



RELATÓRIO DA PESQUISA

**PARTICIPAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO**  
**NAS**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS DO NORDESTE**

**COORDENADOR**

Leonardo Avritzer

**PESQUISADORES**

Áurea Mota

Eleonora Cunha

Erle Cavalcante Mesquiza

Denílson Bandeira Coelho

Maria Carolina Tomás

Roberto Rocha Coelho Pires

Tatiana Ramalho

Belo Horizonte, Março de 2007.

## Índice

<b>Apresentação .....</b>	<b>03</b>
<b>Capítulo I</b>	
<b>A Participação Social no Nordeste .....</b>	<b>09</b>
Leonardo Avritzer	
<b>Capítulo II</b>	
<b>Fissuras na Estrutura do <i>Mandonismo</i>: transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia .....</b>	<b>45</b>
Áurea Cristina Mota	
<b>Capítulo III</b>	
<b>Participação, Atores Políticos e Transformação Institucional no Ceará.....</b>	<b>67</b>
Erle Cavalcante Mesquita	
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Gestão municipal e arranjos participativos em Pernambuco: entre racionalidade política e ajustes distributivos .....</b>	<b>91</b>
Denílson Bandeira Coêlho	
<b>Capítulo V</b>	
<b>Sobre os Determinantes das Políticas Participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos.....</b>	<b>121</b>
Cláudia Feres Faria	
<b>Capítulo VI</b>	
<b>A Efetividade Deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste .....</b>	<b>149</b>
Eleonora Schettini M. Cunha	
<b>Capítulo VII</b>	
<b>Instituições Participativas e Gestão Municipal no Nordeste: uma análise dos efeitos da participação sobre as práticas de governo.....</b>	<b>180</b>
Roberto Pires Maria Carolina Tomás	
<b>Apêndice Metodológico.....</b>	<b>213</b>
Maria Carolina Tomás	

## APRESENTAÇÃO

É com prazer que estamos submetendo o relatório técnico da pesquisa “Participação e Distribuição nas Políticas Públicas no Nordeste” à Fundação Ford. Esse relatório está dividido em duas partes. Uma introdução geral, relacionando os objetivos propostos e as hipóteses iniciais com os resultados alcançados e uma explicação dos mesmos. Uma segunda parte, contendo os artigos com os trabalhos finais gerados pelo projeto. Além desse relatório, o projeto terá como produto um livro com dez artigos a ser publicado no mês de Agosto pela editora da U.F.M.G.

### I

No projeto de pesquisa submetido à Fundação Ford, trabalhamos com três hipóteses, cada uma delas buscava relacionar os dois eixos principais da pesquisa, participação e distribuição nas políticas públicas.

A primeira hipótese, estabelecida em projetos de pesquisa anteriores, que buscávamos comprovar para a região Nordeste, refere-se ao papel do OP enquanto mecanismo capaz de estabelecer políticas participativas com efeito distributivo em municípios acima de 100.000 habitantes, que possuem capacidade tributária própria e níveis de pobreza reduzidos para o Brasil. Essa primeira hipótese se mostrou quase totalmente correta. A partir da metodologia de comparação de pares de cidades, foi possível mostrar que o OP estabeleceu de fato efeitos distributivos em cidades importantes com mais de 100.000 habitantes, tais como Vitória da Conquista e Alagoinhas. Essa hipótese se mostrou de operacionalização mais fácil quando passamos a trabalhar não somente com o OP, mas com o conjunto das políticas participativas de uma determinada cidade. Em todos esses casos, foi possível mostrar que políticas participativas exitosas provocam efeitos administrativos e tributários positivos. Esse resultado é importante para orientar políticas participativas no futuro. Vide, especialmente, capítulos I e VII do relatório.

A segunda hipótese é que conselhos de saúde podem servir como indicadores de possibilidades de sucesso de políticas participativas em municípios de baixa renda e com baixa organização da sociedade civil. Ficou claro, ao longo da pesquisa, que a presença

de orçamentos participativos tomada isoladamente não constitui um bom indicador para se avaliar o êxito da participação. Se tomamos apenas as cidades com orçamento participativo não encontramos políticas homogêneas entre elas, a não ser nos casos mais exitosos de OP. Assim, a decisão que tomamos ao longo do projeto foi de trabalhar com dados agregados sobre instituições participativas. Também tomamos a decisão de avaliar qualitativamente as deliberações tomadas no interior destas instituições. Para tanto, trabalhamos com a metodologia de análise das atas dos conselhos, tanto de saúde, quanto de criança e adolescente. Os resultados mais importantes dessa parte do trabalho estão detalhados nos capítulos V e VI deste relatório. Propomos como metodologia um indicador que envolve o conjunto das instituições participativas de uma cidade conforme a sua capacidade deliberativa. Acreditamos que esta metodologia pode ser replicada em estudos sobre participação em conselhos.

A terceira hipótese é de que a infra-estrutura participativa de uma cidade pode independe da existência do OP. Procuramos investigar a relação entre duas estruturas de participação, uma mais distributiva (saúde) e uma outra mais voltada para a assistência social (defesa dos direitos da criança e do adolescente), tentando mostrar a inter-relação entre ambas. O que foi possível perceber em relação à variação das estruturas participativas é que essas são profundamente determinadas pelo sistema político e por sua relação com a sociedade civil. Assim, nos casos em que o sistema político era claramente anti-participativo, como nas cidades de Salvador, Itabuna e Maracanaú, foi esta variável que afetou o conjunto do sistema de participação social. Por outro lado, foi possível perceber, nos casos exitosos de participação, dinâmicas particulares das instituições participativas. Assim, foi possível aferir um maior controle da sociedade civil sobre os conselhos nos casos dos conselhos da criança e do adolescente do que no caso dos conselhos de saúde. Foi possível também perceber uma preocupação maior com projetos elaborados no interior das instituições participativas nos casos da participação na saúde.

Trabalhamos com uma amostra de 22 municípios da região Nordeste. Esses municípios estão concentrados em três estados: Bahia, Pernambuco e Ceará. A escolha desses estados justificou-se em função de: a) sua localização geográfica, cobrindo três distintas áreas da região Nordeste; b) sua maior urbanização relativa – trata-se dos três estados da região com o maior número de municípios com população superior a 100.000

habitantes (28 do total dos 46 municípios nordestinos nessa faixa de população); e c) sua significativa heterogeneidade sócio-econômica entre os municípios de cada estado, captando as distintas realidades a serem comparadas (municípios prósperos x municípios carentes – semi-árido). Para a realização do trabalho de campo nestes 22 municípios, utilizamos um instrumento que contemplava informações de, basicamente, três ordens: aspectos histórico dos municípios (contextos); informações sobre a infraestrutura administrativa e o estoque de bens públicos disponíveis; e, por fim, a quantificação e descrição das instituições participativas implementadas nos municípios. O apêndice metodológico, exposto na parte final do relatório, apresenta um detalhamento do instrumento de pesquisa utilizado.

Em cada um dos municípios, foram estudados os conselhos de saúde, o OP e os Conselhos da Criança e do Adolescente. Em relação aos conselhos, as seguintes variáveis foram aferidas: 1) se os conselhos de saúde e da criança e do adolescente estão institucionalizados em todos os municípios; 2) as ligações com o sistema político e o pertencimento a associações civis; 3) se os conselhos de saúde e da criança e do adolescente que estão institucionalizados exercem controle sobre as políticas do município; 4) aferimos se as decisões importantes sobre a saúde passam pelo conselho; 5) se as normas que regem o funcionamento dos conselhos (Diretrizes Nacionais, Regimentos Internos e Leis Municipais) têm contribuído para o aprofundamento democrático dos mesmos; 6) por fim, se essa arena tem desenvolvido o potencial deliberativo esperado.

Em relação ao OP, procuramos cotejar algumas outras variáveis: 1) primeiramente, se as cidades têm ou não OP; 2) quais fatores mostram-se preponderantes para a implementação do OP; 3) se o OP interage com os conselhos de saúde e se essa interação é positiva; 4) quais as diferenças entre os municípios que implementam políticas participativas e aqueles que não o fazem. Sobre este ponto, podemos dizer que foi possível aferir, a partir dos alguns dados parciais e evidências coletadas em outras pesquisas, que os municípios com OP apresentam ganhos em termos de ampliação do acesso a bens e serviços públicos por parte da população em relação aos municípios sem OP.

## II

Esse relatório está dividido em 7 artigos. O primeiro artigo apresenta um panorama geral da questão da participação social no Nordeste. O objetivo central deste artigo é apresentar ao leitor, tanto as principais discussões teóricas que perpassam o tema, quanto os resultados empíricos da pesquisa que se mostraram mais relevantes. Além destes dois pontos principais, Leonardo Avritzer (coordenador da pesquisa e autor deste primeiro artigo) oferece ao leitor os principais parâmetros comparativos utilizados para analisar os três estados que compuseram a amostra, a saber, Bahia, Ceará e Pernambuco.

A seção subsequente do relatório apresenta três artigos voltados para uma discussão específica de cada um dos estados. O primeiro artigo trata das mudanças processadas na Bahia que guardam relação com os movimentos mais amplos encontrados no Brasil rumo à ampliação da participação democrática. Apesar da marcante presença de entraves tradicionalistas que tendiam a frear estas mudanças, o artigo sustenta que é possível dizer que um novo discurso e uma nova prática política têm se desenhado atualmente neste estado. O segundo artigo desta seção trata da relação entre os atores políticos e sociais rumo a uma transformação institucional no Ceará. Para o autor do artigo, a sinergia positiva entre atores sociais e políticos é um dos grandes marcos para compreender tal processo no estado. O terceiro e último artigo deste bloco voltado para a discussão das idiossincrasias de cada um dos locais da amostra desenvolve como a relação entre gestões municipais e ajuste distributivo ocorreu em Pernambuco. O que marca mais fortemente este artigo é a investigação sobre quem impulsiona de maneira mais decisiva os arranjos distributivos municipais no estado de Pernambuco. Além dos objetivos específicos desenvolvidos por cada um dos autores em seu texto o desiderato comum aos três textos é mostrar ao leitor que, embora estejamos falando de Participação no Nordeste, existem nuances próprias de cada um dos locais que compõem esta região que não podem ser desprezadas pois interferem diretamente na nossa compreensão sobre o fenômeno específico que estamos tratando.

Transitando dos estudos de caso para o campo de análise das instituições participativas e seu funcionamento, o quinto artigo do relatório trata dos aspectos que normatizam os conselhos municipais de Saúde e Criança e Adolescente. A autora deste artigo enfatiza,

já no título do trabalho, que a pretensão do artigo é pensar se a estrutura normativa do conselho, de alguma forma, determina o tipo de política participativa em questão. As cinco variáveis seguintes foram analisadas para pensar em que medida o arcabouço legal interfere nas práticas democráticas desenvolvidas nestas arenas: a previsão da existência de comissões técnicas; paridade entre os membros; a forma de escolha dos segmentos representados no interior dos Conselhos; quem ocupa a presidência e a forma como é escolhido; e, por fim, quem elabora a pauta de discussão dos Conselhos.

O sexto artigo do relatório apresenta uma análise qualitativa e quantitativa do processo deliberativo dentro dos conselhos. Para a realização deste trabalho foram lidas todas as atas disponibilizadas dos conselhos municipais de Criança e Adolescente e Saúde dos municípios pesquisados. Esta metodologia mostrou-se muito satisfatória para observar o *modus operandi* dos conselhos à medida que outras metodologias, como a observação participante, são difíceis de ser desenvolvidas em pesquisas de grande escala. Tal análise, associada àquela desenvolvida anteriormente sobre as normas que regem o funcionamento destas arenas, nos possibilitou observar de forma bem satisfatória os diferentes graus de efetividade deliberativa dos conselhos municipais. Um dos resultados que tal método propiciou foi a classificação dos conselhos a partir dos diferentes níveis de efetividade deliberativa praticados. Por exemplo, naquelas arenas onde a função *propositiva* prevalecia, o conselho foi classificado como de “alta capacidade deliberativa”; onde a função prevalecente foi de *controle social*, o conselho foi classificado como “média capacidade deliberativa”.

Por fim, o último capítulo deste relatório apresenta os efeitos observados da participação sobre as diferentes práticas de governo. A análise dos municípios através da metodologia *dos pares* (vide capítulo VII) mostrou que existem diferenças bem significativas entre municípios que implementam políticas participativas e municípios que não adotaram de forma satisfatória o princípio da participação popular. De acordo com a análise realizada, via de regra, municípios nos quais vigoravam instituições participativas apresentaram desempenho administrativo e financeiro superior aos seus pares sem instituições participativas.

Assim, após esta breve síntese do conteúdo dos artigos deste relatório, seguem os textos com as informações mais detalhadas para apreciação. Acreditamos que o projeto conseguiu tocar nas principais questões a que se propôs. Para a confecção do livro que, como dito anteriormente, será editado em Agosto do ano corrente, contamos ainda com a contribuição de mais três autores que irão relacionar os resultados deste projeto com outras questões por eles pesquisadas (gênero e raça), que não foram objeto deste relatório.

# PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO NORDESTE

Leonardo Avritzer

## 1. Introdução

Os estudos sobre participação operaram a partir de grandes divisões espaciais e culturais entre regiões participativas e regiões não participativas (Almond e Verba, 1989; Putman, 1993; Skocpol, 2001; Krishna, 2002). Esses estudos, que se destacaram explicando as realidades européias ou Norte-americanas, têm como o seu centro a suposição de que no decorrer da história de um determinado país fatores culturais tornaram uma região mais ou menos participativa (Putnam, 1993) e que esses fatores estruturais explicariam grandes traços constitutivos do estado-nação. No caso do Brasil, ainda que estudos de tal monta tenham sido menos comuns (Wiarda, 1990), a suposição de que a região Nordeste é uma região menos participativa faz parte do senso comum das ciências sociais brasileiras assim como de obras clássicas sobre a região (Chilcote, 1990). Os estudos recentes sobre o orçamento participativo e novas formas de participação no Brasil democrático (Abers, 2000; Avritzer e Navarro, 2003; Baiocchi, 2005) reforçaram a idéia de uma dicotomia regional entre culturas participativas no Brasil, apesar da cidade de Recife ter tido uma das primeiras experiências em gestão participativa no Brasil (Silva, 2003).

O livro que estamos apresentando sobre “A Participação Social no Nordeste” pretende contribuir para uma re-elaboração desse “senso comum acadêmico” acerca do Nordeste como uma região não participativa. Pretendemos contribuir para essa re-elaboração a partir de três críticas principais a essa idéia: (1) em primeiro lugar, a noção de um contraste entre regiões participativas e não participativas tem recebido diversas críticas teóricas (Locke, 2003 – ou 1995?; Krishna, 2002) devido, tanto ao seu viés estruturalista (Offe, 2002), quanto a sua incapacidade de explicar elementos empíricos da organização da participação (Avritzer, 2000; Krishna, 2002). A maior parte dos estudos que se debruçam sobre esses grandes traços estruturais das sociedades contemporâneas têm encontrado dados que colocam problemas para a análise de Putnam (Skocpol, 2001; Avritzer, 2000; Krishna, 2002; Locke, 2003); (2) em segundo

lugar, parece bastante claro que a demarcação clara entre regiões participativas e regiões não-participativas explica pouco a realidade social brasileira, já que há claramente estados com pouca tradição participativa na região Sul do Brasil, como é o caso dos estados do Paraná e de Santa Catarina e, ao mesmo tempo, estados com bastante tradição participativa na região Nordeste como é o caso do estado de Pernambuco; (3) em terceiro lugar, um estudo mais detalhado da região Nordeste mostra, tal como iremos apontar na próxima seção desse artigo, uma imagem mais complexa e multifacetada na qual, na melhor das hipóteses, apenas o estado da Bahia por motivos mais políticos do que culturais corresponderia à visão clássica acerca da tensão entre cultura local e participação política.

Nesse capítulo de introdução do livro “A Participação Social no Nordeste” iremos, em primeiro lugar, discutir a tradição participativa nos três estados estudados, Bahia, Pernambuco e Ceará, para, em seguida analisar os dados de pesquisa sobre instituições participativas na região. Na parte final desse artigo iremos analisar os efeitos distributivos e deliberativos dessas instituições a partir de dados de 22 cidades distribuídas pelos três estados.

## **2. As Origens da Participação nos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará: por uma abordagem diferenciada**

Existem dois tipos literatura que realizam um recorte entre o Nordeste e as demais regiões do Brasil: de um lado, a literatura antropológica inaugurada por Gilberto Freyre enfatiza os elementos familiares e as estruturas hierárquicas na formação da região (Freyre, 2000) e pode ser a base do estabelecimento de um contraste na medida em que ela localiza em processos espaciais específicos relações sociais também específicas. O engenho de açúcar seria nesse caso a base uma sociedade patriarcal sem propensão para o estabelecimento de relações mais horizontais. Aí estaria a origem de práticas anti-participativas. Há uma outra literatura que também procura localizar a especificidade da região Nordeste pela via das relações econômicas fechadas que se dão entre colônia e metrópole e das quais o Nordeste por sua estrutura econômica mais monopolista seria o caso exemplar (Furtado, 1976). No entanto, o pressuposto desse livro está baseado em algo não plenamente tratado em nenhuma das duas literaturas, a diferenciação interna

entre aquilo que mais comumente se chama de região Nordeste. Essa diferenciação se deu tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista político cultural. Do ponto de vista econômico vale a pena chamar a atenção para o fato do estado do Ceará ter se diferenciado dos estados de Pernambuco e da Bahia durante o início da colonização devido a características sócio-econômicas distintas (Oliveira,1977). No semi-árido cearense, onde não houve monocultura, houve pouca escravidão, e predominou o extrativismo, não se desenvolveu uma elite ou um baronato da mesma forma que esse se desenvolveu nos estados de Pernambuco e da Bahia (Oliveira, 1977:32). Tal fato, nos permite falar de um Nordeste agrário não açucareiro no período da sua formação, uma região na qual a sociabilidade tanto horizontal quanto vertical se estabeleceu mais dificilmente (Mesquita, 2007). A própria seca tornou as relações sociais menos permanentes e, nesse sentido, dificultou a formação de uma sociedade clientelista em moldes semelhantes a de outras partes do Nordeste.<sup>1</sup> Vale a pena, no entanto, aprofundar a análise de um processo de diferenciação social da região Nordeste para além das grandes regiões produtoras e integrá-la com uma análise das diferentes práticas sociais que foram se constituindo na região desde o fim do século XIX. Mais uma vez, temos processos distintos de modernização das sociedades ou de reação à modernização.

A Bahia parece ser o caso que mais se aproxima daquilo que a literatura irá posteriormente denominar do padrão de sociabilidade do Nordeste: rejeição à modernização, reforço das estruturas oligárquicas e fortalecimento de um padrão hierárquico de relação entre os indivíduos (Duarte, 1939; Leal, 1948; Lambert, 1960; Holanda, 1963; Pang,1978). A primeira característica importante da Bahia que irá diferenciá-la dos dois outros estados abordados nesse estudo, é o papel das oligarquias regionais na organização política do estado e o baixo peso político da cidade de Salvador nesse processo. Salvador não passava de uma entre as quatro principais regiões do estado (Pang, 1978: 70) e ela não adquiriu a mesma centralidade que outras capitais como o Recife ou Fortaleza adquiriram nos outros dois estados. A segunda característica importante da Bahia e que a diferencia dos dois outros estados estudados

---

<sup>1</sup> Essa afirmação não tem o objetivo de limitar o clientelismo a um fenômeno predominante na região Nordeste, seja no período colonial, seja em épocas mais recentes. Certamente, o clientelismo foi forte em todo o Brasil até pelo menos o começo do século XX (Graham, 1990). É importante perceber também que o clientelismo foi compatível com a modernização brasileira e continuou forte nas regiões industrializadas do Brasil.

nesse trabalho, foi o re-estabelecimento de uma ordem oligárquica mais unitária nos anos 20 depois de quase duas décadas de disputas intra-oligárquicas. A partir da associação entre as oligarquias dos Calmon e dos Mangabeira realizou-se uma aliança entre grupos com origens agrárias e grupos com origens urbanas que consolidou um poder pouco modernizador no estado e que irá persistir até os anos 70. Em terceiro lugar, a Bahia foi, em comparação com Pernambuco, um estado que experimentou pouca modernização social até os anos 70 e a partir daí um processo de modernização conservadora capitaneado pelo carlismo (Mota, 2007). A realização tardia da reforma sanitária tornou a cidade pouco atrativa para imigrantes e, ao mesmo tempo, fez com que as oligarquias estaduais se concentrassem em suas cidades de origem (Castro Santos, 1988). Assim, diferentemente de Pernambuco, não houve no estado da Bahia um processo de modernização social que desse origem à urbanização e à um novo padrão de vida cultural com conseqüências na dinâmica associativa e participativa desde o final do século XIX.

Pernambuco parece ser o caso que mais se distancia do padrão aceito para o Nordeste como um todo. Três fatores parecem ter contribuído decisivamente para a especificidade do processo de modernização social do estado: (1) a mudança da capital de Olinda para o Recife em 1827 e o processo de modernização urbana pelo qual a cidade passou entre 1837 e 1865 com a construção de bondes e a integração de novos bairros para os quais irão afluir tanto os migrantes quanto os imigrantes (Levine, 1980:47); (2) a decadência da economia açucareira com a mudança da relação entre capital e interior; (3) o desenvolvimento de uma vida urbana mais intensa com o aumento do papel das mulheres na vida social, com a criação de clubes sociais e o desenvolvimento de uma imprensa com diversos jornais com circulação significativa. Se é verdade que o domínio de grupos políticos oligárquicos persistiu na cidade e no estado, é verdade também que as transformações apontadas acima abriram caminho para uma vida social bastante agitada nos anos 20 com a presença do partido comunista e de um expressivo movimento sindical que irão constituir a base da política progressista na cidade nas décadas seguintes.

O terceiro estado, o Ceará, é o que tem os processos políticos mais específicos. De um lado, o estado apesar da sua presença na região Nordeste não teve, pelos motivos acima expostos, a mesma dinâmica de consolidação oligárquica. Pelo contrário, o Ceará

apresenta um quadro permanente de disputa intra-oligárquica sem sofrer, ao mesmo tempo, um processo de modernização social devido a sua distância geográfica das principais regiões econômicas do país. O Ceará se diferencia da Bahia devido à fugacidade do laço social que se forjou no interior de uma relação econômica também fugaz (Oliveira, 1977). Já no começo do século XX, o que irá marcar a política cearense é a inflexão no interior da igreja católica nos anos 30 em direção ao conservadorismo, inflexão em uma direção oposta a que ocorreu em Pernambuco nos anos 60 (Mesquita, 2007). O caso do Ceará será interessante justamente por ter o processo de expansão da participação ocorrido pela via da disputa intra-oligárquica. Será a mudança no poder político e não um processo de modernização social o que irá conduzir a alterações na tradição associativa no estado (Tendler, 1996). Temos assim, diferentes trajetórias de modernização e participação que irão levar à contextos diferentes para as políticas participativas nos três estados, tal como iremos discutir na seção seguinte dessa introdução.

### **3. Contextos participativos no período democrático na região Nordeste**

As diferentes trajetórias entre o fim do século XIX e o começo do século XX, se diferenciaram adicionalmente no contexto da re-democratização brasileira (1974-1988). Vale a pena pensar na forma como os diferentes processos de formação de cada um dos estados se combinou com trajetórias políticas específicas no final do século XX, durante o processo de democratização brasileiro. Mais uma vez, temos três casos distintos. Iremos começar por aquele que é o estado mais reconhecidamente participativo, o caso de Pernambuco.

Pernambuco foi o único estado da região Nordeste cuja dinâmica participativa acompanhou o chamado “boom associativo” das regiões Sul e Sudeste. Recuperando uma trajetória política progressista nos anos 50, a cidade do Recife ainda na administração Gustavo Krause, da Arena (Aliança Renovadora Nacional), assistiu a um aumento do associativismo ligado aos movimentos sociais urbanos. Associações de bairro foram formadas nas principais COHABs (Cooperativas de Habitação) da cidade e um movimento reivindicativo urbano com invasão de áreas urbanas ociosas e reivindicação de legalização de ocupações se manifestou já no início dos anos 80 (Silva,

2003). Essa tendência a um associativismo urbano mais ativo se fortaleceu a partir da dinâmica política da segunda metade dos anos 80. Com a volta de Miguel Arraes e o controle por ele estabelecido sobre o PMDB local, Jarbas Vasconcelos lança-se candidato por uma coligação de pequenos partidos e se elege com forte apoio dos movimentos sociais da cidade. Imediatamente Jarbas introduz uma forma de orçamento participativo na cidade antecipando o orçamento participativo Porto Alegrense.<sup>2</sup> Assim, o Recife expressa, já nos anos 80, os principais traços das políticas participativas nas outras regiões do país. Mais recentemente, de 1988 até 2000, observamos um alto grau de competitividade política nos municípios do estado, levando à apropriação da participação de forma ampla pelo sistema político (Coelho, 2007).

O estado de Pernambuco, durante a maior parte dos anos 80, esteve dividido politicamente entre a Zona da Mata e o agreste com as políticas participativas fortemente concentradas na região do grande Recife. Esse fato também está ligado a uma tradição anterior de presença do Partido Comunista e de políticos de esquerda na região metropolitana do Recife durante os anos 50. Vitória de Santo Antão foi um dos berços das ligas camponesas no país (Rosa, 2004) e depois da redemocratização Olinda se torna também uma cidade com forte presença das forças de esquerda. Assim, podemos apontar o primeiro elemento da nossa tipologia sobre estados e participação na região Nordeste. De acordo com essa tipologia, o estado de Pernambuco se destaca como o estado na região que segue uma lógica participativa muito semelhante a da região Sudeste do país, tendo sido o berço de movimentos sociais urbanos entre o final dos anos 70 e o começo dos anos 80 e de formas institucionais de participação a partir de meados dos anos 80. Essa presença de movimentos associativos irá se manifestar, tal como iremos mostrar na seção seguinte desse artigo, tanto no número de associações civis presentes no estado, como nas práticas vigentes no interior dessas associações.

O segundo estado que faz parte da nossa tipologia da participação é o estado do Ceará. O caso do Ceará é bastante diferente do de Pernambuco porque a presença de

---

<sup>2</sup> Está além dos objetivos desse trabalho fazer uma comparação sistemática entre orçamentos participativos ou até mesmo uma discussão sobre a sua origem. No entanto, parece claro que alguns traços constitutivos da idéia de consulta descentralizada aos moradores nas regiões esteve presente na administração Jarbas Vanconcelos antes de ser introduzido em Porto Alegre. Vide Avritzer, 2003 e Melo, 2005.

movimentos sociais urbanos no estado durante o período da redemocratização não foi significativa. O início a um acentuado processo de participação no estado, no começo dos anos 90, foi provocado pela disputa intra-oligárquica que levou a uma forte presença do PSDB no estado. No caso do Ceará ao invés de movimentos sociais urbanos, o movimento que teve forte presença no estado foi o chamado “mudancismo”, um movimento de reforma política e administrativa centrados na organização do estado (Naspolini, 2001). Foi a partir da chegada desse novo grupo político capitaneado por Tasso Jereissati e Ciro Gomes ao governo do Ceará que ocorrerão as principais mudanças no campo da sociedade civil local: “o governo do estado contribui de muitas maneiras para a criação da sociedade civil, incentivando a criação de diversos tipos de organizações civis, dentre os quais organizações de produtores...” (Tendler, 1997:16). Não foram apenas as organizações de produtores que receberam o incentivo do governo do estado, mas também um conjunto de instituições participativas locais entre as quais vale a pena assinalar os Conselhos Municipal de Desenvolvimento Sustentável e alguns conselhos de saúde e assistência social. A primeira gestão do mudancismo procurou estabelecer relações com associações locais, em particular, com associações de moradores (Mesquita, 2007). No entanto, o incentivo da participação social não parece ser uma diretriz comumente compartilhada pelo grupo mudancista, ainda que nos momentos em que Tasso Jereissati e Ciro Gomes ocuparam o governo eles estabeleceram incentivos à descentralização do poder decisório, em especial através de projetos de combate à pobreza financiados pelo Banco Mundial. Nesse sentido, temos, claramente, um segundo caso de participação onde o papel incentivador do estado e de agências internacionais parece ser decisivo.

O terceiro caso entre os estados da região Nordeste, o da Bahia, se distingue também dos outros dois. Duas características explicam a diferença entre a Bahia e os estados do Ceará e de Pernambuco: em primeiro lugar, a Bahia parece ter, no que diz respeito à organização da sociedade civil, uma dinâmica social mais próxima à do estado do Ceará. Os movimentos urbanos na cidade de Salvador não foram significativos no período da redemocratização devido a forte presença de grupos de esquerda mais tradicionais na cidade de Salvador. Em segundo lugar, devido a dominação política de longo prazo exercida pelo grupo ligado a Antônio Carlos Magalhães, a Bahia acabou se tornando um estado com uma administração anti-participativa (Mota, 2007). Houve resistência por parte, tanto da prefeitura de Salvador quanto do governo de estado, em

implantar efetivamente políticas participativas no estado. Essa resistência pode ser percebida pela maneira como a prefeitura de Salvador organizou a Plano Diretor Municipal praticamente sem audiências públicas levando à posterior anulação do plano, ou ao tipo de participação da sociedade civil no Conselho de Saúde de Salvador. A participação, no caso do estado da Bahia, foi se dando em cidades de oposição ao carlismo, em particular Vitória da Conquista e Alagoinhas. Nessas cidades, o Partido dos Trabalhadores foi introduzindo instituições participativas à medida em que foi elegendo os seus prefeitos. Elas passaram a se tornar referência para outras cidades, estabelecendo um marco alternativo centrado na participação. Assim, no caso da Bahia, o que parece haver é uma oposição entre propostas políticas participativas e anti-participativas. O quadro 1 abaixo sistematiza nossa concepção sobre os três casos de participação:

**Quadro 1 – Modelos de Participação Observados nos Três Estados**

<b>Estado</b>	<b>Pernambuco</b>	<b>Ceará</b>	<b>Bahia</b>
<b>Origens do Processo Participativo</b>	Movimentos urbanos durante a democratização	Induzida pelo estado pela via intra-oligárquica	Carlismo adota postura anti-participativa
<b>Instituições Participativas</b>	Criadas a partir da formação da sociedade civil nos anos 80.	Obedecem a nova lógica do poder no estado a partir dos anos 80.	Surgem com mais força nas cidades de oposição ao carlismo.

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

Assim, podemos perceber claramente três modelos de participação: um primeiro que emerge a partir de demandas dos próprios atores sociais; um segundo que emerge do incentivo estatal e um terceiro no qual o estado e principalmente a sociedade política, no caso o carlismo, adota posturas anti-participativas. Nas próximas seções dessa introdução ao livro “A Participação Social no Nordeste” analisaremos as instituições participativas na região e seus mecanismos deliberativos.

#### 4. Instituições participativas e mecanismos deliberativos na região Nordeste

A pesquisa sobre “Participação e distribuição nas políticas públicas no Nordeste” procurou em primeiro lugar identificar as tendências associativas na região para, em seguida, analisar o número de arranjos participativos locais existentes nas cidades com mais de 100.000 habitantes nos três principais estados da região. No Estado da Bahia, existem 12 municípios com pelo menos 100.000 habitantes. Destes, 9 foram pesquisados, ou seja 75% do total de municípios com população com pelo menos 100.000 habitantes. Pernambuco possui 10 municípios com 100.000 ou mais habitantes. Destes, 8 fazem parte da amostra da pesquisa. Por fim, realizamos a pesquisa em todos os municípios no Ceará com mais de 100.000 habitantes. Os dados sobre associativismo<sup>3</sup> foram tabulados em relação a cada mil habitantes e distribuídos conforme a quadro 2 abaixo.

**Quadro 2 – Associativismo nos municípios pesquisados**

		Associativismo NE			
		Total	total/mil hab.	Comunit.	Comunit/mil hab.
BA	Algoíneas	87	0,63	45	0,33
	Itabuna	112	0,55	62	0,30
	Ilhéus	195	0,88	93	0,42
	Jequié	198	1,33	122	0,60
	Juazeiro	222	1,09	148	0,73
	Lauro de Freitas	91	0,64	26	0,18
	Vitória da Conquista	162	0,57	79	0,28
	Teixeira de Freitas	101	0,83	53	0,44
	Salvador	7299	2,73	712	0,27
CE	Sobral	122	0,71	98	0,57
	Fortaleza	652	0,27	309	0,13
	Caucaia	250	0,82	160	0,53
	Crato	72	0,63	37	0,33
	Juazeiro do Norte	119	0,50	69	0,29
	Maracanaú	152	0,78	73	0,38
PE	Recife	2257	1,50	1817	1,21
	Garanhuns	73	0,58	55	0,43
	Olinda	240	0,62	127	0,33
	Caruaru	256	0,92	64	0,23
	Paulista	86	0,29	48	0,16
	Petrolina	77	0,30	47	0,19
	Camaragibe	94	0,64	64	0,44

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

<sup>3</sup> Os dados foram coletados nas próprias cidades nas seguintes fontes: prefeituras municipais, câmaras de vereadores.

Vale a pena destacar alguns dados importantes mostrados no quadro acima.

O primeiro deles é que a média associativa da região Nordeste continua sendo mais baixa do que a da região Sudeste<sup>4</sup>, principalmente, se compararmos as médias associativas de cidades de porte médio com mais de 100.000 habitantes para o estado da região Sudeste para o qual existem dados disponíveis, o estado de Minas Gerais. Cidades com mais de 100.000 habitantes em Minas Gerais, como Ipatinga, Timóteo ou Governador Valadares têm de mais de 1,0 associação por mil habitantes (Wampler e Avritzer, 2005). Já no caso das cidades da região Nordeste, isolando-se as capitais, a média associativa varia entre 0,29 (Paulista) e 1,33 (Jequié). No entanto, quando comparamos as médias associativas das capitais os dados entre as duas regiões não parecem ser muito diferentes. A média associativa da cidade de Recife com 1,50 associações por mil habitantes é superior à Belo Horizonte com 1,13 associações por mil habitantes. Salvador tem a maior média entre as três capitais da região Nordeste apesar de ter um número relativamente baixo de associações ligadas às políticas públicas.

Duas capitais da região Nordeste se destacam em relação à sua dinâmica associativa, Recife e Salvador. Salvador aparece como a cidade com o maior número de associações seguida pelo Recife. No entanto, Recife se destaca como a cidade com o maior número de associações comunitárias. Se diferenciarmos o associativismo de acordo com o tipo de associações (Locke, 2003 e Krishna, 2002) concluiríamos que o Recife é a cidade que possui o associativismo mais forte ligado à geração de políticas públicas. Vale a pena também destacar a forte presença do associativismo étnico na cidade de Salvador ainda que ele não pareça ter uma participação muito grande nas políticas públicas<sup>5</sup>. Fortaleza é a capital pesquisada com a menor tradição associativa, fato esse explicado pelo seu processo de formação histórica ainda não revertido por uma dinâmica estatal mais ativa.

---

<sup>4</sup> A média da região Sudeste foi por nós elaborada a partir de pesquisas anteriores na região. Vide, Avritzer, 2000 e Wampler e Avritzer, 2005.

<sup>5</sup> Algumas trabalhos mais qualitativos sobre o associativismo étnico na cidade de Salvador apontam nesse direção. Ireland realizou recentemente um conjunto de pesquisas nas quais aponta o baixo papel político do associativismo étnico na cidade de Salvador. Vide Ireland, 1999.

Desse modo, os dados da pesquisa mostram um pouco da dinâmica associativa da região: o estado de Pernambuco parece ter a tradição associativa comunitária mais forte expressa pela força do associativismo na cidade do Recife e por uma forte dinâmica associativa em algumas cidades do interior. O Estado do Ceará, pelos motivos explicitados anteriormente, possui uma dinâmica associativa relativamente baixa nas cidades do interior e o Estado da Bahia possui uma dinâmica associativa razoável, se tomarmos como consideração o baixo número de associações ligadas às políticas públicas na cidade de Salvador. A questão que se coloca, no entanto, é: há alguma relação entre a dinâmica associativa na região e as instituições participativas existentes?

Para responder a essa questão, realizamos na pesquisa “Participação e Distribuição nas Políticas Públicas no Nordeste” um levantamento das instituições participativas na região, levantamento esse que agregou dois tipos de dados: a quantidade de instituições participativas existentes em cada uma das 22 cidades pesquisadas e em segundo lugar, algumas práticas decisivas capazes de expressar a qualidade dessas instituições. O quadro 3 abaixo enumera as cidades pesquisadas de acordo com o número de instituições participativas existentes em cada uma delas.

**Quadro 3 – Instituições participativas na região Nordeste**

		Conselhos	OP (em alguma gestão)	Outra
BA	Alagoinhas	24	Sim	Não
	Itabuna	19	Não	Não
	Jequié	11	Não	Sim
	Ilhéus	18	Não	Não
	Juazeiro	11	Sim	Não
	Lauro de Freitas	S/ dados	S/ dados	S/ dados
	Vitória da Conquista	20	Sim	Não
	Teixeira de Freitas	7	Não	Não
	Salvador	23	Não	Não
	CE	Sobral	8	Sim
Fortaleza		8	Não	Não
Caucaia		4	Não	Não
Crato		6	Não	Não
Juazeiro do Norte		7	Não	Não
Maracanaú		5	Não	Não
PE		Recife	25	Sim
	Garanhuns	4	Não	Não
	Olinda	6	Sim	Não
	Caruaru	7	Sim	Não
	Paulista	8	Sim	Sim
	Petrolina	22	Não	Não
	Camargibe	7	Sim	Não

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

É possível perceber uma estreita relação entre a análise anterior e os dados do quadro acima sobre o número de instituições participativas. Em primeiro lugar, chama atenção o fato da cidade de Recife se situar em primeiro lugar em um *ranking* de cidades estabelecido a partir do número de instituições participativas. Trata-se nesse caso, de uma relação clara entre associativismo, trajetória política participativa e a presença de instituições participativas. Em segundo lugar, entre as três capitais, a cidade de Fortaleza é a que possui o menor número de instituições participativas confirmando também a análise acima acerca das capitais da região Nordeste. Salvador com 23 instituições participativas, mais uma vez, se situa favoravelmente no *ranking* da participação. No caso das três cidades, o tamanho e a sua posição como capital é o que parece ter determinado o número de instituições participativas. Em terceiro lugar, encontramos nas cidades no estado da Bahia governadas pelo Partido dos Trabalhadores, Alagoinhas e Vitória da Conquista um número muito alto de instituições

participativas, discrepando para cima das demais cidades de médio porte do estado. Em quarto lugar, temos as cidades do interior do estado de Pernambuco. Essas cidades se igualam no número de instituições participativas, às cidades do interior do estado do Ceará e as cidades governadas pelo carlismo na Bahia. O número de instituições participativas nessas cidades varia entre 4 em Caucaia e Guaranhos e 11 em Juazeiro. Em quinto lugar, temos o interior do estado do Ceará com um número homogeneamente baixo de instituições participativas. E, em sexto lugar, os dados mostram uma relação entre a existência de orçamento participativo e o aumento do número de instituições participativas nessas cidades. Temos, assim, uma relação forte entre o marco analítico descrito acima sobre a participação e o número de instituições participativas. A questão que nos colocamos foi qual o papel deliberativo e distributivo desempenhado por essas instituições. Essa é a questão que pretendemos responder nas próximas seções dessa introdução.

## **5. Os Efeitos Deliberativos da Participação Social na Região Nordeste**

As instituições participativas da região Nordeste se organizam a partir da legislação nacional e dos regimentos específicos de cada conselho ou a partir da introdução de orçamentos participativos. Tal como mostra Cláudia Feres Faria em seu artigo, nesse livro, os conselhos de saúde e da criança e do adolescente na região Nordeste foram na sua quase totalidade criados a partir da legislação nacional (Faria, 2007). Para aferir o grau de qualidade do processo deliberativo foram analisadas as deliberações de duas instituições participativas, os conselhos de saúde e da criança e do adolescente. Em primeiro lugar, aferimos a regularidade das reuniões destes conselhos, assim como, as suas características organizacionais. Foi possível aferir no que diz respeito à organização dos conselhos que ela não varia muito. Em apenas um caso, o de Ilhéus não há uma paridade clara e em quase todos os outros as reuniões ocorrerem quinzenalmente ou mensalmente e de forma regular (Faria, 2007). Assim, no que diz respeito aos requisitos formais, é possível afirmar que existe uma institucionalidade participativa nas cidades da região.

