resultados materiais imediatos e que se constituem, em sua grande maioria, um socorro assistencialista.

É legítimo interpretar que estes prefeitos, que se elegeram com mandatos populares e orientam suas administrações para atender as demandas desses setores, não considerem necessário mobilizar representantes da comunidade para participar das decisões de governo. Houve mesmo casos em que o prefeito sustentava haver uma legitimidade maior no cumprimento de seu programa de governo, que havia sido aprovado na sua eleição pela maioria dos eleitores, do que nas decisões de um pequeno conselho de gestão paritário, com poderes para decidir sobre uma política social específica. Além disso, argumentam que suas bases eleitorais e seus partidos já os pressionam para a implementação de políticas de efetivação de direitos. Sob esta ótica o jogo democrático se exerce, predominantemente, pela via do mandato eleitoral, da representação.

Ainda que cumpram, dentro dos limites em que operam, com as expectativas da população, esses governos caracterizam-se como governos do "bom príncipe". Como de fato não existem mecanismos de participação e de controle efetivos e cotidianos sobre a sua atuação, estes governos continuam a depender quase que exclusivamente da vontade do prefeito e de seu secretariado para orientar suas políticas.

Existem muitas razões para que estes governos sejam assim, mas duas se destacam. Em primeiro lugar, a cultura política privatista, clientelista, hierárquica e autoritária enraizada em nossa sociedade, especialmente em nossas elites; e, em segundo lugar, o desenho das instituições de governo, que permaneceram inalteradas no tempo.

Na história brasileira os governos municipais sempre serviram ao interesse privado das elites locais. E estas elites produziram e aprimoraram instituições por meio das quais fazem valer seu interesse de minoria em detrimento das necessidades da maioria.

Evidentemente esta não é uma questão local. Ela provém de uma *cultura* política nacional. De uma *cultura* do exercício do poder pelas elites através

de instituições políticas desenhadas para servir a seus interesses e de um jogo democrático de representação que, com seus vícios, tem garantido a continuidade destas mesmas elites nos governos. Enquanto a organização e a mobilização da sociedade não garantirem uma reforma política que institua maiores controles sociais sobre os eleitos e amplie o exercício da democracia direta em nosso País, prevalece um "modus operandi" do sistema político e administrativo que permite a utilização privada das instituições de governo e dos recursos públicos. Mesmo quando um prefeito que não é das elites consegue ser eleito, há diversos mecanismos que o dificultam ou mesmo impedem de governar, permanecendo refém dos interesses da elite.

São muitos os expedientes que garantem a utilização privada das instituições e dos recursos públicos. Dentre eles destacam-se a centralização e a opacidade dos processos decisórios, a complexidade de leis e normas que regem os distintos setores do governo e a relação entre eles, a estrutura vertical das secretarias e a ausência de integração das políticas setoriais, a dependência de outras esferas de governo, a localização dos mecanismos e instâncias de participação como apêndices da máquina burocrática.⁴

Muitas vezes o governante democrático enfrenta a cultura política privatista com sucesso e consegue dar uma caráter mais público à sua gestão. Combate a corrupção, otimiza a arrecadação e o aproveitamento dos recursos públicos, implementa novas políticas sociais, o que são grandes avanços. Mas não tem conseguido dar uma institucionalidade nova ao "modus operandi" da máquina pública. Os governos continuam centralizando na figura do prefeito e de seu secretariado um enorme poder de mando, que nem mesmo as Câmaras Municipais têm conseguido restringir ou controlar.

O governante democrático vive pois a contradição de buscar realizar objetivos de inclusão social operando uma máquina administrativa estruturada para garantir privilégios para uns poucos e manter a maioria da população como cidadãos de segunda categoria.

Aí está colocada a questão central no que diz respeito à democratização da gestão municipal. A própria forma de governar tem de mudar. Tem

de ganhar transparência, controle social, descentralizar-se e incorporar a participação cidadã para superar as estruturas que sustentaram desde sempre o domínio das oligarquias locais, que se modernizaram durante o regime autoritário mas mantiveram a ferro e fogo o controle centralizado do exercício do poder.

Mas se essas razões históricas explicam como operam as elites locais e os dilemas do governante democrático, a questão que se coloca é qual o sentido das experiências inovadoras. Em quê elas inovam?

Se observarmos as políticas sociais do *New Deal* de atenção à pobreza praticadas pelo governo Roosevelt nos anos 30 durante a grande depressão nos Estados Unidos, ou as políticas sociais compensatórias propostas pela agenda neoliberal nos dias de hoje, veremos que muitas das experiências que consideramos inovadoras no âmbito dos governos municipais não são tão inovadoras assim. Muitas, inclusive, buscam apenas garantir o cumprimento de leis de há muito existentes, como é o caso de programas que estendem os atendimentos em saúde a toda a população, ou os que garantem vagas nas escolas para todas as crianças, ou ainda os que estabelecem impostos progressivos. E nestas experiências anteriores discutia-se também se essas políticas impulsionavam práticas de cidadania.

Retomando os exemplos dos programas do New Deal de cestas básicas e vales de alimentação, por exemplo, que chegaram a garantir a sobrevivência de 18 milhões de pessoas em 1932, já podemos observar o quanto a questão da cidadania era desconsiderada. Ele foi criticado fortemente pelos americanos porque lhes retirava a dignidade que, ao seu ver, só o trabalho pode oferecer. Os americanos, ao exigirem emprego, demandavam dignidade, respeito, valorização pessoal.

Da mesma forma, estas críticas se estendem às políticas compensatórias que se empregam aqui e em todos os demais países nos quais a dinâmica do capitalismo concentra o capital e a renda. São políticas orientadas para atender as necessidades mínimas de sobrevivência das pessoas que estão localizadas nos principais bolsões de pobreza, nas piores condições possí-

veis. E realizam, em parte, seus objetivos proclamados Mas ainda que socorram temporariamente parte da população mais necessitada, estão longe de promover a inclusão social e a cidadania.

É preciso começar a debater por que no Brasil, nesses mais de 20 anos de experiências de democratização da gestão municipal, os governos que se identificam com o campo popular e democrático, por muito bem intencionados que sejam, mantêm-se distantes da participação popular compreendida enquanto socialização do poder. A exceção talvez seja Porto Alegre.

Novamente a história nos ajuda a compreender o momento. Se é verdade que os anos de ditadura cobram o seu preço e a cultura política autoritária pesa como referência, mais recentemente a adesão sem limites do governo federal à doutrina neoliberal teve um enorme impacto sobre as nossas instituições públicas e a vida em sociedade, e comprometeram profundamente a qualidade de nossa democracia e as possibilidades de se lutar por um outro modelo de desenvolvimento, uma nova sociedade.

Vivemos um momento em que nossa sociedade se regula pela lógica do mercado: impõe-se um padrão de sociabilidade individualista, privatista, competitivo, concorrencial, que desrespeita o interesse público e a ética democrática. O egoísmo, o autoritarismo e a violência se impõem como elementos que estruturam a convivência social. A democracia e a cidadania como valores não encontram espaço dentro desta lógica.

No atual cenário, ao menos aparentemente, parece não haver saída. Parece não haver condições para que a sociedade, por meio da livre associação de seus cidadãos, promova inovações políticas que criem novos espaços públicos, novos atores políticos, novos padrões democráticos e solidários de regulação social.

A hegemonia do neoliberalismo atua também sobre a produção intelectual e sobre a análise de nossa realidade. Associada ao controle da mídia pelas classes dominantes, tem impedido que se desvende o novo, as novas relações entre sociedade civil e Estado, os novos significados contidos nas inovações em políticas e gestão públicas, que estão ocorrendo principal-

mente em âmbito local. Impede que estas experiências sejam analisadas em um outro marco teórico, como o faz por exemplo Boaventura de Souza Santos, quando interpreta estas experiências como parte de um amplo movimento social de refundação do Estado democrático, um movimento portador de um novo projeto de sociabilidade.

Nas atuais condições - e sem utopias - não ficam claras nem para a sociedade nem para os governos as vantagens de radicalizar a democracia e socializar o poder. Confunde-se o bom governo com a execução de políticas em benefício das maiorias e dos mais pobres. Esses objetivos estreitam terrivelmente o horizonte de ação de qualquer governo, também dos governos locais. Pensando dessa forma, nossos horizontes ficam confinados a melhorar o que aí está. Aceitamos a pobreza e a desigualdade como um dado natural, aceitamos o lugar de segunda classe atribuído ao cidadão comum, aceitamos a separação entre política e sociedade, aceitamos a separação entre a lógica do mercado e a lógica dos direitos humanos e da defesa da cidadania, aceitamos implementar políticas focalizadas para atender apenas aos mais pobres. Desse jeito passamos a pensar com as categorias que nos são impostas pelas elites que estão no poder, como por exemplo, atribuindo a um suposto Terceiro Setor a responsabilidade por atender as necessidades dos mais pobres promovendo a filantropia em substituição a uma política universal de defesa de direitos.

