

VICISSITUDES DA DEMOCRATIZAÇÃO DO PODER LOCAL: O CASO DE CAMPINA GRANDE/PB

Adriana Freire Pereira¹, Fábio Ribeiro Machado², Laudicéia Araújo³.

¹Rua João Suassuna, 1628, 1º Andar, Bairro Monte Santo, Campina Grande, Paraíba.
CEP: 58101-551

E-mail: adrikafreire71@hotmail.com

² Rua Tiradentes, 78 Centro Cep: 58101 - 090 Campina Grande – PB.

E-mail: rmfabio@uol.com.br

³ Rua Maria Amélia ^a P. Barros, 110 Conjunto Rocha Cavalcante Cep: 58 100 000 Campina Grande – PB.

E-mail: pmercosulcentrac@terra.com.br

Resumo: A participação da sociedade civil na elaboração, execução e fiscalização de políticas públicas, no âmbito da gestão governamental no Brasil, tornou-se possível com o processo recente de democratização. A partir de então, foram postos em prática vários modelos de “gestão pública democrática” em alguns municípios brasileiros. O “Orçamento Participativo” tornou-se o exemplo mais expressivo dessas experiências. Entretanto, a democratização dos processos de tomada de decisão governamentais ainda convive com uma cultura política autoritária, com a presença de práticas personalistas, clientelistas, corporativas e patrimonialistas de velhos e novos atores da política local. O município de Campina Grande constitui-se em um referencial empírico dentre muitos já catalogados. O presente estudo apresenta e debate esta experiência local, através de estudos, concluídos e em andamento, realizados pelos autores. As análises articulam vários enfoques e incidem sobre as propostas implementadas pela Prefeitura Municipal de Campina Grande na última década: o Programa Prefeitura na Comunidade – PPC (1993-1994), o Orçamento Participativo (1997-2000) e a continuidade do Orçamento Participativo (a partir de 2001).

Palavras-chave: Sociedade Civil, Gestão Pública Democrática, Orçamento Participativo.

Área do Conhecimento: VII – Ciências Humanas

1. Governo Local e Participação Política a Experiência do “Programa Prefeitura na Comunidade” em Campina Grande – Pb (1993-1994)

A rigor, a experiência de participação popular em processos decisórios no âmbito do governo local no município de Campina Grande teve início no ano de 1993. Por iniciativa da gestão do Prefeito Félix Araújo Filho (PMDB), foi implementado um programa de cunho popular-participativo denominado *Programa Prefeitura na Comunidade*, (1993-1994). A análise sobre este programa alinha-se a uma plêiade de estudos que vêm sendo realizados no Brasil sobre a participação dos cidadãos em governos locais. Ao estudar essa experiência

em Campina Grande, parte-se da constatação de que, neste município, embora a política local aponte para algumas atitudes de caráter universalista, verifica-se a permanência de formas políticas tradicionais baseadas em *relações primordiais*, quer dizer, relações pessoais de confiança baseadas na afetividade e solidariedade recíprocas. Essas políticas caracterizam-se pelas relações clientelistas, de tutela, de concessão de favores, como forma principal de relação entre Estado e sociedade. A partir dessa constatação, o objetivo principal da pesquisa foi analisar o processo de elaboração, execução e suspensão do programa, seus limites e potencialidades frente às práticas políticas tradicionais na gestão pública municipal, naquele instante. A pesquisa revelou que essa experiência proporcionou a participação dos comunitários

em algumas decisões do governo e que estas foram tomadas e realizadas com uma certa transparência, mas, não foi capaz de criar canais institucionais permanentes de ligação entre o governo e a sociedade. O estudo constatou ainda que, não obstante o programa tenha contado com a colaboração dos comunitários para sua realização, o governo municipal não foi capaz de potencializá-la para impedir sua suspensão. Esta decorreu da combinação de fatores diversos: a limitação dos recursos financeiros; a fragilidade institucional dos mecanismos e instrumentos para sua execução; e, principalmente, por um certo sentimento de desconfiança por parte do grupo político que elegeu Félix Araújo Filho, contribuindo para a desestabilização do seu governo, marcado até o final pela crise e pelo isolamento político. O resultado da investigação sugere que a implementação de programas com perfil democrático-participativo em contexto municipal marcado por dominação oligárquica, depende, necessariamente, por um lado, da formação de uma base de alianças políticas que possa articular novas relações de hegemonia, e por outro, da existência de “movimentos sociais” fortemente organizados e comprometidos em transformar esses projetos num bem público.