Em segundo lugar, avaliamos em cada um desses conselhos três quesitos que, a nosso ver, são capazes de indicar qualidade do processo deliberativo: (1) a presença de

comissões específicas no interior dos conselhos. Essas comissões cumprem o papel de transformar os participantes nos conselhos de meros ratificadores de propostas do governo em elaboradores de políticas específicas; (2) a maneira como o presidente do conselho é eleito, ou seja, se ele é indicado pelo secretário, no caso, os secretários de saúde e assistência social, ou se ele é eleito em plenária por todos os membros do conselho; (3) finalmente, se o conselho é presidido pelo governo ou pela sociedade civil. Ainda que os casos de presidência de conselhos pela sociedade civil sejam poucos, eles indicam uma disposição do estado em abrir mão do controle do poder de agenda. Os quadros 4 e 5 abaixo sistematizam esses dados para os conselhos de saúde e da criança e do adolescente nos três estados da região Nordeste pesquisados:

**Quadro 4 – Elementos deliberativos nos Conselhos de Saúde**

<b>Estrutura dos Conselhos de Saúde</b>				
<b>Estado</b>	<b>Nº de Conselhos Analisados*</b>	<b>Paridade</b>	<b>Eleito em Plenária</b>	<b>Comissões/Câmaras Técnicas</b>
Bahia	9	9 (100%)	1 (11%)	5 (55%)
Ceará	5	5 (100%)	2 (40%)	3 (60%)
Pernambuco	7	7 (100%)	3 (43%)	7 (100%)

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

**Quadro 5 – Elementos deliberativos nos Conselhos de Saúde**

<b>Estrutura dos Conselhos da Criança e Adolescente</b>				
<b>Estado</b>	<b>Nº de Conselhos Analisados*</b>	<b>Paridade</b>	<b>Eleito em Plenária</b>	<b>Comissões/Câmaras Técnicas</b>
Bahia	7	7 (100%)	2(29%)	4 (57%)
Ceará	3	3 (100%)	1(33%)	2 (66%)
Pernambuco	7	7 (100%)	4 (57%)	4 (57%)

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

Vale a pena ressaltar os resultados obtidos e relacioná-los com o modelo analítico apresentado acima. No que diz respeito à forma de eleição do presidente do conselho, o estado de Pernambuco se destaca tanto no caso dos conselhos de saúde quanto no caso dos conselhos da criança e do adolescente. O estado do Ceará vem em segundo lugar

\* Como alguns Regimentos Internos e/ou Leis de Criação dos conselhos não foram disponibilizados, analisamos a estrutura dos conselhos somente com base no material que nos foi entregue. Por isso o "Nº de Conselhos Analisados" é diferente do número de municípios da amostra.

muito próximo do estado de Pernambuco no caso dos conselhos de saúde e mais distante no caso dos conselhos da criança e do adolescente. A explicação acerca da presença de uma prática mais democrática no interior dos conselhos no estado de Pernambuco está ligada a emergência ainda nos anos 80 de movimentos como o da saúde ou o dos direitos da criança no estado. Em segundo lugar, vem o estado do Ceará muito próximo ao de Pernambuco no que diz respeito às práticas da saúde e bem mais distante no que diz respeito às práticas dos conselhos da criança e do adolescente. A proximidade entre os estados de Pernambuco e Ceará no que diz respeito às práticas de base na área da saúde confirmam análises anteriores da literatura sobre a organização da saúde no estado com a presença de práticas mais democráticas por parte dos agentes de saúde no estado (Tendler, 1997). No que diz respeito à presença de comissões técnicas nos conselhos, encontramos dados semelhantes. Mais uma vez Pernambuco se destaca em especial no caso dos conselhos de saúde com presença de câmaras técnicas em 100% dos casos. Essas câmaras são fundamentais para transformar os conselheiros de controladores da política em elaboradores da política. Mais uma vez, o estado do Ceará aparece bem localizado no caso dos conselhos de saúde. O estado que vem em último na média é o da Bahia, mas o que se vê ali é de fato uma média entre municípios com políticas participativas e municípios sem políticas participativas.

A questão, no entanto, da qualidade das práticas democráticas não se resolve apenas pela análise da estrutura organizativa dos conselhos. Adotamos na pesquisa sobre “Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste” uma segunda metodologia de análise através da coleta de atas e do levantamento comparativo das atividades no interior dos conselhos de saúde e da criança e do adolescente. Foram ao todo analisadas 399 atas de conselhos de saúde e 321 atas de conselhos da criança e do adolescente (Cunha, 2007). Na análise dessas atas, foram aferidas as principais decisões tomadas pelos conselhos de saúde e da criança e do adolescente. No caso dos conselhos de saúde, as principais decisões tomadas são: decisões relativas à conferência de saúde<sup>6</sup>; criação de comissões; documentos para a publicização de decisões; planos de ação da secretaria; documentos de prestação de contas em especial sobre a gestão do fundo

---

<sup>6</sup> As conferências municipais de saúde fazem parte da institucionalidade participativa na área desde os anos 30 quando o governo Vargas organizou a 1ª Conferência Nacional de Saúde. Algumas conferências nacionais de saúde foram historicamente fundamentais para a organização da área como foi o caso da VIII Conferência de Saúde. A partir da constituição de 1988 e da LOS foram incorporadas à institucionalidade participativa da área as conferências municipais de saúde.

municipal de saúde e, por fim, novos projetos e relatórios da gestão. Foi possível agregar essas diferentes decisões tomadas pelos conselhos em quatro grandes categorias: elaboração de projetos, prestação de contas; atividades não deliberativas (entrega de documentos e publicização de decisões) e atividades organizativas da instituição participativa (conferências e criação de comissões). O quadro 6 abaixo mostra a variação do grau de efetividade deliberativa nos conselhos da saúde.

**Quadro 6 – Principais decisões dos conselhos de saúde**

<b>Decisões – PE/BA/CE</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
Prestação de Contas	54	27,41
Projetos	50	25,38
Encaminhar documento	32	16,24
Criar Comissão	24	12,18
Relatório de Gestão SMS	20	10,15
Conferência/Saúde Bucal/Tecnologia	17	8,63

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

Ao analisar as principais decisões dos conselhos de saúde da região Nordeste é possível perceber diferentes graus de efetividade deliberativa. O maior número de decisões é relativa à prestação de contas na área de saúde<sup>7</sup>. Não é surpreendente que a prestação de contas adquira relevância já que estamos tratando de uma instituição na qual o controle público pelos atores sociais das decisões sempre fez parte da agenda dos movimentos de saúde. Em segundo lugar, aparecem decisões relativas à projetos da saúde. Nesse sentido, pode-se afirmar que há uma relação de deliberação entre os conselhos e as políticas de saúde, ainda que vale a pena observar também que o número de decisões em relação à projetos seja baixo em relação ao total de decisões (25,38%). A partir do terceiro item podemos constatar um grau de efetividade deliberativa relativamente baixo. O encaminhamento de documentos ou a criação de comissões parecem ter uma expressão superior a que seria de se desejar no caso de instituições com alta efetividade deliberativa.

O interessante, no entanto, é perceber que as categorias agrupadas no quadro 6 acima apresentam uma enorme variação ao serem desagregadas por estado. No caso do estado do Ceará, o encaminhamento de documentos aparece como a “decisão” mais frequente

<sup>7</sup> Foram classificados como projetos todas as propostas de ação ou serviços apresentados aos conselhos nas áreas da saúde e da criança e do adolescente.

seguida pelas atividades de controle. No caso do estado da Bahia, a prestação de contas é a atividade mais freqüente e, no caso do estado de Pernambuco, a aprovação de projetos aparece como a atividade mais frequente. É possível apontar algumas relações entre o padrão de participação em cada um dos estados e a principal atividade dos conselhos. Nessa relação, o estado com a tradição mais antiga de participação e com o grau de associativismo mais forte é o que tem maior efetividade deliberativa nos conselhos, ao passo que os estados com tradições mais fracas tem menos efetividade.

**Quadro 7 – Síntese dos Conselhos Municipais de Saúde**

Síntese dos Conselhos de Saúde								
Municípios	Partido	Assoc	OP	IP's	Pres	Voc	Agenda	Decisões
Alagoinhas	PT	Médio	X	24	U	U	G	Prest. Contas
Itabuna	PT	Baixo		17	P	P	G/P	Projetos
Jequié*	PFL	Baixo		12	P	ND	ND	Conf. Mun. Saúde
Juazeiro	PT	Baixo	X	9	G	G	G	Agente Comunitário Saúde
Salvador	PFL	Alto		23	G	G	G	Enc. Doc
Teixeira de Freitas	PL	Baixo		4	G	G	G	Prest. Contas
Vitória da Conquista	PT	Baixo	X	20	G	G	G	Prest. Contas
Fortaleza	PMDB	Baixo		7	U	U	U	Projetos
Juazeiro do Norte	PFL/PSDB	Baixo		7	G	T	G/T	Enc. Doc
Sobral	PSDB/PT	Médio	X	8	U	U	U	Enc. Doc
Caruaru	PFL	Alto	X	7	G	U	U/G	Relatório Gestão/ Gestão de RH
Olinda	PC do B	Baixo	X	6	ND	U	U	Projetos
Paulista*	PPS	Baixo	X	8	G	ND	ND	Pag. Prestadores/ Conf. Saúde Bucal
Petrolina	PPS	Baixo		22	U/G	U	U	Fisc./Orçam. SMS
Recife	PT	Alto	X	25	G	ND	ND	Projetos

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

Vale a pena também analisar esses dados para as diversas cidades, tal como o quadro 7 acima, faz. A primeira observação é que a variação no padrão de participação por estado persiste quando nos voltamos para a análise das cidades. Seria possível apontar três dados que corroboram essa afirmação: o primeiro desses dados, mostra que é possível diferenciar claramente o estado de Pernambuco dos outros dois estados. Nenhuma cidade do estado de Pernambuco tem como principal decisão a entrega de documentos. Todas as cidades possuem alguma atividade ligada à deliberação da política de saúde, ainda que existam variações no tipo de decisão sobre essas políticas. O segundo caso

importante de ser discutido é do estado da Bahia. Aqui vale a pena diferenciar dois tipos de municípios: os municípios nos quais há uma tentativa ligada a presença de administrações do P.T. de melhorar a performance das políticas participativas. Nesses municípios, Vitória da Conquista e Alagoinhas, nota-se um maior esforço de organização das instituições participativas e a prestação de contas aparece como a principal decisão dos conselhos de saúde. Nota-se, assim, que a tradição participativa anterior no caso do estado de Pernambuco, torna a suas instituições participativas mais deliberativas do que as instituições na Bahia, independentemente do partido do gestor. Já no caso das cidades no estado da Bahia nas quais o gestor não parece apoiar a presença de instituições participativas, o encaminhamento de documentos se destaca como é o caso do conselho de saúde da cidade de Salvador. O terceiro caso é do estado do Ceará com as maiores variações. Em Fortaleza o conselho assume uma dimensão claramente deliberativa, ao passo que Juazeiro do Norte e Sobral se destacam como possuindo conselhos de saúde sem qualquer capacidade deliberativa (iremos no entanto, mostrar mais à frente que existem políticas distributivas relevantes nas duas cidades). Assim, poderíamos realizar uma hierarquia de funcionamento das instituições deliberativas nos três estados, hierarquia essa que estaria determinada pelos seguintes fatores: tradição associativa e participativa anterior; presença de partidos com projeto participativo e, em terceiro lugar, o incentivo participativo do governo.

Quando voltamos a nossa análise dos casos da saúde para os da criança e do adolescente podemos notar um conjunto de diferenças bastante sugestivas. Vale a pena ressaltar, em primeiro lugar, as diferenças entre os dois tipos de instituições participativas. Se nós adotarmos apenas um critério para medir a efetividade, qual seja, o número de cidades nas quais a principal atividade é o encaminhamento de documentos, há mais efetividade nos Conselhos da Criança e do Adolescente na região Nordeste do que nos Conselhos de Saúde. No caso dos Conselhos da Criança e do Adolescente apenas uma cidade, Salvador, aparece como tendo como principal atividade o encaminhamento de documentos. No entanto, se tomamos como segundo elemento de diferenciação a elaboração de projetos, encontramos o mesmo número de cidades nessa categoria, quando comparamos os Conselhos de saúde e os da Criança e do Adolescente. Encontramos também alguma coincidência entre as cidades, já que assim como Salvador aparece como a cidade do encaminhamento de documentos, Recife desponta como a cidade de elaboração de projetos. É o caso também de mencionar que há um

número mais elevado de Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente sendo presididos pela sociedade civil no caso da criança e do adolescente.

**Quadro 8 - Síntese dos Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente**

Síntese dos Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente						
Municípios	Partido	Assoc	OP	e	Pres	Decisões
Ilhéus	PSDB/PTB/PFL			17	SC	Comissões
Juazeiro	PT	Baixo	X	9	SC	Organização interna
Salvador	PFL	Alto		23	SC	Encaminhar documentos
Vitória da Conquista	PT	Baixo	X	20	SC	Agenda do conselho
Caucaia	PPB/ PSD/ PMDB/ PCdoB/ PV/ PTdoB			5	ND	Projeto/organização interna
Crato	PPB/PPS			7	ND	Conselho tutelar/organização interna
Fortaleza	PMDB	Baixo		7	G	Organização interna
Juazeiro do Norte	PFL/PSDB	Baixo		7	G	Agenda do conselho
Maracanaú				5	ND	Organização interna
Sobral	PSDB/PT	Médio	X	8	ND	Assessoria/consultoria
Caruaru	PFL	Alto	X	7	ND	Agenda do conselho
Garanhuns	PMDB/PMDB*			4	SC	Projeto
Paulista	PPS	Baixo	X	8	ND	Fundo Municipal
Petrolina	PPS	Baixo		22	G	Conselho tutelar
Recife	PT	Alto	X	25	SC	Projeto

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

No entanto, que mais se destaca na comparação entre a efetividade deliberativa nos dois tipos de conselhos, é a quase completa ausência do quesito prestação de contas nos Conselhos da Criança e do Adolescente. Esse é substituído por organização interna, fundo e conselhos tutelares. Quando passamos da comparação dos conselhos *per se*, para a comparação do funcionamento das instituições participativas nos estados também notamos algumas diferenças significativas. Todos os conselhos do estado da Bahia são presididos pela sociedade civil, ainda que tal mudança não pareça estar diretamente relacionada com a efetividade. Pelo contrário, as principais atividades dos conselhos nos quatro municípios analisados na Bahia apontam na direção de atividades internas sem impacto na política da criança e do adolescente. O estado que aparece com a organização mais deliberativa é o estado de Pernambuco, no qual quatro entre cinco cidades têm atividades fortemente deliberativas ou mostram um forte controle público

da política da criança e do adolescente. O Ceará se mostra como um caso intermediário com os Conselhos da Criança e do Adolescente lidando com atividades deliberativas da política.

Como conclusão geral sobre a organização interna e funcionamento dos Conselhos de Saúde e da Criança e do Adolescente podemos fazer as seguintes afirmações:

- Pode-se notar uma significativa variação entre a performance dos conselhos de saúde e de criança e adolescente nas principais cidades do Nordeste. Em um extremo, temos a cidade do Recife com altos graus de associativismo e com conselhos efetivos nas áreas de saúde e criança e adolescentes e no outro extremo a cidade de Salvador com conselhos da saúde e da criança e do adolescente que encaminham documentos.
- Em segundo lugar, podemos notar que a presidência dos conselhos pela sociedade civil é um atributo importante mas o seu impacto sobre a deliberação pode também variar. No caso da saúde tudo parece indicar que a presidência do conselho pela sociedade civil tem impacto positivo sobre a política social do setor, ao passo que no caso da criança e do adolescente esse impacto parece ser mais mitigado. A origem da variação está provavelmente ligada a baixa institucionalização financeira da política da criança e do adolescente que ainda não conta com recursos institucionalizados cujo uso seja decidido no interior do Conselho.
- Em uma possível comparação entre os estados, o estado de Pernambuco parece o que tem as estruturas participativas mais desenvolvidas o que confirma a nossa análise inicial sobre o impacto da participação no estado. O estado da Bahia aparece como o estado com menor impacto das políticas participativas sobre as políticas públicas, pelo menos no que se refere ao seu impacto democratizante. Por fim, o estado do Ceará aparece como um caso intermediário no qual as políticas participativas tem um efeito democratizante limitado.

Entretanto, o que nos parece central, uma vez analisados os principais elementos deliberativos das políticas participativas, é analisar em que medida essas deliberações

tiveram um efeito real sobre o padrão de gasto do estado e sobre as condições de vida dos beneficiários. Nas duas próximas seções desse artigo iremos abordar ambos os aspectos utilizando duas metodologias distintas: uma primeira que compara pares de cidades e uma outra que afere efeitos distributivos das políticas públicas.

## **6. Comparando cidades e avaliando o efeito administrativo da participação**

Na seção anterior desse artigo mostramos as diferenças entre os estados e cidades no que diz à efetividade deliberativa das diferentes instituições participativas. Foi possível mostrar que a efetividade das instituições participativas varia de acordo com uma tradição política anterior de participação, que também varia de estado para estado. Nessa seção, iremos analisar o efeito das instituições participativas sobre a estrutura administrativa e financeira das diferentes cidades e o impacto da participação nessa estrutura. Essa é uma questão relevante porque sabemos que muitas cidades no Brasil não conseguem que suas políticas participativas tenham êxito devido a falta de capacidade de realizar políticas distributivas (Avritzer e Navarro, 2003). Para analisar a capacidade administrativa e financeira desses municípios, iremos utilizar o método do pareamento. Esse é um método já utilizado em diferentes estudos (Shubham e Heller, 2002; Baiocchi, Shubham e Heller, 2005) que tem sido utilizado com crescente sucesso em estudos comparativos sobre políticas públicas. O que ele faz é isolar pares de cidades com características demográficas, econômicas e sociais semelhantes e com políticas participativas diferentes. O suposto é que diferenças na capacidade administrativa e financeira são causadas pela diferença na estrutura participativa (Pires e Tomás, 2007). Para a avaliação das cidades com mais de 100.000 habitantes da região Nordeste escolhemos os seguintes pares de cidades localizadas nos mesmos estados: Sobral e Maracanaú, localizadas no estado do Ceará; Vitória de Conquista e Itabuna localizadas no estado da Bahia e Camaragibe e Garanhuns no estado de Pernambuco. Essas cidades possuem população, taxas de urbanização, renda per capita e produto interno bruto muito semelhantes, tal como é possível perceber pelos dados do quadro 9:

**Quadro 9 – Indicadores Básicos dos Municípios Pares**

<b>Cidades</b>	<b>População</b>	<b>Taxa de Urbanização</b>	<b>Renda per capita</b>	<b>Setor Econômico predominante</b>	<b>PIB Municipal (1.000,00)</b>
Sobral (Ceará)	155.276	87%	151,57	Indústria Alimentícia vestuário	1.147.824
Maracanaú (Ceará)	179.732	99%	129,76	Indústria têxtil, vest. e alimentícia	1.760.680
Vitória da Conquista (Bahia)	262.494	86%	204,90	Comércio, serviços e indústria	819.179
Itabuna (Bahia)	196.675	97%	207,40	Comércio, serviço e indústria	878.773
Camaragibe (Pernambuco)	128.702	100%	173,44	Comércio, serviço e indústria	307.891
Garanhuns (Pernambuco)	117.749	88%	167,83	Comércio, serviço e indústria	436.770

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

Em primeiro lugar, utilizamos no critério de escolha dos municípios uma avaliação da sua infra-estrutura participativa. Nesse caso, os critérios utilizados foram, a presença ou ausência do orçamento participativo e a avaliação do número de conselhos existentes em cada uma das cidades. Assim, no caso do Ceará, Sobral com 7 conselhos e orçamento participativo foi considerada uma cidade mais participativa que Maracanaú com 5 conselhos e sem OP. O mesmo ocorreu no estado da Bahia em relação a Vitória da Conquista (número de conselhos e OP) e Itabuna (número de conselhos) e no estado de Pernambuco na comparação entre Camaragibe (número de conselhos e OP) e Garanhuns (número de conselhos) (vide os detalhes em Pires e Tomás, 2007 nesse livro). Também utilizamos como critério o fato da cidade ter outras instituições participativas além do orçamento participativo e de conselhos, o que também serviu para diferenciar esses pares de municípios.

Uma vez escolhidos esses pares de municípios com características demográficas e sociais semelhantes e características políticas diferenciadas, passamos a avaliar em detalhes a sua estrutura administrativa e financeira adotando dois focos principais: a variação da receita corrente e da receita própria e a variação do número de funcionários

em diferentes áreas.<sup>8</sup> Se tomamos a sugestão feita por Marquetti (2003) e por Pires (2001) de que a boa política participativa exige uma administração eficiente, o primeiro elemento a ser buscado é aferir, entre as seis cidades acima mencionadas, a presença ou não de tentativas de realização de uma reforma administrativa. Os dados por nós levantados parecem sugestivos: todos os três municípios que se comprometeram mais fortemente com a implementação de políticas participativas, Sobral, Camaragibe e Vitória da Conquista também se comprometeram com a realização de uma reforma administrativa. No caso de Sobral houve a integração inter-setorial das secretarias e a descentralização da administração. No caso de Vitória da Conquista houve a informatização dos serviços que acabou rendendo à cidade do prêmio CONIP de excelência em informática pública e no caso de Camaragibe houve a criação de secretarias específicas para as políticas de desenvolvimento social, habitação, saneamento e planejamento urbano (Pires e Tomás, 2007). Ao mesmo tempo, foi possível observar que nos três municípios nos quais as políticas participativas não adquiriram uma grande prioridade, também não houve uma tentativa de realizar uma reforma administrativa de peso. Nesse caso, é possível aferir uma questão indireta mas extremamente relevante: a intenção de implementar uma política participativa implica na necessidade de se criar espaço para políticas distributivas. E a criação desse espaço implica tanto na modernização administrativa quanto na melhoria da eficiência da estrutura tributária do município.

Uma segunda questão que parece ser muito importante é como as políticas participativas afetam a estrutura administrativa das prefeituras, no que diz respeito à contratação de funcionários e ao aumento da sua eficiência administrativa. Alguns trabalhos já mostraram esse fenômeno para Porto Alegre e Belo Horizonte, mostrando que a participação gera uma demanda maior por funcionários nas áreas de políticas sociais e que, com o tempo, a relação entre funcionários das áreas meio e funcionários das áreas fim vai se alterando. No caso das seis cidades temos evidências fortes nessa direção. Em primeiro lugar, a quantidade de serviços sociais disponíveis para a população teve um aumento significativamente maior nas cidades com políticas participativas mais desenvolvidas do que nas demais cidades, tal como mostra a quadro 10 abaixo: é

---

<sup>8</sup> Marquetti mostrou para a cidade de Porto Alegre que o sucesso das políticas participativas na cidade estava diretamente ligada a mudanças na capacidade tributária e na organização da administração pública. Vide Marquetti, 2003.

possível observar que a oferta de serviços nas áreas de saúde e de educação nos municípios de Sobral e Vitória da Conquista aumentaram em uma proporção muito maior do que em Maracanaú, Garanhuns e Itabuna. No caso do Ceará, é particularmente relevante, a diferença entre Sobral e Maracanaú. No caso de Sobral, o número de UBSs (Unidades Básicas de Saúde) mais do que dobrou, ao passo que em Maracanaú o aumento foi de pouco mais de 60%. No caso da educação, que é uma área que tradicionalmente tem menor influência das políticas participativas, também pode ser observado uma discrepância significativa. Nesse sentido, o Ceará seria uma evidência de que a oferta de serviços sociais está diretamente ligada à introdução de políticas participativas.

**Quadro 10 – Evolução das UBS nos municípios pares (1996-2004)**

Municípios	Número de UBS - Unidades Básicas saúde	
	1996	2004
Sobral	22	51
Maracanaú	19	29
Camaragibe	5	7
Garanhuns	8	17
Vitória Conquista	6	34
Itabuna	41	28

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

Os casos dos dois outros estados corroboram a mesma tese sobre o impacto das políticas participativas na oferta de serviços públicos. No caso do estado da Bahia, no que diz respeito a saúde, temos uma discrepância ainda maior entre as duas cidades analisadas. No caso de Vitória da Conquista o número de UBS's aumenta mais de 5 vezes entre 1996 e 2004 enquanto número de UBSs em Itabuna não chega a dobrar no mesmo período.<sup>9</sup> No tocante à educação, as duas cidades discrepam das demais cidades analisadas nos estados do Ceará e Pernambuco. Em ambos os casos há uma diminuição no número de escolas. Se desprezarmos a questão do número de escolas e enfocarmos apenas no número de matrículas, percebemos que a diferença entre Vitória da Conquista e Itabuna se mantêm. As matrículas em Vitória da Conquista passam de 19.920 para

<sup>9</sup> É importante, no entanto, ter em mente que cidades com índices muito baixos de serviços públicos costumam ter uma evolução muito superior à média quando existe uma mudança significativa na administração. Vitória da Conquista parece ser um desses casos. O número de UBS por 100.000 habitantes na cidade era de xx enquanto que em Itabuna era de xx. Isso, no entanto, não permite subestimar o tamanho da mudança provocada pelo aumento do número de UBS na cidade.

35.214, um aumento de 76,7%, ao passo que as matrículas em Itabuna passam de 17.544 para 27.880, um aumento 58,9%. Por fim, ao analisarmos os dados para as duas cidades selecionadas no estado de Pernambuco podemos perceber um pouco mais de nuance nos dados. No caso do número de UBSs, elas crescem mais em Garanhuns do que em Camaragibe. Já no caso do número de escolas o crescimento é mais significativo em Camaragibe do que em Garanhuns. Nesse sentido, das doze variáveis analisadas em seis cidades 11 delas mostram uma evolução mais favorável das políticas sociais nas cidades com participação (a única exceção é o número de UBS em Garanhuns).

Mas o elemento realmente interessante na comparação entre as seis cidades diz respeito à estrutura do funcionalismo público, em especial daquele segmento voltado para as políticas sociais. Como observamos acima, foi possível notar, em trabalhos anteriores (Marquetti, 2003 e Pires, 2001), que há a necessidade no caso de políticas participativas exitosas de se reorganizar a estrutura administrativa das cidades nas quais essas políticas são implementadas. A reorganização que foi possível observar em outros casos se deu fundamentalmente na contratação de pessoal especializado para a implementação de políticas sociais e uma mudança na relação entre funcionários encarregados das áreas fim e das áreas meio. No caso das seis cidades analisadas com mais detalhe nesse livro foi possível observar um padrão semelhante. No caso do estado de Pernambuco, Camaragibe tem quase o dobro de funcionários na área de saúde do que Garanhuns e três vezes mais médicos. No caso do Ceará, há um elemento curioso na evolução do número de funcionários nas duas cidades comparadas. Maracanaú tem um número total de funcionários muito superior a Sobral (a média de funcionários por 100.000 habitante é quase 25% superior), o que não corresponde a um aumento da oferta de serviços públicos para a população. Assim, por exemplo, o número de funcionários da área de saúde é quase três vezes superior ao de Sobral, mas o número de UBSs é quase a metade. O que pode se identificar nesse caso é uma baixa eficiência na relação número de funcionários *versus* oferta de serviços. Por fim, o caso da Bahia parece ser também bastante instrutivo, ainda que só tenhamos dados disponíveis para Vitória da Conquista. No caso dessa cidade, o número de funcionários na área de saúde permanece praticamente estável entre 1996 e o ano 2000 e, a partir de então, se multiplica por três passando de 224 por 743. Nesse mesmo período o número de UBSs passa de 6 para 34 (Pires e Tomás, 2007). Esse aumento coincide com a criação de novas instituições participativas. Temos, assim, condições de afirmar de forma bastante enfática que, de

fato, há uma mudança significativa no perfil administrativo nas cidades que implementam políticas participativas. No entanto, é interessante observar que não necessariamente coincidem as duas dimensões analisadas até aqui nesse artigo: a dimensão democratizante deliberativa e a dimensão administrativa. Antes porém, de fazer uma comparação sistemática das duas dimensões pretendemos introduzir uma terceira dimensão na nossa discussão, a dimensão distributiva.

## **7. Os efeitos distributivos das políticas participativas**

A última questão que pretendemos abordar nesse artigo introdutório ao livro “A Participação Social no Nordeste”, é a aferição da capacidade dos arranjos participativos de produzirem efeitos distributivos. A capacidade de políticas participativas gerarem distribuição é um fenômeno difícil de ser aferido. Em geral, estoques de bens públicos não variam muito rapidamente por diversos motivos entre os quais caberia destacar a lenta acumulação de estoques de certos bens, tais como asfalto, rede de saneamento e escolas. Sendo assim, mesmo quando há variações importantes na orientação de certas políticas públicas, essa variação não tem um impacto muito forte na alteração desse estoque no curto prazo.<sup>10</sup> Há uma segunda questão aqui de cunho mais metodológico que envolve o problema da causalidade. Em geral a mudança em determinados padrões de políticas públicas pode estar associado a um conjunto de variáveis ligadas a diferentes níveis de governo. A evolução em políticas na área de saúde está ligada a determinadas políticas participativas municipais, tal como diversos autores têm argumentado (Coelho, 2006, Avritzer, 2004), mas, certamente, ela está também ligada a determinadas diretrizes gerais do próprio Ministério da Saúde. Mesmo quando aferimos a evolução de determinados estoques de bens públicos em uma cidade, tal como Marquetti mostrou para Porto Alegre, falta, ainda assim, mostrar que a evolução desses estoques está relacionada a decisões tomadas em instituições participativas. No livro “A Participação Social no Nordeste” iremos mostrar os efeitos distributivos a partir do primeiro critério enunciado acima, isso é, o critério da evolução de estoques de bens públicos nas cidades com mais participação. Iremos considerar as políticas

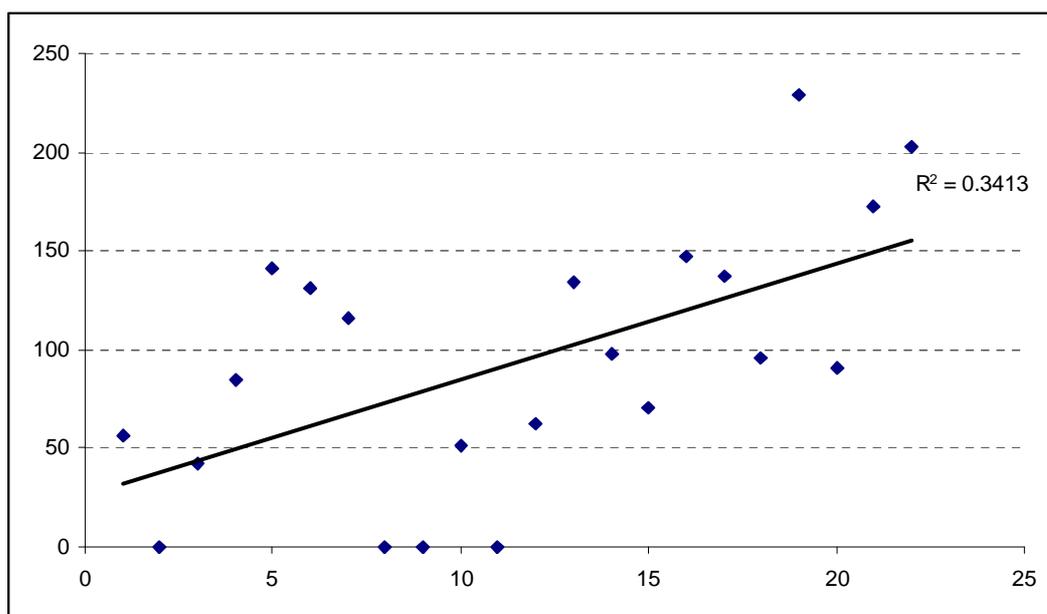
---

<sup>10</sup> Essa posição sobre a variação dos estoques de bens públicos foi desenvolvida em diálogo com Marcus Mello.

participativas parte de uma orientação geral de governo, sabendo que nem todas as decisões a respeito foram tomadas no interior destas instituições.

As principais áreas nas quais conseguimos perceber efeitos distributivos, isso é, um aumento do acesso da população a bens públicos, foram as áreas de saúde e de educação. Com relação à alocação dos recursos em políticas de educação, foi possível observar uma correlação significativa entre as cidades com um maior número de instituições participativas e as taxas de matrículas tanto em 2000, quanto em 2004 e com a taxa de matrículas em creche em 2004. Neste caso, quanto mais alta a posição de uma cidade na escala de participação, maiores são as taxas de matrícula, tal como mostra o gráfico 1 abaixo:

**Gráfico 1 - Taxa de matrícula em escolas em 2000 x instituições participativas**



Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

Já, no caso da saúde, não foi possível obter uma correlação igualmente significativa entre o número de instituições participativas e o número de UBSs. A correlação significativa que conseguimos obter no caso da saúde foi entre número de associações civis por 1.000 habitantes e o número de UBS, mas a introdução da variável instituições participativas não manteve a significação da correlação, apontando para um conjunto mais complexo de variáveis provavelmente localizadas além do âmbito municipal operando na determinação do maior acesso a bens públicos na área.

No que diz respeito à relação entre instituições participativas e políticas distributivas é possível apontar um segundo fenômeno relacionado aos efeitos distributivos da participação em algumas cidades de porte médio, através da análise do aumento do número de UBSs ou do incremento nas taxas de matrícula. Se adotamos esses indicadores, para cidades de porte médio com maior número de instituições participativas, tal como, Alagoinhas, Vitória da Conquista, Sobral e Camaragibe, cidades de médio porte que tiveram um grande incremento no número de instituições participativas nas duas últimas gestões (vide anexo 3) é possível, nesse nível intermediário, apontar uma relação entre instituições participativas e distribuição. Se tomamos como medida dos efeitos distributivos a posição dessas quatro cidades no que diz respeito aos seus estoques correntes de bens públicos, apenas Sobral está bem situada nesse *ranking*. No entanto, se tomamos como parâmetro incrementos nos estoques de bens públicos, vemos que Alagoinhas, Vitória da Conquista, Sobral e Camaragibe tiveram fortes incrementos nos seus estoques de bens públicos tal como mostra a quadro 11 abaixo:

**Quadro 11 – Incremento no estoque de bens públicos em cidades de porte médio**

<b>Cidades</b>	<b>Lugar <i>ranking</i> Participação</b>	<b>Estoque de bens de saúde</b>	<b>Evolução do estoque entre 1996-2004</b>	<b>Estoque bens de educação</b>	<b>Evolução do estoque</b>
Vitória da Conquista	4 (2º Bahia)	médio	466%	Alto	77%
Sobral	10 (1º Ceará)	Alto	131%	Relativamente alto	58%
Alagoinhas	2 (1ª Bahia)	Alto	57%	DND	DND
Olinda	9 (1º Pernambuco)	Muito baixo	18%	Muito baixo	28%
Camaragibe	11 (2º Pernambuco)	Muito baixo	60%	Baixo	65%

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

Assim, seria possível mostrar que cidades selecionadas de porte médio não muito bem localizadas no *ranking* de cidades com alto estoque de bens públicos, obtiveram um incremento significativo no estoque desses bens depois de introduzirem políticas participativas. Vitória da Conquista e Sobral tiveram a maior evolução em número de UBSs nos estados da Bahia e do Ceará e Camaragibe teve a segunda maior evolução em

número de UBSs no estado de Pernambuco. Os dados sobre aumento no número de matrículas em escolas são semelhantes. Camaragibe teve o maior incremento junto com Garanhuns no estado de Pernambuco e Vitória da Conquista teve o maior incremento no estado da Bahia. Sobral no estado do Ceará teve o terceiro maior incremento no número de matrículas. Assim, a conclusão que podemos tirar em relação a cidades selecionadas, com incremento recente no número de instituições participativas, é que, nessas cidades, o incremento de bens públicos nas áreas de saúde e educação foi acima da média das demais cidades.

## **8. Conclusão: Participação e distribuição na região Nordeste**

Ao longo da pesquisa sobre participação social na região Nordeste, tivemos como preocupação principal relacionar participação com qualidade deliberativa e com capacidade distributiva. A primeira discussão que fizemos foi sobre essa grande matriz comparativa que a princípio tenta estabelecer um contraste entre a região Nordeste e as regiões Sul e Sudeste do Brasil. Procuramos mostrar que esse é um falso contraste e que existem tradições participativas variadas na região Nordeste. No caso do estado de Pernambuco, essa é marcadamente mais forte e, no caso do estado da Bahia, o “carlismo” tem se colocado fortemente contra a participação social. O caso do Ceará pareceu-nos constituir um caso intermediário com a participação sendo incentivada pelo Estado a partir da chegada do grupo Tasso Jereissati / Ciro Gomes ao poder. Estabelecidos esses dois contrastes foi possível verificar diferentes casos de participação social na região e a questão que se colocou para nós foi avaliar a qualidade dessa participação e os seus efeitos. O primeiro resultado da nossa pesquisa foi, assim, uma diferenciação entre a quantidade de instituições participativas e a qualidade das práticas e dos resultados em termos de políticas públicas geradas por essas instituições. Elaboramos o *ranking* abaixo relativo ao número de instituições participativas presentes em cada uma das cidades pesquisadas. Esse *ranking* da participação foi formado a partir de três critérios: número de instituições participativas, presença de orçamentos participativos e presença de instituições participativas locais. As 22 cidades pesquisadas foram classificadas a partir desse critério. Esse *ranking* está reproduzido abaixo:

**Quadro 12 – *Ranking* da participação na região Nordeste**

<i>Ranking</i> da Participação	
1	Recife (OP)
2	Alagoinhas (OP)
3	Salvador
4	Petrolina
5	Vitória da Conquista (OP)
6	Itabuna
7	Ilhéus
8	Jequié
9	Lauro de Freitas
10	Olinda (OP)
11	Juazeiro (OP)
12	Paulista (OP)
13	Sobral (OP)
14	Camaragibe (OP)
15	Fortaleza
16	Juazeiro do Norte
17	Crato
18	Caruaru (OP)
19	Maracanaú
20	Garanhuns
21	Caucaia
22	Teixeira de Freitas

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

A primeira observação que fizemos em relação à classificação dessas cidades, à medida que desenvolvemos estudos mais qualitativos, foi que a quantidade de instituições participativas dificilmente determinava a qualidade das suas práticas e a capacidade dessas instituições de distribuírem bens públicos para a população. Apenas em alguns casos, nos quais o número de instituições correspondia à organização anterior da sociedade civil, foi possível aferir uma coincidência entre quantidade e qualidade. Se tomarmos com exemplo as cinco primeiras cidades do *ranking* - Recife, Alagoinhas, Salvador, Petrolina e Vitória da Conquista - podemos ter uma idéia da correspondência entre instituições participativas e qualidade da participação. Se analisarmos esses municípios tomando em consideração a vida associativa, encontramos uma forte vida associativa em Salvador e Recife, uma vida associativa pouco ativa nos casos de

Alagoinhas, Petrolina e de Vitória da Conquista (vide quadro acima). No entanto, quando tomamos alguns dados mais qualitativos sobre associativismo e sobre práticas deliberativas, esses dados nos levam a reposicionar Salvador em relação às outras três cidades, já que não encontramos práticas deliberativas significativas em Salvador. Nas cidades de Recife, Alagoinhas e Vitória da Conquista encontramos, através da análise dos conselhos de saúde e da criança e do adolescente, práticas efetivas de controle ou de elaboração de projetos, ao passo que na cidade de Salvador encontramos apenas o encaminhamento de documentos às autoridades locais. No que diz respeito à presença de políticas distributivas nestas cidades, os nossos resultados também nos obrigam a repensar a questão da distribuição tendo como critério apenas a quantidade de instituições participativas. Se tomamos como critério o estoque de bens públicos, em cada uma das quatro cidades, percebemos que a cidade do Recife apesar do alto número de instituições participativas e da presença de um alto número de associações civis, tem um dos mais baixos números de UBSs por mil habitantes (vide anexo 2), encontrando-se, também, mal localizada em relação ao número de matrículas na escola por mil habitantes. A mesma constatação pode ser feita em relação à cidade de Salvador.

Se tomamos como foco de análise as cidades localizadas entre o sexto e o décimo lugar, encontramos as cidades de Itabuna, Ilhéus, Jequié, Lauro de Freitas, Olinda. Ao compararmos a quantidade de instituições participativas existentes nessas cidades com as práticas deliberativas e com a capacidade distributiva, podemos perceber um fenômeno ligeiramente diferente do observado em relação às quatro cidades mais participativas. No que diz respeito às práticas deliberativas, podemos perceber boas práticas de discussão e deliberação em Jequié (Mota, 2007) e Olinda. Já quando analisamos os principais indicadores de saúde e de educação, percebemos que nenhuma destas cidades se situa em uma boa posição no que diz respeito a número de UBSs por mil habitantes e taxa de matrícula por mil habitantes. Assim, como uma primeira conclusão, podemos afirmar que nas dez cidades com o maior número de instituições participativas existem evidências fortes de práticas deliberativas mais democratizantes (a grande exceção nesse caso é a cidade de Salvador) e quase nenhuma evidência de que essas cidades estejam bem situadas no que diz respeito à sua capacidade de distribuir bens públicos.

No entanto, se modificamos a nossa estratégia analítica, e passamos a analisar não a posição da cidade em um possível *ranking* de acesso da população a bens públicos e sim

os incrementos obtidos por certas cidades no estoque destes bens, podemos esboçar uma perspectiva distinta. Tal como mostramos acima, o aumento no número das instituições participativas em cidades selecionadas de porte médio mostra um incremento na oferta de bens públicos acima da média de incremento entre as demais cidades. Assim, podemos de fato apontar um aumento do efeito distributivo das instituições participativas em áreas selecionadas de políticas públicas, ainda que devamos também alertar para o fato desse aumento estar restrito a uma ou duas gestões e não ser capaz de influenciar um *ranking* de acesso da população dessas cidades à bens públicos. Tal fato só se tornará possível, se essas tendências se mantiveram por um período mais longo. Ainda assim, é importante deixar claro também que, tal como mostramos acima, o efeito distributivo das instituições participativas não é gerado automaticamente e sim pela pressão que as políticas participativas exercem sobre estruturas tributárias e administrativas.

Algumas observações finais sobre os estados são importantes de serem feitas, uma vez que as diferenças entre os estados encontradas na pesquisa foram significativas. No caso do estado de Pernambuco, não existem dúvidas da qualidade deliberativa no interior das instituições participativas. A maior parte das cidades pesquisadas no estado têm conselhos de saúde ou da criança e do adolescente bastante ativos. Já quando analisamos estoques de bens públicos, mesmo em cidades com altos índices de associativismo, é possível perceber que essas mesmas cidades não se encontram bem localizadas. Ou seja, seria possível afirmar, para o caso de Pernambuco, que a tradição participativa no estado não consegue se converter plenamente em geradora de políticas distributivas. Já, no caso do estado do Ceará, essa análise pode ser invertida. Em quase todos os *ranking* elaborados de associativismo e participação, as cidades do estado não aparecem bem localizadas. Já no que diz respeito ao acesso a bens públicos, Crato, Sobral e Juazeiro do Norte aparecem como as três cidades com o maior índice de UBSs por mil habitantes e no que diz respeito a taxas de matrícula por mil habitantes. Nesse caso, no Ceará, a política de incentivo à participação através do Estado parece ter sido pouco exitosa, ao passo que a política de incremento do acesso à bens públicos parece ter sido mais exitosa. O caso da Bahia aparece como o menos homogêneo, sendo necessário diferenciar cidades como Salvador de Vitória da Conquista e Alagoinhas. Salvador aparece muito bem localizada no *ranking* do associativismo, mas as suas instituições participativas não parecem produzir decisões nas áreas de políticas públicas.