Para escapar deste raciocínio - que se fixa num presente que se apresenta como contínuo, desconsidera a história, as lutas sociais e suas conquistas no nosso passado, e não é capaz de desenhar uma utopia de nova sociedade - é preciso recuperar a noção de processo histórico e reconhecer que o fundamental no desenho das sociedades é a ação coletiva dos seus cidadãos.

Retomando então nosso tema, podemos nos perguntar: se as eleições conferiram um mandato popular aos governantes e aos seus programas de governo, se os governantes reafirmam seu compromisso com os programas sociais que os elegeram e se põem a implementar políticas que melhoram efetivamente a vida dos municípios, por que criar mecanismos de participa-

ção que só tornam mais difícil, lenta, polêmica e contraditória a forma de governar? Afinal, por que a participação popular? Para que serve um governo democrático e popular?

Para que serve um governo democrático e popular?

Para responder a essa pergunta é preciso fazer outra, mais ampla. Qual a sociedade que queremos? Em que projeto político nos engajamos e passamos a dedicar as nossas energias, nosso tempo, nossos talentos, nossos recursos, nossas capacidades?

O Professor Milton Santos nos alerta dizendo que as experiências inovadoras, em si, não nos ensinam nada, não indicam o sentido desses processos. Elas são tomadas como exemplos para reforçar os argumentos de quem delas se apropria. Assim, é preciso alertar que as experiências de participação cidadã nos governos locais também ocultam os seus significados. Se é verdade que em muitos casos elas constroem novos espaços públicos e novas formas de exercício da cidadania, também é verdade que nem sempre elas são virtuosas e servem ao fortalecimento da democracia. Hoje percebemos que muitas delas, apropriadas como mecanismos de cooptação e de controle político pelos setores conservadores, têm prestigiado a imagem dos governantes que as adotam, mas desarticulado a capacidade de pressão de importantes setores da sociedade, e mantido rigorosamente sob controle as manifestações e demandas populares. Isso acontece por exemplo quando o Orçamento Participativo tem muita participação e pouco orçamento, e tem ainda o agravante de que nem mesmo cumpre com um grande percentual dos compromissos assumidos com a população, como foi o caso no Recife nos últimos anos.

Historicamente tanto a afirmação de direitos quanto essas experiências de participação popular são resultado de pressões, das lutas sociais, dos movimentos de cidadãos que se insurgem contra as desigualdades que percebem e contra os mecanismos de poder que as garantem. Por essa

razão carregam este sentido de solidariedade, de luta pela igualdade, pela justiça, pela democratização do espaço público. São portadoras de uma ética de liberdade.

Estas experiências também não surgem, e não podem mesmo surgir, em qualquer lugar. Elas são resultado da ação de atores políticos concretos, de movimentos sociais, e também de conjunturas políticas particulares onde, seja por dificuldades, por exemplo, das próprias elites consolidarem suas lideranças e representações, ou por outros motivos, surgem oportunidades para novos atores sociais se converterem em atores políticos e elegerem governantes, surgem oportunidades para se buscar uma nova regulação social.

Sobre as experiência de busca de uma nova regulação social temos exemplos em todos os níveis de governo. No plano federal a Constituição de 1988 foi um desses momentos. Com seus mais de 12 anos em vigor, ela ainda hoje é considerada um avanço, uma ampliação da nossa democracia pelo reconhecimento legal de novos direitos. Foi a partir dela que se criaram, por exemplo, o Estatuto de Defesa da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica da Assistência Social, duas leis que permitiram a criação em todas as instâncias de governo – e portanto nos municípios também – de conselhos de gestão paritários e deliberativos, com a responsabilidade de formular e monitorar essas políticas. Uma proposta que pretende mudar o “modus operandi” da máquina pública, superar seus vícios para torná-la democrática. No plano dos governos municipais, a paridade de representação entre governo e sociedade civil em conselhos de gestão municipais garantiu a eleição de dezenas de milhares de conselheiros e conselheiras que hoje atuam nesses espaços de co-gestão, representando as comunidades das quais são oriundos.

Muitos avaliam estas experiências de co-gestão como um fracasso. Seguindo essa visão o povo não sabe atuar nesses espaços, não está preparado, os conselhos viram espaços de cooptação, em todos os casos os governos não lhes reconhecem ou atribuem poderes de decisão. Esse é um pensamen-

to ingênuo. Espera-se, como num passe de mágica, que aqueles que nunca decidiram passem de imediato a disputar com sucesso, em pé de igualdade, com os representantes governamentais.

Um outro olhar é possível. Se considerarmos o processo, veremos que, em primeiro lugar, a lei vingou, isto é, foi garantida pela pressão da sociedade. Hoje a grande maioria dos prefeitos criou os conselhos exigidos pela Constituição. São mais de três mil municípios que criaram Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos de Assistência Social e outros. Também as novas Leis Orgânicas Municipais criaram conselhos e outros mecanismos de participação. Muitos funcionam. Sem dúvida pode se dizer que foi criada uma nova institucionalidade. Ela ainda não funciona bem e é controlada desde cima, pelos governos municipais. Mas reúne dezenas de milhares de cidadãos e cidadãs que se sentem comprometidos com o interesse público. Que vivem e exercitam o aprendizado democrático e apresentam para o conjunto da sociedade uma nova forma de participação.

Há experiências concretas em curso referentes a vários dos aspectos que precisam ser geridos quando se vive no espaço urbano e que contam com diferentes graus de participação popular. Por exemplo:

A criação de fóruns de desenvolvimento local, como o que foi criado no município de São Paulo, na gestão 1989-1992, que permitiu regulamentar o comércio ambulante, reunindo todos os atores direta ou indiretamente envolvidos na questão do mercado informal de camelôs. "Ao ampliar a participação, para que diferentes atores pudessem se colocar quanto à questão, o regulamento chamou atenção para questões de amplitudes variadas, desde o direito do trabalhador gerar a sua renda de maneira informal, passando por preocupações paisagísticas, até a dimensão simbólica da cidade para os seus habitantes".

A criação em alguns importantes municípios brasileiros de uma legislação urbana especial que assegura a posse da terra aos seus moradores e a urbanização das favelas que venham a se constituir como Zonas de Especial

Interesse Social, o que é um avanço no reconhecimento dos direitos de moradores de favelas, que em muitas capitais brasileiras chegam a somar mais de 40 % do total da população da cidade. A ZEIS é um instrumento que permite desestigmatizar áreas da cidade cuja população é tradicionalmente marginalizada. Mas os resultados em geral só são possíveis porque os próprios moradores se organizam e se tornam interlocutores da política urbana do município, participando de negociações em torno das estratégias de regulação e das decisões sobre os investimentos. À prefeitura cabe cumprir o papel de garantir a existência de um espaço público de negociação e articular novos pactos, tornando-se reguladora dos diferentes interesses que gravitam em torno da questão da posse da terra. Quando essa negociação não ocorre os problemas apenas se agravam. A experiência tem mostrado, por exemplo, que um plano diretor ou outras peças da legislação urbanística que não são debatidas com a sociedade dificilmente encontram apoio político para sua aprovação e implementação.

Esse aprendizado quanto à necessidade da participação tem surtido seus efeitos. Na gestão dos sistemas de transporte, ao incorporar a sociedade no processo de formulação e avaliação da política de transportes, a prefeitura contribui para um processo mais amplo de fortalecimento dos direitos dos cidadãos ao participar diretamente da gestão dos serviços públicos e gera também modificações no "modus operandi" do governo. "Esta participação confere transparência à gestão, o que é particularmente relevante por se tratar de um serviço pelo qual a autoridade pública cobra uma tarifa. Uma decisão que vai além dos recursos públicos orçamentários e se reflete no orçamento familiar dos cidadãos. A participação dos usuários também contribui para melhorar a qualidade das decisões tomadas, pois incorpora a visão daqueles que convivem diariamente com as questões de transporte, tendo sua vida diretamente condicionada pela política pública adotada". A gestão do sistema de transporte também pode avançar se incorpora a visão dos que trabalham nas empresas, e não apenas dos que trabalham diretamente em contato com os usuários. A expe-

riência da gestão 1989-1992, em Santo André-SP, registrado em Publicações Pólis nº 9, demonstra isso claramente.