2. O Orçamento Participativo (1997-2000)

A prática do Orçamento Participativo (OP) tornou-se expressiva no País a partir dos anos 80, muito embora, a participação na gestão pública no País remonta aos anos 70. O OP significa a adoção de práticas diferenciadas de gestão orçamentária nos municípios, a qual traz como caráter inovador, a abertura de canais e mecanismos de participação popular no processo de destinação dos recursos públicos.

O OP foi instituído em Campina Grande em 1997 através de Decreto. A coordenação desse processo ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente (SEPLAM) e a participação deve ocorrer durante todo o ciclo orçamentário, no momento de elaboração, acompanhamento e fiscalização das Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA), através das seguintes instâncias:

- a) Conferências Regionais do Orçamento Participativo;
- b) Conferência Municipal do Orçamento Participativo e;
- c) Conselho Municipal do Orçamento Participativo.

No primeiro ano ocorreram as Conferências Regionais Explicativas e Temáticas. As Conferências Explicativas tinham como objetivo apresentar à população a metodologia do processo e os principais itens componentes da despesa pública municipal bem como as principais fontes da receita. Em seguida eram realizadas as Conferências Temáticas sobre: 1) Educação, Cultura e Lazer; 2) Saúde e Assistência Social; 3) Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Econômico. É nesse momento que são eleitos os delegados.

O momento deliberativo do processo do OP ocorre na Conferência Municipal, onde são escolhidas as prioridades que irão ser incluídas nos projetos da LDO e da LOA, e são eleitos os conselheiros que formam o Conselho Municipal do Orçamento Participativo, cuja função é a de acompanhar a execução orçamentária anual, fiscalizar o cumprimento do Plano de Governo, analisar a execução orçamentária do exercício anterior através dos balancetes mensais e consolidar as propostas do PPA, da LDO e da LOA.

O Conselho do OP é a instância que funciona durante todo o ano através de reuniões mensais, e é o locus privilegiado de discussão, onde se dão os embates políticos e onde a população, através de seus representantes, consegue avançar na consolidação dos mecanismos de participação.

Um dos principais problemas enfrentados pelo processo do OP no primeiro ano, é a falta de um diagnóstico atualizado do Município, já que a própria Prefeitura carece de dados importantes como número e localização de ruas calçadas, população por bairro, disponibilidade de serviços e a infraestrutura em cada um, o que por se só já indica a dificuldade de planejamento a nível municipal, e, por outro lado, impede a elaboração de uma grade de carência para orientar a definição de prioridades pelos delegados na Conferência Municipal.

Um outro aspecto que merece destaque neste processo é a ausência do Poder Legislativo nos espaços de discussão. Este Poder apresenta-se como símbolo da democracia representativa e por isso é o mais resistente e se sente ameaçado no seu papel de representar, por isso procura dar mais visibilidade às suas práticas clientelísticas e tenta descaracterizar o processo das mais variadas formas.

Todos esses problemas vão refletir-se na diminuição da participação da população no segundo ano de discussão do OP, especialmente na discussão da LOA/99, devido também a não realização das obras e serviços incluídos na LOA/98.

Entretanto, nesse segundo ano, o processo é qualitativamente superior ao anterior, pelo embate político que ocorre entre as lideranças comunitárias envolvidas no processo e o Poder Local. Exemplo disso são as modificações que ocorrem tanto no calendário de discussão da LDO/99, quanto nas definições deliberadas na Conferência Municipal.

O terceiro ano, e último para efeito desta análise, apresentou avanços significativos quanto à metodologia do processo. Pela primeira vez foram discutidas e incluídas na LDO para o ano de 2000 metas e prioridades. Esse avanço deveu-se à pressão dos delegados e conselheiros, que conseguiram “convencer” os técnicos sobre a função da LDO.

Entretanto, os avanços conseguidos na primeira fase do ciclo orçamentário, foram completamente desconsiderados quando da discussão da LOA/2000. Em primeiro lugar, as Conferências Temáticas que se realizavam em 03 momentos distintos, foram agrupados em uma única reunião, na qual foram discutidos todos os temas.

Um outro recuo ocorrido nessa segunda fase, deve-se à desconsideração das prioridades e metas incluídas na LDO/2000, na medida em que, o momento de discussão da LOA, deveria ser um espaço para a definição de recursos, com a apresentação da proposta orçamentária de cada Secretaria envolvida nas discussões temáticas, para que a população, a partir das metas definidas anteriormente, priorizasse, se necessário, quais metas deveriam ser

incluídas na LOA, caso os recursos previstos não fossem suficientes para atender todas as metas incluídas na LDO.