Nos casos de Vitória da Conquista e Alagoinhas, elas aparecem como cidades com aumentos recentes importantes no número de instituições participativas. Estes aumentos parecem ter se traduzido também em aumento no ritmo de formação de estoques de bens públicos, tal como mostramos acima. Assim, o que podemos afirmar a título de conclusão geral é que as instituições participativas seguem a lógica da política estadual já apontada cima, acentuando em alguns casos essas características. Em Pernambuco essas instituições acentuam uma lógica de participação e democratização do poder local e no Ceará essas instituições acentuam uma lógica de mudanças na administração pública. No caso do estado da Bahia, as instituições participativas operam no marco do “carlismo” versus o “anti-carlismo”. Em todos os casos, as cidades que se tornam mais participativas acentuam essas características na medida em que a criação de novas instituições participativas impacta a administração pública e a capacidade financeira dessas cidades e cria espaço para um processo mais acelerado de acesso à bens públicos.

## Referências Bibliográficas

ABERS, Rebecca N. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ALMOND, G. & VERBA, S. *The Civic Culture Revisited*. Sage Publications, 1989.

AVRITZER, Leonardo. Democratization and changes in the pattern of association in Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Fall, vol. 42, n. 3, 2000, p. 59-76.

AVRITZER, Leonardo. 2002. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 205 pp.

AVRITZER, Leonardo. "O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico." In: Leonardo Avritzer; Zander Navarro. (orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2003, p. 13-60.

AVRITZER, Leonardo (ed.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

AVRITZER, Leonardo and Navarro, Zander (eds.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

BAIOCCHI, Gianpaolo. 2005. *Militants and citizens: the politics of participation in Porto Alegre*. Stanford, University Press, 2005.

Baiocchi, Gianpolo, Shubham Chaudhuri, and Patrick Heller. 2005. "Evaluating. Empowerment: Participatory Budgeting in Brazil." World Bank. Washington

BOSCHI, Renato R. *A arte da associação: política de base e de democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Vértice/Iuperj, 1987.

\_\_\_\_\_, Renato R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999, p. 655-690.

CASTRO SANTOS, Luiz. As origens da reforma sanitária e da modernização conservadora na Bahia durante a primeira república. *Dados*. vol 41. número 3. 1998.

CHILCOTE, R. Power and the ruling classes in Northeast Brazil: Juazeiro and Petrolina in transition. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

COELHO, V. S. R. P. and Veríssimo, José. "Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo". In: Avritzer, Leonardo. (ed.). *Participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004, pp.105-122.

COELHO, V. S. R. P. 2004. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: Coelho, Vera Schattan r. P.; Nobre, Nobre (eds.). *Participação e Deliberação*. São Paulo: 34Letras, p. 255-269.

\_\_\_\_\_, V. S. Democratization of Brazilian Health Councils: The Paradox of Bringing the Other Side into the Tent *International Journal of Urban and Regional Research* 30 (3), 2006. 656–671.

CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. 2007. Capítulo nesse volume.

DUARTE, Nestor. A ordem Privada e a Organização Política Nacional: contribuição a uma sociologia brasileira. São Pualo: Comp. Ed. Nacinal, 1966.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 14ª ed., 1976.

FREYRE, Gilberto. Casa-Grande & Senzala. 39º ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GRAHM, 1990. ????

HOLANDA, Sérgio Buarque, Raízes do Brasil, 4ª ed. Editora da Universidade, 1963

IRELAND, Rowan. “Popular religions and the building of democracy in latin america: saving the toquevillian parallel”. In: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 41, No. 4, Special Issue: Religion in America: Churches, Globalization, and Democratization, Winter, p. 111-136. 1999

KRISHNA, Anirudh. *Active Social Capital*. Columbia University Press. 2002.

LEAL, V. N.. Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo. Rio de Janeiro, 1948 (Revista Forense).

LEVINE, Robert M. *Brazil since 1930: an annotated bibliography for social historians*. New York, Garland Publishing, 1980.

LOCKE, R. M *Remaking the Italian Economy*. Ithaca: Cornell University Press, 1995.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In. AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. *A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

MELO, Marcus André. The unexpected success of second generation reforms: federalism, constitutional reforms and social policy. *Dados.*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005.

MESQUISTA, Erle. Participação, atores políticos e transformação institucional no Ceará. 2007. Capítulo nesse volume.

MOTA, A. C. “Fissuras nas estruturas do “mandonismo”: transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia” capítulo desse volume.

NASPOLINI, A. A Reforma da Educação Básica no Ceará. Estudos Avançados, São Paulo: v. 15, n. 42, p. 169-186, maio/ago., 2001

Oliveira. Francisco. 1977. Elegia para uma Re(li)gião. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

PANG, Eul-Soo. *Bahia in the First Brazilian Republic: Coronelismo and Oligarchies, 1889-1934*. Gainesville, University Press of Florida, 1978.

PIRES, R. R. C. Monografia. Curso superior de Administração Pública. EG/FJP, 2001

PIRES, R. R. C. & TOMÁS, M. C. INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E GESTÃO MUNICIPAL NO NORDESTE: uma análise dos efeitos da participação sobre as práticas de governo. 2007. Capítulo nesse volume.

PUTNAM, Robert. *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press. 1993.

ROSA, Marcelo. As Novas Faces do Sindicalismo Rural Brasileiro: A Reforma Agrária e as Tradições Sindicais na Zona da Mata de Pernambuco; DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 3, 2004, pp. 473 a 503.

SILVA, Marcelo K. “A Expansão do Orçamento na Região Metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados”. In: Avritzer, L. & Navarro, Z. (orgs). *A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

SHUBHAM & HELLER. *The plasticity of participation: evidence from a participatory governance experiment* - Columbia University, Department of Economics (mimeo.), 2002.

SKOCPOL, T & CROWLEY, J. E. The Rush to Organize: Explaining Associational Formation in the United States, 1860s-1920s, *American Journal of Political Science* Vol 45 No 4: 813-829, 2001.

TENDLER, Judith. *Good Government in the Tropics*, The Johns Hopkins University Press, 1996. [Paperback version, November 1998; Portuguese version published by Editora Revan and ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) (Rio de Janeiro) August 1998]

WAMPLER, B. & AVRITZER, L. The Spread of Participatory Budgeting in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government. *Journal Of Latin American Urban Studies*, New York, v. 7, p. 37-52, 2005.

# FISSURAS NA ESTRUTURA DO “MANDONISMO”: TRANSFORMAÇÕES RECENTES E AMPLIAÇÃO DO ESCOPO DEMOCRÁTICO NA BAHIA

Áurea Cristina Mota<sup>1</sup>

## 1. Introdução

Quando falamos da “Bahia”, é comum partimos das questões que ressaltam as idiossincrasias da região, tratando o estado como se ele fosse algo tão específico que chega a berrar a incomparabilidade. Porém, contrariando tal tendência, o objetivo deste artigo é refletir, principalmente, sobre o que a Bahia tem de generalizável, ou, em outras palavras, sobre as mudanças processadas no estado que guardam relação com movimentos mais amplos, encontrados em outras localidades brasileiras. Sustentaremos que, mesmo com entraves *sui generis* facilmente identificáveis no estado, a Bahia tem acompanhando as tendências democráticas contemporâneas, principalmente as relacionadas à ampliação dos espaços de interlocução entre o governo e a sociedade civil.

Tal objetivo parte da contestação da tese que sustenta a idéia de que a Bahia é um estado cuja especificidade reside, sobretudo, em uma espécie de sincretismo harmônico e diluidor das diferenças sociais, característica fortemente presente na obra do escritor mais reconhecido da Bahia, Jorge Amado, que é tido até hoje como o literário que mais perto chegou da transcrição do que seria o espírito baiano (Pinho, 1998). No meio acadêmico, trabalho semelhante, e não menos involuntário em termos de seus usos, foi marcado, sobremaneira, pela obra “Casa Grande & Senzala” de Gilberto Freyre (2000), autor que ensejou aquilo que ficou conhecido como mito da “democracia racial” no Brasil. Os dois autores, de forma distinta, contribuíram para a criação do mito da convivência pacífica entre grupos com *status* diferenciados na sociedade, o primeiro falando diretamente sobre a Bahia e o outro, mais amplamente, sobre o Brasil.

---

<sup>1</sup> A autora não poderia deixar de registrar gratidão à toda equipe do Projeto Democracia Participativa (PRODEP/UFGM), que, através das discussões empreendidas, possibilitou uma leitura mais crítica dos dados da pesquisa. Agradeço, outrossim, aos prefeitos, secretários (as) e toda equipe das prefeituras e conselhos municipais que se disponibilizaram em fornecer os dados para este trabalho. Enfim, à todos os inomináveis que colaboraram com esta pesquisa, registro meus sinceros agradecimentos.

O uso do pensamento aqui contestado serviu como um instrumento de organização da vida social que, além de simplificar a realidade, deu sentido aos mecanismos de exclusão cotidianamente vivenciados, tornando mais denso e difícil de ser rompido o cerco criado pelo pensamento conservador (Dantas Neto, 2003; Pinho, 1998). Além do mais, tal característica associada à imagem de instituições políticas democráticas frágeis, facilmente corruptíveis e com lideranças que colocam interesses pessoais como se fossem públicos tornam o cenário político baiano como sendo uma espécie de “caixa preta”, onde poderíamos encontrar todos os vários tipos de mazelas presentes na política contemporânea.

Nesse sentido, é interessante notar que, por exemplo, fenômenos como o do *coronelismo* e o *clientelismo*, mesmo sendo facilmente identificáveis em várias partes e momentos históricos distintos do Brasil, são facilmente associados, pelo menos no senso comum, com características da política nordestina e, principalmente, com a baiana. Para deixar mais nebuloso tal quadro, corroborando a tese do cenário político baiano, durante a ditadura militar começou a ser forjada a figura política emblemática do Senador Antônio Carlos Magalhães – ACM – e sua conduta política, conhecida popularmente como *carlismo*<sup>2</sup>. Foi neste período (1971-1975) que ACM governou pela primeira vez o estado da Bahia. O que marcou tal administração foi a manutenção de um forte aparato repressor sobre a sociedade civil e a tentativa de neutralização de grupos políticos rivais (Dantas Neto, 2003).

No quadro sumariamente traçado até este ponto, o que mais impulsionou e deu sustentação ao fenômeno político do ACM foi sua aproximação e fácil trânsito entre o mundo da política e do mercado. Assim, embora ACM tenha enfrentado derrotas que, no plano político poderiam ter minado sua base de sustentação, já no seu primeiro mandato<sup>3</sup> à frente do governo baiano, sua chegada à presidência da Eletrobrás, em 1975, fez com que ele se aproximasse de forma estratégica de grande parte do empresariado nacional. Esta aproximação marcou e ainda marca fortemente a trajetória política do senador.

---

<sup>2</sup> Segundo Dantas Neto (2003), o golpe militar só não representou um entrave para os interesses da elite política baiana, como, especialmente no caso do ACM, funcionou como uma espécie de trampolim para seus interesses. O “autoritarismo instrumental” serviu de forma emblemática para os propósitos deste grupo. O que marcou a Bahia neste período foi, sobretudo, a modernização via prussiana, ou seja, um processo completamente unidirecional (das elites, parte superior, para o povo, parte inferior).

<sup>3</sup> Para mais detalhes sobre este ponto, ver, também, Dantas Neto (2003).

Desde sua aparição no cenário político baiano e posteriormente nacional, várias são as evidências do exercício do poder empreendido de forma arbitrária pelo atual senador. Antônio Carlos Magalhães é dono da *TV Bahia*, retransmissora local da rede Globo e possui grande influência sobre o jornal *Correio da Bahia*. Tal controle direto de dois importantes meios de comunicação de massa faz com que o senador tenha presença marcada nas discussões processadas na esfera pública local. O “cacique baiano”, uma das alcunhas de ACM que bem alude à figura que representa, através desta influência sobre a mídia, tentou, em 2001 – ano que o número de manifestações anti-carlistas, tanto na esfera política, quanto na esfera civil, afloraram sobremaneira – manipular a opinião pública através da vinculação de uma carta de apoio assinada por vários artistas de projeção local e nacional<sup>4</sup>.

Ensejando aquilo que por muitos pode ser visto com um cenário maniqueísta, neste mesmo contexto onde surge o fenômeno do *carlismo*, com uma menor expressão nacional nos seus primórdios, mas com forte poder de agregar os mais diversos tipos de descontentes, aparece o grupo dos *anti-carlistas*. Até o final dos anos 90, o posicionamento do grupo anti-carlista era de difícil delimitação, o grupo agregava desde àqueles que compartilham de uma visão do processo de modernização política, bem diverso do que ACM estava empreendendo, até àqueles que, embora fossem *carlistas*, tiveram alguma espécie de briga pontual com o senador ou alguém de seu partido, PFL. Somando a este fator, Dantas Neto (2003) fala da visão distorcida que o grupo dos *anti-carlistas* construiu sobre a (des)importância política regional do Senador. Para o autor, o grupo acredita que ACM seria uma extensão do poder dos coronéis baianos desconsiderando o processo de modernização conservadora que o político conseguiu projetar sobre o Estado da Bahia.

Como o objetivo principal deste trabalho é a aproximação do cenário político baiano com o restante do país, não nos caberia continuar trabalhando com o fenômeno do *carlismo* de maneira isolada. Procuramos um conceito que pudesse, ao mesmo tempo, explicar o fenômeno em questão e deixá-lo imerso dentro de um processo histórico mais

---

<sup>4</sup> Segundo a Revista IstoÉ Online do dia 23/05/2001, grande parte dos artistas soteropolitanos vive de subsídios dados pelo estado ou empresas de ACM, dando indícios de que tal manifesto não foi feito de maneira voluntária.

amplo. Assim, para tal desiderato, sugerimos trabalhar com o conceito mais amplo de *mandonismo*, que, segundo José Murilo de Carvalho

Refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão (...) é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico (...) exerce sobre a população domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e a sociedade política. (1997, p.02)

O argumento sustentado neste artigo será desenvolvido nas seções subseqüentes. Na próxima seção apresentaremos, de forma sucinta, a forma como a pesquisa que originou tal trabalho foi organizada. Na terceira seção, apresentaremos os dados da pesquisa no intuito de mostrar, empiricamente, como os municípios baianos estudados têm se comportando contemporaneamente. Por fim, na última parte do artigo, ofereceremos algumas conclusões sobre as mudanças processadas no estado que têm levado à ampliação do escopo democrático. Movimento este que, no mínimo, tem contribuído para a diminuição do poder das *oligarquias* e dos *mandões* que teimavam em frear os rumos contemporâneos da democracia no estado.

## 2. A Pesquisa

A pesquisa “Participação e Distribuição nas Políticas Públicas do Nordeste” ofereceu a base para a discussão proposta neste artigo. Portanto, antes de prosseguir na discussão, cabe mencionar um pouco deste trabalho de investigação. Primeiramente, é importante ressaltar que tal trabalho adotou dois critérios principais para escolher os municípios que fariam parte da amostra da pesquisa, a saber: critério populacional, municípios com mais de 100.000 habitantes (IBGE, 2000); e critério da diversidade interna, pois, como medida de controle, procuramos manter certa contemplação de estoques de bens públicos diferenciados<sup>5</sup>.

Assim, embora tenhamos encontrado 12 municípios com população superior a 100.000 habitantes, seguindo os dois critérios de composição da amostra, selecionamos nove

---

<sup>5</sup> Chamamos de estoques de bens públicos o que o município vem acumulando de serviços de infraestrutura, educação, saúde, assistência social, etc. Ou seja, a quantidade e qualidade de serviços públicos oferecidos pela prefeitura à população de cada local. Detalhes sobre a metodologia utilizada na pesquisa, consultar o apêndice metodológico.

municípios para fazer parte da amostra, a saber: Alagoinhas, Ilhéus, Itabuna, Jequié, Juazeiro, Lauro de Freitas, Salvador, Teixeira de Freitas e Vitória da Conquista. O mapa abaixo mostra a localização aproximada destes locais no estado da Bahia.

### Mapa 1

Municípios Seleccionados no Estado da Bahia



Fonte: Pesquisa Participação e Distribuição nas Políticas Públicas, 2007.

O instrumento de coleta dos dados, meio através do qual buscamos apreender os dados municipais, desenvolveu uma primeira parte mais qualitativa, onde os aspectos históricos, econômicos, sociais, políticos e a organização territorial do município foram privilegiados. Através das informações coletadas nessa primeira parte do instrumento, observamos os diferentes contextos institucionais e políticos de cada local que compôs a amostra da pesquisa.

Sabemos que os papéis das instituições participativas variam conforme o contexto, inclusive dentro de um mesmo estado. Estas variações devem ser levadas em conta, sobretudo, quando nos propomos a analisar as transformações pelas quais as

instituições políticas e sociais estão passando. No caso da Bahia, que vive um processo de transição que, no campo das instituições tradicionais da política, pode ser observado, principalmente, a partir de 2001<sup>6</sup>, a observância dos aspectos qualitativos, ou seja, aqueles que não são expressos por números, mas que já estão surgindo nas práticas e discurso das pessoas, é de extrema relevância.

A segunda parte, com teor mais quantitativo, buscou dados sobre associativismo, estrutura administrativa e financeira, indicadores dos estoques de bens públicos e informações sobre o número das instituições participativas de cada local. Estes dados serviram tanto para as análises comparativas, desenvolvidas em outros capítulos deste livro, quando para uma incursão mais detalhada sobre os impactos dos processos analisados em cada município.

Vejam, nas seções subseqüentes deste trabalho, o que os dados da pesquisa sobre a participação social na Bahia trazem de novo para as discussões sobre as mudanças políticas que estão sendo processadas no bojo de um movimento mais amplo que pode ser observado em todo o Brasil contemporâneo.

### **3. Arranjos Participativos e Sociedade Civil na Bahia**

Partindo de outras pesquisas no campo das inovações democráticas processadas no Brasil (ver, principalmente, Avritzer & Navarro, 2003), desenvolvemos duas hipóteses que visam a possibilitar uma visão comparada da pesquisa na Bahia com o restante do país, principalmente em relação às regiões Sul e Sudeste. Ademais, partindo da premissa de que o próprio processo de mudança do perfil dos padrões de exercício da democracia depende de um nível de maturidade das instituições tradicionais da política, acrescentamos uma terceira hipótese que foi testada para os municípios baianos.

---

<sup>6</sup> Em 2001, após 40 anos de subjugação, uma das personalidades políticas mais próximas à ACM Benito Gama, que saiu do PFL e foi para o PMDB, abriu caminho pra um processo que levou a mudança de legenda de vários aliados históricos do senador mão-de-ferro. Neste mesmo ano, o bloco dos anti-carlistas chegou a representar 30% da Assembléia do Estado da Bahia. Este aumento fez com que ACM, utilizando-se dos meios ilícitos de retalhação, fez com que os opositores não pudessem ocupar cadeira na mesa diretora da Assembléia. Tal atitude injeitou um manifesto não observado anteriormente, os deputados passaram 11 dias acampados na Assembléia, organizando “apitaços” e outras manifestações em prol do que Waldir Pires, então deputado do PT, chamou de “reequilíbrio das forças políticas” na Bahia.

1. Cidades que foram administradas gestões (partidos políticos) mais progressistas tendem a possuir um maior número de instituições participativas;
2. Quanto maior a densidade associativa, ou vida associativa, maior o número de instituições participativas.
3. Cidades menores e mais recentes (conforme data de emancipação / criação) tendem a apresentar menores taxas de densidade associativa, bem como menos instituições participativas .

Nos três sub-tópicos subseqüentes analisaremos estas hipóteses à luz dos dados da pesquisa “Participação e Distribuição nas Políticas Públicas do Nordeste”.

### **3.1. Gestões Municipais**

Quando analisamos as informações sobre o período de criação de conselhos na Bahia, observamos que a grande maioria foi criada antes do ano 2000 (vide Quadro 1). Fato que, primeiramente, é explicado pelas diretrizes nacionais que, a partir da Carta Constitucional de 1988, impulsionou um movimento crescente nesta direção (Gohn, 2001; Cunha, 2004; Faria, 2007). Porém, salvaguardando a importância deste primeiro ponto, o que devemos observar para os objetivos deste trabalho é pensar nas variações municipais, dentro do próprio estado, pois este fato poderia ajudar a averiguar as hipóteses levantadas na pesquisa.

### Quadro 1

#### Período de Criação dos Conselhos e Total de Conselhos Existentes por Município até 2004

Município	Até 2000	2001-2004	Total
Alagoinhas	10	14	24
Salvador	22	1	23
Vitória da Conquista	18	2	20
Itabuna	15	4	19
Ilhéus	16	1	17
Jequié	6	6	12
Juazeiro	8	3	11
Lauro de Freitas <sup>7</sup>	-	-	10
Teixeira de Freitas	3	1	4

Fonte: Pesquisa Participação e Distribuição nas Políticas Públicas, 2007.

Separando os municípios do quadro supracitado em pares, os dois com menor número de conselhos e os dois com maior número, fora a capital, podemos apresentar algumas conclusões preliminares importantes. Primeiramente procedemos a uma análise que leva em conta os partidos que estavam à frente das gestões municipais no período delimitado. Teixeira de Freitas, com 4 conselhos municipais criados até 2004, e Lauro de Freitas com 10 conselhos municipais, estão no bloco dos municípios pesquisados onde observamos a predominância de coligações à frente das gestões municipais mais ligados à tendências de direita e centro-direita.

No caso de Teixeira de Freitas, o PMDB governou a cidade de 1993 até 1996 e o PFL, coligado com o PL, esteve à frente da prefeitura de 1997 até 2004. Estes dois partidos eram a expressão pública da polarização existente entre duas famílias da cidade. Portanto, além destes partidos encarnarem, na localidade, um espírito conservador, essa situação também revela formas oligárquicas ainda fortemente presentes em algumas regiões do estado.

---

<sup>7</sup> Não foi possível coletar os documentos com as datas de criação dos conselhos.

O PMDB é um partido que poderia, devido, principalmente, aos acontecimentos na Assembléia Legislativa do Estado da Bahia em 2001 (ver nota 5), ser considerado um partido de centro-esquerda. Porém, problematizando esta tendência, o que tal evento colocou, devido à própria mudança de legenda de pessoas até então ligadas ao PFL para o PMDB, é que o partido seria uma espécie de refúgio da extrema direita descontente e desconfiada com os rumos que o *carlismo* vinha tomando. Logo, o que em princípio poderia ser tomado como um partido mais à esquerda, dentro do espectro político baiano, acabou sendo negado pelas práticas dos atores políticos. O que marcou, portanto, as administrações públicas do município de Teixeira de Freitas nos últimos anos foi a presença de partidos não muito afeitos à gestão participativa das políticas públicas.

Evento muito semelhante pode ser observado em Lauro de Freitas. A cidade foi liderada durante 16 anos pelo mesmo grupo político, encabeçado por João Leão (PL) e Roberto Muniz (PP). Os dois políticos colocavam os seus sucessores à frente da prefeitura. O PSDB começou um processo de mudança na gestão municipal ao ganhar as eleições em 2000. Porém, efetivamente, só na última gestão, com a vitória do PT, que ocorreu uma efetiva quebra na alternância de quem deveria gerir o município.

Transitando do ponto mais baixo do quadro 1 até seu topo, temos uma variação do número de conselhos muito expressiva. Alagoinhas, que está no topo da lista com 24 conselhos municipais criados até 2004, possui aproximadamente 5 vezes mais conselhos do que Teixeira de Freitas. Para averiguar as hipóteses defendidas neste trabalho é importantíssimo que examinemos com mais vagar o caso de Alagoinhas.

O município, que se encontra na Região Metropolitana de Salvador, foi governado de 1989 até 2000 pelo PFL e PL<sup>8</sup>. Neste período, de acordo com os dados do quadro 1, foram criados 10 conselhos municipais. A partir de 2000, com a chegada do PT à prefeitura, o número de conselhos mais do que duplicou. Inclusive, este foi o único município que conseguiu aumentar tão expressivamente o número de conselhos

---

<sup>8</sup> Cidade, depois das mudanças processadas na prefeitura, que ficou marcada pela forte oposição ao “Carlismo” na região metropolitana. A partir de 2001, a agenda política preponderante passou a ser a estabelecida pela aliança centro-esquerda. A gestão do PL (1997-2000) foi considerada abaixo da média, fato que ajudou a eleição do candidato do PT no ano 2000. A partir de 2001 a importância dada à questão da transparência, diálogo e participação popular entrou efetivamente na agenda do município.

posteriormente ao ano 2000. Não estamos trabalhando neste artigo com questões relacionadas ao funcionamento destas instituições, estamos analisando somente a predisposição governamental em abrir espaço para a interlocução com a sociedade civil. E, neste aspecto, é inegável a importância que partidos com tendência mais progressistas apresentam em relação aos de extrema-direita.

O caso de Vitória da Conquista, embora seja *sui generis* em aspectos essenciais, pode ser analisado dentro do mesmo prisma que Alagoinhas. De 1989 até 1996, gestão do PMDB, foram criados 11 conselhos municipais na cidade. De 1997 até 2004, com uma ampla coligação de esquerda à frente da prefeitura, encabeçada pelo PT e pelo PCdoB, foram criados os outros 09 conselhos municipais na cidade. Porém, o que é essencial destacar nesta trajetória é que, embora grande parte das instituições participativas tenha sido criada na gestão do PMDB, de 1989 até 1996, ao observarmos mais atentamente os dados qualitativos sobre o contexto político da cidade, vemos que destas 11 instituições criadas durante todo período, 08 foram criadas até 1992. Até aquele ano, o partido apresentava uma trajetória local independente, marcado pela oposição forte às diretrizes apontadas pelo “*Palácio da Ondina*”, demonstrando claramente o lado à esquerda que o PMDB durante um bom tempo assumiu no estado da Bahia. A partir da sua segunda gestão, o prefeito se aproxima do ACM, mudando a trajetória que tinha marcado o primeiro mandato, porém o ônus que tal tentativa de aproximação acarretou foi muito alto, o partido perde prestígio na cidade, abrindo uma brecha para a chegada da coligação de esquerda à prefeitura em 1996.

Os exemplos dos quatro municípios analisados acima dão provas de que as observações sobre as diretrizes partidárias, relacionadas ou à ideologia do partido ou à alguma espécie de mimetismo institucional, tem se aplicado, sem restrições, ao caso baiano. Não é objeto deste trabalho fazer qualquer espécie de ode aos partidos de esquerda que estão preocupados com a ampliação de arenas participativas, o foco é analisar o que está condicionando o processo de criação destes espaços. Os números sobre criação de conselhos são marcas inegáveis dessa tendência. Relacionando esta constatação com o foco mais amplo buscado neste trabalho, a Bahia não representa uma tendência à parte, com regras de funcionamento encontradas unicamente no próprio estado. Embora as dificuldades possam ser maiores, devido aos entraves colocados pelo carlismo e outras

tendências oligárquicas, as mudanças nas instituições têm seguido um movimento semelhante ao do resto do país.

### 3.2. Vida Associativa Municipal<sup>9</sup>

Outro aspecto importantíssimo que deve ser analisado para pensar no surgimento e disseminação de instituições participativas é a presença de organizações da sociedade civil que demandariam estes novos espaços ou ofereceriam bases mais sólidas para sua sustentação, no caso das que já foram criadas. A organização da sociedade civil, mesmo que não impulse a criação de fóruns participativos (Cortês, 2005), é um mecanismo capaz de garantir o bom funcionamento das instituições.

#### *Ranking das cidades*

**Quadro 2**

Nº de Conselhos por Município

Municípios	Número de Conselhos
Alagoinhas	24
Salvador	23
Vitória da Conquista	20
Itabuna	19
Ilhéus	17
Jequié	12
Juazeiro	11
Lauro de Freitas	10
Teixeira de Freitas	04

**Quadro 3**

Nº de Entidades por 1000/habitantes

Municípios	Densidade Associativa
Salvador	2,36
Juazeiro	1,09
Jequié	0,97
Ilhéus	0,88
Teixeira de Freitas	0,88
Lauro de Freitas	0,64
Alagoinhas	0,62
Vitória da Conquista	0,56
Itabuna	0,53

Fonte: Pesquisa Participação e Distribuição nas Políticas Públicas, 2007.

<sup>9</sup> Os dados da pesquisa referem-se à densidade associativa municipal, porém, como estamos trabalhando dentro de uma perspectiva que admite a importância do dado quantitativo, mas vai além da informação sobre o número de entidades, procuramos uma nomenclatura que fosse capaz de abarcar este sentido mais amplo.

Sobre este ponto, primeiramente, o que podemos aferir é que o número de associações existentes na cidade, trabalhado de forma isolada, não é uma boa variável para explicar a emergência dos Conselhos. Os quadros 2 e 3 mostram, claramente, que não existe uma correspondência direta entre os dois pontos. Podemos levantar, pelo menos, três hipóteses explicativas para refletir mais profundamente esta questão.

Uma primeira hipótese diz respeito à orientação das entidades. De acordo com Avritzer (2007), na introdução deste livro, o associativismo étnico na Bahia, principalmente em Salvador, é mais marcante do que o associativismo relacionado às de políticas públicas com tendências universalistas (saúde, educação, etc.). Uma outra hipótese que pode ser levantada, que está intimamente relacionado com a primeira, seria sobre os motivos pelos quais as entidades foram criadas. Se a entidade foi criada com objetivos mais corporativistas (Boschi, 1999), sua inserção nos espaços públicos se dará somente nos momentos onde e quando os interesses do grupo estão em jogo, limitando, assim, os espaços onde seria interessante que o grupo participasse. A terceira hipótese que trago para a discussão, diz respeito a uma característica mais externa às entidades, que estaria relacionada com as formas de negociação tradicionalmente estabelecidas onde elas se inserem. Como levantamos no princípio deste artigo, as forças tradicionais fortemente presentes na política baiana, criaram constrangimentos para a disseminação de um associativismo reivindicativo, questionador do *status quo*<sup>10</sup>. O fato de Antônio Carlos Magalhães ter conseguido sua projeção nacional e sustentação local durante o período militar deve ter criado condições propícias para que ele, através de sua forma de exercício político, aprendesse bem como controlar as associações habilitadas e impedir a disseminação dos tipos não bem quistos.

---

<sup>10</sup> Talvez, no caso em questão, a expressão ideal seria "*statu quo ante bellum*" (estado atual antes da guerra), pois os acontecimentos políticos recentes da Bahia deram provas de que mesmo com tanta repressão, alguns autores chegaram a falar de uma ditadura na Bahia, foi possível que novas bases para a negociação política surgissem debaixo nas falhas do sistema instaurado. Em 2001, a deputada Alice Portual do PCdoB declarou à revista IstoÉ que "A Bahia vive uma ditadura à parte neste país. A democracia não chegou aqui ainda" (IstoÉ, 2001).

#### Quadro 4

#### Detalhamento do Associativismo por Município

#### Valor Bruto e Densidade Associativa (Nº de Entidades por 1000/hab.)

Cidade	Entidades Comunitárias		Entidades Ligadas à Saúde		Entidades Lig. Crian/Adolesc		Entidades Religiosas		Outras		Total	
Salvador	712	0,27	11 5	0,04	116	0,04	456	0,17	5900	2,210	7299	2,37
Jequié	122	0,60	13	0,06	17	0,08	20	1,10	26	0,17	198	1,33
Ihéus	93	0,42	4	0,02	36	0,16	16	0,07	46	0,21	195	0,88
Juazeiro	148	0,73	2	0,01	168	0,82	2	0,01	64	0,31	222	1,09
Vitória da Conquista	79	0,28	7	0,02	41	0,14	7	0,02	28	0,1	162	0,57
Itabuna	62	0,30	16	0,08	20	0,10	14	0,07	-*	0	112	0,55
Teixeira de Freitas	53	0,44	4	0,03	4	0,3	5	0,04	35	0,29	101	0,83
Lauro de Freitas	26	0,18	0	0	2	0,01	11	0,08	52	0,37	91	0,64
Alagoinhas	45	0,33	4	0,03	2	0,01	4	0,03	32	0,23	87	0,63

Fonte: Pesquisa Participação e Distribuição nas Políticas Públicas, 2007.

O quadro acima (Quadro 4) nos ajuda a compreender um pouco melhor a complexidade do tema da organização da sociedade civil na Bahia. Trabalhamos com dados referentes ao número de associações comunitárias, ligadas à questão da saúde, criança e adolescente, entidades religiosas, além de contabilizamos todas as demais existentes no município. Essa divisão visou a abarcar tanto entidades que estavam ligadas diretamente às políticas setoriais que estamos estudando, quanto às organizações mais tradicionalmente estabelecidas.

O número absoluto de entidades civis voluntárias em Salvador é muito acima da média encontrada nos outros municípios baianos, a densidade associativa (nº. de entidades/mil habitantes) também é expressivamente maior neste município do que a média observada nos demais. Ademais, no total das entidades, na cidade de Salvador existem 2,37 entidades por mil habitantes enquanto a média dos outros municípios pesquisados é de

\* Não conseguimos os dados quantitativos sobre outras entidades para o município de Itabuna, embora saibamos que elas existem também nesta cidade.

0,81. Porém, o que é interessante ressaltar neste dado é que o salto quantitativo que Salvador dá em relação aos outros municípios é observado, principalmente, no número de entidades religiosas. Quando analisamos os outros tipos de entidades, observamos que a média soteropolitana é bem semelhante às medidas dos outros municípios. Inclusive, quando nos detemos somente à densidade associativa das associações comunitárias podemos notar que Salvador fica em penúltimo lugar, ganhando, somente de Lauro de Freitas.

Assim, uma das primeiras conclusões que podemos abstrair do Quadro 4 que contém o detalhamento do associativismo na Bahia é que a orientação das entidades, principalmente, se elas estão voltadas ou não para áreas que tangem as políticas públicas, tem um forte impacto ao medirmos sua relação com a criação de instituições participativas associativas. Era esperado que Salvador, por ser a capital do estado e alta densidade associativa, fosse a cidade da Bahia com um maior número de conselhos. Porém, tal fato não pôde ser constatado, sendo Alagoinhas o município, dentre os pesquisados, que ocupa esta posição no ranking. Provavelmente, o que explica tal fenômeno seriam, além do tipo de associativismo experimentado em cada cidade, as tendências partidárias que estiveram à frente da prefeitura municipal em cada localidade. Ou, mais provavelmente, uma junção dos dois fatores. Pois, para além de uma análise fragmentada entre, de um lado, a vida cívica municipal e, de outro, a orientação dos partidos que estiveram à frente das gestões municipais, sugerimos pensar na importância da ação sinérgica dos dois atores para analisar os casos de disseminação e criação de instituições participativas.

Peter Evans (2003), na tentativa de trazer novos elementos para a divisão que Putman (1993) faz entre regiões participativas e regiões não-participativas, trouxe para a discussão a questão da sinergia entre atores políticos e atores da sociedade civil. Para Evans, a ação conjunta dos dois atores poderia representar um avanço que aumentaria a eficiência governamental. Embora os dados da pesquisa apresentados até então tendam a mostrar que tal argumento se aplique a quase todos os municípios pesquisados, a discussão a seguir do exemplo de Jequié mostra como a questão da *sinergia* é um caminho viável para refletir sobre a complexa teia que liga sociedade civil e atores estatais rumo à disseminação de instituições participativas.

A disputa política em Jequié foi marcada, até final dos anos 90, pela alternância de poder entre duas famílias tradicionais da cidade, a família *Lomanto* (PMDB) e a *Borges* (PFL). De 89 até 96, quem governou a cidade foi o PMDB; em 1966, o ex-prefeito Roberto Britto, então PFL, ganhou as eleições, ficando à frente da prefeitura até 2004. Porém, no seu segundo mandato, ele muda de legenda e passa a pertencer ao PP. Esse fato ocorreu porque o ex-prefeito tentou dar um basta na tradicional disputa que até então tinha marcado a cidade. Nas eleições de 2004, o atual prefeito Reinaldo Pinheiro (PP) foi eleito. A coligação que o elegeu era composta ainda pelo PC do B (partido da vice-prefeita), PTN, PST, PPS, PRONA e PSL. Um dos fatos marcantes que merece ser destacado nesta trajetória política recente de Jequié é que, nas últimas eleições municipais (2004), o PT, embora não tenha ganhado as eleições, superou o PFL, fato este que nunca havia ocorrido na cidade. Tal fenômeno pode ser um indicativo de que, em Jequié, as formas tradicionalmente estabelecidas de “fazer política”, realmente, tenham perdido espaço. Outro indicativo, que diz respeito diretamente à organização da sociedade civil, foi a criação, a partir de 2000, de assembléias locais de deliberação de políticas públicas. O processo participativo ocorria através de reuniões semanais nas associações de moradores existentes nos diversos bairros das cidades para deliberar sobre as políticas que deveriam ser executadas na região. Os secretários do município também participavam destas reuniões e assumiam o compromisso, *in loco*, de priorizar as demandas que surgiam nestas discussões.

Ou seja, o que tal breve estudo de caso pretende demonstrar é que até o momento onde os entraves das oligarquias tradicionais e/ou a adoção de uma visão da sociedade civil como sendo algo que deve ser controlado pelo estado, não participando ativamente dele, impedia que os dois atores atuassem em conjunto. O perigo que Evans (2003) advertiu, ao colocar que a sinergia pode fracassar onde não exista um forte envolvimento das instituições políticas – atores estatais – nestas áreas abertas de aproximação com a sociedade civil parece não estar se aplicando ao caso de Jequié. Pois, os Quadros 1 e 3 deste artigo (páginas, 07 e 11, respectivamente), mostram que, primeiro, o número de conselhos municipais em Jequié dobrou entre 2000 e 2004, e, segundo, que a densidade associativa de Jequié é uma das maiores dos municípios baianos pesquisados. Ocorrências que só foram possíveis a partir do momento onde percebemos a tentativa do governo local em agir de forma sinérgica com as entidades da sociedade civil.

### 3.3. Maturidade das Instituições Políticas

Quanto à hipótese levantada sobre a relação positiva entre o tempo de existência do município e o número de instituições participativas criadas, podemos dizer que, como este fator incide sobre a maturidade das instituições políticas do município, ele tende a pesar, sobremaneira, sobre o número de instituições criadas. Para o caso dos municípios da Bahia que fizeram parte da pesquisa tal relação é verdadeira. Tal relação também é perceptível se analisamos a densidade associativa do município. Tomar parte da “coisa pública” e envolver-se voluntariamente com ela, muito provavelmente, parte de sentimento prévio de pertencimento a um lugar digno desta entrega.

#### Quadro 5

##### Relação entre idade do município, Instituições Participativas e Nº de Conselhos

Cidade	Idade (2000)	População (2000)	Nº Conselhos	Densidade Associativa
Teixeira de Freitas	15	107.486	4	0,83
Lauro de Freitas	38	113.543	10	0,64
Juazeiro	194	203.261	11	1,09
Jequié	90	147.202	12	1,33
Itabuna	94	196.675	19	0,55
Vitória da Conquista	109	262.494	20	0,57
Alagoinhas	147	130.095	24	0,63
Ilhéus	447	222.127	17	0,88
Salvador	451	2.443.107	23	2,37

Fonte: Pesquisa Participação e Distribuição nas Políticas Públicas, 2007.

As duas cidades mais novas que compuseram a amostra da pesquisa eram distritos de outras cidades até recentemente, Lauro de Freitas conquistou sua autonomia em relação à Salvador e Teixeira de Freitas se desmembrou de Alcobaça. Embora seja complicado estabelecer uma relação direta entre o tempo de autonomia do município e o número de associações e instituições participativas desenvolvidas no local, os dados demonstram que existe uma aparente correlação entre eles. O que não quer dizer que uma característica tão descritiva quanto essa venha a condicionar a amplitude da democracia no local.

O município mais recentemente emancipado da amostra, Teixeira de Freitas, manteve-se como o primeiro colocado em todos os itens mostrados na Quadro 5, é a cidade com a menor população, o menor número de conselhos e a menor densidade associativa. Lauro de Freitas, segundo município mais novo da amostra, só saiu desta posição na coluna com os dados sobre “densidade associativa”, quando passa a ocupar a 5ª posição no quadro.

Assim, salvaguardando os perigos que tal análise poderia induzir<sup>11</sup>, somos levados a refletir sobre o impacto que a variável “idade do município” pode ter sobre a maturidade e possibilidades de ampliação do escopo das instituições democráticas encontradas. Tal relação é nitidamente perceptível para os municípios cuja criação é mais recente, o mesmo não podendo ser dito para os municípios mais antigos, fato que não coloca entraves para a averiguação da hipótese levantada, outrossim, faz com que ela seja mais refinada. Pois, agora, de posse dos dados da pesquisa, podemos concluir que nos municípios mais recentes a probabilidade de encontrarmos um maior número de instituições participativas e uma forte densidade associativa é menor do que nos municípios mais antigos. Porém, o raciocínio inverso não pode operar da mesma forma, não podemos dizer que quanto mais velho o município, maior é o número de instituições participativas encontradas. Tal explicação, como analisamos nas outras hipóteses do trabalho, é multicausal, não podendo ser simplificada por esta fórmula.