Na questão dos resíduos, água e esgoto, os conselhos municipais têm sido um espaço importante de discussão e elaboração de planos que articulem os interesses de todos os setores sociais. Já implementados em alguns estados, os Conselhos têm se mostrado importantes para motivar os cidadãos a discutir tanto as ações públicas referentes à captação e tratamento da água para consumo até a coleta e tratamento dos esgotos, bem como controles dos vetores de doenças transmissíveis, reservatórios e destinação final do lixo. Com isso altera-se a lógica de regulação do conflito entre uma visão predatória das indústrias poluentes e a visão da população prejudicada, sem espaço para reivindicar o seu direito de uso da água.

Também em políticas educacionais e culturais a participação da população tem se mostrado fundamental. Essa importância se percebe desde a fase do diagnóstico, chegando mesmo a ser a principal parceria da prefeitura na implantação, em si, de diversos programas. Na experiência do Programa Bolsa-escola do Distrito Federal, constata-se que embora a preocupação inicial fosse manter o benefício para a família, os pais, antes pouco comprometidos, passaram a comparecer em massa às reuniões promovidas pelas escolas, para acompanhar de perto o desenvolvimento/desempenho de seus filhos. Aos poucos, motivaram-se também a participar dos conselhos escolares e a se envolver no processo de eleição para diretor das escolas.

Em Porto Alegre, no programa de Creches Comunitárias, os pais e a comunidade participam não só da deliberação para implementação dos novos convênios, como das deliberações internas de cada creche, podendo, com isso, definir como será o espaço e a educação de seus filhos. Já em Vitória, a criação dos Conselhos de Escola foi complementada pela adoção do processo de eleição direta dos diretores. A implantação dos mecanismos de democratização da gestão foi precedida por um período de um ano e meio no qual as unidades escolares receberam textos preparatórios para discussão. Após este período, formou-se uma comissão com repre-

sentantes da secretaria municipal, das associações de pais e do sindicato dos professores, que encaminhou o projeto através do aprofundamento das discussões na escolas e da sistematização das propostas surgidas no processo de debate. Pôde-se ver que a democratização da gestão – especialmente quando se dá através de ações estruturadas – permite que os setores interessados participem da elaboração e melhoria da política municipal de educação, diminuindo lobbies corporativistas e a atuação de outros interesses privados pelo fato de aumentar a capacidade de fiscalização da sociedade civil sobre a execução da política educacional. O que força um aumento da transparência das ações do governo municipal, através da ampliação do acesso à informação.

No Programa Mala do Livro, de incentivo à leitura e criação de espaços de convivência nas cidades-satélite do Distrito Federal, a participação da população é fator inerente ao programa. Os próprios moradores recebem, e gerem voluntariamente, uma pequena biblioteca que será utilizada por toda a comunidade do entorno. Embora tenham isenção de taxas de água e luz, e recebam capacitação constante, não fosse a disponibilidade da população, o programa não existiria.

Em Itapeverica da Serra, na região metropolitana de São Paulo, a experiência dos Barracões Culturais da Cidadania, abre espaço, por um lado, para a população exercer sua criatividade artística e debater seus problemas coletivos, o que favorece o desenvolvimento das noções de cidadania e participação. Ou seja, por meio da arte-educação, os Barracões buscam ser um espaço de sensibilização e formação de cidadãos que se interessam por participar na busca de soluções coletivas, na medida em que abrem possibilidades de diálogo dos moradores do bairro entre si e com o poder público.

Experiências em municípios pequenos, como Hulha Negra-RS, também têm muito o que ensinar em relação à importância da participação popular nos diferentes âmbitos da vida cotidiana. A conexão entre dois conselhos que, aparentemente, não tinham relação entre si: desenvolvimento local e da merenda (obrigatório para o repasse de verbas federais), trouxe uma nova

perspectiva para os pequenos produtores e maior qualidade para a merenda escolar, mudando a lógica do abastecimento local. Vários pequenos produtores participavam do conselho da merenda, por terem seus filhos na rede municipal de educação, e participavam também do conselho de desenvolvimento por estarem em busca de alternativas de renda. Constataram que, de um lado, os pequenos produtores procuravam demanda para sua produção; por outro lado, os recursos provenientes da União para compra de merenda eram entregues para fornecedores de alimentos externos ao município. Para piorar a situação, seus filhos se alimentavam de forma inadequada. A participação destes produtores levou a um novo desenho da política de merenda escolar: os agricultores se organizaram em cooperativas para participar das licitações da merenda e, com isso, os recursos provenientes da União passaram a movimentar a economia local e as crianças passaram a ser melhor alimentadas, com menos produtos enlatados, garantindo-se a qualidade e a variedade da merenda, sem desprezar os hábitos locais.

Também nos meios de comunicação a participação da população tem se mostrado possível e desejável, desafiando-os a outros usos e possibilidades, ampliando o acesso à informação. A TV Pública de Itabira, por exemplo, consegue altos índices de audiência com a programação produzida pelas associações de bairro e entidades sociais. Essa programação abrange desde esportes e informes médicos, a programas dirigidos às crianças, até um programa de telejornalismo local, que abre mais espaço ao cidadão do que é costume entre as emissoras comerciais. Essa experiência de TV passa a permitir um canal de mão dupla entre a população e o poder público.

No entanto, embora estas experiências sejam, sem dúvida, avanços democráticos e de qualidade de vida onde ocorrem, é bem verdade que grande parte destas novas conquistas, muitas delas que se afirmaram no plano legal, ainda não se converteram em políticas que assegurem direitos efetivos na enorme maioria dos municípios. Também é verdade que a ausência de um marco legal leva muitas destas experiências ao desmantelamento total com a falta de continuidade política de uma administração ou com a escassez de recursos

municipais, ainda que haja boa vontade por parte do prefeito.

Esses impasses são expressão de interesses contraditórios, das tensões e conflitos que desafiam o processo de construção democrática, que é o de pactuar uma nova regulação pública, criar novas institucionalidades que permitam acolher os novos atores participantes do processo político. E negociar, políticas públicas de inclusão social e política, garantindo recursos para sua implementação e funcionamento.

As experiências inovadoras de gestão municipal apontam que governo e sociedade se aproximam, ampliam ou criam novos espaços públicos, mobilizam esforços conjuntos para enfrentar problemas sociais, muitas vezes instituem mecanismos de participação popular e de co-gestão. E embora ainda com muita timidez, criam novas formas de governar partilhando as decisões com a comunidade e explicitando os conflitos. Se esta ainda não é a realidade de fato em muitos casos em que os governos se declaram partilhando decisões com a comunidade, ao menos seu enunciado público comprova a valorização da participação cidadã como uma aquisição democrática.

Percebe-se que há transformações tanto no Estado quanto na sociedade na forma como enfrentam as questões de interesse público. Não se trata nem de transferir para a sociedade a atenção aos mais pobres, nem de reproduzir mais uma vez a velha discussão de que o Estado deva prover tudo.

Trata-se de reconhecer que a pressão da sociedade vem promovendo uma reforma do Estado de baixo para cima e tem criado novas institucionalidades que anunciam um novo "modus operandi" de governar, como nos aponta Francisco de Oliveira. O Orçamento Participativo, os conselhos de gestão, as ouvidorias, as audiências públicas, os plebiscitos, são todos novos mecanismos que anunciam novas possibilidades e demandam uma presença mais ativa da cidadania nas coisas de interesse público, permitindo a explicitação dos conflitos de interesses dos diferentes grupos sociais. Assim, nesta nova conjuntura, surge a oportunidade de se desenhar novas relações Estado-sociedade, em novos marcos políticos, orientados para a defesa dos interesses comuns, da ampliação dos interesses públicos,

enfim, para a refundação democrática do Estado.

Mas para que esta oportunidade se concretize é preciso que, ao lado de uma atuação constante e qualificada da sociedade, haja políticas públicas que estimulem essa participação. A proposta de ampliação do exercício da democracia direta depende da compreensão por parte do governante de que o objetivo último de seu governo não é apenas atender as necessidades materiais dos munícipes, especialmente dos mais pobres, mas sim fortalecer a capacidade dos cidadãos se auto-governarem nos diversos aspectos da vida coletiva. É essa concepção de democracia que faz um governo socializar o poder. Do contrário, raciocinando por absurdo, nos municípios onde todas as necessidades materiais estivessem atendidas, não seria necessária a democracia.