Um outro aspecto a ser destacado desta fase de discussão foi o acirramento da disputa, entre as forças que representam o Poder Local e as lideranças comunitárias engajadas na discussão do OP, no momento da eleição dos delegados como forma de garantir espaço nas disputas para renovação de 2/3 para o Conselho, objetivando a hegemonia e o controle do mesmo. Isso porque o Conselho tem se consolidado como um locus de embate e de disputa pela garantia e ampliação dos espaços de participação e intervenção da população no âmbito do Poder Local.

Quanto à atuação do Conselho, os impactos mais visíveis são: realização de duas audiências com o Prefeito Municipal, que tiveram como objetivo avaliar o processo do OP e a formação de uma Comissão de Fiscalização para acompanhar e fiscalizar a execução física e financeira das obras.

Durante o período analisado (1997-1999), foram apresentadas nas discussões do OP um total de 457 demandas por investimento.

Do total de demandas apresentadas, 44,6% foram incluídas nas Leis Orçamentárias enquanto 55,3% ficaram como pendências. No entanto, no ano de 1998, das 61 demandas incluídas na LOA apenas 18 foram atendidas, o que representa apenas 29,5% do total incluído na Lei e 13,1% em relação ao total demandado. Para o ano de 1999, ocorre uma queda no total de obras atendidas, já que das 47 incluídas na Lei apenas 09 foram realizadas, o que representa 8,0% em relação ao total demandado e 19,1% do total incluído na Lei.

Em relação ao número total de obras demandadas, 457, foram atendidas nos dois anos 27 obras, o que equivale a 5,9%.

Da análise anterior, pode-se concluir que, em relação ao atendimento das demandas, poucas se tornaram concretas e que, portanto, a execução orçamentária no município de Campina Grande, apesar da nova metodologia de discussão/elaboração das Leis Orçamentárias, ainda não se alterou substancialmente, não tendo uma dimensão significativa o número total de demandas atendidas em relação ao número total de

demandas incluídas na Lei. Disso decorre que, as Leis Orçamentárias continuam sendo elaboradas mais como peças para cumprirem a formalidade da Lei, do que como uma peça de planejamento, na medida em que as mesmas não são respeitadas no momento da execução.

O processo do Orçamento Participativo, apesar de ser uma prática que tem como objetivo democratizar as ações dos governos, incluindo nos processo de decisão acerca do uso dos recursos públicos a participação da sociedade civil, não tem como resultado único tal objetivo, já que os seus resultados irão depender da conjuntura política local, ou seja, da capacidade de enfrentamento existente entre a coalizão de forças que ocupa o Poder naquele momento e as lideranças da sociedade envolvidas nesse processo.

Tal enfrentamento se basearia, por um lado, no poder de barganha e nas práticas clientelistas que persistam a nível local e na capacitação da sociedade civil para conquistar esses espaços e firmar-se de forma qualificada dentro de tal embate político.

Isso significa que, o fato de existirem os espaços de discussão não garante a democratização do Poder local. Para que esta seja real, é necessário, todo um processo de enfrentamento/negociação com todas as forças que compõem o Poder Local, tanto das que se encontram representando o Poder Estatal, quanto daquelas que representam a sociedade civil organizada.

Disso decorre que, a experiência implementada em Campina Grande, nesse período de três anos (1997-1999), ainda não conseguiu modificar a forma de utilização dos recursos públicos no município, e, portanto, não conseguiu aprofundar os mecanismos da democracia representativa e potencializar os mecanismos da democracia participativa. Para tanto, há a necessidade de uma modificação da cultura política tradicional que ainda impregna o governo local e uma maior capacitação da sociedade civil para ocupar e consolidar esses espaços, de forma que os mesmos não signifiquem apenas um espaço na formalidade, mas que sejam efetivos espaços de republicação da Administração Pública a nível local.

3. A continuidade do Orçamento Participativo (2001-2003).

A pesquisa tem como base teórica, a ampla discussão sobre a democracia participativa, tendo como principais teóricos Putnam (1996), Pateman (1992), Boaventura de Sousa Santos (2002), e a ampla produção bibliográfica sobre as experiências de OP no Brasil: Ribeiro e Grazia (2003), Avritzer (2003, 2002), Sanchez (2002), Ivo (1999) e Fedozzi (1997).

Estes estudos apontam para a idéia de que a democratização dos processos de tomada de decisão convive com uma cultura política herdeira do autoritarismo, com a persistência de práticas personalistas, clientelistas, favoritistas e assistencialistas, exercidas por novos e velhos atores da política local.

Mediante este contexto adverso pelo qual passa a construção da democracia brasileira, o OP, e, particularmente, o Conselho do Orçamento Participativo (em Campina Grande conhecido pela sigla CONSE) se constitui num espaço de negociação, permitindo mesmo com entaves a discussão sobre o atendimento das necessidades do conjunto da população.