#### **4. À Guisa de Conclusão**

Ao sintetizar os achados apresentados a partir da discussão das três hipóteses que nortearam a pesquisa, podemos dizer que o estado da Bahia vem experimentando os mesmos processos de ampliação democrática encontrados em outras localidades brasileiras. Os entraves causados pelo exercício anti-democrático experimentando por algumas lideranças partidárias importantes no estado, o que conseguiram, no máximo, foi retardar este processo, não freá-lo. A experiência bem-sucedida da gestão

---

<sup>11</sup> Uma análise mais inocente deste ponto poderia induzir a um estado de inércia institucional, pois estamos trabalhando com uma variável estrutural, não cambiante, que seria a data de fundação ou emancipação de determinado lugar. O que tal hipótese quer sugerir é apenas que as transformações políticas ensejadas pela Constituição de 1988 poderiam ter um impacto maior nos municípios onde as instituições políticas já estivessem se maturando há mais tempo. E que, embora não possamos dizer nada além disso, esta é uma variável para pensarmos na questão da criação de conselhos municipais no Brasil.

participativa implementada em Vitória da Conquista nos oferece um exemplo claro de como tal processo de estreitamento da relação entre o governo e a sociedade civil pode gerar resultados positivos tanto para os gestores das políticas públicas, quanto para aqueles que são público-alvo da mesma.

De posse da discussão desenvolvida até aqui, podemos chegar a, basicamente, três grandes blocos conclusivos sobre as transformações processadas na Bahia: um primeiro relacionado à diminuição do poder das oligarquias locais; o segundo refere-se à forte presença de um discurso *anti-carlista* em quase todos os municípios da amostra; e, por fim, uma discussão sobre os achados que nos levam a crer que houve um aumento significativo da importância dada à transparência política e ao controle social nos municípios. Todos os três blocos estão imbricados, a separação tem teor apenas analítico, uma vez que no mundo empírico elas estão completamente inseparáveis.

Sobre o primeiro bloco, podemos dizer que, principalmente nos municípios de Jequié, Ilhéus, Teixeira de Freitas e Lauro de Freitas, foram relatadas experiências recentes de desmembramento das forças oligárquicas tradicionalmente estabelecidas. A partir, sobretudo, do ano 2000, com o crescimento das forças de esquerda no estado e o desgaste do *mandonismo carlista*, essas mudanças começaram a ser processadas. O fato mais importante que tal quebra no ciclo tradicional representa são as possibilidades de ampliação do escopo democrático que surgem a partir destas transformações. A diminuição das forças das oligarquias, por si só, poderia representar apenas a mudança de cena dentro de um roteiro inalterado. Mas, o que os exemplos discutidos tenderam a mostrar é que, para além do desgaste das forças oligárquicas, observamos um adensamento do discurso e das práticas políticas que podem levar o estado a preencher um novo papel no cenário político nacional.

Em relação ao segundo bloco, podemos dizer que em quase todos os municípios da amostra presenciamos um forte discurso *anti-carlista*. A única exceção a tal posicionamento foi, ao contrário do que a tradição política da cidade coloca, Itabuna. O atual prefeito, Fernando Gomes (PFL), adotou uma política de aproximação com as lideranças próximas ligadas ao ACM, adotando como discurso público que a cidade estava perdendo muito sendo um nicho de oposição no estado da Bahia. Pelo menos no

plano discursivo, todas as outras lideranças públicas locais entrevistadas relataram não concordar e não participar de conchavos com o senador Antônio Carlos Magalhães.

Ao atribuir importância central a esta mudança de discurso, embora pudéssemos ser criticados por aqueles que percebem que uma alteração no discurso não diz nada sobre uma mudança efetiva de comportamento, estamos compartilhando a crença de que

“Objetos de discurso (...) necessitam, como quaisquer outros atos discursivos, de um *‘taken-for-granted’* campo compartilhado de práticas significativas para instalarem-se legitimamente. Tal contexto é marcado pelo sistema de relações diretas entre grupos – que se constituem socialmente – coexistentes” (Pinho, 1998: 02)

O contexto ao qual estamos nos referindo, mostra que, por exemplo, mesmo com o controle absurdo que ACM exercia sobre a mídia, a partir, principalmente, de 2001, várias denúncias que davam provas das ações arbitrárias do senador afloraram de forma abrupta na mídia local e nacional. Naquele ano observou-se pela primeira vez uma investigação contra pessoas próximas à ACM<sup>12</sup>. Portanto, práticas e discursos sociais têm dado prova que tradicionalismo da política *carlista* está perdendo espaço para forças de oposição que estavam sendo forjadas dentro do próprio Estado.

As experiências relatadas, principalmente por lideranças da sociedade civil, demonstraram o que a questão do *accountability* está sendo priorizada tanto pelas lideranças públicas que estão chegando ao poder atualmente, quanto pela sociedade baiana. Novamente, o caso dos municípios que até recentemente eram marcados pela forte presença de oligarquias locais, como Jequié, Lauro de Freitas e Teixeira de Freitas constituem os exemplos mais marcantes de tal transição. Quanto maior a dificuldade a ser superada, maior tende a ser o reconhecimento da superação do obstáculo.

A pesquisa demonstrou que, no campo das orientações políticas, a Bahia está passando por um processo de reavaliação efetiva dos pressupostos relacionados ao *mandonismo carlista* e ao *oligarquismo*. As formas tradicionalmente estabelecidas de negociação

---

<sup>12</sup> Sérgio Moysés, namorado da filha do senador, Tereza Mata Pires, foi acusado ter enriquecido ilicitamente durante os anos que foi secretário da administração do Estado. O pedido de CPI partiu dos deputados de oposição Alice Portual (PCdoB) e Nelson Pellegrino (PT), que, com o enfraquecimento do PFL, vislumbraram uma brecha para o pedido desta CPI e a possibilidade de re-abertura de outras denúncias contra ACM que estavam engavetadas.

pública são pressionadas por forças que demandam por uma mudança neste quadro. Como qualquer outro momento de transição, sabemos que várias possibilidades ficam abertas. Avritzer, ao falar sobre o processo de redemocratização na América Latina, coloca que tal momento foi marcado pela “(...) disputa entre atores políticos democráticos e atores políticos tradicionais acerca da cultura política que irá prevalecer no interior de uma sociedade com instituições democráticas” (1996, p.130). Embora os momentos históricos sejam distintos, principalmente em termos de amplitude e matrizes culturais em disputa, a citação acima, de forma adequada, cabe ao caso da Bahia, pois enxergamos que duas opções estão claramente abertas: ou o impacto que o *mandonismo carlista*, aliado às alianças oligárquicas, perde completamente seu poder de influência, ou as experiências de ampliação democrática e participação política, já vivenciadas nas localidades analisadas pela pesquisa, não serão desenvolvidas em sua amplitude. Forças tão díspares não podem sobreviver saudavelmente em um mesmo ambiente.

## Referências Bibliográficas

AVRITZER, Leonaro. Introdução a esse volume. 2007.

\_\_\_\_\_. A Moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Editora Perspectiva. 1996

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. A Inovação Democrática no Brasil. São Paulo, Cortez. 2003.

BOSCHI, Renato Raul. Decentralization, clientelism, and social capital in urban governing: comparing Belo Horizonte and Salvador. *Dados.*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng=pt&nrm=iso)> Acesso em: 10 Jan 2007. Pré-publicação. doi: 10.1590/S0011-52581999000400002

CASTRO SANTOS, Luiz A. As Origens da Reforma Sanitária e da Modernização Conservadora na Bahia Durante a Primeira República. In *Dados*, vol. 41, n. 3. Rio de Janeiro, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *Dados.*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

COMPARATO, Fábio Konder; COUTINHO, Carlos Nelson; OLIVEIRA, Francisco de. Como pensar?. *Lua Nova.*, São Paulo, n. 54, 2001. Disponível em:  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452001000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452001000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 Jan 2007. Pré-publicação. doi: 10.1590/S0102-64452001000100005

CÔRTEZ, Soraya. Fóruns Participativos e Governança: uma sistematização das contribuições da literaturas. In.: LUBAMBO, K.; COÊLHO, D. B.; MELO, M. A. (orgs.) *Desenho Institucional e Participação Política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes. 2005.

CUNHA, Eleonora Schettini M. Aprofundando a democracia: o potencial dos conselhos de políticas e orçamentos participativos. Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

DANTAS NETO, Paulo Fábio. "Surf" nas Ondas do Tempo: do carlismo histórico ao carlismo pós-carlista. In *Caderno CRH*, n. 39, p. 213-255, jul./dez. 2003.

EVANS, Peter. State-Society Synergy: government action and social capital in development. *Seção especial do World Development*, 24 (6) <June>, 1996.

EVANS, Peter. Além da "Monocultura Institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias.*, Porto Alegre, n. 9, 2003. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-)

45222003000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 Jan 2007. Pré-publicação.  
doi: 10.1590/S1517-45222003000100003

IBGE, 2000. Censo Demográfico Brasileiro.

IstoÉ Online. Abaixo a ditadura. 23/05/2001.

<[http://www.terra.com.br/istoe/1651/brasil/1651\\_abaixo\\_ditadura2.htm](http://www.terra.com.br/istoe/1651/brasil/1651_abaixo_ditadura2.htm)> Acesso em: 24 Jan 2007.

IstoÉ Online. Rei Morto, Reino Dividido. 06/12/2000.

<[http://www.terra.com.br/istoe/1627/politica/1627\\_rei\\_morto\\_reino\\_dividino.htm](http://www.terra.com.br/istoe/1627/politica/1627_rei_morto_reino_dividino.htm)>  
Acesso em: 24 Jan 2007.

IstoÉ Online. ... E o Reino em Ruínas. 21/02/2001.

<[http://www.terra.com.br/istoe/1638/politica/1638\\_reino\\_ruinas.htm](http://www.terra.com.br/istoe/1638/politica/1638_reino_ruinas.htm)> Acesso em: 24 Jan 2007.

IVO, Anete Brito Leal. Metamorfose da Questão Democrática: governabilidade e pobreza. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Colección Becas CLACSO-ASDI, 2001.

FARIA, Cláudia. Capítulo XX desse volume.

FREYRE, Gilberto. Casa-Grande & Senzala. 39º ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2001.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto. Rio de Janeiro, Forense. 1948.

MENEZES, Rogério. Nacional: Deus é o diabo na terra do Sol. Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal>> Acesso em: 24 Jan 2007.

OLIVEIRA, Francisco. *Adeus às Oligarquias?*. Revista Teoria e Debate, n. 52, Dezembro de 2007. Disponível em:

<<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=1858>>. Acesso em: 24 Jan 2007.

PINHO, Osmundo S. de Araujo. A Bahia no Fundamental: Notas para uma Interpretação do Discurso Ideológico da Baianidade. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, volume 13, nº. 36, 1998, pp. 109-120.

SOUZA, Celina. A Nova Gestão Pública. In Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães. Gestão Pública: Desafios e Perspectivas. 2001 (????)

# **PARTICIPAÇÃO, ATORES POLÍTICOS E TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL NO CEARÁ**

**Erle Mesquita**<sup>13</sup>

## **1. Introdução**

A estrutura do poder local no Ceará possuiu uma peculiaridade se comparada a outros estados da região Nordeste do país. Diferentemente da Bahia e de Pernambuco, por exemplo, a formação econômica, política e social das culturas da pecuária extensiva e da indústria da seca fomentadas no Ceará não viabilizou a formação de oligarquias fortes, como as remanescentes dos latifúndios do cacau e da cana-de-açúcar presentes nesses estados. Essa estrutura de formação do semi-árido cearense dificultou as iniciativas de organização de sociabilidade política no estado, tanto em formas verticais como nas horizontais. Dessa forma, pensar fenômenos como o clientelismo, mesmo o mais rasteiro, tem sido uma tarefa difícil em algumas regiões do Ceará: dado que nos períodos de seca até os donos das terras saem, como podem estes assegurar votos?

Essa fragilidade da estrutura do poder local favoreceu a alternância das forças políticas, o que inviabilizou a longa permanência de um grupo político à frente do governo estadual. Observa-se, por exemplo, que o revezamento entre o Partido Social Democrático – PSD e a União Democrática Nacional – UDN era a regra entre 1937 e 1964. Essa alternância das forças políticas foi verificada até mesmo no regime militar, período em que os “três coronéis” (Virgílio Távora, César Cals e Adauto Bezerra) revezaram-se no poder do estado.

A longa permanência de um grupo político à frente do governo estadual é curiosamente um advento pós-redemocratização de 1985, com ascensão de Tasso Jereissati. Apelando para um discurso participativo e apoiado por uma ampla frente de partidos políticos,<sup>14</sup> o primeiro “Governo das Mudanças” (1987-1990) buscou implementar políticas públicas mais descentralizadas, que incentivassem o empoderamento das comunidades locais

---

<sup>13</sup> Mestre em Ciência Política (UnB) e pesquisador associado ao Projeto Democracia Participativa - PRODEP. E-mail: erlebr@yahoo.com.br

<sup>14</sup> Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, Partido Comunista do Brasil – PCdoB, Partido Comunista Brasileiro – PCB e Partido Democrata Cristão – PDC.

frente aos chefes de poder local. Observa-se, assim, que o processo de democratização e descentralização envolve muitas vezes ambigüidades e contradições que exigem mais habilidades políticas no nível central, nesse caso, o governo estadual (Tendler, 1998).

Essa participação mais incisiva do governo estadual no âmbito do poder local contribuiu tanto para o balanceamento da disputa entre as administrações municipais e suas respectivas sociedades civis quanto para a construção de uma hegemonia política favorável ao grupo tassistista em nível estadual.

O caso do Ceará foi interessante porque se muitas vezes a práxis política não evidenciou todo esse ativismo do governo estadual, este não criou empecilhos para colaboração internacional. Assim, as agências multilaterais incentivaram em seus programas de colaboração no estado a criação de arranjos participativos nos municípios cearenses, como o exemplo dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável – CMDS, que tinham aporte financeiro do Banco Mundial (Mesquita, 2003).

Essa conjuntura de cooperação entre os mais diversos atores políticos tem favorecido o surgimento de experiências mais participativas com relação à gestão pública no Ceará. Observa-se, por exemplo, o pioneirismo desse estado na formação dos conselhos de saúde, a realização de eleições diretas para os gestores das escolas públicas e a criação de conselhos e fóruns de discussões para os projetos estruturantes, como o Porto do Pecém e a Barragem do Castanhão.<sup>15</sup>

Reconhece-se que várias dessas conquistas resultaram de iniciativas de gestores mais esclarecidos com as “novas” práticas de administração pública, tais como: compartilhamento do poder decisório, desenvolvimento sustentável, intersectorialidade e *accountability*. A literatura tem demonstrado também que essas tecnologias leves vêm favorecendo a coalizão de forças políticas, contribuindo sobremaneira nas relações de

---

<sup>15</sup> Após as discussões técnicas do projeto “Barragem do Castanhão”, todas as ações para realização dessa obra foram discutidas em um fórum com participação das prefeituras locais e suas respectivas sociedades civis. Criado em 1995, esse colegiado discutiu o processo de indenização e remanejamento da população de Jaguaribara, município que fora submerso para construção dessa barragem. Abordou, também, a estrutura da nova cidade a ser construída e as cores das moradias, escolhidas pelos respectivos moradores (entre quatro predefinidas), entre outras ações discutidas coletivamente. A experiência do Grupo Multi-Participativo da Barragem do Castanhão tem sido um modelo recomendado pelo Banco Mundial como um caso de sucesso.

sinergia entre Estado e sociedade, especialmente pelo forte amparo normativo dessas concepções de mundo.

Além disso, vale destacar que se já não bastasse o apelo simbólico dessas concepções de mundo, os arranjos institucionais criados nos municípios cearenses vêm sendo estimulados por fortes instituições internacionais que financiam seus respectivos projetos. Um exemplo desse processo tem sido a colaboração das agências multilaterais (Banco Mundial e Unicef, por exemplo) na criação de esferas públicas locais, principalmente frente ao poder municipal, o poder mais próximo dos cidadãos.

Entretanto, sabe-se que um dos grandes desafios para o entendimento dessa ampliação do rol de atores relevantes no processo de mudança política consiste em identificar como esses atores passam a reivindicar determinadas temáticas, especialmente porque muitas pesquisas sintetizam esse processo observando apenas o caráter exógeno da atuação de determinados atores políticos, não percebendo o processo de troca entre os atores locais e não-locais no processo de aprendizado da reivindicação política. Assim, evidenciam Dezalay e Garth:

Nossa porta de entrada tem seus próprios perigos. Há uma tentação no sentido de descontextualizar as estratégias internacionais em categorias tais como ‘comunidades epistêmicas’ ou ‘*advocacy networks*’, que só realçam o caráter internacional desses atores. Uma tentação reconhecida consiste em tomar como pressuposto os ideais das ciências produzidas no Norte por criar comunidades cosmopolitas e somente perguntar sobre como as [comunidades] do Sul vieram a compartilhar tais ‘preferências’ – um exemplo seria perguntar como os economistas sulistas converteram-se às transformações econômicas desenvolvidas pelos Estados Unidos.<sup>16</sup>

Observa-se que a atuação externa pode até representar uma forma de pressão, mas trata-se de uma ação de reivindicação temporária, dado que muitas vezes não existe uma relação contínua de interação local com as elites locais, o contexto institucional e a

---

<sup>16</sup> Tradução livre realizada por mim, do seguinte trecho: “Our point of entry has its own dangers. There is a temptation to descontextualize the international strategies into such categories as ‘epistemic communities’ or ‘advocacy networks’, which highlight only the international character of the actors. A related temptation is to take as given the ideals of science produced in the north to create these cosmopolitan communities and ask only about how those in the south came to share those ‘preferences’ – for example, asking how southern economists converted to U.S. approaches to economic transformation”. (Dezalay & Garth, s.d.[a], p.7).

respectiva sociedade civil. Diante disso, muitos pesquisadores acabam sintetizando todo esse processo como casos de mimetismo institucional.<sup>17</sup>

Todavia, sabe-se que algumas instituições já trabalhavam havia algum tempo na formação de quadros técnicos e políticos na região Nordeste. Tomando o caso do Ceará como exemplo, destaca-se a participação da Igreja e do Banco do Nordeste na institucionalização de concepções de mundo para as elites locais. Na década de 1930, observa-se que o Seminário da Prainha, localizado na capital cearense, foi uma importante instituição difusora da concepção de mundo de outrora, o conservadorismo.

Para isso, a Igreja teve de reverter à linha de formação de seus principais Seminários no Nordeste (Prainha e Recife, por exemplo), que tinham uma tradição de formar padres liberais. Utilizando-se dos pilares da tradição e da autoridade presentes no lema integralista do “Deus, Pátria e Família”, a Igreja buscava homogeneizar o pensamento das elites locais em torno do conservadorismo.

Entretanto, sabe-se que essa relação de sinergia entre a Igreja e o Integralismo não foi duradoura, principalmente porque os eclesiásticos perceberam diferenças entre os seus interesses e os dos integralistas. Assim, a Igreja cria posteriormente o seu próprio braço político através da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, em 1952.

Nesse período da década de 1950, surge uma outra concepção de mundo que influenciaria significativamente as elites nordestinas, o nacional desenvolvimentismo, cuja concepção colaborou para a criação do Banco do Nordeste – BNB e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, respectivamente, em 1952 e 1959. Reconhece-se que essas instituições foram não apenas fomentadoras de crédito, mas importantes “organizações institucionalizantes” com relação à formação de quadros técnicos e políticos na região Nordeste.

Com relação aos investimentos, o estado do Ceará recebeu nesse contexto o aporte financeiro para construção de importantes obras em infra-estrutura, tais como a rede de transmissão de energia elétrica vinda da Usina de Paulo Afonso (cuja energia chegou a

---

<sup>17</sup> Mimetismo institucional está relacionado à adoção de modelos de experiências exitosas, principalmente pela incerteza do ambiente e pelos custos cognitivos e financeiros, entre outros aspectos.

Fortaleza em 1965), a construção do Distrito Industrial de Maracanaú e a criação da Companhia de Telecomunicações do Ceará, entre outras. Com a criação desses projetos estruturantes, associada à formação de quadros técnicos e políticos, é que começa a existir no governo estadual uma burocracia mais racionalizada, especialmente em relação ao planejamento das políticas públicas.

Além disso, sabe-se que algumas associações sociais, como o Centro Industrial do Ceará – CIC e a Federação das Indústrias do Ceará – FIEC, organizaram importantes encontros temáticos sobre os problemas econômicos do estado, buscando redesenhar um papel estratégico para o Ceará. Frente a isso, os empresários cearenses ligados ao CIC lançaram a candidatura de um de seus membros às eleições estaduais de 1986: Tasso Jereissati, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB.

## **2. “Era das Mudanças”**

Vencida a eleição, o secretariado do primeiro governo de Tasso Jereissati (1987-1990) foi constituído principalmente com membros participantes do CIC, instituição que contava com técnicos das mais diversas orientações políticas. Além disso, a própria eleição de Tasso foi marcada pela vitória de uma ampla frente de partidos políticos, formada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, Partido Democrata Cristão – PDC, Partido Comunista do Brasil – PCdoB e Partido Comunista Brasileiro – PCB.<sup>18</sup>

A primeira gestão do “Governo das Mudanças” buscou incrementar as relações do governo estadual com as associações locais (de moradores e de categorias profissionais, entre outras) frente ao poder local instituído, o poder municipal. Apesar dessas iniciativas, reconhece-se que a bandeira da maior participação popular apregoada na campanha eleitoral não foi devidamente priorizada na primeira passagem de Tasso Jereissati pelo governo estadual.

---

<sup>18</sup> Essa coalizão política entre empresários e comunistas retrata um outro ponto em destaque nesse livro sobre a política no Nordeste, a acentuada fragilidade político-partidária.

Esse comportamento dos mudancistas (grupo tassistas) fez surgir descontentamentos na base política que apoiou a candidatura de Tasso Jereissati. O empresário Amarílio Macêdo, ex-presidente do Centro Industrial do Ceará e coordenador do Movimento Pró-Mudanças, braço organizado da sociedade civil na campanha dos mudancistas, foi um dos personagens que mostrou descontentamento diante desse fechamento do governo estadual com relação à temática da participação política. Esse conflito é reconhecido pelos pesquisadores locais como a primeira ruptura do pensamento hegemônico entre os membros do CIC.

Todavia, o prestígio político de Tasso Jereissati associado ao apoio de seu secretariado, constituído pelas principais lideranças do CIC, conseguiu manter centralizadas as principais diretrizes do governo estadual. Apesar disso, os membros dissidentes buscaram retomar os ciclos de debates que marcaram a constituição do Movimento Pró-Mudanças, reivindicando maior compartilhamento do poder decisório.

Posteriormente, essa busca por compartilhamento do poder decisório fez surgir um fórum permanente de discussão das políticas públicas, o Pacto de Cooperação. A concepção desse espaço surgiu em meados da primeira gestão dos mudancistas, mas a falta de apoio do governo estadual impediu a implementação dessa idéia. Todavia, o Pacto de Cooperação surge no primeiro ano de governo da gestão Ciro Gomes (1991-1994), principalmente porque esse governador buscou arregimentar também apoio político entre os críticos da gestão de Tasso Jereissati.

A experiência do Pacto de Cooperação tem sido nos últimos anos um importante espaço comunicativo, principalmente entre o governo estadual e membros organizados da sociedade civil cearense. Sabe-se que a concepção do Pacto buscava dar continuidade aos debates promovidos pelas lideranças do CIC com o governo estadual, mas a inserção de outros atores (prefeituras, secretarias de Estado, universidades e institutos de pesquisas, entre outros) ampliou os horizontes desse espaço comunicativo, o que vem resultando numa discussão mais plural sobre as políticas públicas locais.

Vale ressaltar que a implementação do Pacto de Cooperação ter ocorrido no governo Ciro Gomes não quer dizer que sua gestão foi mais democrática do que a de Tasso Jereissati, contudo, acredita-se que o estilo mais político de Ciro em contraposição à

racionalidade técnica de Tasso tenha favorecido a negociação de criação do Pacto de Cooperação.

Apesar da diferença entre os dois governadores mudancistas, Tasso Jereissati é eleito novamente governador do Ceará em 1994, sendo reeleito para o seu terceiro mandato em 1998. Esse ano foi marcado pela possibilidade de reeleição para os cargos majoritários no Brasil, fato que se concretizou tanto no plano estadual como no federal, com a vitória do presidente Fernando Henrique Cardoso e do governador do Ceará Tasso Jereissati, ambos pertencentes ao Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB.

Ao assumir novamente o governo estadual em 1995, Tasso Jereissati sinaliza já no seu discurso de posse uma maior abertura ao compartilhamento do poder decisório. Muito criticado em sua primeira gestão, na qual os pilares de seu governo privilegiaram a modernização administrativa e o saneamento das contas públicas, o segundo e o terceiro governos de Tasso foram marcados pela organização dos conselhos municipais e regionais para a discussão das políticas públicas ligadas às temáticas da educação, saúde e recursos hídricos, entre outras.

É nesse contexto que o estado do Ceará vivencia o maior número de experiências de compartilhamento do poder decisório, especialmente as incentivadas pelas instituições governamentais. Destaca-se como um marco nesse processo a concepção do Projeto São José, cuja ação foi parte integrante dos programas do Banco Mundial para combate à pobreza no Brasil.

Uma das características primordiais dessa experiência consistiu em, através da formação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável – CMDs, as esferas públicas municipais poderem obter recursos públicos destinados à redução da pobreza, como os investimentos realizados em obras de infra-estrutura de serviço público – eletrificação e abastecimento d'água, por exemplo.

O projeto iniciou-se no segundo mandato de Tasso Jereissati (1995-1998), quando se conseguiu atingir 87 por cento do território estadual, ou seja, garantiu-se presença em 160 dos 184 municípios cearenses. Outro dado importante é que, dentro dessa área de

cobertura, apenas 18 municípios com mais de 50 mil habitantes possuíam CMDS, o que demonstra que a afirmação desse programa deu-se no interior do estado, por excelência o reduto do clientelismo e da oligarquia (Cordeiro, 2001).

Apesar disso, observa-se que dos seis municípios investigados nesta pesquisa no Ceará – a saber: Fortaleza, Maracanaú, Caucaia, Crato, Juazeiro do Norte e Sobral – apenas os dois primeiros não participaram desse programa, não só porque possuem população rural irrisória, mas também porque a vocação econômica desses municípios está ligada aos setores da indústria e dos serviços.

Contudo, apesar da participação desses quatro importantes municípios cearenses na experiência dos CMDS, reconhece-se que os municípios com maior êxito na constituição desses ou de outros arranjos participativos estão longe do perfil demográfico dos municípios selecionados em nossa pesquisa (com mais de cem mil habitantes), com a exceção de Sobral, único município cearense entre os seis selecionados que vivenciou a experiência do Orçamento Participativo – OP entre 1997 e 2004.<sup>19</sup>

Um exemplo desse amadurecimento político pode ser visualizado nos pequenos municípios que conseguiram em seus CMDS um desempenho considerado “muito bom”,<sup>20</sup> com participação e descentralização políticas mais avançadas do que as demais experiências municipais. Essas experiências passaram a ser regidas pelo “Fundo Municipal de Apoio Comunitário – Piloto”, FUMAC-P,<sup>21</sup> que é o modelo mais descentralizado do FUMAC,<sup>22</sup> pois conta com um orçamento anual próprio. Destacam-se nessa discussão, por exemplo, os municípios de Cariré, Croatá, Pacoti, Umirim e Uruoca, cujo perfil demográfico e econômico é bastante diferenciado das capitais e dos municípios de porte médio (acima de cem mil habitantes) da região Nordeste.

---

<sup>19</sup> O município de Fortaleza implantou em 2005 o Orçamento Participativo – OP, mas esse ano de criação não atendeu ao recorte temporal (1997-2004) estabelecido nesta pesquisa. Além disso, verificou-se que a experiência do OP em Sobral não conseguiu criar raízes políticas no município, o que dificultou até mesmo a coleta e análise de informações que subsidiassem nossas análises, como o caso da ausência de atas e informativos, por exemplo.

<sup>20</sup> Mensurados pelos seguintes critérios do Banco Mundial: heterogeneidade dos Conselhos, avaliação das reuniões e de suas atas e grau de pobreza do município, entre outros.

<sup>21</sup> Pilot Municipal Community Fund – FUMAC-P.

<sup>22</sup> Municipal Community Scheme – FUMAC.

A constatação dessa realidade sinaliza que o porte do município parece ser uma variável importante na discussão sobre a participação política no Ceará, mas este artigo não responde totalmente a tal questão, principalmente porque o foco de nossa investigação recaiu apenas sobre os municípios com mais de cem mil habitantes. Apesar disso, algumas questões aqui levantadas oferecem sinalizações importantes para os que pretendem continuar essa discussão.

Uma hipótese explicativa desse processo deve-se à estrutura do poder local no Ceará, estado que em linhas gerais não formou oligarquias fortes como as existentes em outros estados nordestinos, principalmente porque a débil estrutura econômica do semi-árido cearense era diferente da estrutura econômica dos latifúndios da cana-de-açúcar e do cacau, presentes nos estados de Pernambuco e da Bahia, por exemplo. Em tese, isso significou dizer que os atores não-locais (governo estadual e agências multilaterais, por exemplo) não encontraram grandes entraves ao enfrentar os chefes de poder local, o que favoreceu o incentivo à constituição dos arranjos participativos nos municípios cearenses.<sup>23</sup>

Outro aspecto relevante no caso do Ceará foi que o governo estadual não criou empecilhos para colaboração das instituições internacionais, diferentemente do que ocorreu na Bahia. Este, através de regras restringiu o acesso dos municípios aos recursos disponibilizados pelo Projeto Nordeste, programa desenvolvido pelo Banco Mundial (Arretche, 2000). A experiência do Projeto São José no Ceará é derivada exatamente desse programa de colaboração do Banco Mundial.

A constatação dessa realidade é interessante, porque o governo estadual do Ceará não criou empecilhos para a colaboração das instituições internacionais. Além disso, reconhece-se que houve uma excelente relação entre a equipe administrativa desse estado e as agências multilaterais, possibilitando que estas desempenhassem um papel mais estratégico nos municípios (Unicef, 2001).

---

<sup>23</sup> Vale salientar que os governos locais (estados e municípios) são resguardados pelo princípio da soberania, o que garante que eles assumam a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando ser incentivados para tal. Ver Arretche (2000).

Observa-se que a criação dos arranjos participativos e o fortalecimento das esferas públicas locais no Ceará têm sido influenciados também pela comunidade de financiadores, formada por agências multilaterais e fundações, entre outras. A participação desses atores tem colaborado no processo “indutor de mudanças nos padrões de organização da população e na forma de intermediação dos interesses sociais” (Costa, 1997, p.122).

Isso significa que embora esses atores “não-locais” não desenvolvam ações coletivas, diferentemente dos tradicionais movimentos sociais, eles estão possibilitando a organização das comunidades locais através da constituição de arranjos participativos entre as administrações municipais e suas respectivas sociedades civis. Sabe-se que não é a simples criação de instituições participativas que vem garantindo práticas mais democráticas nos municípios cearenses, mas as prescrições dos programas de colaboração das agências multilaterais (participação e empoderamento, por exemplo) têm favorecido melhorias no trato da coisa pública no Ceará.

Evidencia-se assim, através da experiência cearense, o confronto entre duas categorias presentes nos processos de construção de sinergia: “ambiente político” *versus* “construtivismo” (Evans, 1996). Nesse embate, uma das grandes dificuldades no estado do Ceará é a desigualdade de distribuição de poder entre as administrações municipais e suas respectivas sociedades civis – assimetria informacional, sentimento de impotência política, falta de educação formal e experiência democrática, entre outros fatores (Cordeiro, 2001).

### **3. Instituições Participativas**

Constatou-se que mesmo os municípios investigados em nossa pesquisa (com mais de cem mil habitantes), em tese mais politizados, com maior presença de associativismo e movimentos sociais e melhor capacidade administrativo-financeira de suas prefeituras, não desenvolveram autonomamente experiências de instituições participativas locais, exceto o caso de Sobral, município em que a experiência do OP também não vingou. Em geral, esses municípios apenas constituíram os conselhos setoriais, cuja

implementação buscava atender as prescrições da política de descentralização dos recursos federais (Quadro 1).

**Quadro 1**  
**Número de Instituições Participativas**  
**Ceará**  
**1997-2004**

Municípios	Conselhos	OP (em alguma gestão)	Outra Instituição
Fortaleza	8	Não	Não
Maracanaú	5	Não	Não
Caucaia	4	Não	Não
Crato	6	Não	Não
Juazeiro do Norte	7	Não	Não
Sobral	8	Sim	Não

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

Com relação ao OP em Sobral, constatamos em nossa pesquisa de campo a fragilidade dessa experiência, uma vez que, além de esse fórum estar desativado, encontramos dificuldades em obter registros (atas e estatutos, por exemplo) que contassem um pouco dessa recente história de compartilhamento do poder decisório na cidade. Sabe-se que os ciclos de discussões do OP nesse município foram abandonados já em meados do segundo governo do prefeito Cid Gomes (1997-2004).<sup>24</sup>

A constatação dessa realidade sinaliza as dificuldades de implementação de instituições participativas em determinados ambientes políticos, pois, mesmo na capital cearense e nos municípios de médio porte que possuem cenários econômico, político e social mais favoráveis a essa temática, não se constituíram autonomamente instituições participativas que incentivassem um compartilhamento do poder decisório, afora os conselhos setoriais que obedeciam a preceitos constitucionais.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Em 2006 foi eleito governador do estado do Ceará Cid Gomes, cuja campanha eleitoral foi praticamente baseada nos relatos dos êxitos de sua gestão administrativa na prefeitura de Sobral. Em tempo, vale lembrar que Cid é irmão de Ciro Gomes, ex-Ministro da Integração Nacional no governo Lula (2003-2006).

<sup>25</sup> Esse foi o caso da formação dos conselhos de saúde, de direitos da criança e do adolescente, de assistência social, dentre outros.

Esse ambiente político desfavorável, de falta de experiência democrática e sentimento de impotência política, por exemplo, evidencia que o papel das instituições governamentais e das lideranças políticas foi relevante para criação de arranjos participativos no estado do Ceará, como a ascensão dos mudancistas no governo estadual e na cidade de Sobral. Todavia, o caso desse município exemplifica também que o problema da participação envolve outras variáveis além da mera vontade política dos governantes (Abers, 2000).

Este artigo vem tentando demonstrar que as iniciativas dessas lideranças políticas foram fundamentais para o desenvolvimento de experiências de compartilhamento do poder decisório no estado do Ceará, mas buscamos demonstrar também que o papel dessas lideranças não pode ser minimizado em categorias como “reformistas” ou “déspotas esclarecidos”, haja vista que o estado já possuía uma tradição em que essas lideranças estavam em contato com diversas “organizações institucionalizantes” (concepção de campo institucional), tais como a Igreja, o Banco do Nordeste e o Centro Industrial do Ceará, entre outras.

Dessa forma, as lideranças locais que estavam em contato com as mais diversas “organizações institucionalizantes” ao chegarem a ocupar cargos técnicos ou políticos nas instituições governamentais procuraram pôr em ação as concepções de mundo com relação a Estado, democracia e políticas públicas, por exemplo.

Um outro exemplo da importância dessa ascensão das lideranças políticas é o caso da capital cearense, Fortaleza. Apesar de ter seguido a regra de outras capitais brasileiras que tiveram no final dos anos 70 movimentos populares de bairros e favelas reivindicando participação nas políticas públicas, somente com a nova ascensão de um grupo do Partido dos Trabalhadores – PT é que foi possível a implementação do Orçamento Participativo, em 2005.<sup>26</sup>

Sobre a ascensão do PT na capital cearense, vale mencionar que por conta da fragilidade das elites cearenses, mencionada no início deste artigo, Fortaleza foi a primeira capital

---

<sup>26</sup> O ano de implementação dessa experiência não atendeu ao recorte temporal (1997-2004) estabelecido nesta pesquisa. Vale salientar também que nesse ano a experiência do OP estava na fase embrionária de constituição das regiões e conscientização e eleição dos delegados e conselheiros, entre outros aspectos.

brasileira governada pelo PT, em 1985, com a ascensão de Maria Luiza Fontenele, a primeira mulher (eleita) a ser prefeita de capital no Brasil.

A eleição de Maria Luiza chamou atenção do país tanto pela primeira vitória petista em capital brasileira como pelo saldo negativo de sua gestão administrativa. Uma série de problemas de ordem política e financeira levou a prefeita a declarar o município de Fortaleza em Estado de Emergência, o que enfraqueceu a esquerda local.<sup>27</sup>

Nesse contexto de frustração da experiência petista associada ao conflito interno entre os mudancistas no governo estadual, o grupo ligado a Tasso Jereissati lança a candidatura do então deputado estadual Ciro Gomes (PMDB) à prefeitura da capital cearense, em contraposição a candidatura de Edson Silva (PDT), apoiado pelos mudancistas dissidentes do núcleo tassista.

Em 1990, Ciro Gomes elege-se governador do Ceará pelo recém-fundado Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, dando continuidade ao discurso mudancista de modernização da administração pública do governo estadual. Nesse ano, o vice-prefeito Juraci Magalhães assume a prefeitura de Fortaleza, e sua gestão impõe um novo ritmo às obras públicas na cidade, através da construção e pavimentação de vias e viadutos, entre outras obras estruturantes. O impacto dessas obras, associado ao *marketing* governamental, garantiram o apoio popular à gestão de Juraci, o que favoreceu a constituição de uma hegemonia política dos “jurubebas” à frente da prefeitura de Fortaleza ao longo dos anos 90.<sup>28</sup>

Dessa forma, a política cearense foi marcada principalmente pelo conflito das forças políticas entre “jurubebas” e “cambebas” na disputa do poder político. Essa relação conflituosa não favoreceu maiores parcerias entre a prefeitura de Fortaleza e o governo estadual, o que dificultou as iniciativas de compartilhamento do poder decisório, como fora incentivado em outros municípios pelo governo estadual.

---

<sup>27</sup> Maria Luiza não teve apoio de seu partido, o que favoreceu um rompimento político, dificultando as negociações com a Câmara Municipal pela ausência de uma base governista. Em 1987, Maria Luiza filiou-se ao PSB, no qual, seria eleita deputada federal em 1990.

<sup>28</sup> A mídia local chamava o grupo político ligado ao prefeito Juraci Magalhães (PMDB) de “jurubebas” em contraposição ao núcleo hegemônico ligado a Tasso Jereissati (PSDB) no governo estadual, os “cambebas”. O termo Cambeba está relacionado ao nome da sede do governo estadual, enquanto jurubeba faz referência ao poder político do ex-prefeito Juraci na capital cearense.

O quadro 2 sinaliza, a seguir, um outro aspecto do contexto político do Nordeste, a acentuada fragilidade político-partidária. Na década de 1980, observa-se que o PMDB representava a maior força política do estado, mas as principais lideranças desse partido construíram no final dessa década o PSDB, partido que representou a maior força política no estado nos anos 1990.

**Quadro 2**  
**Partidos políticos que venceram eleições municipais**  
**Ceará (1989-2004)**

MUNICÍPIOS	PARTIDOS E GESTÕES ADMINISTRATIVAS			
	1989-1992	1993-1996	1997-2000	2001-2004
CAUCAIA	PPB	PDT	PSDB	PPB
CRATO	PMDB	PSDB	PMDB	PPB
FORTALEZA	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB
SOBRAL	PFL	PDS	PSDB	PPS
JUAZEIRO NO NORTE	PMDB	PST	PDT	PFL
MARACANAÚ	PMB	PSDB	PSDB	PSDB

Fonte: TRE/CE.

As principais forças políticas cearenses reivindicavam principalmente a posse do poder político tanto da prefeitura de Fortaleza (hegemonia dos jurubebas), como do governo estadual (hegemonia do cambeba), especialmente entre o PMDB e o PSDB, disputa que pôde ser exemplificada pelo Quadro 2.

Por outro lado, Coêlho (2007, nesse livro) apresenta que o grau de competitividade política é um fator explicativo para decisão de uma política participativa nos municípios pernambucanos. No caso dos municípios cearenses, observa-se que apesar de existir essa competitividade, exceto no caso da capital cearense, cujo PMDB fora hegemônico, observa-se que o número de partidos que venceram as eleições nesses municípios varia de 02 em Maracanaú e 04 em Sobral. Isto posto, observa-se que apesar de Sobral ter apresentado uma maior alternância de partidos e ter implementado o fórum do OP, sabe-se que este município vem sendo governado pelo grupo político ligado ao ex-prefeito sobralense e atual governador do Ceará, Cid Gomes (PSB), cujas principais lideranças trocaram apenas de partido (do PSDB pelo PPS) durante o período avaliado.

Diante dessa realidade, destaca-se, por mais uma vez, a acentuada fragilidade político-partidária na região, dado que os prefeitos de cinco dos seis municípios pesquisados no

estado que venceram as eleições municipais, trocaram de partido político, exceto o caso de Fortaleza, município que apresentou diversas peculiaridades ao longo dessa pesquisa.