Nunca é demais lembrar que é pela associação livre de vontades que o poder se cria. Desenvolver a capacidade da população de exercer a cidadania, isto é, a capacidade de saber escolher, efetivar as escolhas e se beneficiar delas, é a mola central desse processo, como nos ensina mais uma vez o Professor Francisco de Oliveira. Isso é o que deve preocupar centralmente os governantes democráticos.

Por esse novo olhar sobre as experiências inovadoras o conceito de cidadania se transforma. De um reconhecimento passivo de direitos individuais estabelecidos e uma manifestação periódica do direito de escolha de seus representantes, cidadania passa a significar uma ação coletiva, afirmativa e cotidiana pela construção de novos direitos. Uma ação que precisa ser valorizada, estimulada e reconhecida em toda sua legitimidade pelos governantes democráticos.

É a ainda débil capacidade de atuação da sociedade civil na defesa de seus direitos que compromete iniciativas da maior importância. É triste verificar que muitas das políticas sociais implementadas por um governante democrático são simplesmente extintas por seu sucessor. A descontinuidade do Programa Bolsa-Escola, no Distrito Federal, assim como tantas outras iniciativas em inúmeras cidades brasileiras, atestam esta fragilidade. As análises das experiências inovadoras de gestão reunidas pelo Programa Gestão

Pública e Cidadania, da Fundação Getúlio Vargas, indicam que a continuidade das políticas sociais, como renda mínima e bolsa-escola, só se sustentam se, para garanti-las, os governos municipais anteriores tiverem envolvido nestes programas importantes entidades da sociedade civil, feito com elas parcerias e alianças. Somente da perspectiva de uma cidadania ativa, de uma cidade com uma rica vida associativa, de uma intensa participação cidadã na esfera pública e de co-gestão, é que se pode garantir e ampliar os avanços democráticos e se sustentar políticas sociais que reconheçam direitos e afirmem a dignidade humana.

Como nos lembra o saudoso sociólogo Betinho, o poder está na sociedade, não no governo. E quanto maior for a pressão da sociedade organizada, mesmo sobre os governos mais progressistas, mais sensíveis eles serão aos interesses dos distintos grupos sociais que se mobilizam por seus direitos.

Desta perspectiva, além de buscar melhorar a qualidade de vida de todos os munícipes, a maior contribuição que um governante municipal pode dar para o avanço da democracia, para a construção de uma nova cultura política solidária e participativa, é poder fazer um balanço ao final de seu governo e verificar que, também por conta de sua contribuição, a vida associativa municipal está mais rica, os cidadãos estão participando mais ativa e qualificadamente dos espaços públicos e das instâncias de co-gestão das políticas públicas, o poder do governante está mais partilhado com as representações da sociedade.

Desafios para fortalecer os governos locais

O ponto de partida desta reflexão é o reconhecimento de que as novas responsabilidades dos governos locais só podem ser assumidas por seus governantes e enfrentadas com sucesso se houver, em primeiro lugar, uma mudança radical na forma de governar e, em segundo lugar, se houver uma reforma no pacto federativo que venha a fornecer os recursos necessários ao enfrentamento das questões sociais pelos governos municipais.

Mudança radical na forma de governar

O período da redemocratização, com todas as lutas e movimentos sociais que impulsionaram esse processo, pode ser considerado ainda como uma "transição por cima", uma vez que foram as mesmas elites predominantes no período autoritário que operaram a transição democrática. E uma das conseqüências dessa "transição por cima" é que ela não enfrentou o desafio da democratização do Estado no nível local. Não realizou uma reforma na administração municipal que promovesse a descentralização e a democratização da gestão pública, aproximando-a dos cidadãos e orientando-a para a implementação de políticas públicas de qualidade e de caráter universal, voltadas para atender os interesses da maioria.

A dificuldade de controlar o gasto público, por exemplo, é um atestado do perfil privatista da maioria dos governos locais até hoje. Até poucos anos atrás nem mesmo condições técnicas para avaliar planilhas de custo das empresas concessionárias ou permissionárias dos serviços públicos as prefeituras tinham. Aceitavam e negociavam as planilhas apresentadas pelas empresas. Os anos 90 foram anos de mudanças. Novamente a pressão social, seja pela via direta, seja pela via da eleição de parlamentares e executivos comprometidos com a questão social, trouxe mudanças na administração municipal. Foram sendo desenvolvidas maiores competências técnicas e implantados controles públicos sobre a arrecadação municipal, a prestação de serviços e a realização de obras públicas. O processo de democratização da gestão municipal se amplia.

Em Vitória da Conquista, o programa de Justiça Tributária e Fortalecimento Financeiro aumentou a arrecadação própria municipal e conseguiu recuperar a confiança da sociedade civil quanto à equidade dos sistema tributário, quando implementou, além do orçamento participativo, fóruns específicos para tratar de finanças e da captação de recursos para as diversas políticas públicas e seus programas. Também no campo de justiça tributária, em Ribeirão Pires, a prefeitura conseguiu atualizar a cobrança do IPTU, na medida em que a sociedade civil, organizada na Comissão do IPTU,

autorizou a ampliação da arrecadação: "O Executivo não apresentou um projeto a ser discutido pela Comissão, para eventual parecer. Mas a própria Comissão partiu para avaliação da situação tributária anterior, relativa ao IPTU, e passou a propor mudanças. (...) Foram alteradas basicamente as normas relativas às isenções, buscando uma maior progressividade no imposto, e as normas relativas às alíquotas, na busca de maior eficiência fiscal, pela simplificação".

Em Santo André, por exemplo, na gestão de 1988-1992, a Associação de Usuários de Transporte Coletivo constatou a má qualidade do serviço de transporte coletivo na cidade, prestado pelas empresas privadas, sem controle da prefeitura. A partir disso, a prefeitura criou uma Secretaria de Transporte, que passou a ser responsável pelo transporte público, o trânsito, a manutenção e implantação do sistema viário. Foi criada também uma Empresa Pública de Transporte que assumiu uma parte do transporte coletivo na cidade. Ou seja, a prefeitura passou a regular tudo o que estava relacionado ao transporte coletivo. Tudo isso partiu de uma ação da população e continuou contando com a participação popular por meio da constituição do Conselho de Transporte no qual atuam os diversos agentes envolvidos, e do Conselho de Administração da Empresa de Transporte, do qual faziam parte os trabalhadores da empresa e os usuários.

Estas e outras experiências sinalizam que a reorientação dos objetivos dos governos locais no sentido de que venham a atender os interesses de toda a população supõe o desmonte da estrutura administrativa construída para garantir privilégios e favorecimentos e a construção de um novo modelo de gestão.

Em que consiste essa ruptura? Para onde ela aponta? É uma ruptura com o uso privado dos recursos públicos. Ela aponta para a radicalização do sentido democrático de suas funções, para a criação de novos espaços públicos de negociação, para a descentralização do poder, para a redefinição das relações governo-sociedade, para que todos os cidadãos possam desenvolver sua capacidade de saber escolher, exercer sua escolha e se beneficiar dela.

Para protagonizar esta ruptura é preciso uma combinação virtuosa entre organizações ativas de representação direta dos interesses das comunidades e um governo democrático identificado com esses interesses, respaldado pela população, capaz de imprimir dinâmica às suas políticas e eficácia na prestação dos seus serviços. Criar as condições para tanto depende de inúmeros atores. Não é responsabilidade apenas dos governos locais. Mas nem por isso eles deixam de ter sua parcela de deveres a cumprir.

Para radicalizarem sua gestão no sentido democrático, estes governos precisam combinar um comando central efetivo com uma descentralização na implementação das políticas. E abrir espaços para a participação cidadã como condição essencial para interpretar as demandas, aspirações e prioridades das comunidades locais, formular em processos de co-gestão políticas específicas, instituir mecanismos de participação para que as comunidades venham a orientar e fiscalizar as ações de governo.

Descentralizar o governo da cidade e criar mecanismos inovadores de gestão e de participação cidadã, mesmo em cidades pequenas, é um projeto político de socialização do poder, de inclusão social e de aumento da eficiência na prestação dos serviços públicos. Significa atuar para garantir um processo de mudanças sociais orientadas para atender as múltiplas dinâmicas da sociedade na defesa e ampliação da cidadania e da qualidade de vida.

O pequeno município de Icapuí, no Ceará, por exemplo, ao se emancipar, reduziu o analfabetismo à metade em pouco tempo, na medida em que se constatou que o descaso em que se encontrava a educação era apenas a face mais evidente do descaso em que se encontravam todas as políticas públicas. O programa leva em conta a preocupação dos sucessivos governos municipais em democratizar a gestão e descentralizar as decisões. A participação dos cidadãos e o comprometimento dos professores garantem a sua vitalidade. Essa participação concentra-se na gestão das escolas através dos Conselhos Escolares, e na realização de atividades comunitárias ligadas à educação (mutirões para manutenção de escolas, mobilização, sensibilização e acompanhamento *in loco* da efetividade do projeto). Icapuí ficou famosa nos meios

de comunicação quando o prefeito passou a divulgar o orçamento municipal pintando-o num muro da cidade, para todo mundo tomar conhecimento.