Partimos do pressuposto que coloca Putnam sobre o fato de que “associações vigorosas resultam no fortalecimento da democracia, possibilidade de superação do círculo vicioso para o círculo virtuoso”.

Diante disto, procuramos compreender até que ponto o CONSE se constituiu num mecanismo de democratização dos espaços de tomada de decisão e conseqüentemente como instrumento de controle social.

O OP em Campina Grande é definido, em seu Regulamento Geral como um instrumento da política de democratização da gestão pública local. Seus objetivos perpassam princípios da democracia participativa, caracterizando-se como prática de participação cidadã e de aprendizagem institucional.

O processo do OP em Campina Grande vem passando por algumas mudanças importantes desde a sua origem em 1997, mudanças essas que caracterizam o momento atual.

A primeira mudança é na gestão, que passa a ser conduzida pelo PT, partido idealizador da prática de OP, por este motivo esperava-se que proporcionasse grandes avanços no processo do OP. No entanto, observa-se por um lado, uma tentativa de uma gestão pública democrática, por outro, impasses administrativos no processo, principalmente no que se refere ao Plano de investimentos, que não acompanha as proposituras do processo de participação.

A segunda mudança diz respeito à criação de um órgão específico para conduzir politicamente o OP – a Coordenadoria do OP - subordinada à Secretaria de Governo e Coordenação Política. Assim, foi formada uma nova equipe técnica com pessoas do PT, com a função de coordenar a discussão na elaboração dos instrumentos de planejamento municipal com a sociedade civil, bem como, coordenar o processo de participação popular na elaboração das leis orçamentárias, e acompanhar a execução de todas as etapas do processo de discussão e definição das prioridades orçamentárias do município.

Outra mudança realizada no processo foi o redimensionamento das regiões do município, objetivando assim, a ampliação da participação da população no processo. As regiões ganham agora uma nova estrutura, em vez de sete regiões são doze.

De acordo com as informações contidas no documento que traz o perfil dos delegados que participaram do processo do OP, no ano de 2002, pode-se notar um aumento no número de participantes do processo. Pois, foram realizadas 32 conferências regionais, as quais contabilizaram 2285 participantes, e 5 plenárias temáticas, elegendo-se 166 delegados regionais, 60 delegados temáticos, além de 79 conselheiros.

A metodologia utilizada no processo, passa por uma ampliação de seus espaços de participação. Isso se deve a criação de novas instâncias - as plenárias temáticas (Saúde; Criança e Adolescente; Cultura; Geração de Emprego e Renda; e Habitação) e dos fóruns de delegados (regionais e temáticas).

A partir do exposto, algumas indicações podem ser apontadas, considerando que o processo está sendo construído paulatinamente, e que toda mudança é lenta, pensar o OP de Campina Grande requer um olhar minucioso para os desafios e impasses, os quais o processo está constantemente tendo que enfrentar. Sem que sejam levados em conta os avanços.

Mudar a cultura política brasileira constitui em uma tarefa árdua, que se torna mais complicada se falamos dessa cultura arraigada no Nordeste, onde as práticas políticas estão ainda fortemente marcadas por relações pessoais. Daí identificamos como um dos maiores desafios enfrentados pelo processo do OP em Campina Grande, a dificuldade de aumentar arrecadação de impostos, para assim aumentar a capacidade de investimento; Além disso, o seu “tempo de vida” não consegue cessar o conflito gerado pela dificuldade do governo municipal implementar as demandas priorizadas no processo de participação cidadã.

Dessa forma, o OP em Campina Grande corre o risco de cair no descrédito por parte dos atores envolvidos no processo e pela comunidade. Outro impasse notado no processo é a dificuldade dos conselheiros de perceberem o OP como instrumento de governança da cidade como um todo e as discussões limita-se a questões localizadas, das comunidades. As intervenções caracterizam-se por cobranças de ações que não foram executadas, não havendo uma preocupação com o futuro da cidade.

Apesar desses desafios o OP de Campina Grande apresenta um aumento da participação no processo, o aumento das instâncias de participação, o que podemos considerar como avanços.

Referências Bibliográficas

AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (orgs). *A inovação democrática no Brasil: O orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. *In: SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia: os caminhos da*

democracia participativa. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002 (Coleção Reinventar a emancipação social: para novos manifestos).

AVRITZER, Leonardo & Azevedo, Sérgio de. A Política do "Orçamento Participativo" formas de relacionamento entre Estado e Sociedade Civil. XVIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/MG, 13-27 Nov. 1994.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia – Uma defesa das regras do jogo. 5^o ed.

Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CHAUÍ, Marilena. Cultura e Democracia. 6^a edição, São Paulo: Editora Cortez, 1993.

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense: 1994.

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

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

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

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