Embora instigante, a competitividade política não pôde ser considerado um fator explicativo para implementação de uma política participativa nos municípios cearenses. Além dos motivos já expostos, destaca-se que os próprios municípios cujos governantes também eram do PSDB (Caucaia e Maracanaú) não seguiram as ações participativas de seus correligionários que estavam à frente do poder estadual, sinalizando a ausência de uma unidade programática entorno da bandeira da participação nesse partido.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que as iniciativas do governo estadual em promover arranjos participativos foram mais delicadas exatamente nesses municípios mais estruturados em termos econômicos, políticos e sociais. Outro aspecto que reforça essa constatação é que as próprias parcerias das agências multilaterais com o governo estadual cobraram em determinados municípios maior participação política e controle social em seus programas de colaboração. Tais municípios obtiveram investimentos e não houve pressão para participação e controle social, como é o caso do Proares.<sup>29</sup>

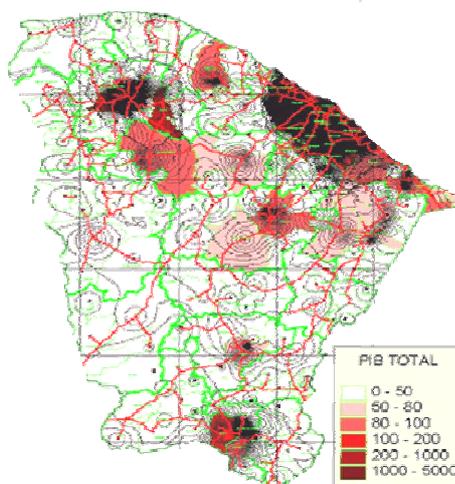
O Proares contemplou os mais diversos municípios cearenses, independentemente de suas características demográficas, mas destacam-se os investimentos alocados para os municípios investigados em nossa pesquisa (Fortaleza, Caucaia, Maracanaú, Crato, Juazeiro do Norte e Sobral), principalmente por serem estes que vêm sofrendo mais intensivamente com os problemas do forte crescimento demográfico.

O crescimento dessas cidades deve-se ao fato de que a estrutura econômica em transformação em nível estadual não é atendida por uma transformação demográfica e socioeconômica do interior do estado (Bar-el, 2005). Essa realidade tem gerado uma forte migração para as cidades investigadas em nossa pesquisa, especialmente porque esses municípios tornaram-se focos principais da política de atração de investimentos do governo estadual (Mapa 1).

---

<sup>29</sup> Programa de Apoio a Reformas Sociais – PROARES, desenvolvido pelo Banco Interamericano do Desenvolvimento – BID.

**Mapa 1**  
**Produto Interno Bruto Municipal <sup>(1)</sup> Ceará (1997-2004)**



Nota (1): O PIB de Fortaleza era de R\$ 11,3 bilhões, seguido de Maracanaú (R\$ 2,3 bilhões), Sobral (R\$ 1,25 bilhão), Caucaia (R\$ 801,9 milhões), Juazeiro do Norte (R\$ 587,5 milhões) e Crato (R\$ 306,2 milhões), em 2004.

Fonte: SDLR (gráfico), IPECE (dados) e atualização do próprio autor.

O Mapa 1 mostra que as áreas com uma coloração mais intensa são exatamente os municípios que possuem um maior nível de atividade econômica no Ceará e, por conseguinte, representam os municípios investigados nessa pesquisa. Observa-se que a área mais escura ao norte do mapa é a Região Metropolitana de Fortaleza – RMF, nível geográfico que participou nessa pesquisa através dos municípios de Caucaia, Fortaleza e Maracanaú. Ao noroeste está o município de Sobral e ao sul os municípios de Crato e Juazeiro do Norte.

O crescimento econômico desses municípios foi acompanhado pelo forte crescimento demográfico, o que tem agravado as demandas crescentes de serviços sociais e de oportunidades por trabalho, por exemplo. Assim, o caso do Ceará é interessante porque a competitividade política, ao invés de favorecer as relações de sinergia, dificultou as iniciativas entre os atores não-locais (governo estadual e agências multilaterais, por exemplo) e os membros do poder público municipal.

A constatação dessa realidade mostra que os ambientes mais desfavoráveis, cujos municípios possuem maior fragilidade econômica e política, foram exatamente os ambientes mais propícios para ação dos atores não-locais no incentivo à criação de arranjos participativos. Já os municípios com melhor organização política e melhor

dinamismo econômico foram justamente aqueles em que ações dos atores não-locais centraram-se principalmente na questão do desempenho econômico, cujas diretrizes estavam atreladas aos aspectos macroeconômicos da política de atração de investimentos do governo estadual.

Em síntese, observa-se que a criação dos arranjos participativos no Ceará teve grande colaboração da elite política, que sempre procurou entrar em sintonia com as questões locais, regionais e nacionais. Observou-se que as organizações institucionalizantes também tiveram um papel preponderante para formação de quadros políticos e técnicos na região Nordeste, sobretudo no caso do Ceará. Assim, as questões levantadas neste artigo e nos demais deste livro iniciam ou aprofundam novas questões sobre o debate da participação. A ampliação do rol de atores relevantes na constituição de arranjos participativos levantados no caso do Ceará é apenas um exemplo que demonstra que as bases do exercício político vêm experimentando transformações substanciais. A literatura vem tentando acompanhar tais transformações, e nós buscamos dar nossa contribuição com a realização deste trabalho.

#### **4. A construção de uma nova agenda de pesquisa**

Um dos grandes desafios propostos na pesquisa “Participação e Distribuição das Políticas Públicas no Nordeste” foi avaliar os impactos distributivos das políticas participativas. Tal desafio apresentou diversos empecilhos, especialmente relacionados às assimetrias informacionais e a carência das administrações municipais em terem informações a cerca de suas políticas setoriais, de infra-estrutura, dentre outras. Chama atenção o fato de que mesmo os municípios mais estruturados da região, em termos econômicos, políticos e sociais, tal problema foi bastante significativo, imaginem como deve ser a carência informacional nos mais diversos municípios brasileiros.

O motivo pelo qual esse problema despertou nossa atenção deu-se pela dificuldade de se obter a informação, não pelo o acesso em si, mas pela ausência das mesmas. Uma das áreas mais problemáticas foi com relação à infra-estrutura dos municípios quanto a esgotamento sanitário, pavimentação, déficit habitacional, dentre outras. Essa intrincada realidade representa um grande problema para avaliar os impactos distributivos das

políticas participativas, uma vez que as demandas nessas questões são mais significativas nas instituições participativas, tais como no fórum do Orçamento Participativo – OP.

Nesse sentido, uma questão que nos parece importante a ser explorada diz respeito à publicização das informações pelas prefeituras locais. Sabe-se que apesar dessas informações terem sido coletadas, a posteriori, em outras gestões administrativas, as mesmas estavam relacionadas tanto ao período da pesquisa, como os interlocutores que forneceram as informações eram predominantemente funcionários públicos de carreira ou membros que participaram de outras gestões administrativas. Um fato que chama atenção de sobremaneira é que o posicionamento dos municípios cearenses nesse quesito coincidiu coerentemente com o ranking da participação apresentado inicialmente por Avritzer (2007, nesse livro), sinalizando que as políticas participativas estão realmente relacionadas à publicização, litania já bastante difundida na literatura (Quadro 3).

**Quadro 3**  
**Ranking de publicização das informações municipais <sup>(1)</sup>**  
**Ceará (2005/2006)**

<b>Classificação</b>					
Municípios	Informações sobre as Finanças Municipais	Informações sobre as Políticas Públicas Locais	Acesso aos Servidores Públicos e Secretários Municipais	Acesso as Atas do Conselho de Saúde	Acesso as Atas do CMDCA
1º Sobral	++	++	++	++	++
2º Fortaleza	++	++	+	++	++
3º Juazeiro do Norte	+	++	++	++	++
4º Crato	++	+	++	-	++
5º Maracanaú	+	+	+	-	++
6º Caucaia	+	+	+	+	+

Nota (1): Escala de valores representando ausência ou proibição de informações (-), acesso as informações com dificuldades ou restrições (+), acesso as informações sem dificuldades (++) . Essa escala de valores é representada numericamente, respectivamente, por 0, 1 e 2.

Nota (2): Foi utilizado como critério de desempate o maior número de acesso às informações sem dificuldades (++) .

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”. 2007.

Tal resultado não chega a impressionar, mas uma questão merece ser considerada pela sua relevância: o desempenho dos municípios não-metropolitanos. Observa-se novamente com a exceção de Fortaleza que os municípios do Interior do estado tiveram

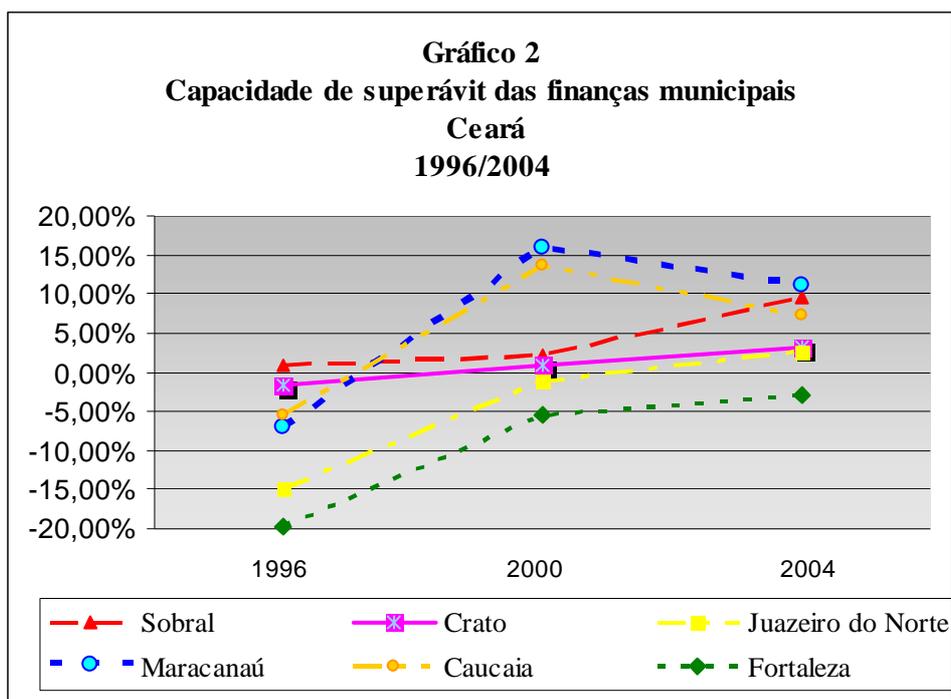
melhor desempenho com relação à publicização, a saber: Sobral, Crato e Juazeiro do Norte. Tais municípios foram bastante solícitos com relação à publicização de suas realidades locais, com a exceção da Secretaria de Saúde de Crato que inviabilizou qualquer acesso às atas do conselho. A proibição do acesso às atas do conselho de saúde foi um problema também verificado em Maracanaú, sinalizando que a maior presença das administrações municipais nesse conselho parece ainda cercear a autonomia dessa instituição, uma vez que esse problema não ocorreu nos Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente – CMDCA.<sup>30</sup>

Tal fato mostra um comportamento bem diferenciado entre os municípios e, mesmo entre as próprias secretarias das administrações municipais, sinalizando em alguns casos, dificuldades para rotinas administrativas intersetoriais. O artigo de Pires e Tomas (2007, nesse livro) faz um estudo comparativo entre pares de cidades nos três estados avaliados e apontam que os municípios que mais comprometeram com relação à implementação de políticas participativas realizaram também reformas administrativas.

Surpreendentemente, os municípios cearenses não-metropolitanos demonstram além de uma maior publicização de suas ações buscaram fazer também reformas administrativas que melhorassem tanto os serviços públicos, como as finanças municipais. Destaca-se a experiência de Sobral, cujo município promoveu a intersetoriadade e a informatização de sua administração (Gráfico 2).

---

<sup>30</sup> Sobre as características desses conselhos com relação ao desenho institucional e a estrutura normativa, ver nesse livro os artigos de Faria (2007) e Cunha (2007).



Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

Conforme se percebe, os municípios não-metropolitanos realizaram maiores esforços para melhorarem suas finanças. Assim, é possível perceber que todos os municípios avaliados tinham déficit em suas finanças municipais, em 1996, exceto Sobral. Os resultados obtidos mostram também o enquadramento das prefeituras locais a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, uma vez que as receitas deixaram de ser deficitárias, em 2000. Todavia, observa-se que as finanças dos municípios de Fortaleza e Juazeiro do Norte ainda possuíam déficit nesse período.

É importante ressaltar que os municípios metropolitanos que em tese possuem maior capacidade de investimento, como observado em Maracanaú e Caucaia, não constituíram autonomamente nenhuma instituição participativa. Além disso, estes municípios passaram por problemas de denúncia de corrupção, especialmente a prefeitura de Caucaia com relação à utilização dos recursos do Fundo de Valorização e Manutenção do Ensino Fundamental – Fundef. Esse problema de improbidade administrativa com relação aos recursos destinados a educação ocorreu também em Fortaleza, cuja prefeitura local foi acusada de malversação com os recursos financeiros da merenda escolar de sua rede pública municipal.

Esse conjunto de informações sugere que os municípios não-metropolitanos fizeram maiores esforços para mudanças administrativas e de práticas políticas. Outro elemento que reforça essa perspectiva é o maior número de instituições participativas nesses municípios frente aos metropolitanos que em tese possuem maior organicidade. Porém, foi observado que a média associativa das cidades metropolitanas com 0,68 associações por mil habitantes é apenas ligeiramente superior aos não-metropolitanos com 0,62, conforme Quadro 4.

**Quadro 4**  
**Número de instituições participativas e densidade associativa no Ceará (1997/2004)**

Municípios	Nº de Conselhos	Densidade Associativa <sup>(1)</sup>
<b>Metropolitanos</b>		
Fortaleza	8	0,41
Caucaia	4	0,85
Maracanaú	5	0,79
<b>Média</b>	<b>5,67</b>	<b>0,68</b>
<b>Não-metropolitanos</b>		
Sobral	8	0,72
Juazeiro do Norte	6	0,64
Crato	7	0,51
<b>Média</b>	<b>7,00</b>	<b>0,62</b>
<b>Média Geral</b>	<b>6,44</b>	<b>0,66</b>

Nota (1): Número de associações por mil habitantes.

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

Os dados expostos no Quadro 4 mostram que os municípios cearenses investigados têm em média seis conselhos municipais, especialmente relacionados às políticas setoriais de saúde, de assistência social, dos direitos das crianças e dos adolescentes, dentre outros.

A comparação entre os municípios metropolitanos e não-metropolitanos no Ceará sinalizam a importância dos atores políticos na condução de reformas administrativas e de implementação de políticas participativas. Adicionalmente, na introdução desse livro Avritzer (2007) apresentou que os municípios de Sobral, Crato e Juazeiro do Norte tiveram os melhores resultados no estado com relação a maior presença de Unidades Básicas de Saúde – UBS’s por mil habitantes e no que diz respeito às taxas de matrículas por mil habitantes. Assim, podemos perceber que existe uma forte relação da vontade política tanto na implementação de políticas participativas, como na melhoria do acesso aos bens públicos nos municípios cearenses. Todas as informações

apresentadas nesse artigo sinalizam que pequenas iniciativas promovidas pelas prefeituras locais representaram avanços com relação à publicização, criação de instituições participativas e de acesso aos bens públicos. Tal realidade mostra que num ambiente de baixa propensão associativa e de capital social, a vontade política é um elemento importante no processo de sinergia entre estado e sociedade civil.

## **5. Considerações finais**

Uma série de empecilhos, no entanto, alguns metodológicos e outros empíricos, se colocaram nessa relação entre políticas participativas e distribuição das políticas públicas. A vontade política dos governantes apresentou-se como um fator importante tanto na implementação de políticas participativas, como na reforma administrativa dos municípios cearenses. A melhor compreensão do impacto das políticas participativas na distribuição das políticas públicas deve ser mais facilmente compreendida quando avançarmos na melhoria de nossas fontes de informações relacionadas às administrações públicas, pois mesmo como o significativo acervo que foi disponibilizado, tanto de fontes primárias, como secundárias, uma pesquisa de tal envergadura mostrou diversas limitações para uma maior contribuição para a teoria da participação.

Apesar disso, algumas informações levantadas nesse artigo e em outros pertencentes a esse livro são enfáticos ao apresentarem que as ações promovidas pelas instituições governamentais e pelos atores políticos foram relevantes na relação de sinergia com a sociedade civil, na criação de instituições participativas e de reformas administrativas. Então, a classe política, sobretudo, nos ambientes de baixa propensão associativa e de capital social tem um importante papel de serem catalisadores no avanço do associativismo e da gestão participativa no Brasil.

## Referência Bibliográfica

- ABERS, Rebecca. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner, 2000.
- ARRETCHE, Marta T. S. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.
- AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e Democratização – uma crítica às teorias de transição para a democracia. *Lua Nova* – revista de cultura política, n.26, São Paulo, 1992, p.109-22.
- \_\_\_\_\_. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”. Disponível em [www.democraciaparticipativa.org](http://www.democraciaparticipativa.org), 2002.
- BAR-EL, Raphael. Desenvolvimento econômico regional para redução da pobreza e desigualdade: o modelo do Ceará. Relatório de pesquisa para a Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do Ceará. Fortaleza, 1998
- CORDEIRO, Celeste. Desenvolvimento urbano e movimentos sociais no Brasil. In: \_\_\_\_\_ . *Conselhos de Desenvolvimento do Ceará: os desafios da Gestão Compartilhada*. Relatório de pesquisa para a Secretaria de Planejamento do Ceará. Fortaleza, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Construção de esferas públicas locais: os Conselhos no Ceará*. Fortaleza, 2001. (Mimeogr.)
- COSTA, Sérgio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.12, n.35, 1997.
- DEZALAY, Yves, GARTH, Brian. Le “Washington consensus”: contribution à une sociologie de l’hégémonie du néolibéralisme. *Actes De La Recherche En Sciences Sociales*, n.121-122, p.3-22, 1998a.
- \_\_\_\_\_. Droits de L’Homme et Philantropie. Hégémonique. *Actes De La Recherche En Sciences Sociales*, n.121/122, p.23-41, 1998b.
- \_\_\_\_\_. *Global Palace Wars*. Capítulos 1 a 8. s.d.[a]. (no prelo.)
- \_\_\_\_\_. (Org.) *Global Prescriptions: Law as the reproduction and internalization of the field of state power*. s.d.[b]. (no prelo.)
- GUILHOT, Nicolas. *The Democracy Makers: Foreign Policy Activists, Political Scientists and the Construction of an International Market Virtue*. Tese (Doutorado) – IUE, 2001a.
- \_\_\_\_\_. *L’Expertise Démocratique: Activisme, science politique, et raison d’Etat Dans Le Nouvel Internacjonalisme americain*. 2001b. (Mimeogr.)
- KECK, M., SIKKINK, K . Transnational Advocacy Networks in the Movement Society. In: MEYER, David, TARROW, Sidney. *The Social Movement Society*. Boston: MIT, 1998.

- LIN, Nan. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge (Mass.): Cambridge University Press, 2001.
- MESQUITA, Erle C. *O “orçamento participativo” e a participação popular: um estudo de caso no município de Icapuí*. (Monografia de Ciências Sociais.) Fortaleza (CE): UECE, 2001.
- \_\_\_\_\_. *As agências multilaterais e a construção de esferas públicas locais: um estudo de caso do estado do Ceará*. (Dissertação em Ciência Política). Brasília (DF): UNB, 2003.
- NORTH, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.
- PARENTE, Josênio. *Construindo a hegemonia burguesa: as eleições municipais de 1988 no Ceará*. Dissertação (Mestrado em sociologia) – NEPS/UFC. Fortaleza, 1992. (Série Estudos e Pesquisas, 21.)
- POWELL, Walter W., DIMAGGIO, Paul J. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- SANTOS, Hildo F. *A resolutividade dos Conselhos: uma avaliação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de São Gonçalo do Amarante*. (Monografia de Ciências Sociais.) Fortaleza (CE): UECE, 2001.
- TENDLER, Judith. *Bons governos nos trópicos*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.
- UNICEF. *Histórico no Brasil*. Disponível em [www.unicef.org.br](http://www.unicef.org.br), 20/04/2003.
- \_\_\_\_\_. *Selo Unicef – Município Aprovado: um estudo de caso*. Fortaleza, 2001. (Mimeogr.)
- VASCONCELOS, Edilene D. *A representação política e seus dilemas: um estudo das atividades dos conselheiros municipais de desenvolvimento sustentável no Ceará*. (Monografia de Ciências Sociais.) Fortaleza (CE): UECE, 2002.

## **GESTÃO MUNICIPAL E ARRANJOS PARTICIPATIVOS EM PERNAMBUCO: ENTRE RACIONALIDADE POLÍTICA E AJUSTES DISTRIBUTIVOS**

**Denílson Bandeira Coêlho<sup>1</sup>**

Nos últimos vinte anos, período que marca a nova democracia brasileira uma série de experiências de gestão participativa no âmbito municipal têm aproximado as instituições públicas, partidos políticos e a sociedade civil organizada em torno do debate e das ações que objetivam a busca de soluções para os problemas da população, sobretudo para os setores mais pobres. Essas experiências foram impulsionadas principalmente após a Constituição de 1988 que redesenhou o federalismo brasileiro, possibilitando algumas formas de descentralização entre as três esferas de governo. A partir da carta constituinte, os Estados, e, principalmente os municípios, tiveram um ganho efetivo de autonomia política. Ao mesmo tempo a mudança de uma administração pública fortemente centrada no governo federal para uma administração pública descentralizada trouxe novas atribuições para as outras esferas governamentais - estadual e municipal. Surgiu então um novo padrão de relação intergovernamental e um novo tipo de relação entre o Estado e os movimentos sociais. É relevante destacar que neste novo formato constitucional os municípios como entes federados do Estado passaram a ter poder e autonomia para decidir sobre o processo de implementação das políticas públicas a partir de uma negociação com outras instâncias de governo (Arretche, 1999). Esta agenda de reforma na descentralização do Estado no Brasil se orientou pelo interesse em ampliar os chamados direitos sociais e, mais amplamente, a cidadania social, interesses que se materializaram nas transformações institucionais. Nesse sentido, o processo de descentralização avançou em termos democráticos tendo como elo a perspectiva da participação e do controle social da ação do governo (Lubambo e Coêlho, 2005).

Esse período foi marcado pelo crescimento de diversas experiências de gestão participativa em todo o país, sobretudo nas regiões sul e sudeste. Desde então, tais

---

<sup>1</sup> Mestre e Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Pesquisador do Núcleo de Opinião e Políticas Públicas - NEPPU.

experiências participativas têm cada vez mais se tornado uma importante alternativa aos modelos tradicionais de planejamento e de gestão de políticas públicas. As razões apresentadas são de natureza ideológica ou mesmo de natureza essencialmente utilitarista. No primeiro caso defende-se a participação como um mecanismo de politização e inclusão dos excluídos nos processos de tomada de decisões. No segundo caso defende-se a participação como um mecanismo de repartição de responsabilidades. O Brasil, nas últimas décadas, vem consolidando uma larga experiência de políticas participativas no âmbito municipal e, mais recentemente, no âmbito estadual<sup>2</sup>.

Todavia, com a exceção de alguns municípios, a experiência participativa no Brasil é ainda um processo marcado por um baixo grau de institucionalidade caracterizados por diferentes níveis de engajamento das instituições governamentais e não-governamentais e de participação dos atores sociais. Tal variação parece estar relacionada parte ao próprio desenho institucional das políticas e parte também a fatores históricos de ordem cultural, social e político-institucional próprios de cada localidade. Assim, em alguma medida, as características regionais seriam fatores importantes para explicar as diferenças entre as experiências participativas nos municípios, mas as especificidades locais assumiriam uma importância ainda maior.

Em geral os pesquisadores da literatura de teoria democrática no Brasil têm investigado essas e outras questões a partir das variáveis *desenho institucional e tradição cívica*

---

<sup>2</sup> O Rio Grande do Sul com o OP estadualizado é o caso mais conhecido e estudado (ver Schneider e Goldfrank, 2005). Ceará e Pernambuco se configuram em outras experiências de âmbito estadual. No caso do Ceará, ao analisar as razões que levaram o governo estadual a obter bons resultados na Administração Pública durante o período 1986-1994, Tandler (1998) assinala que não há necessariamente uma dinâmica bidirecional entre governos locais e sociedade civil que resultem em gestões estaduais mais transparentes e melhores. Sua pesquisa não confirmou tal hipótese, mas sim a existência de uma dinâmica tridirecional entre governo estadual, governos locais e sociedade civil, com destaque para a atuação do Governo do Estado que apoiou o fortalecimento e a criação de novas associações cívicas visando uma melhor eficiência das políticas públicas. No caso do Programa Governo nos Municípios (PGM) em Pernambuco o executivo estadual tomou a decisão de implementar uma política participativa para discutir parte do orçamento público do Estado, sobretudo os recursos provenientes da venda da companhia de energia elétrica – CELPE. O desenho institucional do PGM estabelecia a criação de conselhos gestores e a realização de plenárias que envolviam a presença da rede associativa e política regional e do governador e secretários com o objetivo de discutir as obras prioritárias de cada Região de Desenvolvimento (ver Lubambo e Coêlho, 2005). Ao contrário do Ceará, o governo estadual em Pernambuco não estimulou de modo sistemático o fortalecimento e a criação de novas instituições participativas. Ao longo da sua implementação o programa apresentou falhas de gestão, sendo a principal delas a falta de prestação de contas à população. O PGM foi praticamente extinto no último ano da gestão Vasconcelos e Mendonça (1999-2006) e passa atualmente por uma reestruturação no governo de Eduardo Campos (2007-2010).

*local* como fatores decisivos para explicar os diferentes graus de participação e a qualidade da participação. O presente estudo considera tais variáveis como fundamentais para se investigar os vínculos entre participação, efetividade deliberativa e distributiva nos arranjos institucionais no Brasil pós-1988. Devemos observar que desenhos institucionais de políticas públicas são fortemente influenciados pelos partidos e pelas lideranças políticas, principalmente no momento da sua implementação, onde a coordenação das ações é realizada via o aparato das instituições de governo. A tradição cívica local caracterizada por elementos de cultura associativa e participação popular desenvolve o papel de controlador social deste processo. Desse modo, o Estado, representado pelos partidos que assumem a gestão pública, e a sociedade, representada por um mix de entidades, se encontram em um mesmo espaço e desenvolvem relações formais e informais as quais irão definir os resultados e os impactos das políticas participativas.

Nessa perspectiva, os estudos de Evans (1996 e 2003) sobre a sinergia entre Estado e sociedade e sobre o desenvolvimento institucional contribuem com o presente estudo que pretende investigar como se definem as relações entre atores estatais e sociais na provisão de bens e serviços públicos. O autor apresenta uma alternativa diferenciada da visão de Putnam (1996) que associa a possibilidade de haver uma sinergia entre Estado e sociedade civil em termos de avanço democrático somente para aquelas sociedades com capital social pré-existente. Diferentemente de Putnam, a visão neo-institucionalista de Evans atribui ao Estado um papel fundamental: o de potencial indutor do capital social, sendo possível ao Estado estabelecer uma ligação entre os movimentos sociais e as instituições de governo em busca da eficiência das políticas públicas. Nesse sentido, a ação estatal seria mais propositiva e menos regulatória. Em suma, na visão do autor é possível haver uma sinergia entre Estado e sociedade a partir de uma ação estatal que vise a reforma das instituições e a implementação de um conjunto de ações que resultem em mais capital social para a sociedade, criando um círculo virtuoso de mudança institucional.

Entretanto, conforme também discute Evans (2003) a efetiva participação social requer um contexto sólido de instituições formais. Ao citar as observações de Houtzager e Moore, o autor endossa a proposta destes de que as “*ações descoordenadas e*

*descentralizadas da sociedade civil” são insuficientes para a emergência ou sustentação de instituições deliberativas. Os aparatos organizacionais formais – administrações de Estado e partidos políticos – desempenham papéis centrais em ambos os casos.* Ainda segundo Evans, a institucionalização dos processos deliberativos está também intimamente ligada à dinâmica da competição entre partidos. Ao analisar comparativamente os casos de Porto Alegre e Kerala na Índia, Evans ainda afirma que engajar suas bases em um projeto positivo de governança fazia sentido para esses partidos como uma estratégia política.

A partir dessas contribuições este trabalho tem o objetivo de apresentar uma análise comparada do processo de participação em municípios selecionados no Estado de Pernambuco. O estudo quer evidenciar que a participação nestes municípios é definida a partir de um conjunto de fatores característicos do sistema político local onde os partidos políticos e as lideranças políticas assumem um papel fundamental no que se refere à provisão de bens e serviços públicos.

Os fatores em que os partidos se baseiam para definir seus projetos políticos, se participativos ou não, estão listados a seguir:

- O grau de competição política local (se de baixa, média ou alta competitividade);
- Tendência programática do partido governista (se progressista ou não-progressista);
- O perfil do gestor público - prefeito (se possui ou não legado prévio de participação em movimentos sociais, comunitários ou experiência anterior em implementação de políticas participativas);
- Rede associativa local (se não atuante, se moderadamente atuante ou se muito atuante).

A estrutura do presente trabalho está dividida em três partes. A primeira parte trata sobre a influência do contexto político no período recente e sua importância para a definição das gestões participativas. A segunda parte descreve com base nos dados de campo o quadro associativo municipal, a evolução das instituições participativas e sua relação com o sistema político. A última parte apresenta as conclusões gerais do trabalho.

## Metodologia do estudo

A pesquisa de campo do presente estudo foi realizada entre junho de 2005 e agosto de 2006. Nesse período foram consultados os conselhos gestores da Saúde, dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Orçamento Participativo<sup>3</sup> nos seguintes municípios: Recife, Olinda, Camaragibe, Paulista, Petrolina, Garanhuns e Caruaru. A metodologia de pesquisa priorizou o levantamento de dados *in loco* nos municípios selecionados a partir do preenchimento do Relatório Geral de Informações do Município – RGIM. Em cada RGIM aplicado foram solicitados às prefeituras e aos conselhos gestores respostas para questões referentes ao contexto histórico, econômico, social, político e associativo dos municípios. Além disso, outras questões de natureza administrativa e fiscal que tratam sobre as finanças municipais foram também exploradas, tais como: dados do contexto administrativo fiscal com relação ao conjunto de funcionários, evolução das finanças municipais e o volume de recursos alocados para o orçamento participativo. Outras informações como a organização territorial e o desenvolvimento urbano, série histórica de indicadores, quantidade de instituições participativas locais e a problemática da participação local foram elementos importantes para se entender o contexto geral da participação em Pernambuco.

---

<sup>3</sup> Dos sete municípios analisados nesse estudo, apenas Garanhuns não apresenta um programa de discussão do orçamento público local. Entretanto, em Caruaru e Paulista algumas administrações públicas implementaram programas participativos com ações de tipo assistencialista ou voltadas para a construção de uma lista de prioridades mas sem garantias de uma estrutura regular de prestação de serviços e execução de obras para a população. Em Petrolina, o programa de discussão do orçamento público denominado de OP foi implementado na gestão 01-04 do PSB por meio de uma parceria com o PT, sendo extinto ainda no primeiro ano em razão da falta de apoio político e financeiro da própria prefeitura (ver item Análise dos Casos). Em Camaragibe o OP obteve relativo sucesso na primeira gestão do PT no período 97-00, mas apresentou diversos problemas no período seguinte (01-04), sendo os principais a falta de prestação de contas à população, resistência interna por parte da burocracia municipal e resistência externa por parte dos movimentos sociais que “cobravam” uma maior participação no programa. Recife e Olinda se configuram nos casos mais exitosos do OP em Pernambuco. Nas duas cidades foram criadas secretarias do orçamento participativo e houve significativo avanço quanto a participação das entidades comunitárias e a prática da prestação de contas sistemática aos participantes e à população.

Em termos gerais, o OP na forma como é implementado nos municípios brasileiros está mais próximo de ser uma política de partido do que propriamente um projeto de participação social que vise o desenvolvimento local. Como afirma Wampler (2003) os OPs têm resultados amplamente diferenciados em razão da marcante diferença entre as condições culturais e sócio-econômicas das sociedades locais. Podemos adicionar a esta visão as próprias especificidades do jogo político local. Nesse sentido como afirmam Ribeiro e Grazia (2003), o OP depende dos projetos partidários que orientam os governos locais, do grau de envolvimento do conjunto do governo e da relação da administração com a Câmara dos Vereadores, entre outros. Avritzer (2003) destaca o debate atual sobre o OP que leva em conta as características da sociedade civil e a capacidade das formas participativas de distribuírem recursos de modo generalista evitando, assim a transformação das associações existentes em canais corporativos de acesso a recursos e o debate acerca do papel da tradição associativa na variação do êxito das experiências de OP.

Um dado relevante de pesquisa aponta para a concentração de informações em geral sob o domínio de um ou de dois atores locais. A coleta de dados apenas avançou a partir do momento em que houve a concordância de tais atores (presidentes dos conselhos gestores, chefes de gabinete, prefeitos ou secretários municipais). Mesmo assim verificou-se um longo período entre a solicitação das informações e sua efetiva resposta. Em alguma medida isto contribuiu para o entendimento e para uma análise sobre o grau de organização das instituições consultadas. Outro dado relevante de pesquisa aponta para a falta de controle sobre os documentos oficiais, tanto no que se refere às atas dos conselhos gestores quanto aos dados das séries históricas municipais. Desse modo, a análise comparada da série histórica dos dados apresenta limites. Por outro lado, observou-se que quando havia continuidade da gestão, seja nas prefeituras ou de um mesmo grupo de atores nos conselhos os dados solicitados foram informados satisfatoriamente. Podemos afirmar que a pesquisa contribuiu com as instituições consultadas, uma vez que em alguns municípios várias informações encontravam-se dispersas, sendo organizadas a partir do momento da solicitação da pesquisa de dados.

### **A influência do contexto político na participação**

A qualidade da participação dos cidadãos no processo de formulação e gestão de políticas públicas pode ser explicada em parte pelos contextos histórico, econômico, social e político herdados pela sociedade. Coelho e Nobre (2004), citam que fatores como a tradição autoritária do Estado, o não reconhecimento dos direitos do cidadão, a fragilidade da vida associativa e a resistência dos atores sociais e estatais em participar de fóruns comprometem a efetiva participação social para o caso da saúde. A idéia principal dessa discussão é que fatores socioculturais históricos definem em parte a qualidade e o grau de participação nas políticas participativas implementadas<sup>4</sup>. Os autores citam ainda outros estudos que apontam que a atuação da autoridade política é capaz de gerar um contexto favorável à mobilização e inclusão dos mais carentes e à

---

<sup>4</sup> Os autores afirmam também que outros estudos apontam para alguns casos em que o grau de organização da sociedade civil funciona como uma variável independente e que explica o sucesso ou o fracasso dos mecanismos participativos.

organização de um processo decisório que incorpora questões de justiça distributiva. Em outros casos autoridades políticas podem também gerar contextos desfavoráveis no processo de participação social e de justiça distributiva. Especificamente nesse estudo iremos analisar a importância do contexto político local com ênfase no projeto político dos partidos governistas e sua influência para a provisão de bens e serviços públicos.

Analisamos a partir desse ponto o perfil socioeconômico dos municípios selecionados. Do total de sete municípios estudados quatro estão localizados na Região Metropolitana do Recife - RMR<sup>5</sup>. Este conjunto de municípios apresenta algumas características geográficas, sociais, econômicas e políticas semelhantes, o que teoricamente torna mais similar à ação política ou o conteúdo programático de gestão dos partidos políticos. Os dados da tabela 1 a seguir informam o percentual de pobres, o IDH e a população dos municípios selecionados. Como se vê há também uma semelhança para os indicadores de pobreza e IDH, sendo que Camaragibe apresenta uma taxa menor para este último índice.

**Tabela 1**

**Índice de pobreza, IDH-Municipal e População – Municípios selecionados (2000)**

<i>Município</i>	<i>Índice de Pobreza</i>	<i>de IDH Municipal</i>	<i>- População</i>
Recife	44,77	0,79	1.422.905
Olinda	45,21	0,79	360.554
Paulista	44,60	0,79	262.237
Camaragibe	44,97	0,74	128.702

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano. IBGE, 2000.

O outro conjunto de municípios apresenta outras especificidades com relação ao primeiro conjunto. Garanhuns, Caruaru e Petrolina localizam-se em regiões de desenvolvimento diferentes. Estes municípios apresentam características geográficas, econômicas e políticas distintas o que teoricamente torna mais diferente à ação política

<sup>5</sup> A RMR, é formado por 14 municípios: Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Camaragibe, Moreno, Cabo, Ipojuca, Araçoiaba, São Lourenço da Mata, Itapissuma, Igarassu, Itamaracá e Abreu e Lima.

ou o conteúdo programático de gestão dos partidos governistas. Os dados da tabela 1<sup>A</sup> informam que os índices de pobreza não são tão próximos como no primeiro exemplo dado, assim como o IDH municipal.

**Tabela 1 A**

**Índice de pobreza, IDH-Municipal e População – Municípios selecionados (2000)**

<b>Município</b>	<b>Índice de Pobreza</b>	<b>de IDH Municipal</b>	<b>- População</b>
Garanhuns	51,51	0,69	103.435
Petrolina	48,43	0,74	166.279
Caruaru	43,14	0,71	217.407

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano. IBGE, 2000.

*Análise dos Casos<sup>6</sup>*

*Eleições, partidos e grau de competição política*

As tabelas 2 e 3 adiante informam para o conjunto total de municípios os partidos políticos que venceram as eleições do executivo no período 1988/2000 e o grau de competição política local. O grau de competição política local é definido pela seguinte escala: (i) baixo, para um partido que venceu todas as eleições; (ii) médio, para dois partidos que venceram as eleições e (iii) alto, para três ou quatro partidos vencedores da disputa eleitoral. Considerando que o período analisado compreende apenas quatro eleições, a escala adotada para se definir os diferentes graus de competição política foi necessariamente uma linha graduada curta. Dada a variação dos casos analisados com relação aos aspectos, *formação de coalizões* e *mudança de partido* por parte do prefeito eleito, a definição do grau de competição política para alguns casos pode refletir em parte a situação real de disputa eleitoral.

<sup>6</sup> Para efeito de análise dos dados das tabelas a seguir consideramos dois conjuntos distintos: municípios metropolitanos e não-metropolitanos.

**Tabela 2****Partidos políticos que venceram as eleições municipais – 1988/2000**

<b>Município</b>	<b>Período da Gestão e Partidos que venceram as eleições</b>			
	1989-1992	1993-1996	1997-2000	2001-2004
Recife	PFL	PMDB	PFL	PT
Olinda	PMDB	PMDB	PMDB	PC do B
Paulista	PDC	PRN	PSB	PMDB
Camaragibe	PTB	PSB	PT	PT
Garanhuns	PFL	PTB	PSB	PMDB
Petrolina	PFL	PMDB	PFL	PMDB
Caruaru	PSB	PDT	PSB	PFL

Fonte: RGIM/PRODEP. Elaboração do autor.

**Tabela 3****Indicador do grau de competição política municipal – 1988/2000**

<b>Município</b>	<b>Quantidade de Partidos que venceram as eleições</b>	<b>Grau de competição política</b>
Recife	3	Alto
Olinda	2	Médio
Paulista	4	Alto
Camaragibe	3	Alto
Garanhuns	4	Alto
Petrolina	2	Médio
Caruaru	3	Alto

Fonte: RGIM/PRODEP. Elaboração do autor.

Esses resultados demonstram que diferentes graus de competição política ocorreram nos municípios selecionados. Assim, algumas especificidades devem ser observadas para um melhor entendimento dos quadros eleitorais em análise.

Como esperado, Recife, por ser a cidade mais importante do Estado em termos econômicos e políticos é palco de uma expressiva disputa eleitoral. Esta disputa é caracterizada, sobretudo, pelo interesse dos partidos políticos em eleger lideranças para os legislativos federal e estadual e ao Governo do Estado. O alto grau de competição política pode ser definido a partir de dois momentos. No primeiro momento a forte presença da liderança histórica de Jarbas Vasconcelos, fortalecida pela coalizão PMDB-PSDB-PFL, é a responsável pelas vitórias nas três primeiras eleições. Contudo no segundo momento esta coalizão viu surgir uma nova força política eleitoral, João Paulo do PT, que obteve vitória por margem mínima na disputa de 2000 contra Roberto Magalhães do PFL<sup>7</sup>.

Em Olinda, o grau médio de competição política se caracteriza pelas vitórias do PMDB e do PC do B. Entretanto, o PMDB que venceu a disputa em três das quatro eleições, governou o período completo em apenas uma gestão, em razão da mudança de sigla dos prefeitos eleitos nas gestões 1989-2002 e 1993-1996. Nos últimos anos do período analisado, a cidade seguiu um caminho semelhante ao do Recife ao optar por um partido de esquerda liderado por lideranças de perfil ideológico mais progressista. A vitória do PC do B em 2000, a exemplo do Recife, fez surgir uma nova força política no município, a comunista Luciana Santos.

Em Paulista o alto grau de competição política ocorreu em razão da troca sistemática de legenda partidária por parte dos candidatos que tentavam a reeleição e foram derrotados pelo candidato que apresentaram uma proposta de austeridade e de maior aproximação com os movimentos sociais. No município, observa-se um caso interessante. Nas duas primeiras eleições, partidos sem expressão regional venceram os pleitos contando com candidatos considerados fortes no âmbito local. Nos dois últimos períodos, houve uma mudança e o PSB coligado com o PSDB, e o PMDB, coligado com o PPS, foram vitoriosos.

---

<sup>7</sup> O PT venceu a disputa em Recife por cerca de 5200 votos em um colégio eleitoral de aproximadamente um milhão de eleitores.

Em Camaragibe, apesar do pouco tempo de emancipação<sup>8</sup>, o alto grau de competição política pode ser explicado em função das disputas do PTB e PSB representados pelas famílias advindas do município de São Lourenço da Mata e pelo surgimento da liderança política Paulo Santana do PT que logrou êxito na sua estratégia de se inserir politicamente no cenário local. Nos dois primeiros momentos, registram-se vitórias do PTB e do PSB com as siglas sendo lideradas por políticos com força política local. As duas últimas eleições foram vencidas pelo PT, liderado pelo então novo líder político Paulo Santana.