A democratização e descentralização da gestão da cidade é uma resposta à crise de governabilidade das prefeituras. Essas políticas se propõem a reconhecer as transformações que as cidades vêm sofrendo nas últimas décadas, suas dinâmicas sociais e culturais, e recuperar a capacidade de intervenção do poder público como regulador da vida social. Recuperar a capacidade de regulação pública quer dizer recuperar a capacidade do Estado impulsionar processos de negociação entre os distintos atores e forças sociais presentes na cidade com vistas à melhoria da qualidade de vida da população, especialmente de seus setores mais vulneráveis. Desta perspectiva cabe ao governo municipal tomar a iniciativa e tornar-se protagonista de articulações e parcerias com vistas ao desenho e implementação de projetos de desenvolvimento humano e sustentável.

Mas quem opera a democratização do Estado no nível local? Quais são os atores ou forças sociais que impulsionarão esta reforma do Estado?

A história nos ensina que o Estado não se auto-reforma. Os grupos sociais que tradicionalmente se beneficiam da sua presença no governo não se dispõem a restringir os seus próprios privilégios ou poderes. Também as entidades da sociedade civil organizada, muitas vezes desprovidas de recursos políticos e técnicos e do conhecimento mais profundo da máquina administrativa, tem grande dificuldade em atuar nas mudanças da forma de governar. Essas mudanças vão se dando num cenário permanente de conflitos e tensões e são o resultado de novas configurações de forças sociais e alianças, de novas identidades. Para compreendê-las é preciso recorrer a mais um pouco de história.

Nas duas últimas décadas a sociedade brasileira viu amadurecer, através de múltiplas experiências, respostas para esta dificuldade. E para compreender a trajetória e o significado destas experiências é preciso voltar um pouco atrás. É preciso compreender o significado das mobilizações sociais que desde os anos 70 vêm lutando para garantir o respeito aos direitos

humanos, o respeito à democracia, e que nos últimos anos vêm buscando construir um projeto de desenvolvimento justo, democrático e sustentável.

Foram estas organizações populares, que nos anos 80 se articulam regional e nacionalmente, os atores coletivos que impulsionaram esse processo de mudança social. Um exemplo da importância dessa participação foi a organização de comitês de cidadãos e a mobilização da sociedade para a inclusão de novos direitos na Constituição aprovada em 1988, conhecida como a Constituição Cidadã pela forte influência que teve das mobilizações sociais.

Através de vários partidos políticos foi possível canalizar a expressão destas forças sociais organizadas e ampliar o espaço público da construção democrática. Essas entidades e movimentos sociais acabaram, ao participar do processo político eleitoral, elegendo representantes seus para os parlamentos – câmaras municipais, assembleias legislativas, congresso nacional, – e elegeram também prefeitos que deram início a experiências de gestão municipal de um novo tipo.

É preciso reconhecer também que a sociedade civil e suas formas de organização e manifestação vieram se modificando. Rápidos processos de mudança vão configurando novas formas de organização da produção e das relações de trabalho, novas formas de convivência e de regulação da vida em sociedade. As cidades incham e acentuam a desigualdade, o trabalho informal explode, novas territorialidades e novos atores se configuram. Surgem movimentos ambientalistas, movimentos em defesa dos direitos das mulheres, lutas contra o racismo e a apartação social, movimentos contra o trabalho infantil e em defesa dos direitos da criança e do adolescente, etc. Muitos deles têm apresentado uma composição pluriclassista que corresponde a uma nova configuração de forças sociais e um novo campo de alianças em nossa sociedade.

Assim, de uma leitura esquemática desse processo de duas décadas de experiências acumuladas na democratização da gestão municipal, surgem indicações para equacionar esta questão central: quem faz as reformas que irão promover a democratização da gestão municipal?

De uma maneira simples, com base na observação histórica, pode-se

dizer que nem a sociedade civil organizada sozinha, nem os governos eleitos sozinhos, conseguem promover as mudanças necessárias no comportamento cidadão e no aparelho do Estado para reorientá-los na defesa do interesse público. Isto significa concretamente que para impulsionar esse processo de mudanças são necessários vários elementos: é necessária a eleição de um governo de oposição que apresente um programa de governo orientado para promover a mudança social; é necessária a transformação do legislativo municipal em um campo de disputas, em um espaço público que dê visibilidade ao enfrentamento entre distintas propostas de políticas públicas; é necessário o engajamento nesta disputa de setores sociais organizados que exerçam pressão sobre o legislativo municipal e a administração municipal para que estes promovam as mudanças demandadas pela população.

Se não houver esta combinação conflitiva e virtuosa, as experiências inovadoras terão sempre um caráter residual e assistencialista. Tratarão apenas de amenizar o sofrimento dos mais pobres. Nesses casos, a participação de representações da sociedade civil, assim como as políticas e experiências inovadoras, em si, não apresentarão qualquer significado estratégico de buscar mudanças sociais.

Assim, as experiências inovadoras tanto podem servir para legitimar e aumentar a governabilidade de elites conservadoras, como podem impulsionar processos de transformação social. Se, no entanto, as experiências inovadoras forem geradas e geradoras de um novo cenário de correlação de forças, fruto da participação ativa da sociedade civil organizada junto a um governo representativo dos movimentos sociais e das forças de oposição, abre-se a possibilidade de um novo projeto de desenvolvimento local.

Como se vê, a possibilidade de uma reforma do Estado que venha a contemplar o interesse público e a formulação de políticas de equidade depende substancialmente da capacidade de mobilização de setores organizados da sociedade civil. Mobilização tanto para a disputa eleitoral e a conquista de cargos eletivos, como para o exercício da cidadania por meio da

participação ativa e direta em espaços públicos de formulação e monitoramento das políticas públicas.

Trata-se de nada menos que a refundação democrática da administração pública, como observa Boaventura de Sousa Santos. Um movimento que se opõe às tendências atuais de captura do Estado pelas forças de mercado, isto é, pelo interesse das empresas.

Embora grande parte dos municípios brasileiros continuem controlados pelas formas tradicionais e conservadoras de fazer política, as experiências de refundação democrática da administração pública se acumulam, disseminando iniciativas de transparência na gestão, controle público do orçamento, impulsionando projetos como o Orçamento Participativo, tornando efetivo o funcionamento dos conselhos de gestão inscritos em suas Leis Orgânicas Municipais e na Constituição.

Nesses novos espaços públicos as principais tarefas que cabem à sociedade civil, ou melhor dizendo, às representações coletivas de interesses de cidadãos, são de estimular a negociação e a pactuação de uma nova regulação social.

Neste sentido, vale destacar três pontos:

a) Impulsionar uma regulação social e política mais solidária e participativa

Estes experimentos de controle social da gestão municipal e das políticas públicas reforçam a legitimidade e a capacidade dos governos democráticos enfrentarem as elites tradicionais e seus mecanismos de apropriação privada dos recursos públicos. E apresentam resultados muito significativos na melhora das políticas públicas e da qualidade de vida da população.

As ações de governo podem se contaminar com o princípio de comunidade, que abarca valores como a cooperação, a solidariedade a participação, a equidade, a transparência e a democracia interna. De fato, a história demonstra que não existem fronteiras definidas entre as atribuições do Estado e as iniciativas da sociedade civil. Essas fronteiras sempre foram definidas como resultado de pressões e negociações. É importante assinalar neste projeto de refundação democrática do Estado que não se trata de

transferir responsabilidades do Estado para entidades da sociedade civil. Esta nova articulação entre Estado e sociedade civil não supõe necessariamente complementariedade nem muito menos substituição de um pelo outro. Dependendo do contexto político, a articulação pode inclusive resolver-se como confrontação ou oposição.

O que é central é o princípio de que somente o Estado pode garantir um pacto político de inclusão baseado na cidadania.⁵ É nesse sentido que o Estado precisa recuperar sua capacidade reguladora do pacto social. E a sociedade pode atuar para que isso ocorra. Campanhas como a *Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida* ou *Contra O Trabalho Infantil* têm levado o Estado a assumir responsabilidades no âmbito da segurança alimentar e da fiscalização de empresas nas suas relações de trabalho que antes, se já existiam como direitos reconhecidos em lei, não se efetivavam.

b) Reconstruir e ampliar o espaço público e a legitimidade do mandato político

A crise da representação está fundada justamente na fragilidade ou inexistência da relação entre eleitor e eleito, entre os cidadãos e seus representantes. O que acontece na verdade é uma degradação da representação, uma simples delegação de poder por vários anos. O que se segue com maior frequência é uma degradação ainda maior da representação: o confisco da cidadania.

A valorização da própria política, das instituições democráticas e dos espaços públicos são iniciativas de legitimação dos governos, dos mandatos dos governantes e da participação cidadã. Para isso se requer a articulação entre democracia representativa e democracia participativa. No Brasil, a partir das experiências como o OP, discute-se a criação e o fortalecimento de esferas públicas não estatais, isto é, espaços em que os cidadãos e suas organizações coletivas se encontrem e articulem iniciativas conjuntas de interesse público.

Uma representação, no sentido preciso do termo, só pode funcionar

plenamente se houver conteúdos a representar. O que supõe uma presença ativa dos cidadãos que dão um mandato a seus representantes debatendo o seu conteúdo e avaliando seus resultados, podendo modificar seus termos. O surgimento e a influência de redes cívicas como por exemplo o Fórum de Participação Popular demonstraram a possibilidade de uma articulação positiva entre a participação dos cidadãos e a ação dos governantes eleitos para que exerçam realmente sua função de representação.

É um grande equívoco opor participação e representação. Uma e outra formam uma dupla indissociável fundada no coração mesmo do conceito de democracia: o de uma soberania ascendente, que emana dos cidadãos.

c) Articular três funções essenciais: a participação, a deliberação, e a representação.

O espaço e o tempo da deliberação são essenciais pois é nesta ocasião que é possível passar de um simples agregado de opiniões para construir um julgamento verdadeiramente cidadão. Esse processo precisa ser alimentado por informações, argumentações diversas e contraditórias, colaborações de especialistas e avaliações. A deliberação é o momento da tensão que aponta no sentido da construção do interesse geral, ou interesse público, este horizonte da vida democrática indispensável e ao mesmo tempo inatingível em sua perfeição.

Podemos perceber na difícil aprendizagem da escuta dos conselhos de gestão que o interesse público é o resultado de uma negociação ascendente onde a deliberação constitui um processo crucial. A primeira expressão de uma associação de bairro ou de um conselho de moradores é a de defender sua própria visão, seus próprios interesses. Somente após haver escutado e negociado as demandas, todas elas legítimas, de outros bairros; após haver compreendido as limitações de recursos e hierarquizado prioridades, é que se pode constituir progressivamente uma política em escala municipal. Uma política que não se reduz simplesmente à somatória das políticas de cada um dos bairros.

Nesta perspectiva, dentre as inovações mais interessantes destes últimos anos estão os Congressos da Cidade e as Conferências Municipais de saúde, de educação, de assistência social, entre outras. Elas têm esse significado de tensionar a relação do particular com o geral, de contrapor demandas específicas às necessidades de satisfação do interesse geral. Mas esta inovação poderá ser apenas um lance de marketing do governo se permanecer isolada e marginal, se não estiver integrada a um processo de planejamento das ações de governo que atribua ao cidadão poder de decisão sobre as políticas públicas, que lhe permita desenvolver sua auto-valorização e o gosto pela participação nos assuntos de interesse público.

Como nos diz Patrik Viveret, as funções representativas, participativas, deliberativas, precisam estar articuladas em uma arquitetura que ofereça instrumentos e condições para o exercício da inteligência política a serviço da democracia. Essas condições são o acesso a informações, estudos e pesquisas, diagnósticos e avaliações, e principalmente o acesso aos projetos em discussão e ao seu debate.

E como a democracia necessita de tempo e de financiamento, será necessário prever recursos e oferecê-los aos cidadãos investidos da representação nos espaços públicos onde se decide a gestão municipal e as políticas públicas. Trata-se de criar uma indenização cívica ou uma remuneração de cidadania para a democracia participativa, da mesma forma como se criou a indenização parlamentar para viabilizar a democracia representativa. Com isso se garante que a democracia não seja apenas reservada àqueles que possuem tempo, dinheiro, conhecimento e relações que o habilitem para tanto.⁶

Revisão do pacto federativo

A Constituição Federal de 1988 reforçou a autonomia dos municípios, atribuiu a eles novas responsabilidades e permitiu que desenvolvessem políticas tributárias próprias e através delas o aumento da receita pública. De fato, vem se observando nos últimos anos um aumento efetivo desta receita própria, da ordem de cerca de 11% ao ano, em média. No entanto, ainda

que isto tenha sido um avanço comparado ao passado, a receita dos municípios não ultrapassa hoje a casa dos 17% do total da receita pública nacional. São muito poucos recursos para enfrentar não só o déficit social acumulado, mas além dele as demandas sociais crescentes que o período de recessão e desemprego provoca. Uma tendência recente de reconcentração dos recursos públicos no governo federal torna ainda mais preocupante a situação dos governos locais.

Contraditoriamente às crescentes responsabilidades que os governos municipais assumem por força de uma política de descentralização de responsabilidades por parte das instâncias superiores de governo de nossa Federação, a capacidade de governar das prefeituras se estreita e torna-se cada vez mais difícil buscar soluções para as demandas sociais em áreas como educação, saúde, circulação e transportes coletivos, moradia, saneamento, segurança alimentar, lazer, etc. O governo federal, ao invés de desenvolver políticas próprias para apoiar e fortalecer as iniciativas locais, retira dos governos municipais a capacidade de enfrentar as demandas colocadas pela população.

Para permitir o desenvolvimento local o pacto federativo precisa ser revisito num duplo sentido: de contemplar uma maior descentralização de recursos e de promover políticas nacionais que favoreçam o desenvolvimento local. O controle social desses recursos é condição para o desenvolvimento.

Novamente temos presente em nossa realidade as contradições e conflitos, desta vez entre os distintos entes políticos da Federação. Para que os governos municipais conquistem condições de governabilidade que permitam enfrentar seus desafios eles precisam se articular horizontalmente e conquistar melhores condições de negociação com os governos estaduais e com o governo federal. Estas articulações horizontais permitem também a soma de esforços conjuntos no enfrentamento de problemas regionais e metropolitanos. Experiências de consórcios municipais que têm se efetivado tanto em regiões industrializadas e metropolitanas, como o ABC paulista, quanto nas regiões mais pobres do País, como no sertão do Cariri, no Piauí,

têm demonstrado a eficácia dessas iniciativas. Também são da maior importância as iniciativas das associações de municípios e de fóruns e frentes como a Frente Nacional dos Prefeitos, que atualmente negocia com o governo federal a flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Este processo de descentralização do poder no País encontra-se hoje paralisado. A nova conjuntura e o atual governo atuam contra esta descentralização. Estamos ainda longe de poder responsabilizar os governos locais pela questão social. Apenas para fins comparativos, nos países nórdicos a parcela do total de impostos e receitas públicas que fica com os governos locais é superior a 70%.⁷

Mas todos sabemos que além de um maior aporte de recursos financeiros, os governos municipais também carecem de políticas nacionais que favoreçam o desenvolvimento local. Políticas de moradia, saneamento básico, transportes públicos urbanos, quando existem, possuem minguados recursos, que em muitos casos têm sido ainda mais reduzidos por força do contingenciamento do orçamento da União. Leis como o Fundo Nacional de Moradia Popular ou o Estatuto da Cidade, de iniciativa popular, que tem por objetivo coibir a especulação imobiliária e promover a redução das desigualdades, tramitam há mais de dez anos no Congresso Nacional e são obstaculizadas por fortes lobbies empresariais que se opõem ao interesse público.

Cabe aos governantes municipais, associados à sociedade civil organizada, enfrentar o desafio de pressionar o Executivo e o Legislativo federais para que estas políticas se tornem efetivas. Mesmo considerando que este é um longo processo, não há como descurar dessas necessidades porque delas depende sua capacidade de exercer um bom governo.

Também o conhecimento e o prestígio que várias importantes iniciativas adquirem junto à sociedade, e que inicialmente se dão no nível dos governos locais, colaboram para o desenho de políticas mais abrangentes e que podem permitir a criação de políticas nacionais que apoiem o desenvolvimento local. Há exemplos, como o de Ipatinga, que procuram juntar garantia de moradia com geração de emprego e capacitação de mão-de-obra,

onde foi importante a existência de um movimento de moradia articulado. Há também a experiência do Programa Médico de Família, implementado primeiramente na prefeitura de Niterói e que depois se tornou uma política federal. O mesmo ocorreu com o Bolsa-Escola e o Programa de Garantia de Renda Mínima.