Para o conjunto de municípios não-metropolitanos, observa-se também uma variação quanto ao número de partidos que venceram as eleições nos últimos doze anos.

Garanhuns registra um alto grau de competição política, tendo quatro diferentes partidos à frente da gestão municipal. O alinhamento político do executivo local com o governo estadual explica esta volatilidade política-eleitoral. Ressalta-se apenas que Silvino Duarte foi prefeito pelo PSB na gestão 1997-2000 e pelo PMDB na gestão 2001-2004 sendo apoiado respectivamente por Miguel Arraes e Jarbas Vanconcelos.

Em Petrolina o médio grau de competitividade política ocorre em razão de uma disputa entre políticos da família Coêlho, grupo que historicamente sempre dominou politicamente a região do São Francisco. Neste período, o PFL e o PMDB venceram duas das quatro eleições disputadas. Este é o único caso entre todos os municípios analisados que houve alternância dos mesmos partidos políticos, o PFL liderado por Guilherme Coêlho e o PMDB liderado por Fernando Bezerra Coêlho, sendo que na última legislatura ocorreu uma troca de partido (PMDB para o PSB coligado com o PT) tão logo houve a ocupação do cargo.

Em Caruaru, o alto grau de disputa política-eleitoral pode ser entendido em função da falta de identificação entre políticos e siglas partidárias e pela estratégia de aproximação com o governo estadual. Isto ocasionou uma constante migração das lideranças locais para três partidos, o PSB do grupo político de João Lyra Neto, o PDT de José Queiroz

---

<sup>8</sup> Camaragibe foi emancipado em 13 de maio de 1982 ao ser desmembrado da cidade de São Lourenço da Mata.

(também prefeito no período 1983-1988 pelo PMDB) e Tony Gel do PFL apoiado pelo PDT que teve como vice-prefeito Wolney Queiroz, filho de José Queiroz.

### *Tipos de Gestão e a sinergia entre governos e sociedade*

Os dados da tabela 4 apresentam uma tipologia (tentativa) das gestões municipais numa escala que varia entre não-participativo, participativo-moderado e muito-participativo. Vale ressaltar que a definição do tipo de gestão foi dada considerando a ação de governo no que se refere à relação com a sociedade civil e à implementação de arranjos participativos. Sendo assim, esta classificação não se refere ao plano de gestão do partido que venceu a eleição, uma vez que há casos em que os prefeitos eleitos mudaram de partido após assumirem o executivo municipal.

**Tabela 4**  
**Tipo de Gestão – 1988/2000**

<b>Município</b>	<b>Gestão</b>			
	<b>não-participativa, moderada ou Muita participativa</b>	<b>não-participativa, moderada ou Muita participativa</b>	<b>Participativa</b>	<b>Participativa</b>
	1989-1992	1993-1996	1997-2000	2001-2004
Recife	NP	MP	MP	MP
Olinda	NP	NP	NP	MP
Paulista	NP	NP	PM	PM
Camaraçibe	NP	PM	MP	PM
Garanhuns	NP	NP	PM	PM
Petrolina	NP	NP	NP	PM
Caruaru	NP	NP	NP	NP

Fonte: RGIM/PRODEP. Elaboração do autor

Legenda: Não-Participativa = NP; Participativa Moderada = PM  
e Muito Participativa = MP.

Ao observarmos os dados verificamos que há uma predominância de gestões do tipo não-participativa para o período 1989-1996 e uma predominância para gestões do tipo participativa para o período 1997-2004. A mudança de um quadro em que prevaleciam mais as estratégias não-participativas para um quadro de expansão de gestões do tipo

participativas ocorreu devido a uma série de eventos de natureza política, social e institucional que dependendo de cada caso adquire maior ou menor relevância. Nessa perspectiva, passamos a seguir a analisar cada caso estudado. Os casos de Recife e Camaragibe por representarem as experiências mais exitosas serão avaliados de modo separado.

### *O caso do Recife*

A tradição participativa da capital pernambucana tem origem ainda no século passado quando a cidade acompanhou o chamado “boom associativo” das regiões sul e sudeste do país. Avritzer (nesse livro) afirma que ainda na administração Krause (Arena) a cidade do Recife recuperou uma trajetória política progressista dos anos 50, caracterizada pelo aumento do associativismo ligado aos movimentos sociais urbanos. Nos anos 80 os movimentos sociais recifenses se organizaram para reivindicar o uso legítimo da ocupação de terras ociosas, a maioria delas terrenos de mangue. Esta ocupação ocorreu sobretudo em espaços localizados próximo aos equipamentos sociais e às praias com o objetivo de redução de custos com transporte e a utilização de comércio ambulante. Como afirma Avritzer (idem) a presença de nomes históricos identificados com os movimentos sociais como Miguel Arraes e Jarbas Vasconcelos, propiciou ao Recife a oportunidade de implementar políticas participativas, a exemplo da experiência do programa Orçamento Participativo (OP).

No período mais recente observa-se uma certa oscilação entre práticas participativas e não-participativas com forte tendência para a primeira. Os projetos políticos dos partidos governistas, com exceção do período 1989-1992 na gestão Joaquim Francisco do PFL, foram participativos. Na gestão Joaquim Francisco, o fator alto grau de competição política não foi suficiente para que o prefeito optasse por uma aproximação com as instâncias participativas. Fatores como a tendência programática do partido político, de linhagem não-progressista e o *perfil* do núcleo central de governo, sem experiência prévia de prática participativa também foram decisivos para a ausência de uma proposta não-participativa. Neste caso, à rede associativa local formada por um conjunto de entidades atuantes e já inserida em programas participativos implementados anteriormente obteve pouco ou nenhum peso na decisão do governo. Fica evidenciado

neste caso que o partido político, o PFL, aceitou bancar o custo da ruptura com a sociedade civil e não implementar uma política participativa, afastando assim a possibilidade de uma sinergia entre o governo local e os movimentos sociais. De acordo com Evans (1996), a sinergia entre Estado e sociedade fracassa não pela ausência de capital social, mas pela ausência de engajamento político e social estatal.

As demais gestões em Recife apresentaram projetos políticos do tipo participativo. No governo Jarbas Vasconcelos (1993-1996), foi proposto um programa social que conjugava a descentralização das ações e do poder decisório, além da ampliação da capacidade gestora através da parceria com setores da iniciativa privada e a abertura do diálogo com setores sociais variados. Vasconcelos, prefeito no período 1986-1988 com o slogan “É povo de novo”, continuou a investir no planejamento estratégico regionalizado com participação popular ao reeditar o Programa Prefeitura nos Bairros, desta vez sob o título de Orçamento Participativo. Neste caso fica evidenciado que a definição por uma gestão participativa ocorreu a partir de uma sinergia entre governo e sociedade caracterizada por uma rede vínculos formada entre as agências públicas e as instituições não-governamentais e o cidadão comum. Os demais fatores, com destaque para o perfil do gestor público foram elementos que estimularam a decisão, mas que ocupam uma importância secundária.

Na gestão seguinte, novamente o PFL elegeu o chefe do executivo. Roberto Magalhães assumiu a gestão para o período 1997-2000. Seu governo obteve o apoio de Jarbas Vasconcelos numa aliança política que previa a continuidade do projeto político participativo na capital com a manutenção do OP e a candidatura jarbista ao palácio das princesas, sede do governo estadual. O prefeito eleito cumpriu a promessa de manter a política participativa ao vetar a extinção do OP decidida pelos vereadores tomaram tal decisão em função do grande número de candidaturas dos representantes de bairros, chamados delegados, para o legislativo estadual. Neste caso parece evidente que o fator principal que definiu o projeto político de tipo participativo do PFL foi a aliança política feita com o PSDB e com o PMDB de Jarbas Vasconcelos. É interessante destacar que o fator tendência programática do PFL foi preponderante apenas na primeira gestão do partido (governo Joaquim Francisco) onde sem acordo político prévio o partido optou claramente por um projeto político não-participativo. Portanto o custo da ruptura, inexistente no primeiro governo do PFL, aparece com força neste

segundo governo e determina a escolha por uma gestão participativa. Entretanto, apesar da continuidade da implementação do OP, o programa apresentou déficits de participação e falhas na gestão não ocorridas no período jarbista, principalmente no que se refere ao acúmulo de obras não executadas. A relação governo-sociedade civil logra o êxito da experiência evidenciando, assim, a falta de sinergia social entre as partes.

No período 2001-2004 o PT de João Paulo assumiu a prefeitura do Recife com uma proposta clara de aumento da participação popular no OP e em outras instâncias participativas. Por outro lado, o PT foi acusado pela oposição de “instrumentalizar” o programa devido a um expressivo número de associações historicamente ligadas ao partido terem sido convidadas para coordenar as ações do programa nos bairros da cidade. Entretanto o que se observa é um crescimento muito significativo quanto ao número de participantes e quanto ao número de deliberações nas plenárias e reuniões realizadas. A criação da secretaria municipal de orçamento participativo deu uma maior visibilidade e importância ao programa em termos de ação e de aproximação com os movimentos sociais e com o cidadão comum. Os fatores que determinaram a adoção por uma ampla política participativa foi fundamentalmente a sinergia entre o governo e a rede associativa local. Outros fatores como o grau de competição política local, a tendência programática do PT de caráter fortemente progressista e o perfil do gestor público com experiência anterior em participação em movimentos sociais e comunitários compõem o quadro explicativo deste caso.

### ***O caso de Camaragibe***

O município de Camaragibe apresenta certas singularidades se comparados aos outros municípios. Mas a exemplo do Recife também pode ser considerado como um caso exitoso apesar de possuir oscilações entre gestões participativas e não-participativas.

O fato de o município ter sido emancipado politicamente no início da década de 80 quando se desmembrou de São Lourenço da Mata caracteriza-o como um território político sem tradição histórica. Inicialmente as eleições locais foram dominadas por famílias tradicionais ligadas ao PTB e ao PSB. Na primeira gestão o prefeito Arnaldo Guerra optou por não envolver diretamente a sociedade civil na administração municipal. Nesse período a principal demanda dos movimentos sociais era pela criação

do conselho de saúde processo este que ocorreu sem o apoio efetivo do prefeito que se recusou a dar posse à instância. O fator principal que explica tal estratégia foi a falta de sinergia entre governo e sociedade civil. Em segundo plano os seguintes fatores foram decisivos para a tomada de decisão: conteúdo programático do partido de tendência não-progressista e o perfil desfavorável das lideranças políticas no que se refere à participação. A segunda gestão de João Ribeiro do PSB foi marcada por uma aproximação moderada com os movimentos sociais. A falta de uma maior sinergia entre governo e sociedade começa a ser superada em razão da apresentação de leis e ações do executivo que proporcionaram um avanço no processo democrático como a lei que deu poderes ao Conselho de Saúde para eleger seu presidente e a realização de audiências com os cidadãos. Entretanto, a opção por uma proposta política participativa nesse caso se deve menos a uma aproximação com os movimentos sociais, ainda não fortalecidos o bastante para influir no plano de gestão governamental. Esta pode ser creditada principalmente ao alto grau de competição política local que impunha uma disputa pelos eleitores uma vez que os partidos e as lideranças partidárias ainda não possuíam uma sólida identificação com o município.

As gestões posteriores foram as do PT (1997-2004). O período pode ser dividido em dois momentos distintos: o primeiro onde ocorre uma sinergia positiva entre governo e sociedade e o segundo onde ocorre uma sinergia negativa entre as partes.

A sinergia ocorreu de modo positivo no primeiro momento em razão da identificação dos movimentos sociais com o PT e com o líder do partido no município, o ex-secretário de saúde na gestão 1989-1992 e militante de causas sociais, Paulo Roberto de Santana. Ao assumir o executivo local, Santana, eleito com o slogan de campanha “Frente Popular de Camaragibe” estrategicamente maximizou seu histórico de atuação em movimentos populares pela Federação das Associações e nos centros comunitários de moradores. Seu governo apresentou uma proposta de criação de conselhos administrativos por região, mas com o fortalecimento dos conselhos já existentes, além da criação de outros conselhos. Em um município com baixa tradição cívica o Programa de Administração Participativa – PAP, significou um grande avanço na participação social. Reeleito nas eleições de 2000, a segunda gestão tentou dar continuidade à experiência participativa. Entretanto, obstáculos especialmente de natureza institucional e política revelaram a fragilidade do modelo implementado. Três fatores principais

explicam o fracasso do PAP em Camaragibe: i) o programa não obteve recursos suficientes para realizar as obras escolhidas pela população, ii) setores da burocracia municipal avaliaram que o PAP dispersava demasiadamente o poder de decisão política e iii) o fato da agenda dos movimentos sociais ter sido parcialmente absorvida pela pauta do programa fazendo com que as instituições não cumprissem seu papel social “fora do programa”. Em meados da segunda gestão o chefe do executivo foi alvo de denúncias de corrupção e desvios de verba pública feitas pelos órgãos públicos e pelos movimentos sociais que se sentiram desprestigiados quando o prefeito dificultou o canal de comunicação com a prefeitura. Fica assim evidenciado que a sinergia entre governo e sociedade civil passou de uma relação positiva para uma negativa, uma vez que a rede associativa local continuou a atuar no PAP através dos canais de participação, mas enfrentando a própria resistência do executivo.

Por esse conjunto de eventos esta gestão apresenta um perfil diferenciado tendo sido ao mesmo tempo um projeto político participativo e não-participativo.

Os casos de Olinda e Paulista apresentam algumas similaridades e diferenças. Nesses municípios se observa nas duas primeiras gestões um predomínio de propostas políticas não-participativas, além de conflitos entre o governo e a sociedade civil organizada. Nas duas últimas gestões o quadro sofre uma mudança e há o predomínio de propostas participativas, com os governos implementando experiências participativas e priorizando também a natureza consultiva e deliberativa dos conselhos gestores.

Em Olinda, o PMDB venceu as duas primeiras eleições, mas os prefeitos eleitos se filiaram a outros partidos, no caso PRN e PSB. No início dos mandatos foram realizadas ações visando à institucionalização dos conselhos gestores com destaque para o da saúde, mas no segundo momento houve conflito com os movimentos sociais, contrários às idéias apresentadas pelo executivo. A terceira gestão do PMDB foi também marcada pelo distanciamento e conflito com os movimentos sociais. Conclui-se que nessas gestões não houve qualquer tentativa de uma ação estatal que visasse uma aproximação com os movimentos sociais que resultasse numa sinergia positiva e de resultados quanto à implementação de políticas participativas. O que prevaleceu nesses casos para a tomada de decisão foi a tendência programática do PMDB local, de tipo não-progressista, em conjunto com o perfil dos gestores públicos, não afeitos a políticas participativas.

A vitória de Luciana Santos do PC do B nas eleições de 2000, com o slogan “Prefeitura Popular”, produziu um novo cenário político-social com evidente tendência à participação e a práticas de controle social. A exemplo do Recife, o município foi dividido em regiões política administrativas – RPAs e instituiu a secretaria do orçamento participativo. Mais uma vez é preciso citar a contribuição de Evans ao identificarmos nesta experiência o papel indutor do governo local na construção do capital social e de políticas públicas participativas. Neste caso, sendo Olinda um município com médio grau de competição política o que parece explicar as decisões do PMDB e do PC do B, respectivamente contra e pró-participação, são os fatores em conjunto, tendência programática do partido no município e o *perfil* das lideranças políticas.

Em Paulista, nos dois primeiros anos de gestão os prefeitos decidiram não apresentar propostas de políticas participativas. Fatores como a ausência de lideranças locais com perfil voltado para os movimentos sociais e as tendências programáticas dos partidos foram decisivas para se definir a estratégia política de gestão não-participativa, mesmo com o município tendo alta taxa de contestabilidade política. Nos dois períodos seguintes, foram implementadas experiências de administrações participativas. No período 1997-2000, o PSB coligado com o PSDB, abriu espaço para o debate com a sociedade civil e para a criação de conselhos gestores. As características do prefeito Geraldo Pinho Alves advindo dos movimentos sociais e com estreitas ligações com o grupo político de Miguel Arraes, defensor histórico dos grupos pobres da população sinalizam as bases utilizadas para a tomada de decisão de gestão do tipo participativa<sup>9</sup>. A gestão 2001-2004 de Antônio Speck do PMDB também foi de tipo participativa, mesmo sendo a relação com os movimentos sociais menos intensa em comparação com o governo anterior. O prefeito criou o programa “Governo nos Bairros” numa alusão ao Programa Prefeitura nos Bairros de Jarbas Vasconcelos em Recife e no final do seu mandato, a exemplo do seu antecessor, enfrentou resistências internas e dos movimentos sociais devido a denúncias de corrupção. O fator que parece explicar a decisão por uma política participativa no município é o alto grau de competição política local. Mesmo sendo avaliado pela população como um político sem identificação prévia

---

<sup>9</sup> O governo Geraldo Pinho Alves enfrentou resistências internas e dos movimentos sociais no fim do seu governo em razão da nomeação de três dos seus filhos para as secretarias da prefeitura municipal. Essa situação foi determinante para a derrota nas eleições de 2000 para Antônio Speck do PMDB.

com os movimentos sociais, o prefeito optou por realizar a aproximação para tentar gerar dividendos político-eleitorais de curto prazo. Seu adversário político nas eleições de 2004 apresentava como mote de campanha o programa “Prefeitura nas Comunidades”. Em função do desgaste político anteriormente mencionado, Antônio Speck perdeu a disputa eleitoral para Ives Ribeiro do PPS.

Para o conjunto de municípios não-metropolitanos a predominância de propostas políticas não-participativas pode ser explicada, a exemplo da análise anterior, a partir de um conjunto de fatores assinalados pelo presente estudo mas também por outros fatores específicos.

Em Garanhuns, quatro partidos diferentes, governaram o município no período 1989-2004, o que caracteriza uma alta taxa de competição política e que teoricamente induziria a uma aproximação com os movimentos sociais. Na primeira gestão (1989-2002), o prefeito Ivo Amaral do PFL aliado próximo de Joaquim Francisco, então prefeito do Recife, seguiu o exemplo da capital e não apresentou propostas participativas. O governo de Bartolomeu do PTB entre 1993-1996 seguiu a mesma linhagem ao não estabelecer uma aproximação com os movimentos sociais e as instâncias de participação. Para esses dois casos o fator tendência programática do partido político em conjunto com o perfil do gestor público apontam as razões que explicam a estratégia adotada. Conclui-se assim que atributos como a falta de tradição cívica local e a falta de uma ação estatal indutora da aproximação entre Estado e sociedade, resultaram em uma não-sinergia e em um vazio de experiências participativas.

As gestões do período 1997-2000 e 2001-2004, do PSB e PMDB foram protagonizadas pelo prefeito Silvino Duarte que no seu primeiro governo iniciou um processo de abertura de diálogo com os movimentos sociais e um plano de ação que visou o fortalecimento dos conselhos municipais. A mesma estratégia foi adotada no segundo governo tendo como ponto principal à modernização da gestão via a descentralização das ações. A abertura de diálogo com a sociedade civil inaugura assim um novo padrão de relação com os movimentos sociais gerando expectativas de ambas as partes no

tocante à instituição de novas práticas participativas. Contudo, as duas gestões podem ser definidas como moderadamente participativas, uma vez que não houve criação de novas instâncias participativas, como o OP por exemplo ou aumento no número de conselhos gestores.

Os fatores alto grau de competição política e tendência programática do partido explicam em parte a decisão por um projeto político participativo de tipo moderado.

O caso de Petrolina apresenta algumas especificidades interessantes. O município foi administrado pelo PFL, PMDB e PSB, mas registra apenas vitórias eleitorais do PFL e do PMDB tendo à frente duas lideranças da família Coêlho, Guilherme Coêlho e Fernando Bezerra Coêlho. Nas três primeiras gestões, não houve nenhuma ação que objetivasse uma aproximação com as instâncias participativas. O foco dos governos centrava a questão da divulgação de Petrolina como pólo de desenvolvimento econômico e social. Podemos avaliar que as tendências programáticas do PFL e do PMDB locais além de um *perfil* das lideranças políticas não favorável às questões participativas, foram os fatores decisivos para a não adoção de uma política participativa. Contudo, no segundo governo Fernando Bezerra Coêlho (PSB coligado com o PT, mas eleito pelo PMDB) um projeto político participativo foi apresentado aos movimentos sociais: o OP. Num arranjo político pouco convencional o governo deu carta branca ao PT para implementar a experiência no município. O acordo previa que o PT pudesse crescer via a utilização da máquina pública local capitalizando dividendos políticos eleitorais na região ao emprestar sua experiência de implementar projetos de discussão do orçamento público via a realização de plenárias e fóruns temáticos. Entretanto, a partir da liberação de 30 milhões de reais do Programa Bairro Legal – PBL, aprovado pelo BNDES, a gestão passou a ter dois programas participativos que competiam entre si, uma vez que o PBL também previa uma discussão com a população com vistas à definição de investimentos na infra-estrutura física dos bairros. O OP do PT e o PBL do PSB apresentaram forte descompasso no processo de implementação, com o PT sendo excluído de um programa com orçamento garantido e ficando com o ônus de explicar à população as razões para a não realização das obras, após pouco mais de um ano de programa, que acabou extinto. Analisamos que o fator principal que definiu a implementação do OP no município foi o interesse político-eleitoral do prefeito Fernando Bezerra Coêlho, interessado em aumentar bases ainda resistentes ao

seu projeto político pessoal. Portanto este se configura em um exemplo de ação estatal que gera um tipo de sinergia negativa entre governo e sociedade na medida em que há nenhuma ou há pouca intenção do Estado em discutir projetos participativos com a sociedade.

Em Caruaru, um município que apresenta alta taxa de competição política, três partidos venceram as eleições nesse período, o PSB, o PDT e o PFL. Na gestão anterior (1983-1988) ao período analisado, o prefeito José Queiroz de Lima do PMDB apresentou uma proposta de trabalho voltada para os bairros com a criação das chamadas subprefeituras que funcionavam como escritórios onde vereadores e suplentes faziam um trabalho de consulta junto à população. O governo do período 1989-1992 tendo João Lyra Neto do PSB como prefeito eleito com o apoio de José Queiroz, deu seqüência a alguns projetos da administração anterior, mas sem priorizar a participação. A gestão 1993-1996 teve novamente José Queiroz à frente do executivo e não registra experiências participativas. Na gestão 1997-2000, João Lyra volta à prefeitura mas novamente não apresenta projetos políticos participativos. No período 2001-2004, Tony Gel assume o governo local seguindo a mesma linha política dos seus antecessores também sem apresentar projetos políticos participativos. Concluí-se que um conjunto de fatores foi decisivo para caracterizar o caso de Caruaru, o único município da pesquisa em que as gestões foram do tipo não-participativa. Em todas as gestões houve uma clara determinação por uma não-ação estatal com vistas a uma aproximação com os movimentos sociais. No caso do PFL e do PDT os conteúdos programáticos dos partidos prevaleceram para a tomada de decisão e no caso do PSB o perfil político do prefeito João Lyra Neto não adepto de projetos políticos participativos foi decisivo.

### ***Contexto associativo, indicadores e finanças municipais***

Na seção anterior vimos que o interesse dos partidos governistas em implementar políticas participativas está relacionado a um conjunto de fatores característicos do jogo política. Esta parte do trabalho busca entender a relevância da rede associativa local a partir do estudo da sua relação com o sistema político, bem como discute de forma breve a associação entre indicadores e orçamento público municipal e a evolução das instituições participativas.

Uma das maiores dificuldades para se fazer esse tipo de apreciação é a falta de dados mais consistentes que evidenciem se o incremento do orçamento das secretarias de governo e das instâncias participativas resulta diretamente no aumento da provisão de bens e serviços públicos<sup>10</sup>. São apresentados mais adiante, dados da taxa de crescimento da receita total dos municípios e a evolução dos indicadores de saúde e da criança e do adolescente. Uma escala simples foi adotada para avaliar a evolução dos indicadores que varia entre: positivo, negativo, e, mesma situação – este último para situações em que os indicadores não apresentaram mudança significativa. Nesse sentido foi analisado para cada município os itens<sup>11</sup> da série histórica do RGIM comparando os indicadores entre 1996, 2000 e 2004.

Como é possível observar na tabela 5 em todos os municípios houve crescimento significativo de arrecadação da receita total. Caruaru obteve uma taxa próxima a 80% de incremento, sendo o município que mais incrementou a receita orçamentária. De forma surpreendente, Camaragibe, um município com pouco mais de vinte anos de emancipação política obteve a segunda melhor taxa de crescimento, seguido de perto por Paulista e Recife. Também de forma surpreendente destacamos Petrolina como a unidade que registrou a menor taxa de crescimento, mesmo tendo o município uma taxa de crescimento econômico próximo a 7%, superior à média nacional e internacional que é de 3% e 5%, respectivamente. Garanhuns e Olinda apresentam desempenhos praticamente iguais em torno de 46%.

---

<sup>10</sup> Dada a limitação das informações coletadas em campo no que se refere à evolução dos indicadores de provisão de bens e serviços e das receitas municipais, elaboramos aqui um diagnóstico descritivo de tipo exploratório.

<sup>11</sup> Os seguintes itens foram avaliados para a área da saúde: número de unidades básicas de saúde, leitos do SUS, número de médicos e equipes do PSF. E os seguintes itens foram avaliados para a área da assistência social à criança e ao adolescente: número de famílias atendidas por programas municipais, pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e pelo Programa Sentinela.

**Tabela 5**

**Crescimento da receita total arrecadada e evolução dos indicadores de saúde e da criança e adolescente -1996-2004**

<b>Municípios</b>	<b>Taxa de crescimento</b>	<b>de Evolução dos indicadores de saúde</b>	<b>Evolução dos indicadores da criança e do adolescente</b>
Caruaru	78,4%	P	ND
Camaraçibe	67,1%	P	ND
Paulista	63,3%	ND	ND
Recife	62,4%	P	P
Garanhuns	47,8%	P	ND
Olinda	47,6%	P	P
Petrolina	40,0%	ND	ND

Fonte: RGIM/PRODEP. Elaboração do autor.

Legenda: P = Positiva, N = Negativa e MS = Mesma Situação.

ND = Nenhum dado disponível.

Em termos gerais, pode-se concluir que há uma evolução positiva dos indicadores municipais, principalmente no que se refere à saúde, onde há dados para a maioria dos municípios. Com relação aos indicadores da criança e do adolescente há dados apenas para Recife e Olinda onde a evolução dos indicadores foi do tipo positiva. No restante das unidades não há dados disponíveis.

É digno de nota destacarmos que não é possível afirmar categoricamente que os investimentos públicos dos municípios foram os únicos responsáveis pelo melhoramento dos indicadores, uma vez que os municípios recebem investimentos dos programas sociais do governo federal que como sabemos têm um impacto importante nas áreas de saúde e da assistência social às crianças e aos adolescentes. Poderíamos também levar em conta o impacto da implementação de programas de modernização da administração tributária que visam o aumento da arrecadação de receitas, mas que pode ser mais bem explorado em outros estudos. Pires e Tomas (nesse livro) destacam a importância de estudar os modelos de implementação e manutenção de arranjos participativos os quais potencialmente criariam incentivos ou pressões para a modernização administrativa e para o aprimoramento da gestão pública.

Iremos focar a partir da tabela 6 o quadro de associativismo municipal observando se ocorre uma situação de equilíbrio entre três dimensões: o ranking populacional, o

ranking das entidades e o ranking da densidade associativa dos municípios<sup>12</sup>. Uma situação de equilíbrio perfeito é aquela em que o município apresenta o mesmo posicionamento para as três dimensões. E uma situação de desequilíbrio é aquela em que o município apresenta posições díspares entre as três dimensões.

Como esperado, Recife possui o maior número de entidades e a maior densidade eleitoral dentre todos os municípios pesquisados. Caruaru ocupa o segundo lugar nas duas dimensões. Camaragibe aparece em terceiro lugar em termos de densidade associativa, mas ocupa a quarta posição no número total de entidades. Garanhuns é o município com a quarta maior malha associativa e entretanto ocupa a última colocação em número de entidades. A seguir Olinda que apresenta uma situação diferenciada, tem a terceira colocação no número de entidades mas apenas a quinta na densidade associativa. Petrolina é o único município que apresenta equilíbrio entre as duas dimensões ocupando o sexto lugar em ambas. Já Paulista possui a pior média de densidade associativa mas supera Petrolina e Garanhuns em número de entidades. Se considerarmos o tamanho da população das cidades, a situação de desequilíbrio é mais evidente. Recife é a única unidade que possui uma situação de equilíbrio perfeito nas três dimensões ao ocupar o primeiro lugar no ranking. Caruaru apresenta uma situação de quase-equilíbrio perfeito com o segundo lugar em termos de entidades e de densidade e o terceiro no que se refere à população. Camaragibe que é o município com a menor população, o quarto maior número de entidades e a terceira maior densidade e Olinda, que tem a segunda maior população, o terceiro maior número de entidades e a quinta maior densidade associativa são os municípios de desequilíbrio mais acentuado

---

<sup>12</sup> A densidade associativa é calculada a partir do número de entidades do município dividido por mil habitantes.

**Tabela 6****Municípios de Pernambuco: distribuição e ranking populacional, das entidades e da densidade associativa – 2000-2004**

Municípios	Ranking populacional	Número de Entidades	Ranking das Entidades	Densidade associativa	Ranking Densidade associativa
<b>Pernambuco</b>					
Recife	1º	2257	1º	1,50	1º
Caruaru	3º	256	2º	0,94	2º
Camaragibe	7º	94	4º	0,70	3º
Garanhuns	6º	73	7º	0,62	4º
Olinda	2º	240	3º	0,60	5º
Petrolina	5º	77	6º	0,35	6º
Paulista	4º	86	5º	0,33	7º

Fonte: RGIM/PRODEP. Elaboração do autor.

Em termos gerais o quadro acima revela que há um acentuado desequilíbrio no que se refere ao posicionamento dos municípios quanto às três dimensões analisadas. Mas há principalmente um forte descompasso quanto à densidade associativa dos municípios em perspectiva comparada. Enquanto Recife apresenta uma taxa de 1,50 a média dos outros municípios é de apenas 0,59. Ao cruzarmos os dados da densidade associativa dos municípios com o tipo de gestão adotada pelos partidos governistas vemos que o pressuposto “quanto mais instituições participativas mais participação”, não se confirma para todos os municípios. Caruaru, por exemplo, ocupa a segunda posição no ranking *densidade associativa*, com 256 entidades tendo sido governada pelo PSB, partido de ação progressista, em dois períodos distintos. Assim mesmo, o município não registra nenhuma experiência participativa nesse período, o que evidencia também que a tendência progressista do partido (o PSB) não foi um atributo suficiente para definir uma gestão participativa. A rede associativa local também não obteve êxito nas tentativas de influenciar o executivo para adotar uma gestão participativa com o objetivo de aproximar governo e sociedade. Outro caso que reforça a análise é o do município de Paulista que ocupa a última posição no ranking densidade associativa e que no período em questão apresenta duas experiências participativas. Portanto esses dados demonstram que não há relação direta previsível entre a rede associativa local e à tomada de decisão dos partidos governistas em prol da participação.

Discutiremos a partir desse ponto as possíveis correlações entre os partidos e o aumento no número de conselhos – também denominados nesse estudo como instituições participativas. Ao longo do trabalho defendemos a hipótese que os partidos governistas

definem sua estratégia política (participativa ou não), a partir de um conjunto de fatores característicos do sistema político local. Com o objetivo de problematizar esta hipótese investigaremos se os partidos de tendência mais progressista tendem a impulsionar a criação de mais instâncias participativas. Os dados da tabela 7 informam o número de instituições participativas em 2000 e 2004 e os municípios que implementaram o OP em algum ano. Observamos que com exceção de Garanhuns, houve um acréscimo de instituições participativas em todos os municípios. O caso de Garanhuns é bastante peculiar, o município tem um alto grau de competição política, foi administrado por partidos de tendência progressista e não-progressista os quais não apresentaram projetos políticos participativos, além de possuir a quarta maior densidade associativa.

Petrolina que teve o prefeito eleito pelo PMDB mas que foi administrada pelo PSB é o caso mais expressivo com um aumento de dez conselhos, o que representa uma taxa em torno de 80%. Este aumento acentuado no número de conselhos tem relação direta com a coalizão política formada e a entrada do PT no governo para implementar o OP o que possibilitou uma maior aproximação com as entidades e com os atores sociais que demandavam a criação de instituições participativas que em alguma medida atendessem seus anseios. Caruaru (PFL) registra um aumento superior a cem por cento no número de novos conselhos. Este aumento pode ser explicado em parte pela formação de um quadro técnico de governo que optou por ampliar o mix de conselhos gestores municipais com o objetivo de prestar um serviço de atendimento a um determinado público (idosos, crianças, etc) e em parte também pelo próprio interesse em se aproximar dos movimentos sociais.

Ao contrário de Caruaru, o município de Camaragibe expandiu minimamente o número de instituições participativas com apenas mais um conselho. Em um governo liderado pelo PT este dado é surpreendente. Entretanto, conforme discutido na seção anterior, o PT camaragibense enfrentou a pressão dos movimentos sociais por uma maior controle das políticas públicas e um papel mais atuante no governo local, objetos que não foram atendidos pelos petistas. Outro exemplo é a diferença extrema entre Paulista e Garanhuns, cidades governadas pelo mesmo partido, o PMDB. Paulista com quatro conselhos instituídos e Garanhuns sem nenhum, apresentam a maior disparidade entre os municípios governados pelo mesmo partido.

Recife (PT) e Olinda (PC do B) tiveram um aumento dentro do esperado no número de conselhos com três instituições cada. Em síntese vemos que não há correlação direta entre os partidos de conteúdo programático de tendência progressista e o aumento no número de instituições participativas.

**Tabela 7**  
**Municípios de Pernambuco: Distribuição das Instituições Participativas e OP – 2000-2004**

<b>Pernambuco</b>	<b>Municípios</b>	<b>OP em alguma gestão</b>	<b>em IPs até 2000</b>	<b>IPs 2001 / 2004</b>	<b>Número de novas IPs</b>
	Recife	Sim	23	26	3
	Petrolina	Sim	13	23	10
	Caruaru		4	9	5
		<i><b>Não</b></i>			
	Olinda	Sim	6	9	3
	Camaragibe	Sim	7	8	1
	Paulista		4	8	4
		<i><b>Não</b></i>			
	Garanhuns	Não	5	5	0

Fonte: RGIM/PRODEP. Elaboração do autor.

Uma outra tentativa de tentar determinar o que explica a criação de mais conselhos gestores pode ser feita a partir do cruzamento dos dados do número de entidades municipais com o próprio número de conselhos. Recife com o maior número de entidades e de conselhos gestores possui uma situação de perfeito equilíbrio. Para o outro extremo, este é o mesmo caso de Garanhuns que apresenta forte equilíbrio: menor número de conselhos e o menor número de entidades. Mas o caso de Petrolina é bastante diferente, o município ocupa o segundo lugar em número de conselhos gestores e o sexto em número de entidades. Olinda também apresenta forte equilíbrio com a terceira posição nas duas dimensões. Os outros municípios apresentam desequilíbrios discretos.

## **Conclusões**

Como vimos anteriormente partidos políticos que assumem a gestão pública municipal se deparam com uma decisão de governo que é a de apresentar ou não aos seus eleitores e à população em geral uma política participativa. Para a tomada de decisão os partidos

governistas se deparam com um conjunto de fatores que se refere ao grau de competição política local, tendência progressista do partido, perfil do gestor público e a rede associativa local. Este conjunto de opções, segundo a hipótese defendida nesse estudo, irá determinar a escolha ou não pela implementação de um projeto político participativo, sendo possível haver casos em que um determinado fator adquiriu maior relevância em comparação aos demais, dada às especificidades do jogo político local.

Mas há ainda outros fatores específicos que explicam a decisão tomada. O caso do PFL serve como explicação, uma vez que o partido em Recife optou em dois momentos por políticas não-participativas e por políticas participativas, esta última em função de uma aliança política que previa a manutenção do orçamento participativo em Recife. O mesmo ocorreu com o PMDB em alguns municípios, ora apresentando propostas participativas, ora apresentando propostas não-participativas. Concluí-se que para esses dois casos, a racionalidade política foi decisiva para determinar o projeto político do partido governista no que se refere à participação. Ficou evidenciado ainda que os projetos políticos participativos atingem graus de alcance distintos em função do próprio desenho institucional da política e da escala da participação.

Pode-se ainda concluir que a escolha por projetos políticos de tipo participativos pode gerar uma sinergia positiva entre governos e sociedade a partir de uma ação estatal que induz e mobiliza a relação entre agências públicas e entidades sociais. Como bem afirma Evans tal sinergia é passível de ocorrer entre governos e sociedades com ou sem nenhuma experiência prévia de participação ou de tradição cívica. A visão neo-institucionalista de Evans faz frente à visão mais tradicional de Putnam que apregoa ser mais razoável pensar numa relação de construção conjunta de políticas públicas entre Estado e sociedade quando esta última é dotada de capital social. O estudo assinala casos diferenciados que se inserem nestes contextos. Nas experiências mais exitosas de participação, em Recife e Camaragibe registra-se uma sinergia positiva entre as instituições de governo e a sociedade civil com destaque para a capital que obtém sucesso ao criar um círculo virtuoso que resulta em mudança institucional. Na experiência malograda de Petrolina, a relação entre governo e sociedade civil está mais próxima de um tipo de sinergia negativa em razão do não engajamento das instituições públicas

No que se refere ao controle social, dada as fortes limitações impostas às instituições participativas feitas em geral pelo partido governista, pode-se afirmar que as mesmas não são capazes de gerar um ajustamento distributivo na provisão de bens e serviços sociais. Parece mais crível aceitar a idéia de que os partidos governistas têm um maior peso e determinam em grande parte a distribuição de bens e serviços públicos à população restando às instituições participativas a incumbência de deliberar e decidir sobre projetos mais pontuais.

## Referências Bibliográficas

- ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 14, nº 40. São Paulo, jun. 1999.
- AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs.) *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- COELHO, V. e NOBRE, M. *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- EVANS, P. State-Society Sinergy: government action and social capital in development. *Seção especial do Relatório World Development*, 24 (6) [June], 1996.
- EVANS, P. “Além da Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. In: *Sociologias*, ano 5. nº 9. jan-jun. p.20-63. Porto Alegre, 2003.
- LUBAMBO, Catia Wanderley e COELHO, Denílson Bandeira. *Atores Sociais e Estratégias de Participação no Programa Governo nos Municípios*. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.
- PUTNAM, R. *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1996.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres e Grazia, Grazia de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*. Fórum Nacional de Participação Popular. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.
- SCHNEIDER, A. e GOLDFRANK, B. *Construção Institucional Competitiva: o PT e o Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul*. In: Lubambo, Catia Wanderley. Coelho, Denílson Bandeira e Melo, Marcus André (Orgs.). *Desenho Institucional e Participação Política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.
- TENDLER, Judith (1998). *Bom Governo nos Trópicos: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP.
- WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: Avritzer, L. e Navarro, Z. (orgs.) *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

## **SOBRE OS DETERMINANTES DAS POLÍTICAS PARTICIPATIVAS: A ESTRUTURA NORMATIVA E O DESENHO INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS**

**Cláudia Feres Faria \*<sup>1</sup>**

Sabe-se que a Constituição de 1988 inaugurou no Brasil uma nova forma de relação entre o estado e a sociedade civil ao instituir uma série de normas constitucionais que ampliaram as possibilidades de participação dos cidadãos nos processos decisórios das distintas esferas de governo. No que diz respeito às políticas públicas, esta mesma Constituição previu a criação de órgãos colegiados que viabilizassem a inclusão política de diferentes segmentos sociais na formulação, gestão e controle das mesmas.

A implementação prática destas normas, bem como a produção teórica sobre a efetividade democrática das inovações institucionais por elas ensejadas são as marcas da década de 90 no país. Desde então, temos não só um aumento das possibilidades práticas de expansão do escopo da soberania popular através da implantação de referendos, plebiscitos, iniciativas popular de leis, audiências públicas, orçamentos participativos, conselhos de políticas, conselhos temáticos, entre outros, como também um aumento da produção teórica sobre os determinantes destas mesmas práticas.

Variáveis como perfil associativo dos municípios (Baierle, 1992; Avritzer; 2002), tipo de política pública envolvida (Luchmann, 2005), vontade e/ou envolvimento político do gestor (Abers, 1998; Faria, 2005), capacidade financeira do município (Silva, 2003; Pires, 2003), bem como o formato institucional que tais inovações assumem (Luchmann, 2002; Fung, 2004) passaram a ser investigadas com o objetivo de aferir como elas determinam e impulsionam a efetividade democrática destas novas instituições. Efetividade democrática aqui entendida como a capacidade das mesmas em incluir novas e diferentes vozes no processo de implementação, gestão e controle das

---

\* Professora Adjunta do Departamento de Ciência Política da UFMG

<sup>1</sup> A realização deste artigo contou com a colaboração teórica e empírica de vários pesquisadores do Prodep como a Áurea Mota, a Eleonora Cunha, a Maria Carolina Tomás e o Alexander Cambraia. Agradeço a todos, assim como aos comentários e sugestões aos resultados parciais da pesquisa feitos pelo Leonardo Avritzer, pela Vera Schattan, pela Ana Cláudia Teixeira, pelo Carlos Milane e pelo Henrique Peruzzotti. Como não poderia deixar de ser, a responsabilidade pelo produto final é toda da autora.

políticas e de expandir, de forma igualitária, o acesso aos bens públicos nelas envolvidos.