Pode-se dizer que os últimos anos trazem ricas indicações do que poderiam ser políticas nacionais e regionais que apoiem o desenvolvimento local. O grande desafio do presente é criar as condições políticas para tornar estas e outras indicações em políticas efetivas de desenvolvimento centradas na construção de um maior dignidade humana.

Uma nova arquitetura para um governo democrático

Todo um amplo conjunto de iniciativas de participação cidadã na gestão municipal vai se afirmando publicamente como um caminho para a democracia, para a superação do fosso atual que separa os cidadãos de seus governos. Nos diversos aspectos do planejamento urbano e em cada política pública específica tem sido possível criar mecanismos de participação, partilhando o poder do governante, desde o diagnóstico até a implementação, desde o desenho da política até as possibilidades de arrecadação de recursos necessários. Certas experiências ganham notoriedade internacional. O Orçamento Participativo, por exemplo, tornou-se o centro das discussões em recente seminário europeu que discutiu novas formas de governar as cidades européias.

Estas iniciativas demandam transformações da máquina pública, demandam reformas administrativas e políticas, demandam um trabalho de capacitação para a democracia dirigido ao funcionalismo público, demandam esforços que permitam dignificar a participação cidadã, valorizar suas práticas, integrá-las a um novo modo de governar.

Para o governante que resolver assumir esse desafio de transformar o "modus operandi" de sua prefeitura e articular a democracia repre-

sentativa com a democracia direta, haverá muitas dificuldades, mas certamente haverá também muitos ganhos. Aqueles que ousaram, conquistaram a revalorização do seu mandato político e tiveram um prestígio crescente com a população. Esses são resultados que podem ser comprovados pelas pesquisas de opinião e também pelo resultado das eleições.

Dentre todas as iniciativas, talvez o maior desafio seja a descentralização do governo.

a) Descentralização administrativa e decisória

Hoje, a partir das experiências acumuladas e de sua avaliação, do reconhecimento de que os governos efetivamente democráticos sabem implementar políticas sociais efetivas, o salto de qualidade está em promover uma gestão matricial e integrada das políticas urbanas e sociais, orientadas para resolver problemas específicos regionais e da população.

Não cabe apenas a uma secretaria, ou uma área específica do governo, "cuidar do social", ou "cuidar do urbano". Essa orientação deve mobilizar de maneira descentralizada, articulada e horizontal toda a administração pública, tornando-se assim a gestão territorial e a inclusão social metas de governo, não apenas de uma secretaria. Inclusive, deve-se lembrar que o cidadão que será atendido no posto de saúde é o mesmo que frequenta as atividades culturais, utiliza o transporte público, mora, come, vive na cidade.

O novo modelo de gestão propõe um governo transparente, democrático e com um perfil protagonista e regulador, capaz de formular centralmente suas estratégias em políticas públicas, negociá-las com as forças sociais existentes na cidade, e implementá-las de uma forma descentralizada, segundo as características e prioridades de cada região e as aspirações e demandas de sua população.

Para que este novo desenho atinja seus objetivos é preciso incorporar a noção de que o conflito é constitutivo do exercício democrático e criar espaços públicos e mecanismos regulatórios que permitam as práticas da

negociação. Assim, as relações do núcleo central do governo com seus núcleos territorializados, bem como com as formas de participação cidadã institucionalizadas em conselhos, orçamento participativo e outras modalidades, serão sempre relações de tensionamento onde o processo de negociação deve ser visto como um processo que alimenta e modifica todas as instâncias e representações envolvidas.

Ao núcleo central de governo cabe a coordenação geral da ação de governo, a formulação de políticas e o monitoramento de sua execução.

O processo de descentralização permitirá dar ao núcleo central do governo condições de, ao mesmo tempo, coordenar as ações regionalizadas sobre o território, garantindo a harmonia entre suas partes e a superação de desequilíbrios; controlar a implementação de políticas cuja execução será delegada, estimular e apoiar a permanente melhoria de desempenho da máquina pública; e finalmente, exercer um papel protagonista, ao se dedicar à articulação com diferentes espaços de poder. É importante destacar que ainda existe um outro circuito na gestão que é de responsabilidade do núcleo central de governo: o desenvolvimento e gestão de políticas macro para a cidade e a região na qual a cidade está inserida sob diversos aspectos.

Aos núcleos territorializados de governo cabe o planejamento das ações específicas em seu território e a determinação de prioridades, assim como a implementação das políticas formuladas pelo núcleo central, adotando-se um modelo matricial e articulado de operação das políticas urbanas e sociais.

Assim, estes núcleos serão a expressão político-administrativa da prefeitura em cada região ou distrito do município, respondendo pelos serviços locais, executando e gerenciando, com autonomia financeira, os equipamentos, projetos, programas, atividades da prefeitura e o desenvolvimento de políticas específicas em seu território. Terão dotação orçamentária própria. A redistribuição orçamentária deverá garantir um progressivo reequilíbrio das partes da cidade. Os instrumentos regionais de diagnóstico, planejamento e avaliação devem estar a serviço da modernização da máquina administrativa, otimizando recursos, diminuindo fluxos, racionalizando proces-

so, bem como produzindo e sistematizando informações, criando subsídios para compreender a dinâmica do município, bases para intervenção e instrumentos de socialização de informações e de democratização da gestão.

Os núcleos territorializados permitirão a instituição de equipes multidisciplinares para atuar na base territorial, favorecendo uma intervenção mais global e eficaz sobre determinado problema e maior aproximação com a população. Assim como podem assegurar o contínuo aperfeiçoamento técnico-profissional, visando a qualidade dos serviços públicos. Levam a prefeitura mais próxima do cidadão, estabelecendo referências claras de diálogo e novos centros de decisão, impedindo assim o jogo de empurra-empurra de responsabilidades e permitindo o seu controle social. Com estes núcleos, criam-se centros regionais de poder, decisão e responsabilização, cujas atuações poderão ser avaliadas, acompanhadas e chamadas a prestar contas pelo cidadão.

b) Valorização e capacitação do funcionalismo público

A melhoria de desempenho da máquina pública depende essencialmente de uma gestão competente das pessoas que aí trabalham. Não é possível almejar a superação dos constrangimentos atuais sem uma política de recursos humanos que promova a motivação, a multifuncionalidade, os incentivos de produtividade, a capacitação para atuar dentro desses novos parâmetros; a revisão de postos e processos de trabalho; o fortalecimento do trabalho em equipe, operando com métodos atualizados de gestão. É preciso tirar os servidores do anonimato: de uma parte, ter seu mérito reconhecido, de diversas maneiras, pelos dirigentes municipais. De outra, permitir-lhe assumir a responsabilidade pela solução dos problemas dos usuários dos serviços públicos.

A desmotivação do funcionalismo é decorrente, na maioria das vezes, do descrédito a que foram submetidos nos sucessivos governos que substituíram a preocupação com o bem-estar público por ganhos privados, gerando a corrupção, a desvalorização do trabalho e a auto-desvalorização do próprio funcionalismo. Para mudar este quadro, o processo de capacitação será tão mais bem sucedido quanto mais mecanismos de participação houver,

tanto na definição quanto na execução dos programas de formação, transformando-os em parceiros do projeto.

Não se pode deixar de considerar que nem sempre o que é adequado para uma área da prefeitura o será para outra. O diagnóstico das necessidades deve ser analisado e sempre debatido com os interessados, traduzindo-se em iniciativas de capacitação que levem em conta as necessidades do núcleo territorializado de governo e do serviço público.

Como estimular a participação cidadã e mobilizá-la em defesa de um bom governo

- planejamento participativo das ações estratégicas da prefeitura .

Uma das iniciativas mais avançadas para os governos locais promoverem a participação cidadã é incorporá-la ao planejamento do futuro da cidade. Várias experiências se orientam no sentido de implementar um processo contínuo de consultas e debates, que em vários casos tomam a forma de Congressos da Cidade. Ao *Congresso da Cidade* cabe organizar o debate público em torno do tema "a cidade que queremos", envolvendo os diversos atores econômicos, sociais e políticos - públicos e privados - que, colocados frente à frente, expressem seus interesses e pontos de vista e, na disputa e negociação, encontrem pontos de convergência e de parcerias para se engajarem no desenvolvimento da cidade.