Apesar de a pesquisa *Deliberação e Distribuição nas Políticas Públicas no Nordeste* considerar todas estas variáveis como determinantes do perfil deliberativo e distributivo dos Conselhos de Políticas<sup>2</sup>, este artigo assume um escopo mais modesto. Analisaremos somente as normas que balizaram a criação e a dinâmica de funcionamento destas instituições. Para tal, utilizamos dois documentos, as Leis de Criação e os Regimentos Internos.

Como será mostrado, tanto as Leis de Criação, quanto os Regimentos Internos retratam, por meio de suas normas, o formato e/ou desenho institucional que os Conselhos Municipais de Saúde e dos Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste assumem e, desta forma, oferecem uma profusão de dados que nos permitem avaliar o quanto estas novas instituições estão aptas a cumprir as promessas que motivaram suas criações, ou seja, as promessas de expandir e democratizar o acesso às políticas públicas as quais elas se vinculam.

Vale, portanto, enfatizar que não estamos analisando aqui a prática política dos atores sociais envolvidos nestas instituições. Buscamos avaliar, tão somente, as regras e os procedimentos que estruturam tais práticas supondo que elas, juntamente com o desenho institucional, são igualmente importantes na determinação da efetividade deliberativa e distributiva destas instituições.

Partindo deste objetivo, este artigo será estruturado da seguinte forma: na seção 1, analisaremos as normas e o desenho institucional assumido pelos dos Conselhos Municipais de Saúde (1.1) e pelos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente (1.2) nos estados pesquisados do Nordeste, ou seja, na Bahia, em Pernambuco e no Ceará. Como estamos analisando políticas públicas diferentes, na

---

<sup>2</sup> Segundo Tatagiba (2002), “os conselhos de políticas são aqueles ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais. São, em geral, previstos em legislação nacional e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental. (...) São também concebidos como fóruns públicos de capacitação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho do estado”. Neste grupo situam, ainda segundo a autora, os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente (p. 49).

seção dois, conclusiva, apontaremos as variações legais e institucionais que consideramos relevantes no interior e entre os Conselhos para que eles alcancem de fato uma dinâmica deliberativa e distributiva mais igualitária.

## **1. As normas e os desenhos institucionais dos Conselhos Municipais de Saúde e dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste**

### **1.1 – Os Conselhos Municipais de Saúde no Nordeste (BA, PE, CE)**

#### **1.1.1 - Ano de criação e legislações dos Conselhos Municipais de Saúde**

Ao analisarmos cronologicamente as Leis de Criação dos Conselhos Municipais de Saúde nos três estados do Nordeste brasileiro, percebemos que estes Conselhos remontam, em sua maioria, à década de 90, quando passaram a ser legalmente exigidos<sup>3</sup>. Como mostram os dados no estado da Bahia, dos nove municípios analisados, apenas Teixeira de Freitas e Lauro de Freitas apresentaram Leis de Criação datadas de 2002 e 2003 respectivamente. No estado de Pernambuco, a única exceção é Olinda cuja Lei de Criação data de 1988, constituindo-se, portanto, o Conselho de Saúde mais antigo dos três estados analisados. No Ceará, cinco dos seis municípios analisados foram criados ao longo da mesma década. Fica evidente também no quadro 1 abaixo que, apesar de criados em sua maioria na década de 90, estes Conselhos passaram por posteriores mudanças legais atestadas pelas inúmeras variações nas leis de criação e nos respectivos anos.

---

<sup>3</sup> Vale lembrar que tais conselhos são previstos em lei nacional como condição para o repasse de recursos financeiros da União aos estados e municípios.

**Quadro 1**  
**Ano de Criação e Legislações dos CMS nos três estados**

<b>Conselho Municipal de Saúde – NE</b>					
<b>BAHIA</b>		<b>PERNAMBUCO</b>		<b>CEARÁ</b>	
<b>Cidade</b>	<b>Lei e Ano de Criação</b>	<b>Cidade</b>	<b>Lei e Ano de Criação</b>	<b>Cidade</b>	<b>Lei e Ano de Criação</b>
Alagoinhas	Leis 913/91; 1037/93; 1755/05	Camaragibe	Lei 104/91	Caucaia	Leis 585/90; 1082/98; 1385/01
Ilhéus	Lei 2512/94	Caruaru	Lei 3440/91	Crato	S/inf.
Itabuna	Lei 1749/97	Garanhuns	2727/94	Fortaleza	Dec. 8417/90; Leis 8066/97; 8092/97
Jequié	Leis 1210/91; 1409/97	Olinda	Leis 4619/88; 5276/01	Juazeiro do Norte	Lei 1520/90; 2618/01
Juazeiro	Leis 1215/91; 1346/93; 1735/03; 1831/05	Paulista	Leis 3206/93; 3623/01	Maracanaú	Leis 373/94; 587/98; 707/00
Lauro de Freitas	Leis 1021/03; Dec. 2332/05	Petrolina	Leis 292/91; 1165/02	Sobral	Leis 052/93; 326/01
Salvador	Leis 4103/90; 5845/00	Recife	Leis 15773/93 Lei de Reestruturação/ 2001	-	-
Teixeira de Freitas	Lei 278/02	-	-	-	-
Vitória da Conquista	Lei 584/91	-	-	-	-

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

### **1.1.2 – O desenho institucional dos Conselhos Municipais de Saúde: estrutura e dinâmica de funcionamento**

O Regimento Interno (doravante RI) dos Conselhos define normativamente a estrutura e a dinâmica de funcionamento dos mesmos. A lei de criação atribui aos Conselhos a confecção do RI. De um modo geral, o RI deve ser aprovado em plenário e submetido à apreciação do chefe do poder Executivo que o aprovará por meio de decreto (Tatagiba, 2004, p. 344). Uma vez que o RI nos fornece as regras que balizarão o funcionamento dos Conselhos, ao analisá-las em conjunto podemos obter uma radiografia das condições normativas que facilitarão ou não o estabelecimento de dinâmicas mais inclusivas e democráticas no interior destas instituições.

A primeira coisa a se destacar é que a maioria dos Conselhos Municipais de Saúde nos estados da Bahia e de Pernambuco possui RIs, com exceção dos municípios de Ilhéus e Itabuna na Bahia e Caruaru e Petrolina em Pernambuco<sup>4</sup>. O mesmo não pode ser afirmado para o estado do Ceará, onde somente um município – Juazeiro do Norte – nos forneceu o RI do CMS.

Um outro dado que chama atenção é o ano de elaboração dos RIs fornecidos. Na maioria dos casos (Quadro 2), os RIs são recentes, ou seja, datam de 2000 em diante. Ao compararmos este dado com os anos de criação dos Conselhos, reforçamos a percepção de que os Conselhos estão em permanente reestruturação normativa.

### Quadro 2

#### Municípios que apresentaram RI do CMS e ano de sua elaboração

Conselho Municipal de Saúde – NE					
BAHIA		PERNAMBUCO		CEARÁ	
Cidade	RI	Cidade	RI	Cidade	RI
Alagoinhas	2005	Camaragibe	1998	Caucaia	S/inf.
Ilhéus	S/inf.	Caruaru	S/inf.	Crato	S/inf.
Itabuna	S/inf.	Garanhuns	1999	Fortaleza	S/inf.
Jequié	2000	Olinda	2001	Juazeiro do Norte	2002
Juazeiro	2005	Paulista	2001	Maracanaú	S/inf.
Lauro de Freitas	2005	Petrolina	S/inf.	Sobral	S/inf.
Salvador	2003	Recife	2001	-	-
Teixeira de Freitas	2002	-	-	-	-
Vitória da Conquista	1999	-	-	-	-

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

Para aferir em que medida as regras que ordenam os CMS propiciam relações mais inclusivas e democráticas, analisaremos, além da existência e o ano de elaboração dos

<sup>4</sup> Na ausência deste documento, consultamos as Leis de Criação dos respectivos Conselhos mesmo sabendo que os Regimentos Internos possuem informações mais detalhadas sobre o funcionamento dos mesmos.

RIs, as seguintes informações neles contidas: (1) a estrutura de funcionamento dos Conselhos; (2) a frequência das reuniões ordinárias e o local onde ocorrem; (3) o número de membros e a existência ou não de paridade entre eles; (4) o mandato e a possibilidade de reeleição dos membros; (5) como são escolhidas as entidades de origem dos conselheiros; (6) quem são e como se elegem os presidentes dos Conselhos; (7) quem propõe a pauta das reuniões do Conselho e como se chegam as decisões.

Como já mencionado, a presença ou não destas informações nos permite analisar que tipo de regra estruturará a ação prática dos membros que participam destas instituições.

As regras de funcionamento dos CMS seguem, de um modo geral, um padrão comum caracterizado pela presença de um Plenário, local onde os membros titulares do Conselho se encontram face a face, debatem o conteúdo da política em questão e, por vezes, deliberam; de uma Mesa Diretora ou Coordenação Geral formada por um(a) coordenador(a), vice-coordenador(a), secretário(a) e vice-secretário(a), de uma Secretaria Executiva incumbida de auxiliar a Mesa Diretora ou a Coordenação Geral e de Comissões Técnicas, Temáticas e/ou de Trabalho permanentes e/ou temporárias cujas funções são auxiliar e assessorar o plenário em relação a temas específicos relativos às políticas públicas a que eles estão vinculados. O Quadro 3 abaixo mostra, para os três estados, a estrutura de funcionamento dos CMS nos municípios analisados.

### Quadro 3

#### Estrutura de Funcionamento dos CMS por Número de Municípios (BA, PE, CE)

<b>Estrutura de funcionamento</b>	<b>N. de municípios por estado</b>	<b>Sem Informação</b>
Plenário	BA (8); PE (7); CE (4)	BA (1); PE (-); CE (4)
Mesa Diretora ou Coordenação Geral	BA (5); PE (3); CE (4)	BA (-); PE (-); CE (2)
Secretaria Executiva	BA (7); PE (7); CE (4)	BA (-); PE (-); CE (2)
Comissões Técnicas, Temáticas e/ou de Trabalho permanentes e/ou temporárias	BA (5); PE (6); CE (3)	BA (-); PE (-); CE (3)

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

Vale a pena destacar aqui a ausência, em alguns RIs, da previsão das Comissões Técnicas, Temáticas e/ou de Trabalho como são os casos de Salvador, Lauro de Freitas, Teixeira de Freitas e Jequié na Bahia.

A inexistência de previsão destas Comissões é um dado importante na medida em que são elas que exercem a função de informar os participantes acerca de temas que, muitas vezes, lhes são desconhecidos. Neste caso, elas fornecem condições para tornarem os membros dos Conselhos mais aptos a discutirem e decidirem sobre determinados assuntos posto que melhor informados.

Quanto à frequência de reuniões e os locais onde elas ocorrem, podemos afirmar, como mostram os dados do Quadro 4, que a maioria dos CMS realiza reuniões ordinárias mensais, exceto Camaragibe e Caruaru em Pernambuco que realizam reuniões quinzenais e bimestrais respectivamente. Nos casos de Crato, Fortaleza, Maracanaú e Sobral no Ceará os dados não foram disponibilizados.

É interessante mencionar também que a maior parte dos Regimentos não menciona os locais onde ocorrem as reuniões e/ou funcionam os Conselhos, mas quando o fazem, as reuniões são realizadas nas dependências da Secretaria Municipal de Saúde ou em outros espaços cedidos pela Prefeitura Municipal, indicando possivelmente a ausência de uma infra-estrutura permanente para o funcionamento dos mesmos.

#### Quadro 4

##### Frequência das Reuniões do CMS e Locais onde elas ocorrem por municípios nos três estados

Frequência das Reuniões	Número de municípios por estado	Local onde ocorrem as reuniões	Número de municípios por estado
Quinzenal	BA (-); PE (1); CE (-)	SMS	BA (2); PE (2); CE (-)
Mensal	BA (8); PE (5); CE (2)	Sede própria	BA (-); PE (-); CE (-)
Bimestral	BA (-); PE (1); CE (-)	Outros espaços cedidos pela prefeitura	BA (1); PE (-); CE (-)
S/inform.	BA (1); PE (-); CE (4)	S/inform.	BA (6); PE (5); CE (6)

Fonte: Pesquisa "Participação e distribuição nas políticas públicas", 2007.

Quanto ao número de membros, encontramos certa variação entre os Conselhos nos três Estados. O Quadro 5 mostra que na Bahia, existem Conselhos que possuem de 12 a 20 conselheiros, em Pernambuco o número de membros varia de 16 a 24. No Ceará, por sua vez, a maioria dos Conselhos possui 24 membros.

No que se refere à paridade entre os membros do CMS, a maioria deles segue a Lei de Criação que institui que o CMS deve ter um formato tripartite cuja proporção deve ser de 50% para os representantes dos usuários dos serviços públicos de saúde e os outros 50% divididos entre representantes do governo (25%) e representantes dos prestadores de serviços e dos trabalhadores do setor (25%) (Santos Júnior et. al. , 2004, p. 24).

A exceção aqui é o CMS de Ilhéus (BA) que além de não ter uma representação paritária, os representantes do governo são sobre-representados<sup>5</sup> descumprindo, assim, a própria regra institucional e reforçando os desequilíbrios no processo deliberativo no interior desta instituição.

#### Quadro 5

##### Número de membros do CMS e paridade entre eles por número de município nos três Estados

Estado	Número de membros/número de municípios	Paridade entre os membros/número de municípios
Bahia	12 (2); 14 (1); 16 (3); 20 (2); s/ inf. (1)	Sim (8) Não (1) S/ inf. (-)
Ceará	24 (4) s/ inf. (2)	Sim (5) Não (-) S/ inf. (1)
Pernambuco	16 (3); 20 (3); 24 (1)	Sim (7) Não (-) S/ inf. (-)

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

No que se refere ao tempo de mandato dos membros dos Conselhos e a possibilidade ou não de reeleição dos mesmos, na maioria dos CMS analisados, os Conselheiros possuem mandatos de dois anos e podem ser reeleitos.

<sup>5</sup> A composição do CMS de Ilhéus é formada por cinco representantes do governo, três representantes dos prestadores de serviços públicos e privados de saúde, três representantes dos trabalhadores de saúde, quatro representantes dos usuários e um representante do poder legislativo.

A forma como são escolhidas as entidades de origem dos conselheiros revela-se um dado importante na medida em que ela informa como se constitui a representação no interior dos Conselhos e a legitimidade da mesma. Como se sabe, a participação nestes espaços ocorre via representação dos segmentos envolvidos. No caso do governo, ela se realiza, em geral, por agentes públicos titulares de cargos de direção na Administração direta ou indireta, por responsáveis pelas áreas das políticas sociais e por outros que atuam nas áreas afins. No caso da sociedade civil, a representação ocorre mediante a escolha, entre os pares, nas entidades e organizações não-governamentais prestadoras de serviço, de defesa de direitos, movimentos, associações comunitárias, sindicatos e associação de usuários (Moreira, 1999 apud Tatagiba, 2004, pp. 50-51).

De um modo geral, todos os RIs analisados seguem um padrão comum de escolha dos representantes: aqueles que representam o governo devem ser escolhidos pelo chefe do poder Executivo e/ou pelos órgãos vinculados a este poder; os representantes dos trabalhadores de saúde e dos prestadores de serviços de saúde são escolhidos e/ou indicados pelas respectivas organizações envolvidas. Tal escolha e/ou indicação pode ser feita pelos dirigentes das mesmas ou em assembleias próprias. No caso dos representantes dos usuários, eles(as) devem ser indicados pelas assembleias das respectivas entidades de origem.

Tendo como base tais prescrições normativas, Teixeira de Freitas (BA) constitui uma exceção: neste município, os representantes de todos os segmentos que compõem o CMS são indicados pelo poder Executivo, inibindo a constituição autônoma da representação e, conseqüentemente, comprometendo a legitimidade do processo representativo.

Uma outra característica importante na estruturação dos CMS diz respeito a quem é o presidente e como ele é eleito.

Embora a Lei de Criação e/ou o RIs dos Conselhos restrinjam formalmente as atribuições do Presidente<sup>6</sup>, na prática, como apontou Tatagiba (2002), em muitos casos

---

<sup>6</sup> No geral, as atribuições do presidente devem ser “conduzir as reuniões plenárias, encaminhar para efeito de divulgação pública as resoluções, recomendações e moções emanadas nas reuniões por ele presididas,

é concedido ao presidente a prerrogativa de definir o que será discutido nas reuniões, estabelecendo temas prioritários para a agenda. Sendo assim, acreditamos que a forma de escolha do presidente importa para aferirmos o grau de democratização das relações no interior destas instituições. Ademais, se o ato eleitoral expressa antes de tudo o consentimento do indivíduo para com a liderança (Manin, 1997), a indicação nata do Secretário de Saúde para ocupar o cargo não só fere o princípio representativo, como indica monopólio do cargo pelo representante do governo, configurando de antemão a preponderância do governo frente os demais segmentos que participam dos Conselhos. Embora a presença do Secretário de Saúde ou de seu representante seja imprescindível para a dinâmica de negociação e implementação das diretrizes da política de saúde, avaliamos que esta naturalização precisa ser revista<sup>7</sup>.

O quadro abaixo mostra que na Bahia, em seis dos nove municípios analisados, os Presidentes dos respectivos CMS são *naturalmente* o Secretário Municipal de Saúde, apenas em Ilhéus e Jequié os presidentes são eleitos pela plenária. Em Pernambuco, dos sete municípios analisados, em quatro municípios os Presidentes dos respectivos Conselhos são *naturalmente* o Secretário Municipal de Saúde. Já os CMS de Camaragibe, Olinda e Petrolina elegem em plenária seus respectivos presidentes. No Ceará, dos quatro municípios que forneceram esta informação, em três municípios - Juazeiro do Norte, Fortaleza e Sobral - os Presidentes dos respectivos CMS são eleitos pelos conselheiros. Em Caucaia, o presidente do CMS é o Secretário Municipal de Saúde.

---

votar nominalmente e deliberar *ad referendum* do Plenário somente em caso de urgência e submeter o seu ato à retificação do plenário na reunião subsequente” (Modelo de Regimentos Internos para os CMS, pp. 3-4).

<sup>7</sup> Esta naturalização pode ser atestada pelo fato de que foi a primeira vez na história do Conselho Nacional de Saúde que o presidente eleito foi o representante de um outro segmento social, no caso um representante dos trabalhadores dos serviços de saúde ([www.conselho.saude.gov.br](http://www.conselho.saude.gov.br)).

### Quadro 6

#### Presidência dos CMS por número de municípios nos três estados

Presidência do CMS	Número de municípios por estado
Secretário Municipal de Saúde	BA (6); PE (4); CE (1)
Eleito em Plenário	BA (2); PE (3); CE (3)
Sem Informação	BA (1); PE (-); CE (2)

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

Dois outros pontos relevantes na análise das regras que balizam a dinâmica de funcionamento dos Conselhos são: quem propõe a pauta das reuniões e como se chegam às decisões. O quadro abaixo revela dados interessantes.

### Quadro 7

#### Quem propõe a pauta das reuniões e como se chegam às decisões no CMS por municípios nos três estados

Quem propõe a pauta	Número de municípios por estado	Como se chegam às decisões	Número de municípios por estado
Membros do Conselho	BA (1); PE (2); CE (2)	Maioria simples	BA (4); PE (2); CE (-)
Presidente do Conselho	BA (5); PE (-); CE (-)	Maioria simples c/ votação aberta	BA (3); PE (4); CE (2)
Mesa Diretora segundo ordem de chegada da matéria	BA (1); PE (-); CE (-)	Maioria de 2/3	BA (2); PE (1); CE (-)
Secretário do Conselho segundo ordem de chegada da matéria	BA (2); PE (-); CE (-)	Maioria de 2/3 c/ votação aberta	BA (-); PE (-); CE (-)
Prefeito	BA (1); PE (-); CE (-)	Maioria de 2/3 c/ votação secreta	BA (-); PE (-); CE (-)
S/inf..	BA (-); PE (5); CE (4)	S/inf.	BA (-); PE (-); CE (4)

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

No que diz respeito a quem propõe a pauta de discussão, chama atenção o estado da Bahia, onde todos os RIs dos municípios analisados contêm esta informação. Destes,

apenas em Alagoinhas, a pauta é definida pelos membros do CMS em Plenário. Na maioria dos outros CMS – Ilhéus, Itabuna, Lauro de Freitas, Salvador e Teixeira de Freitas – a pauta é definida diretamente pelo Presidente do Conselho. No caso de Salvador esta definição fica a cargo também do prefeito da cidade. Em Jequié, Vitória da Conquista e Juazeiro a definição da pauta fica a cargo do Secretário do Conselho ou da Mesa Diretora seguindo a ordem cronológica de chegada das matérias e o parecer de um relator.

Em Pernambuco, nos municípios de Camaragibe e Garanhuns, a pauta das reuniões do CMS é definida pelos seus membros em Plenário, assim como o é em Fortaleza e Juazeiro do Norte no estado do Ceará. Nos RIs dos cinco municípios restantes de Pernambuco e dos quatro de Ceará não encontramos esta informação.

No que diz respeito à forma como chegam às decisões no interior dos CMS, o quadro acima mostra que os RIs de Jequié, Juazeiro, Lauro de Freitas e Teixeira de Freitas na Bahia, bem como os RIs de Camaragibe e Olinda em Pernambuco instituem a maioria simples sem mencionar se a votação será aberta ou fechada.

Os Regimentos Internos de Ilhéus, Itabuna e Vitória da Conquista na Bahia, Caruaru, Garanhuns, Paulista e Recife em Pernambuco, assim como de Fortaleza e Maracanaú no Ceará instituem a maioria simples com voto aberto.

Em Alagoinhas e Salvador (BA), bem como em Petrolina (PE) são necessários 2/3 dos membros para se obter a decisão, sem especificar se a votação será aberta ou fechada. No Ceará, os RIs de Caucaia, Crato, Juazeiro do Norte e Sobral não continham tal informação.

## **1.2 - Os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste (BA, PE, CE)**

### **1.2.1 - Ano de criação e legislações dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente**

A análise das leis de criação e de seus respectivos anos mostra que os CMDCA foram criados em sua maioria na década de 90 seguindo as determinações do Estatuto da Criança e do Adolescente que prescreve a criação dos Conselhos como forma de viabilizar a participação dos representantes da sociedade civil na política de atendimento à criança e ao adolescente.

No caso dos CMDCA, assim como ocorreu nos CMS, nota-se a presença de um processo de reestruturação dos mesmos. Como mostram os dados do quadro 1A, em vários municípios - Alagoinhas, Ilhéus e Lauro de Freitas na Bahia, Petrolina em Pernambuco e Fortaleza no Ceará - os Conselhos apresentam mais de uma Lei de Criação e em anos diferentes.

## Quadro 1A

### Ano de Criação e Legislações dos CMDCA nos três estados

Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (BA, CE, PE)					
BAHIA		PERNAMBUCO		CEARÁ	
Cidade	Lei e Ano de Criação	Cidade	Lei e Ano de Criação	Cidade	Lei e Ano de Criação
Alagoinhas	Leis 1034/93; 1487/02	Camaragibe	Lei 103/91	Caucaia	Lei 1065/97
Ilhéus	Leis 2384/91 2439/92	Caruaru	Lei 3362/91	Crato	Lei 1563/94
Itabuna	Lei 1241/91	Garanhuns	Lei 2792/95	Fortaleza	Leis 6729/90; 8228/98
Jequié	S/doc.	Olinda	Lei 4777/91	Juazeiro do Norte	Lei 157/90
Juazeiro	Lei 1241/91	Paulista	Lei 3-47/91	Maracanaú	S/doc
Lauro de Freitas	Leis 660/91; 915/98	Petrolina	Leis 423/93; 1696/05	Sobral	Lei 041/90
Salvador	Leis 4231/90; 4488/92	Recife	Lei 14.604/92	-	-
Teixeira de Freitas	S/doc.	-	-	-	-
Vitória da Conquista	Lei 6-7/91	-	-	-	-

Fonte: Pesquisa "Participação e distribuição nas políticas públicas", 2007.

### 1.2.2 - O desenho institucional dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente: estrutura e dinâmica de funcionamento

Ao analisarmos os RIs dos CMDCA<sup>8</sup>, percebemos que o ano de elaboração deles coincide, na maior parte dos casos, com as datas de suas Leis de Criação, com exceção de Caruaru (PE), Crato (CE) e Sobral (CE).

<sup>8</sup> Os municípios de Alagoinhas, Jequié, Lauro de Freitas e Teixeira de Freitas na Bahia, Camaragibe e Garanhuns em Pernambuco e Caucaia, Juazeiro do Norte e Maracanaú no Ceará não disponibilizaram os RIs dos seus respectivos CMDCA. Nestes municípios, coletamos as informações nas Leis de Criação dos respectivos CMDCA, com exceção de Teixeira de Freitas (BA) e Maracanaú (CE) que não disponibilizaram nenhum destes documentos.

## Quadro 2A

### Municípios que apresentaram RI do CMDCA e ano de sua elaboração

Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente (BA, CE, PE)					
BAHIA		PERNAMBUCO		CEARÁ	
Cidade	RI	Cidade	RI	Cidade	RI
Alagoinhas	s/doc.	Camaragibe	s/doc.	Caucaia	s/doc.
Iléus	1992	Caruaru	2004	Crato	2004
Itabuna	1992	Garanhuns	s/doc.	Fortaleza	1999
Jequié	s/doc.	Olinda	s/data	Juazeiro do Norte	s/doc.
Juazeiro	s/data	Paulista	1991	Maracanaú	s/doc.
Lauro de Freitas	s/doc.	Petrolina	2005	Sobral	2004
Salvador	1996	Recife	s/data	-	-
Teixeira de Freitas	s/doc.	-	-	-	-
Vitória da Conquista	1996	-	-	-	-

Fonte: Pesquisa "Participação e distribuição nas políticas públicas", 2007.

A análise dos RIs dos CMDCA se baseará nas mesmas informações utilizadas para a análise dos CMS, ou seja, analisaremos (1) a estrutura de funcionamento dos Conselhos; (2) a frequência das reuniões ordinárias e os locais onde ocorrem; (3) o número de membros e a existência ou não de paridade entre eles; (4) o mandato e a possibilidade de reeleição dos membros; (5) a forma como são escolhidas as entidades de origem dos conselheiros; (6) quem é e como se elege o presidente do Conselho; (7) quem propõe a pauta das reuniões do Conselho e como se chegam às decisões.

O Quadro 3A abaixo mostra, para os três estados, como funcionam os CMDCA nos municípios analisados.

### Quadro 3A

#### Estrutura de funcionamento dos CMS por número de municípios (BA, PE, CE)

<b>Estrutura de funcionamento</b>	<b>N. de municípios por estado</b>	<b>Sem Informação</b>
Plenário	BA (6); PE (7); CE (2)	BA (3); PE (-); CE (4)
Diretoria ou Coordenação Geral	BA (6); PE (6); CE (2)	BA (3); PE (1); CE (4)
Secretaria Executiva	BA (4); PE (5); CE (2)	BA (5); PE (2); CE (4)
Comissões Técnicas, Temáticas e/ou de Trabalho permanentes e/ou temporárias	BA (4); PE (4); CE (2)	BA (3); PE (1); CE (3)

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

Seguindo também uma estrutura padrão de funcionamento, os CMDCA normalmente devem contar com uma plenária, uma coordenação geral ou diretoria, uma Secretaria Executiva ou órgão similar que assessorar a Diretoria, com Comissões Técnicas, Temáticas e/ou de Trabalho permanentes e/ou temporárias cujas funções são apoiar técnica e informacionalmente os membros dos Conselhos.

Faz parte do arcabouço institucional da política de atendimento à Criança e ao Adolescente o Conselho Tutelar (CT) cuja criação deve constar na Lei de Criação e/ou no RI do CMDCA uma vez que ele é responsável pela escolha de seus membros.

No quadro 3A acima, temos que Ilhéus, Itabuna, Juazeiro, Lauro de Freitas, Salvador e Vitória da Conquista na Bahia, assim como Camaragibe, Olinda, Paulista, Caruaru, Garanhuns, Petrolina e Recife em Pernambuco e Fortaleza e Sobral no Ceará prevêm a existência de plenárias nas estruturas de funcionamento dos seus respectivos CMDCA. Quanto à presença da Diretoria ou Coordenação, seis municípios na Bahia - Ilhéus, Itabuna, Juazeiro, Lauro de Freitas, Salvador e Vitória da Conquista - seis em Pernambuco - Camaragibe, Olinda, Paulista, Caruaru, Petrolina e Recife - e dois no Ceará - Fortaleza e Sobral - prevêm sua presença.

No que diz respeito à Secretaria Executiva ou órgão similar, elas estão previstas para os CMDCA de Ilhéus, Juazeiro, Lauro de Freitas e Salvador na Bahia, para os municípios de Camaragibe, Paulista, Caruaru, Garanhuns e Petrolina em Pernambuco e para Fortaleza e Sobral no Ceará.

A previsão de Comissões aparecem nos RIs de Ilhéus, Lauro de Freitas, Salvador e Vitória da Conquista na Bahia; Caruaru, Olinda, Petrolina e Recife em Pernambuco, bem como Fortaleza e Sobral no Ceará.

Dado que o Conselho Tutelar é responsável pela aplicação das medidas de proteção à infância cujos membros são escolhidos sob a responsabilidade do CMDCA, investigamos quais municípios previam nas Leis de Criação ou no RI dos seus respectivos CMDCA a criação do CT. Na Bahia, quatro municípios prevêm a implantação do CT: Alagoinhas, Ilhéus, Itabuna e Lauro de Freitas. Em Pernambuco, esta previsão existe em cinco municípios: Camaragibe, Olinda, Caruaru, Garanhuns e Recife. No Ceará somente em Caucaia e em Sobral encontramos nas Leis de Criação dos seus CMDCA a previsão de criação do CT.

No que diz respeito à frequência de reuniões, podemos afirmar, como mostram os dados do Quadro 4A, que a maioria dos CMDCA realiza reuniões ordinárias mensais, exceto Vitória da Conquista na Bahia e Paulista em Pernambuco cujas reuniões são realizadas quinzenalmente. No Ceará, apenas em Crato obtivemos esta informação. Neste município também as reuniões são realizadas mensalmente.

Vale ressaltar que em nenhum município encontramos o dado referente ao local de realização das reuniões do Conselho, ou seja, nos RIs existentes não consta onde os Conselhos se reúnem, indicando, como nos casos dos CMS, a inexistência de uma infraestrutura permanente para o funcionamento dos mesmos.

#### Quadro 4A

##### Frequência das Reuniões do CMDCA e Locais onde elas ocorrem por municípios nos três estados

Frequência das Reuniões	Número de municípios por estado	Local onde ocorrem as reuniões	Número de municípios por estado
Quinzenal	BA (1); PE (1); CE (-)	Secretarias Municipais	BA (-); PE (-); CE (-)
Mensal	BA (4); PE (4); CE (1)	Sede Própria	BA (-); PE (-); CE (-)
Bimestral	BA (-); PE (-); CE (-)	Outros	BA (-); PE (-); CE (-)
S/inform.	BA (4); PE (2); CE (5)	S/inform.	BA (9); PE (7); CE (6)

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

Quanto ao número de membros, encontramos certa variação entre os CMDCA nos três Estados. O Quadro 5A abaixo mostra que na Bahia, existem Conselhos que possuem de 12 até 22 conselheiros; em Pernambuco, o número de membros varia de 10 a 16 e no Ceará, o número de conselheiros varia de 10 a 22 membros.

No que se refere à paridade entre os membros do CMDCA, temos que Itabuna e Juazeiro na Bahia não obedecem à norma instituída quanto à paridade entre os membros representantes do governo e da sociedade civil. Em Itabuna, a sociedade civil é sobre-representada, enquanto em Juazeiro, o governo é sobre-representado<sup>9</sup>.

Na maioria dos CMDCA, o mandato dos conselheiros é de dois anos, podendo se reeleger. Ilhéus na Bahia e Paulista em Pernambuco constituem exceções, pois seus membros possuem mandatos de três anos.

---

<sup>9</sup> O CMDCA de Itabuna é composto por sete representantes da sociedade civil, quatro do governo e um do Ministério Público, em Juazeiro, OCMDCA é composto por 12 representantes do governo e 10 da sociedade civil.

### Quadro 5A

#### Número de membros e paridade entre eles por número de município nos três Estados

Estado	Número de membros/número de municípios	Paridade entre os membros/número de municípios
BA	12 (3); 14 (1); 16 (2); 22 (1) s/ inf. (2)	Sim (5) Não (2) S/ inf. (2)
CE	1- (2); 2- (1); 22 (1) s/ inf. (2)	Sim (4) Não (-) S/ inf. (2)
PE	1- (1); 12 (2); 14 (3); 16 (1) s/ inf. (-)	Sim (7) Não (-) S/ inf. (-)

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

Vale a pena destacar, como o fez Frota (2004), que o atendimento à Criança e ao Adolescente envolve áreas distintas como as das políticas básicas, de assistência social e de proteção jurídico-social. Uma atuação tão ampla requer, como aponta a autora, a mobilização de diversas instituições governamentais e de entidades não-governamentais que terão sua representação no interior dos CMDCA. Investigar as origens dos representantes e a forma como são escolhidos importa na avaliação da legitimidade do processo representativo no interior do Conselho em questão.

Na Bahia, dos nove Conselhos analisados, quatro possuem este dado. Em todos eles, os representantes do governo são indicados pelos respectivos órgãos/secretarias governamentais envolvidos com a política de atendimento à infância. Quanto à representação não-governamental, em Alagoinhas e em Lauro de Freitas, os representantes são escolhidos entre as entidades registradas em fórum específico realizado mediante edital. Em Ilhéus e em Juazeiro, os representantes são indicados pelas entidades registradas. Em Pernambuco, dos seis Conselhos que possuem tal informação, em dois deles a indicação dos representantes do governo é feita pelo Prefeito – Caruaru e Garanhuns – e nos demais – Olinda, Paulista, Petrolina e Recife – quem indica os representantes do governo são os órgãos/secretarias governamentais envolvidas. No caso da representação da sociedade civil, em Garanhuns, Olinda e Recife, os representantes são escolhidos em assembléia geral convocada para este fim

entre as entidades registradas. Em Paulista e Petrolina, os representantes da sociedade civil são convocados pelas entidades registradas. No Ceará, tanto em Caucaia quanto em Fortaleza, os representantes da sociedade civil são eleitos em Assembléia entre as entidades registradas. No que diz respeito à representação governamental, em Caucaia o prefeito indica e em Fortaleza e em Sobral os órgãos governamentais indicam seus representantes.

Tal qual afirmamos para os CMS, acreditamos que os CMDCA cujos RIs postulam que os representantes da sociedade civil devam ser escolhidos(as) em assembleias públicas convocadas para este fim apresentam um processo representativo mais legítimo posto que discutido e negociado entre as entidades envolvidas em fórum próprio. Estes são os casos de Alagoinhas e de Lauro de Freitas na Bahia; de Garanhuns, Olinda e Recife em Pernambuco e de Caucaia e Fortaleza no Ceará.

No Quadro 6A podemos ver que, diferentemente dos CMS onde a tradição é o representante do governo, especificamente o Secretário Municipal de Saúde, assumir a presidência do Conselho, no caso dos CMDCA, na maioria dos municípios analisados, o presidente é eleito em plenária, como o são em Ilhéus, Itabuna, Juazeiro, Salvador e Vitória da Conquista na Bahia; Caruaru, Olinda, Petrolina e Recife em Pernambuco e Crato, Caucaia, Fortaleza e Sobral no Ceará.

Duas supostas razões podem ser aventadas para explicar tal diferença: a primeira, diz respeito à pluralidade de secretarias, órgãos governamentais e segmentos envolvidos no processo de formulação, atendimento e controle das ações voltadas para a infância, possibilitando, assim, uma maior rotatividade dos segmentos envolvidos nos órgãos de direção desta instituição. A segunda, trabalhada por Cunha no seu artigo neste mesmo livro, é que a área da infância não desperta ainda tanto interesse nos governantes e, por isto, a disputa pelo cargo é mais branda.

## Quadro 6A

### Presidência dos CMDCA por número de municípios nos três estados

Presidência do CMDCA	Número de municípios por estado
Representante do Executivo	BA (-); PE (-); CE (-)
Eleito em Plenário	BA (5); PE (4); CE (4)
S/inf.	BA (4); PE (3); CE (2)

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

No caso da elaboração da pauta dos CMDCA, somente em Itabuna, na Bahia, os membros da Plenária têm esta atribuição. Em Ilhéus, Juazeiro e Vitória da Conquista, esta é uma função da Diretoria, nos demais casos não obtivemos esta informação. Em Pernambuco, em nenhum município encontramos tal dado. Já no Ceará, esta é uma função assumida pelo 1º Secretário em Crato, pela Diretoria em Fortaleza e pelo Presidente em Sobral. Para os demais casos, não obtivemos esta informação.

Os dados relativos à como se chegam às decisões estavam disponíveis apenas nos municípios de Ilhéus, Itabuna e Juazeiro na Bahia. Nos três municípios as decisões são alcançadas por maioria simples e em Juazeiro, a votação é aberta.

### Quadro 7A

#### Quem propõe a pauta das reuniões e como se chegam às decisões no CMDCA por municípios nos três estados

Quem propõe a pauta	Número de municípios por estado	Como se chegam às decisões	Número de municípios por estado
Membros do Conselho	BA (1); PE (-); CE (-)	Maioria simples	BA (2); PE (-); CE (-)
Presidente do Conselho	BA (-); PE (-); CE (1)	Maioria simples c/ votação aberta	BA (1); PE (-); CE (-)
Diretoria	BA (3); PE (-); CE (1)	Maioria de 2/3	BA (-); PE (-); CE (-)
Secretário do Conselho	BA (-); PE (-); CE (1)	Maioria de 2/3 c/ votação aberta	BA (-); PE (-); CE (-)
Prefeito	BA (-); PE (-); CE (-)	Maioria de 2/3 c/ votação secreta	BA (-); PE (-); CE (-)
S/inf.	BA (5); PE (7); CE (3)	S/inf.	BA (6); PE (7); CE (6)

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

#### Notas Conclusivas: as variações que importam

A primeira coisa a ser dita sobre a criação destes dois Conselhos – de Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente - no território nacional é que ambos foram resultados de uma forte mobilização social cuja origem remonta a década de 70. Tanto o movimento sanitarista, quanto o movimento de defesa da criança e do adolescente foram determinantes na construção do Sistema Único de Saúde (SUS) e na elaboração e aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que prevêm em suas normas jurídicas e/ou diretrizes de ação a participação da sociedade civil na formulação, gestão e controle das respectivas políticas. Em ambos, esta participação é viabilizada através das Conferências e dos Conselhos de Políticas que atuam nos três níveis de governo. Não obstante, se por um lado, a ação destes movimentos redundou em ganhos institucionais com a criação destas novas instituições, por outro, sua eficácia prática dependerá, como já apontado, de outras variáveis que não só a mobilização social em torno destas políticas.

Guiada por esta premissa, passaremos agora a analisar, a título de conclusão, aquilo que consideramos determinante no arcabouço legal e institucional destes Conselhos para promover ações efetivamente democráticas no interior deles. Tais ações são vistas aqui como variável dependente de um conjunto de outras variáveis como (1) a previsão ou não da existência de Comissões Técnicas, Temáticas e/ou de Trabalho, (2) a presença ou não de paridade entre os membros, (3) a forma de escolha dos segmentos representados no interior dos Conselhos, (4) quem ocupa a presidência e a forma como é escolhido(a) e, por fim, (5) quem elabora a pauta de discussão dos Conselhos.

No que diz respeito aos Conselhos Municipais de Saúde nos três estados analisados, temos que cinco municípios da Bahia, seis em Pernambuco e três no Ceará apresentam em seus respectivos Regimentos Internos a previsão de criação das Comissões, ficando os municípios de Jequié, Lauro de Freitas, Salvador e Teixeira de Freitas na Bahia sem esta previsão.

Como já mencionamos, a função destas Comissões é oferecer suporte técnico e informacional aos participantes, esclarecendo-os sobre temas que eles não dominam. Consta nas Leis de Criação destes Conselhos que as Comissões podem e devem ser convocadas sempre que os Conselheiros acharem conveniente, buscando assim minimizar um dos graves problemas do processo participativo: a assimetria de informação.

Uma vez que a igualdade de condições no processo de discussão e de decisão constitui um dos princípios básicos da democracia deliberativa (Bohman e Rehg, 1997), a capacitação oferecida por estas Comissões torna-se ferramenta fundamental para atingir tal objetivo e minimizar as possibilidades de formação de elites políticas, ou seja, de um grupo de pessoas supostamente mais aptas a tomarem as decisões posto que mais bem informadas sobre o tema em questão.

A previsão de Comissões nas normas que estruturam estas instituições participativas indica, portanto, uma intenção de minimizar as assimetrias informacionais existentes entre os participantes e de oferecer à todos condições que propiciam uma participação mais ampla em seus processos decisórios. Neste sentido, sua ausência nos Regimentos Internos dos CMS da Bahia - dado que em Maracanaú, Caucaia e Crato, no Ceará, não

obtivemos estas informações – indica um descompromisso destas instituições com as condições que fomentam relações mais igualitárias no interior destes Conselhos.

Entre os CMDCA que apresentaram tal informação, os Conselhos de Itabuna e de Juazeiro na Bahia, de Paulista em Pernambuco e de Crato no Ceará não previram em suas normas a criação das Comissões.

Quanto à paridade entre os participantes nos dois tipos de Conselhos, somente nos Conselhos da Bahia não encontramos tal regra: nem o CMS de Ilhéus e nem os CMDCA de Itabuna e de Juazeiro possuem paridade entre seus membros.