O exemplo do processo *Cidade Constituinte* desenvolvido em vários municípios importantes, com destaque para Porto Alegre, demonstra que este é um espaço de debates onde se pode enfrentar os principais problemas da cidade e desenvolver suas maiores potencialidades. Em Porto Alegre as atividades do *Cidade Constituinte* se nortearam por quatro critérios: a apropriação da cidade por seus moradores e usuários; a redistribuição de renda na cidade; a priorização de políticas públicas em favor dos marginalizados e excluídos; e a democratização das relações Estado-Sociedade.

No exemplo da Câmara do ABC, o Congresso da Cidade pôde estruturar suas atividades - seminários, eventos, grupos de trabalho -, organizando-as por câmaras temáticas nas quais são tratados problemas como circulação e transportes, sustentabilidade ambiental, desenvolvimento econômico local, financiamento da cidade, reforma e desenvolvimento urbano, violência e coesão social, entre outros.

A construção da própria agenda do Congresso da Cidade deve romper com a tradição técnico-burocrática de planejamento, buscando instituir um processo participativo e democrático onde os atores presentes apresentem suas demandas e formulações e se orientem para construir uma visão abrangente das possibilidades de desenvolvimento da cidade como um todo.

O Congresso da Cidade poderá ser uma iniciativa mais flexível, menos institucionalizada, capaz de abrigar todas as entidades e representações coletivas interessadas em dele participar.

A criação do Congresso da Cidade por iniciativa da Prefeitura expressa a vontade política do governo de aprofundar a experiência de participação da cidadania. No caso do Cidade Constituinte de Porto Alegre, a Coordenação Geral do processo foi composta por membros do governo, do Executivo e do Legislativo, entidades de classe patronais e de trabalhadores, associações, universidades, representantes do Orçamento Participativo. E para fins de organização cotidiana dos trabalhos, dos eventos, dos grupos de trabalho, criou-se uma Coordenação Executiva sob a responsabilidade da Prefeitura.

Todo esse trabalho pode convergir para a realização anual de um Congresso da Cidade que torne de amplo conhecimento público as proposições e parcerias que venham a surgir deste processo e mesmo premiar as iniciativas mais importantes.

- construção de esferas públicas não-estatais

Nos processos de descentralização e criação de núcleos territorializados de governo, podem ser criados Conselhos de Representantes: colegiados eleitos pela comunidade, novas formas de organização pública que articu-

lam, em nível regional, representantes eleitos para atuarem na defesa de seus interesses diretos.

Seu objetivo fundamental é a ampliação da democracia na gestão da cidade e para isso devem operar num sentido de mão dupla, expressando as demandas da população para os órgãos de governo e apresentando e debatendo com a população os resultados da ação administrativa avaliando a eficácia das políticas públicas.

Para cumprirem seu papel de representação necessitam inaugurar uma nova relação com seus representados, isto é, reforçarem suas relações com as comunidades locais e tornarem-se agentes estimuladores da organização da sociedade civil.

Sua criação se inscreve num projeto político que pretende promover uma maior responsabilidade cidadã na gestão da cidade. Representam nesse sentido uma iniciativa inovadora de articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa, são parte de um novo desenho de relações entre o Executivo, o Legislativo e a sociedade civil que requer simultaneamente transformações na forma de governar tradicional do Executivo e do Legislativo.

Sua existência pretende imprimir ao processo de descentralização um sentido democratizante que não está garantido apenas com a criação dos núcleos territorializados de governo. Sua relação com o Executivo tem por objetivo orientar a ação dos núcleos territorializados para atender as problemáticas específicas regionais, assim como exercer o controle público sobre suas ações. Sua relação com o Legislativo tem um sentido de complementariedade, de mediação entre o governo da cidade e suas regiões, já que é impossível à Câmara Municipal acompanhar as dinâmicas sociais e territoriais específicas.

Os conselhos de representantes devem mobilizar a sociedade a participar de debates locais com a presença do Legislativo e do Executivo, fortalecer e dinamizar as iniciativas de articulação cidadã, encaminhar à Câmara Municipal proposições legislativas para serem apreciadas pelos vereadores.

Suas principais atribuições são canalizar, de baixo para cima, as aspirações e demandas da população local, construir e debater uma agenda pública local e remetê-la ao governo municipal, exercer o papel de controle e fiscalização das ações de governo no nível dos núcleos territorializados.

Para tanto o ato de sua criação deve lhes garantir as seguintes competências:

a) participar do processo de Planejamento Municipal e em especial da elaboração das propostas de diretrizes orçamentárias e do orçamento municipal bem como do Plano Diretor e das suas respectivas revisões;

b) participar da fiscalização da execução do orçamento e dos demais atos da administração municipal;

c) encaminhar representações ao Executivo e à Câmara Municipal, a respeito de questões relacionadas com o interesse da população local;

d) organizar debates e encaminhar proposições de projetos e programas que envolvam o poder público e a iniciativa privada.

O Conselho de Representantes poderá ser eleito pelo Colégio Eleitoral da região, dentre os moradores da região que se apresentarem candidatos e tiverem o apoio para tanto de um número mínimo de eleitores da região.

O Conselho deverá definir um regimento interno próprio. Os recursos materiais e humanos para seu funcionamento poderão ser cedidos pelo executivo municipal. Suas reuniões deverão ser sempre públicas, sejam elas plenárias ou por câmaras temáticas, devendo ocorrer em intervalos regulares.

Os Conselhos de Representantes deverão ter a capacidade de convocar, a qualquer tempo, as autoridades responsáveis pela gestão das políticas públicas.

A importância e o volume das atribuições dos conselheiros requer que se criem condições objetivas para o efetivo funcionamento dos Conselhos de Representantes. Para tanto é preciso que o poder público invista recursos humanos e materiais que viabilizem o cumprimento de suas atribuições e invista também na formação dos conselheiros, na sua qualificação para as funções que irão exercer. Essa qualificação poderá ficar a cargo do Legislativo Muni-

pal, que possui a responsabilidade pela fiscalização dos atos do Executivo. Assim se preservará a autonomia destes Conselhos com relação ao Executivo.

Para que os conselheiros possam se dedicar intensamente às exigências do trabalho dos CRs, especialmente nesta conjuntura de desemprego e dificuldades financeiras, a exemplo de outros países que desenvolvem experiências de convocação da participação cidadã, é preciso considerar a necessidade de garantir uma ajuda de custo para viabilizar a participação.

- valorização e fortalecimento dos conselhos de co-gestão

Além dos cursos para capacitar os conselheiros municipais em acompanhamento de orçamento, acesso a informações e elaboração de políticas setoriais, e por meio destas iniciativas qualificar a sociedade civil para a proposição e a gestão de políticas públicas, o governo local pode favorecer a articulação dos conselhos entre si e destes com a população com a criação de espaços físicos que se tornem a sede desses conselhos. A instalação dos conselhos no mesmo espaço físico propicia uma comunicação entre eles. Mais do que isso, a criação de Fóruns em que se reúnem os diversos conselhos permite superar a visão setorializada e corporativa de cada um deles, e identificar os problemas comuns. Dessa forma, é possível para os conselhos voltarem-se para questões mais amplas e contribuir para a superação dos desafios estratégicos para o desenvolvimento do Município.

Experiências têm mostrado que abrigar diversos conselhos municipais num mesmo local, além de estimular ações mais integradas, permite também otimizar os recursos necessários para o seu funcionamento.

Notas

¹ Entrevista de Edmilson Rodrigues a Pepe Valenzuela, 22 de julho de 1999; citada in MARTINS, Maria Lucia Refinetti; "Os desafios da gestão municipal democrática – Belém 1997-2000"; São Paulo; Polis; 2000; p. 17.

² PONT, Raul: "A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre"; Le Monde Diplomatique; maio de 2000.

³ FERREIRA, Ana Luiza S. Souto; "Lages: um jeito de governar"; Revista Pólis nº 5; 1991; São Paulo.

⁴ Lúchmann, Ligia Helena Hahn; "Sociedade Civil e Poder Local: a arte do redesenho institucional"; documento de trabalho; Unicamp; Campinas; 2000.

⁵ Santos, Boaventura de Souza; "A reinvenção solidária e participativa do Estado"; xerox; sem data.

⁶ Todas estas observações sobre a participação cidadã são de Viveret, Patrik; "Para recuperar a nobreza da ação política"; Le Monde Diplomatique; maio de 2000.

⁷ Ver Dowbor, Ladislau; "A Reprodução Social"; Ed. Vozes; RJ; 1998.

Índice

Apresentação	3
As primeiras iniciativas	12
Para que serve um governo democrático e popular?	20
Desafios para fortalecer os governos locais	29
Uma nova arquitetura para um governo democrático	42
Como estimular a participação cidadã e mobilizá-la em defesa de um bom governo	46
Notas	51