O CMS de Ilhéus apresenta uma sobre-representação dos representantes do governo, negando completamente as determinações da Legislação Federal que, como já assinalado, discrimina positivamente os representantes dos usuários ao sobre-representá-los frente aos demais segmentos. No caso do CMDCA, em Itabuna, encontramos uma sobre-representação do governo ao passo que em Juazeiro ocorre uma sobre-representação da sociedade civil.

Uma vez que a criação destas instituições está intimamente vinculada à tentativa de mudança no padrão centralizador de tomada de decisão no âmbito das políticas públicas no país, os casos de sobre-representação do segmento governamental rompem com esta intenção e impossibilitam a criação de dinâmicas decisórias mais compartilhadas no interior destas instituições.

No que diz respeito à origem da representação no interior dos Conselhos, apenas o CMS de Teixeira de Freitas na Bahia não segue as determinações previstas em lei para a escolha dos representantes. Ali todos os representantes são indicados pelo poder Executivo. Nos demais casos, em ambos os Conselhos, cumpre-se a recomendação legal: os representantes do governo sendo escolhido entre os órgãos e secretarias competentes e os representantes da sociedade civil sendo escolhido pelos pares em assembleias próprias. Teixeira de Freitas revela-se, então, um caso onde a autonomia dos conselheiros representantes das entidades não-governamentais fica comprometida e o processo representativo no interior do Conselho torna-se pouco legítimo.

Analizamos também quem ocupa a presidência do Conselho e como ele(a) é escolhido(a). Presumimos que a eleição do presidente em plenária e a possível rotatividade dos segmentos na presidência tornam os Conselhos mais democráticos.

Vale ressaltar que o Conselho de Saúde apresenta uma peculiaridade quando comparado com o CMDCA, ou seja, no primeiro a tendência é que o presidente do Conselho seja *naturalmente* o Secretário de Saúde. Esta tendência é nacional e os estados do Nordeste não fogem a regra. Neste sentido, os Conselhos de Ilhéus e Jequié na Bahia, Camaragibe, Olinda e Petrolina em Pernambuco, Juazeiro do Norte, Fortaleza e Sobral no Ceará constituem-se exceções uma vez que seus presidentes são eleitos em Plenária entre os conselheiros. Já no CMDCA, a maioria dos presidentes é eleita pelos conselheiros em plenária como previsto na Legislação Federal.

Como já ressaltado, esta diferença pode ter diferentes causas. Entretanto, parece plausível supor, como faz Cunha neste livro, que a política de defesa dos direitos da infância não mobiliza tanto a atenção dos governantes como ocorre com a política de saúde dado que ela envolve muito menos recursos diretamente oriundos do Tesouro Nacional. Este fato faz com que a disputa pelo cargo de presidência nos CMDCA seja menos acirrada do que nos CMS.

Por fim, no que diz respeito a quem deve elaborar a pauta de discussão, vimos que na Bahia, apenas no CMS de Alagoinhas esta prerrogativa fica a cargo dos Conselheiros em Plenária; em Pernambuco, isto ocorre nos CMS de Camaragibe e Garanhuns, assim como nos CMS de Fortaleza e Juazeiro do Norte no Ceará.

Ao cruzarmos os dados sobre as regras para a eleição da presidência dos Conselhos e aquelas referentes à proposição das pautas, vimos que os CMS de Camaragibe (PE), Juazeiro do Norte e Fortaleza (CE) são aqueles onde as regras facultam aos membros em plenária mais poder de decisão na medida em que os presidentes e a pauta são definidas em plenária.

Em Ilhéus, na Bahia, quem define a pauta das reuniões do CMS é o Presidente do Conselho, mas este é eleito pelos membros em plenária. Em Alagoinhas (BA) e em Garanhuns (PE) ocorre o contrário, os presidentes dos Conselhos são naturalmente o Secretário Municipal de Saúde, mas quem define a pauta são os conselheiros em

plenária. Nestes casos, a legitimidade do processo de construção da pauta é maior posto que, normativamente, mais segmentos estão envolvidos neste processo.

Para o CMDCA, somente em Itabuna, na Bahia, os membros do CMDCA em plenária possuem esta atribuição, nos demais municípios que disponibilizaram tal dado, a elaboração da pauta fica a cargo da Diretoria. Em Pernambuco, nenhum CMDCA possuía RI contendo tal informação e no Ceará, dos três CMDCA que disponibilizaram este dado, em nenhum deles o plenário possui esta atribuição.

Se tomarmos as variáveis elencadas - previsão ou não da existência de Comissões Técnicas, Temáticas e/ou de Trabalho, presença ou não de paridade entre os membros, forma de escolha dos segmentos representados no interior dos Conselhos, segmento que ocupa a presidência e a forma como é escolhido e quem elabora a pauta de discussão - como determinantes da efetividade democrática dos Conselhos, podemos concluir que os Conselhos de Pernambuco são os que apresentam uma estrutura institucional mais democrática posto que quase todas as condições que elegemos como determinantes estão presentes na maioria dos Conselhos de Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente neste estado.

Seguindo esta mesma metodologia, podemos afirmar que os Conselhos da Bahia são os menos democráticos posto que na maioria deles não encontramos nos documentos analisados tais condições..

A ausência de dados sobre os Conselhos no Ceará pode indicar várias coisas, dentre elas a presença de uma tradição pública pouco consolidada no estado e/ou uma estruturação incipiente de suas burocracias municipais que, por isto, tornam-se incapazes de fornecer os dados referentes aos Conselhos. De qualquer forma, o que esta ausência realmente evidencia é uma baixa institucionalização destas instituições neste estado.

Entretanto, como toda regra, no Ceará encontramos também exceções, como são os casos dos CMS de Juazeiro do Norte e de Sobral. Ambos ocupam, junto com os Conselhos de Pernambuco, o lugar daqueles que possui uma estrutura de funcionamento que os tornam normativamente democráticos.

## Referências Bibliográficas

- Abers, R. 1998. Learning democratic practice: distributing government resource through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil. IN: Douglass, M. & Friedmann, J. **Cities for Citizens**. NY: John Wiley & Sons.
- Avritzer, L. (2002) Sociedade Civil, Espaço Público e Poder Local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: Dagnino, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. SP: Paz e Terra.
- Avritzer, L. (2003) O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: Avritzer, L e Navarro, Z. (orgs.) **A Inovação Institucional no Brasil: o Orçamento Participativo**. SP: Cortez.
- Baierle, S. G. (1992) Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80. Campinas: **Dissertação de Mestrado**. Departamento de Ciência Política da UNICAMP.
- Bohman, J. & Rehg, W. (1997). **Deliberative Democracy**. Cambridge: MIT Press
- Coelho, V. S. P. (2004) Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo. In: Avritzer, L. (org.) **A participação em São Paulo**. SP: Ed. da UNESP.
- Frota, M. G. da C. (2004). Associativismo civil e participação social: desafios de âmbito local e global na implementação dos direitos da criança. **Tese de Doutorado**. IUPERJ, Rio de Janeiro.
- Fung, A. (2004) Receitas para as esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: Coelho, V. S. P. e Nobre, M. (orgs.) **Participação e Deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. SP: Editora 34.
- Lubambo, C.; Coelho, D. B., Melo, M. A. (orgs.) (2005) **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Lüchmann, L. H. L. (2002) Possibilidades e limites da democracia deliberativa. A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. **Tese de Doutorado**. IFCH, Campinas.
- Lüchmann, L. H. L. (2005). Os sentidos e desafios da participação. Trabalho apresentado no GT 01 Cidades: transformações, governança e participação. **XII Congresso Brasileiro de Sociologia** (SBS). FAFICH/UFMG, Belo Horizonte.
- Marquetti, A. (2003) Participação e Redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: Avritzer, L e Navarro, Z. (orgs.) **A Inovação Institucional no Brasil: o Orçamento Participativo**. SP: Cortez.
- Manin, B. (1997) **The principles of representative government**. Cambridge University Press.
- Pires, R. R. (2003) O orçamento participativo em Belo Horizonte e seus efeitos distributivos sobre a exclusão territorial. In: **Anais do X Encontro Nacional da ANPUR**, Belo Horizonte.

- Santos Jr., O. A. dos et. al. (2004) Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: Santos Jr., O. A. dos, Queiroz, L. C. e Azevedo, S. (orgs.) **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. RJ: Revan, Fase.
- Silva, M. K. (2003) A expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: Avritzer, L e Navarro, Z. (orgs.) **A Inovação Institucional no Brasil: o Orçamento Participativo**. SP: Cortez.
- Tatagiba, L (2002) Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: Dagnino, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. RJ: Paz e Terra.
- Tatagiba, L. (2004) A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: Avritzer, L. (org.) **A participação em São Paulo**. SP: Ed. da UNESP.

Sites consultados:

[www.conselho.saude.gov.br](http://www.conselho.saude.gov.br)

[www.presidencia.gov.br/sedh/conselho/conanda](http://www.presidencia.gov.br/sedh/conselho/conanda)

## **A EFETIVIDADE DELIBERATIVA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE E DE CRIANÇA E ADOLESCENTE NO NORDESTE**

**Eleonora Schettini M. Cunha<sup>1</sup>**

O processo de redemocratização brasileiro foi fortemente impulsionado por movimentos sociais que lutaram por novos direitos e pela democratização das relações entre o Estado e sociedade. Nesse sentido, foram portadores de reivindicações relacionadas à maior participação da sociedade na formulação das políticas públicas e no controle sobre as ações do Estado. O mesmo processo propiciou que novos grupos políticos ascendessem ao poder, trazendo consigo a participação popular como princípio articulador de seu projeto político para a gestão do Estado. Esse foi, portanto, um contexto em que atores sociais e políticos tiveram um projeto político comum no sentido de transformar as relações de poder existentes até então em relações de autoridade partilhada (Dagnino, 2002; Santos, 2003).

A experiência iniciada pelo Movimento de Saúde de São Paulo, pioneiro na instituição de conselhos formados por cidadãos com o objetivo de participar da gestão de postos de saúde, contribuiu na propagação desta idéia, que ultrapassou os limites da área da saúde em direção a diversas outras áreas de políticas públicas. Tem-se, portanto, uma nova gramática societária e novos atores políticos que trazem para a cena pública a possibilidade de se pensar uma outra forma de organização democrática para o Estado, tendo a participação como fundamento.

A conjuntura efervescente da Assembléia Nacional Constituinte foi extremamente propícia à introdução, na Constituição Federal de 1988, de diversos artigos que estabelecem a participação da sociedade na gestão pública (art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI). A partir desses artigos, as leis que regulamentaram os artigos constitucionais que tratavam da participação da sociedade na elaboração e / ou no controle de políticas públicas ou na gestão do Estado determinaram a criação de novas instituições que viessem a concretizar os princípios participativos. Dentre essas inovações, destacam-se os conselhos de

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciência Política, UFMG. Bolsista CAPES. Manifesto meu agradecimento à equipe do PRODEP que trabalhou diretamente na produção dos dados e das informações necessários à análise que se pretendeu das instituições participativas, Áurea Mota, Clarice Linhares, Laura Jardim e Tatiana Ramalho, pois sua contribuição transmutou-se em efetiva cooperação na análise. Agradeço ao Leonardo Avritzer e à Claudia Faria os momentos de troca, a leitura atenta e os comentários enriquecedores a este artigo.

políticas, instituídos nas áreas de saúde, da criança e do adolescente, da assistência social, do meio ambiente, do trabalho, dentre outras, bem como os orçamentos participativos, experiências fundamentadas em “procedimentalismos participativos” (Santos e Avritzer, 2000), cuja expectativa era que sua criação contribuísse na democratização das estruturas de poder do Estado, ampliando e diversificando os atores com expressão no sistema político e acelerasse o acesso da população de baixa renda a bens públicos<sup>2</sup>.

Os conselhos de políticas são estruturas político-institucionais permanentes, criados por meio de legislações específicas, nos três níveis de governo, sendo vinculados à estrutura administrativa do Estado. São compostos por representantes de organizações da sociedade civil e do governo, sendo que alguns deles têm paridade numérica. Chama atenção que, para além da participação prevista no texto constitucional, as leis que regularam essa participação estabeleceram que os conselhos tivessem natureza deliberativa, ou seja, deveriam decidir os parâmetros das políticas públicas com a qual estão relacionados e controlar a ação do Estado decorrente dessas deliberações.

Os orçamentos participativos – OPs são instâncias de participação e de deliberação acerca dos investimentos públicos, em que sociedade e governo compartilham decisões acerca de parte ou de toda a previsão de receita e / ou de despesas do governo, ou seja, do orçamento público. Os OPs têm sido instituídos, de modo geral, por iniciativa de governos municipais, tendo como parâmetro as Leis Orgânicas Municipais e as diretrizes participativas para a construção dos Planos Diretores Municipais<sup>3</sup>. Nos OPs, a participação, inicialmente, é individual e direta e, de modo geral, ao longo do processo são constituídos representantes dos cidadãos – os delegados e, em alguns casos, os conselheiros.

---

<sup>2</sup> Mais de 90% dos municípios brasileiros têm conselhos de saúde e de assistência social em funcionamento. Somados aos demais conselhos, estima-se cerca de 1,5 milhões de pessoas atuando nos conselhos, número que supera a quantidade de vereadores existentes no Brasil. Quanto aos OPs, a participação também tem se mostrado significativa. Apenas Porto Alegre e Belo Horizonte, de 1997 a 2003, e São Paulo, de 2001 a 2003, tiveram a participação de mais de 370 mil pessoas (Cunha, 2004). Considerando a ampliação do número de OPs desde então, estima-se um número ainda maior de pessoas envolvidas em instituições participativas.

<sup>3</sup> A primeira experiência exitosa de OP aconteceu em Porto Alegre, a partir de 1990. Seus resultados foram disseminados e, com isso, outras cidades do país e de outros países também adotaram a forma participativa de elaborar o orçamento municipal, como Issy-les-Molineaux, Sevilla, Veneza, Córdoba, Milão, dentre outras. Durante algum tempo, o OP foi identificado com o Partido dos Trabalhadores, mas já existem iniciativas de governos de outros partidos (Ribeiro e Grazia, 2003). A única experiência de OP no nível estadual aconteceu no Rio Grande do Sul, entre 1999 e 2002, e foi objeto de análise de Faria (2005).

A pesquisa “Participação e Distribuição nas Políticas Públicas no Nordeste” voltou-se para os orçamentos participativos e os conselhos de políticas, neste caso os de saúde e de criança e adolescente, no nível municipal. Esta é uma questão significativa, pois a literatura sobre participação tem indicado que a complexidade e a escala interferem nos resultados e que a proximidade entre instituições e cidadãos aumenta o potencial de efetividade das instituições participativas. Essa proximidade seria possível nos espaços onde as pessoas vivem e podem exercer efetivamente seus direitos (Koga, 2003; Lubambo e Coêlho, 2005; Faria, 2005). Este artigo tem o foco na análise apenas dos conselhos estudados.

Como já apontado, a criação desses conselhos tem sua primeira fundamentação legal na Constituição Federal de 1988. No caso da saúde, o artigo 198 assegura o princípio da participação da comunidade, sendo que os artigos 227 e 204 o fazem na área da criança e do adolescente. A regulamentação dos artigos constitucionais dá origem às Leis 8.142 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde - SUS<sup>4</sup>, e a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 – o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, ambas prevendo a criação dos respectivos conselhos nos três níveis de governo. Essas leis estabelecem a natureza deliberativa e a função de controle público desses conselhos, bem como sua competência quanto ao processo de elaboração da política, expressos na apreciação e estabelecimento de estratégias e diretrizes para a área; na apreciação e aprovação dos programas anuais e plurianuais e da proposta orçamentária; na normatização das ações e regulação da prestação de serviços de natureza pública e privada; na aprovação dos critérios de transferência de recursos; no acompanhamento e na avaliação da gestão dos recursos. Além dessas, há atribuições de articulação com a sociedade, cuja principal expressão é a convocação e realização das respectivas conferências. Os conselhos da criança e do adolescente têm, ainda, as funções de registrar as organizações da sociedade civil que trabalham nesta área de política e de realizar a escolha dos membros do Conselho Tutelar e interagir com ele na execução da política para a área da criança e adolescente. A existência de ambos os conselhos, no nível municipal, é condição para que os municípios recebam recursos federais.

---

<sup>4</sup> A Lei 8080 de setembro de 1990, a Lei Orgânica da Saúde, que trata da instituição do Sistema Único de Saúde – SUS previa a criação do conselho de saúde em seu artigo 11, que foi completamente vetado. Foi com a Lei 8142 que este quadro se reverteu e os conselhos foram inscritos como o mecanismo de operacionalização do preceito constitucional de participação.

Ainda que sejam instituições implantadas muito recentemente (em geral, a maioria dos conselhos de políticas tem menos de 20 anos de funcionamento), já há alguns estudos realizados sobre eles. Alguns mostram que esses espaços possibilitam o aprendizado político pelos participantes e o fortalecimento democrático, uma vez que estabelecem uma nova relação entre Estado e sociedade civil e, em alguns casos com o mercado, bem como aumentam o controle da sociedade sobre o Estado (Gohn, 2001; Cunha, 2004). Outros estudos apontam problemas e desafios para a sua implementação, alguns internos aos conselhos, como a fragilidade e a assimetria nas representações e no acesso a informação para tomada de decisão, outros externos, como a forte influência e ingerência de alguns gestores públicos, alguns conflitos com o Legislativo, a baixa intersetorialidade e o que Tatagiba denomina de “institucionalização incompleta”, ou seja, o poder realmente vinculante das deliberações produzidas nos conselhos (Carvalho e Teixeira, 2000; Tatagiba, 2002; Teixeira, 2000; Faria, 2005).

A constatação desta “institucionalização incompleta” indica algum descompasso entre o direito instituído quanto à deliberação acerca da política e a efetiva capacidade dos conselhos em exercê-lo, apontando para a variação na efetividade dos conselhos, seja na sua função deliberativa, seja no seu potencial redistributivo. Assim, um dos objetivos da pesquisa foi verificar se os conselhos estudados efetivamente deliberam sobre a política de saúde e da criança e adolescente dos municípios e controlam as ações públicas realizadas nessas áreas.

Na primeira seção, é apresentada uma breve síntese dos princípios e elementos da democracia deliberativa que foram utilizados para formular o conceito de efetividade deliberativa, o qual se buscou operacionalizar empiricamente no decorrer da pesquisa e na análise dos dados. Em seguida, são apresentadas algumas considerações sobre as estratégias metodológicas empregadas e, logo após, alguns dos resultados encontrados.

## **1. A deliberação nas instituições participativas**

A natureza deliberativa dos conselhos de políticas instiga a verificação do potencial analítico da literatura que insere a deliberação como eixo central do processo democrático, ou seja, dos estudos acerca da democracia deliberativa. Teóricos inseridos neste debate (Bohman, 2000;

Cohen, 2000; Lüchmann, 2002; Fung and Wright, 2003) consideram que as sociedades complexas e plurais são permeadas por problemas concretos a serem solucionados através de políticas públicas. Neste caso, a participação vai além do ideal republicano da autodeterminação e da construção e definição do interesse comum, recuperando o aspecto da decisão decorrente de argumentação anterior, estruturada em procedimentos participativos que valorizam a pluralidade de interesses, que devem ser expressos em espaços públicos. A idéia de democracia deliberativa, portanto, está relacionada com a disputa entre diferentes interesses e projetos políticos, através de um conjunto de regras e procedimentos democráticos, articulando participação e distribuição.

Alguns pressupostos orientam as formulações acerca da democracia deliberativa. O mais geral é de que a legitimidade das decisões coletivas deriva de procedimentos deliberativos do qual participam aqueles que possivelmente serão afetados pelas decisões, também chamado de “procedimentalismo participativo” (Habermas, 1997; Santos e Avritzer, 2003). Outro pressuposto é de que é possível, mesmo em contextos sócio-políticos complexos, ampliar espaços e/ou possibilidades de participação e deliberação políticas pelos cidadãos, melhorando a qualidade da democracia. Isto significa que democracia competitiva e democracia deliberativa são compatíveis entre si e podem ocorrer concomitantemente.

Um terceiro pressuposto é de que a democracia deliberativa se concretiza em instituições que articulam sociedade e Estado, onde os procedimentos possibilitam o uso do raciocínio público, da argumentação pública livre, da cooperação e da justificação das decisões por meio de razões mutuamente aceitáveis e acessíveis a todos com o estabelecimento de compromissos na solução de problemas coletivos. As decisões se legitimam por serem coletivas, podendo incorporar as diferentes perspectivas apresentadas, e por isso mesmo, ainda que vinculem todos no presente, são possíveis de serem desafiadas no futuro. Isto significa que os acordos produzidos podem ser parciais e temporários (Cohen, 2000; Bohman, 2000; Lüchmann, 2002; Gutman e Thompson, 2004).

Do debate apresentado pelos autores da teoria democrática deliberativa emergem algumas idéias consensuais. Uma delas é quanto à necessidade de se constituírem fóruns deliberativos que possibilitem a operacionalização do ideal deliberativo. Esses fóruns se destacariam do sistema político, mas com ele estabeleceriam alguma interação, e teriam a capacidade de

produzir decisões legítimas acerca de ações públicas, aproximando cidadãos e responsáveis pelas políticas públicas. A partir dos princípios e elementos<sup>5</sup> que eles defendem como essenciais ao sucesso da deliberação, pode-se pretender verificar a qualidade deliberativa dessas instituições. Neste sentido, buscou-se verificar, na pesquisa realizada junto aos conselhos de saúde e de criança e adolescente no Nordeste brasileiro, a efetividade deliberativa desses conselhos. Por efetividade deliberativa entende-se a capacidade efetiva dessas instituições influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública, expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as ações públicas e no controle sobre essas ações.

Alguns estudos já realizados sobre participação e deliberação apontam a importância de algumas variáveis exógenas e endógenas para os resultados da deliberação. Como fatores exógenos, encontram-se os partidos políticos e/ou as coalizões de governos – que podem (ou não) sustentar a delegação de autoridade aos cidadãos para tomada de decisões (Wampler e Avritzer, 2004); a vida associativa das comunidades – densidade e relações políticas (Putnam, 1996; Avritzer, 2002); a conjunção de forças sociais e políticas comprometidas com o desenvolvimento de “inovações participativas” (Wampler e Avritzer, 2004; Faria, 2005). Quanto a variáveis endógenas, tem-se destacado a influência do formato institucional (Lüchmann, 2002; Tatagiba, 2002; Lubambo e Coelho, 2005; Fung and Wright, 2003) e a existência de públicos fortes que exercem autoridade e, com isso, podem exercer influências diferenciadas nas decisões políticas (Fraser, 2001).

A natureza deliberativa dos conselhos de políticas e sua função de controle sobre as ações do Estado nas áreas específicas às quais estão vinculados, indicam que nesses espaços devam ocorrer processos de deliberação pública, definição de agenda, produção de acordos públicos. As deliberações dos conselhos, portanto, devem influenciar as decisões políticas e o controle

---

<sup>5</sup> Sinteticamente, esses princípios se expressam na *publicidade* que expressa transparência, visibilidade e controle; disputa pública e aberta pelos recursos públicos; definição coletiva do interesse público e da razão que informa esse interesse; na *pluralidade*, que expressa a diversidade e pressupõe reconhecer o outro como igual; mais que convivência com a diferença e a tolerância (princípios liberais), indica aposta na expressão do dissenso e na convergência de interesses através do diálogo e na produção de acordos apontando para o potencial auto-reflexivo do conflito na construção de interesses comuns; na *igualdade*, entendida como participação igualitária no processo decisório - igualdade deliberativa - em que as pessoas se reconhecem como iguais em sua capacidade de agenda, de participar nas discussões, de influenciar os resultados das deliberações.

público sobre as ações e os recursos públicos (utilizados pelo Estado e por organizações da sociedade civil que prestam serviços públicos financiados pelo Estado). Procurou-se, com o estudo dos conselhos de saúde e de criança e adolescente, verificar a sua efetividade deliberativa e a possível influência das variáveis acima apresentadas nessa efetividade.

## **2. A estratégia metodológica**

Foram definidas duas estratégias para a análise dos conselhos de saúde e de criança e adolescente. A primeira visava verificar o grau de institucionalidade destes conselhos e focou a sua estrutura organizativa, sua composição e os processos de funcionamento e, para isso, procedeu a uma análise documental que privilegiou as Leis de Criação e os Regimentos Internos dessas instituições. Os resultados dessa análise constam do capítulo escrito por Cláudia Faria, neste livro.

Uma segunda estratégia foi a análise das atas de reuniões ordinárias e extraordinárias dos conselhos, referentes aos anos 2003 e 2004, por entender-se que a análise desses documentos possibilitaria melhor compreensão da dinâmica do processo deliberativo e, em decorrência, contribuiria para verificar a efetividade deliberativa dessas instituições<sup>6</sup>. O período foi definido, dentro do universo temporal da pesquisa, por serem anos finais de mandatos municipais e, por isso, acredita-se que os conselhos já teriam uma dinâmica mais estável.

As atas foram recolhidas *in loco*, bem como a relação de conselheiros e sua vinculação institucional, onde os documentos existiam e / ou foram disponibilizados. Foram lidas e editadas 214 atas dos Conselhos Municipais de Saúde - CMS da Bahia, 80 do Ceará e 105 de Pernambuco, totalizando 399 atas; e 321 atas dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, sendo 58 da Bahia, 145 do Ceará e 128 de Pernambuco.

---

<sup>6</sup> Em pesquisa anterior, realizada junto ao Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte, pôde-se testar a metodologia utilizada e aperfeiçoada na pesquisa junto aos Conselhos do Nordeste, em que as atas se mostraram como um dos documentos relevantes para a apreensão do processo deliberativo do conselho.

É importante salientar que houve municípios que constavam da amostra da pesquisa<sup>7</sup> que não disponibilizaram o acesso às atas das reuniões dos conselhos<sup>8</sup>, seja por não as terem, seja por se recusarem a fazê-lo. Este, por si só, já é um dado relevante. Têm sido relatadas, em outros estudos sobre conselhos de políticas (Tatagiba, 2002), posturas de gestores municipais que ignoram essas instituições ou as deliberações nelas ocorridas, entendendo sua existência e funcionamento apenas como um requisito a ser cumprido para o recebimento de recursos federais. Encontrar resistência em possibilitar o acesso a documentos públicos ou mesmo deparar com a inexistência de registro de reuniões ou de decisões são indicadores do grau de institucionalização e de organização dessas instituições participativas e deliberativas, bem como do padrão de relação que tem se estabelecido entre sociedade e Estado em alguns municípios da região. É também um sinal explícito da convivência entre duas culturas políticas distintas: uma que tem a participação cidadã como a possibilidade concreta de alteração das relações entre Estado e sociedade e outra que reproduz o autoritarismo, o patrimonialismo e o clientelismo nessas relações.

Tendo como objetivo verificar a efetividade deliberativa dos Conselhos, procedeu-se à análise de conteúdo das atas, visando à sua compreensão qualitativa e quantitativa, isto é, a presença (ou ausência) de determinados conteúdos e a frequência com que apareciam<sup>9</sup>. O pressuposto é de que a análise de conteúdo possibilita não só a descrição analítica e sistemática do conteúdo das mensagens, mas também a realização de inferências a partir da análise, ou seja, há uma “preparação qualitativa das unidades de análise, de codificação, de

---

<sup>7</sup> Conforme plano amostral da pesquisa “Participação e deliberação nas políticas públicas do Nordeste”, foram estudados conselhos de municípios com população com 100.000 habitantes ou mais. Na Bahia, foram os municípios de Alagoinhas, Ilhéus, Itabuna, Jequié, Juazeiro, Lauro de Freitas, Salvador, Teixeira de Freitas e Vitória da Conquista. No Ceará, os municípios de Caucaia, Crato, Fortaleza, Juazeiro do Norte, Maracanaú e Sobral. Em Pernambuco, os municípios foram Camaragibe, Caruaru, Garanhuns, Olinda, Paulista, Petrolina, Recife.

<sup>8</sup> Não estiveram disponíveis, na área da saúde, as atas dos municípios de Ilhéus e Lauro de Freitas (Bahia); Crato e Maracanaú (CE); Camaragibe (PE). Na área da criança e adolescente, a indisponibilidade de atas deu-se nos municípios de Alagoinhas, Itabuna, Jequié, Lauro de Freitas e Teixeira de Freitas (BA); Camaragibe e Olinda (PE).

<sup>9</sup> As atas são elaboradas por pessoas que presenciam as reuniões e as registram, geralmente secretários dos conselhos. Sendo assim, a maioria delas tem um mediador ao ato da fala, à exceção daquelas que foram transcritas literalmente, após gravação. Neste sentido, as atas não necessariamente tratam da fala em si, como ela foi pronunciada, mas como ela foi percebida e registrada, o que pode alterar o sentido da fala original, uma vez que aquele que registra a fala pode fazê-lo a partir de sua própria interpretação. No entanto, partiu-se do pressuposto de que as atas são lidas e aprovadas pelos conselhos e, sendo assim, passam pelo teste de fidelidade, pois os autores das falas podem intervir e alterar possíveis equívocos nos registros.

interpretação” (Pereira, 93) e a utilização de dados estatísticos decorrentes desta interpretação.

Portanto, as atas recolhidas foram lidas e editadas, com a identificação dos emissores. Em seguida, o conteúdo das falas foi codificado a partir de categorização anteriormente utilizada na pesquisa “Reinventando os mecanismos de inclusão e controle social nos conselhos de saúde” (Avritzer et alii, 2005), relacionada ao Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte. Esta categorização teve como unidades de contexto as falas completas dos participantes das reuniões e como unidades de registro e de análise os temas dessas falas. A partir da edição e categorização das atas pôde-se explorar os dados, classificá-los, agregá-los e enumerá-los, considerando tanto a presença de determinados temas – perspectiva qualitativa – quanto a frequência da presença destes temas – perspectiva quantitativa. Com isso, puderam-se verificar as dimensões definidas para compor a efetividade deliberativa dos conselhos, apresentadas na seção a seguir.

### **3. A efetividade no processo deliberativo**

A natureza deliberativa dos conselhos estudados difere-os substancialmente de outras experiências de conselhos já experimentadas no Brasil, ressaltando seu potencial de ir para além das funções de viabilizar a expressão de demandas e a consulta à sociedade, para um efetiva partilha de autoridade entre Estado e sociedade, bem como na indução do Estado à ação (Gohn, 2001; Tatagiba, 2002; Santos, 2003). Como já apresentado anteriormente, está-se entendendo efetividade deliberativa como a capacidade efetiva das instituições estudadas terem influência, controle e decisão sobre determinada política pública (neste caso, as políticas de saúde e de criança e adolescente), expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição da instituição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as ações públicas, no controle sobre as ações públicas. Assim, entende-se a efetividade como a composição de variáveis relacionadas à institucionalização de procedimentos e aos resultados do processo deliberativo.

Nesta perspectiva, buscou-se verificar a capacidade dos conselhos em produzir debates e decisões que tivessem a possibilidade de influenciar efetivamente a produção da política pública, não cabendo aqui verificar se essas decisões foram implementadas pelos governos. Este aspecto foi analisado por Roberto Pires e Maria Carolina Tomás em outro artigo deste livro. A seguir são apresentadas algumas considerações acerca de cada uma das variáveis utilizadas para compor a efetividade deliberativa.

### ***Institucionalização dos procedimentos e composição dos conselhos***

A análise de Claudia Faria sobre o desenho institucional dos conselhos, apresentada neste livro, mostra que os procedimentos estão institucionalizados em todos os conselhos estudados que disponibilizaram os documentos para análise. Os resultados mostram que, ainda que haja certa uniformidade legal na sua estruturação, há variações tanto na estrutura de funcionamento quanto na composição que podem influenciar os processos deliberativos. Os resultados de sua análise apontam para a relevância do desenho institucional para os processos deliberativos.

### ***Publicidade e igualdade deliberativa: inclusão de atores e de temas***

A natureza pública das deliberações e dos acordos que nelas estão implícitos é uma questão relevante, especialmente se levar-se em consideração que a relação entre Estado e sociedade, no Brasil, tem sido marcada por clientelismo e cooptação. A alteração deste tipo de relação implica não só na construção de uma cultura política em que o sentido do “público” seja retomado e fortalecido, mas também na existência de instituições e processos que possibilitem o exercício público da argumentação e da decisão, tornando-as mais transparentes. Uma forma de se verificar a publicidade da deliberação nos conselhos corresponde ao fato de que as reuniões são públicas, abertas à participação de qualquer indivíduo. Na maioria dos conselhos a leitura das atas possibilita verificar não só a intervenção no debate dos próprios conselheiros, como também de outros sujeitos, sejam eles eventuais convidados, sejam pessoas interessadas em acompanhar algum tema em debate ou para decisão no conselho, apresentar denúncias etc. Apenas no CMS de Salvador pôde-se constatar certa restrição explícita ao direito de vocalização dos não-conselheiros, que fere o princípio da igualdade, uma vez que no artigo 13 do seu Regimento Interno estabelece que

“A concessão da palavra aos não Conselheiros ficará condicionada, em primeiro lugar, ao fato de o requerente procurar inscrever-se, antes do início da reunião e junto à Coordenação Executiva do Conselho, da intenção em manifestar-se, o que será submetido à apreciação do Presidente e aprovação do Plenário para análise de sua pertinência quanto ao assunto em pauta”.

Um aspecto relevante na avaliação do processo deliberativo está relacionado à idéia de igualdade deliberativa, que implica igual possibilidade de apresentação de temas à agenda e de razões ao debate por todos os sujeitos do processo. Neste sentido, os conselhos são vistos como arranjos institucionais inovadores por possibilitarem que setores antes excluídos venham a influenciar o processo de produção de políticas públicas (Tatagiba, 2002). Ao olhar a composição dos conselhos, verifica-se que, na área da saúde, estão presentes representantes do governo, de trabalhadores e de prestadores de serviço em número paritário com o de usuários. Assim sendo, o princípio da paridade é cumprido tendo os usuários como referência, ou seja, discriminando-os positivamente. Nos conselhos de criança e adolescente, a composição paritária se dá entre representantes da sociedade civil (especialmente organizações e movimentos que atuam na área de defesa de direitos e na prestação de serviços) e do governo.

Para a análise da igualdade deliberativa focou-se na participação dos usuários nos conselhos de saúde, e na da sociedade civil, nos conselhos de criança e adolescente, por entender-se que, historicamente, são os segmentos que compõem os conselhos que menos têm tido poder de agenda e de vocalização nas decisões sobre ações públicas e que os conselhos podem ser espaços de alteração desta situação. A participação foi vista a partir de duas variáveis: a capacidade de vocalização dos participantes, verificada pelo número de intervenções de cada segmento, e a capacidade de agenda, a partir do tipo e da quantidade dos temas apresentados pelos participantes. Assim, numa mesma unidade de fala pode ser encontrada a apresentação de mais de um tema à deliberação.

O que se pode verificar no Quadro 1 é que nos CMS os usuários têm poder de vocalização maior do que poder de agenda, ou seja, manifestam-se mais vezes durante as reuniões, mas é o governo quem coloca a maioria dos temas que estarão em deliberação, ou seja, tem maior poder de agenda. Isto mostra que, ainda que se tenha dado maior representação aos usuários nestes arranjos institucionais e isto possa ter se refletido na sua oportunidade de expressão,

ainda é o Estado que detém maior centralidade na definição do que é discutido e decidido pelos conselhos. Há duas questões que podem ser associadas a esta centralidade. Uma delas é a postura autoritária de alguns governos em sua relação com a sociedade e que vem a se reproduzir no espaço dos conselhos, seja no sentido de manipular as deliberações, seja no sentido de impor suas prioridades e /ou seus pontos de vista. Nestes casos, corre-se o risco de que os conselhos sejam apenas espaços de legitimação de decisões, de modo a cumprir normas que viabilizam o acesso do governo a recursos de todo tipo.

Uma outra questão está relacionada aos governos que têm projetos políticos de cunho mais participativo e emancipatório. Nestes casos, a maior centralidade pode indicar uma tentativa de valorização dos espaços participativos por meio da apresentação de suas propostas à deliberação dos conselhos. A diferença, portanto, pode estar em que tipo de governo ocupa o Estado e qual seu projeto político, que pode indicar uma estratégia de controle sobre o conselho ou, ao contrário, uma estratégia de fortalecimento.

No caso da saúde, ainda que se tenha olhado com especial atenção a capacidade de vocalização e de agenda dos usuários, chama atenção a baixa expressividade dos trabalhadores e dos prestadores de serviços. A presença dos trabalhadores na composição dos conselhos reflete a forte presença do Movimento Sanitarista quando da proposição da criação dessas novas instituições, desde o período de elaboração da atual Constituição brasileira. No entanto, essa presença não tem se traduzido em capacidade de influência possível de ser percebida nos processos deliberativos e pode estar ocorrendo de outra forma, em outros espaços. Do mesmo modo observa-se a baixa participação dos prestadores de serviço, o que pode significar que não consideram o conselho como um espaço legítimo de decisão ou, o que pode ser mais provável, têm outros canais de manifestação e de negociação de interesses, mantendo uma relação com o Estado que não pode (ou não deve) ser expressa nos espaços públicos de deliberação.

A análise dos conselhos de criança e adolescente encontra-se parcialmente prejudicada no que diz respeito à capacidade de vocalização e agenda, uma vez que muitas das atas dos conselhos estudados não registraram o emissor da fala ou não se teve acesso à listagem de conselheiros, o que impossibilitou identificar a que segmento pertencia a maioria das pessoas que se pronunciavam nas reuniões. Daqueles conselhos em que foi possível processar a

informação, observa-se a forte presença da sociedade civil em detrimento do governo na ocupação da presidência, especialmente se comparado à saúde. Uma possível explicação para esta diferença com relação aos conselhos de saúde é de que no caso da criança e adolescente, todas as leis de criação colocam que a presidência será ocupada por um membro do conselho eleito dentre seus pares, enquanto em vários conselhos de saúde a presidência é um cargo cativo do secretário de saúde. A política de saúde, assim, parece ser objeto de maior interesse dos governos do que a política de criança e adolescente, uma vez que parece não haver fortes disputas entre eles e a sociedade civil pela ocupação da presidência dos conselhos de criança e adolescente, deixando-a cargo desta última que, por sua vez e de modo geral, tem se mobilizado muito mais que muitos dos governos para efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Esse fato tem conseqüências relevantes, pois se observa que em ambos os conselhos há uma forte relação entre as capacidades de vocalização e de agenda dos segmentos e a ocupação do cargo de presidência do conselho. Isto que indica que a forma como essas instituições se estruturam e funcionam têm fator determinante nos resultados deliberativos do processo, e que há assimetria deliberativa decorrente da posição que determinado segmento ocupa na estrutura organizacional do conselho, especificamente a presidência. Alguns conselhos buscam alterar essa assimetria instituindo uma “mesa diretora” mista, nela incluída a presidência, que conduz a elaboração da pauta. No entanto, ainda que a pauta das reuniões possa ter sido estabelecida em comum, de modo geral cabe à presidência a condução dos trabalhos do conselho, o que lhe dá capacidade de impingir seu próprio ritmo ao processo deliberativo e isto se evidencia na leitura das atas. Neste sentido, cabe fazer um destaque para o município de Fortaleza, em que a sociedade civil aparece com significativa capacidade de agenda, possivelmente refletindo a forte mobilização em torno desta temática no município.

**Quadro 1 – Capacidade de vocalização e de agenda nos Conselhos**

Estados	Municípios	Saúde			Criança e Adolescente		
		Presidência	Vocalização	Agenda	Presidência	Vocalização	Agenda
BA	Alagoinhas	U	U	G	-	-	-
	Ilhéus	-	-	-	SC	SC	SC
	Itabuna	P	P	G/P	-	-	-
	Jequié	P	U	P	-	-	-
	Juazeiro	G	G	G	SC	SC	SC
	Lauro de Freitas	-	-	-	-	-	-
	Salvador	G	G	G	SC	SC	SC
	Teixeira de Freitas	G	G	G	-	-	-
	Vitória da Conquista	G	G	G	SC	SC	SC
CE	Caucaia*	G	NI	NI	ND	NI	NI
	Crato	-	-	-	ND	NI	NI
	Fortaleza	U	U	U	G	G	SC
	Juazeiro do Norte	G	T	G/T	G	NI	NI
	Maracanaú	-	-	-	ND	NI	NI
	Sobral	U	U	U	ND	NI	NI
PE	Camaragibe	-	-	-	-	-	-
	Caruaru	G	U	G/U	ND	Geral	NI
	Garanhuns	-	-	-	SC	Geral	NI
	Olinda*	G	U	U	-	-	-
	Paulista*	G	NI	NI	ND	Geral	NI
	Petrolina	U/G	U	U	G	G	G
	Recife*	G	NI	NI	SC	SC	SC

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

Legenda: Usuários (U), Prestadores (P), Governo (G), Trabalhadores (T), Sociedade Civil (SC), Não disponível (ND), Não identificado nas atas (NI).

Fonte: Relatório da Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas no Nordeste”, 2006.

\* A forma como ocorreu o registro das reuniões nas atas destes conselhos não permitiu a discriminação da “Capacidade de Vocalização” e “Capacidade de Agenda” e, no caso de Olinda, não foi registrado o segmento ao qual pertence o presidente do conselho.

Ao se observar a informação agregada por estados, verifica-se que os conselhos de saúde da Bahia têm forte influência do segmento governamental, uma vez que não só a presidência é ocupada pelo governo, mas também predominam as intervenções e a capacidade de agenda dos representantes do governo e quando não é ele a conduzir a agenda, são os prestadores de serviços, ainda que em Jequié a maior capacidade de agenda dos prestadores de serviço é contrabalançada pela maior capacidade de vocalização dos usuários. Já no Ceará esta posição é dividida entre os usuários e o governo e em Pernambuco, mesmo onde há presidência ocupada pelo governo, observa-se maior capacidade de agenda e / ou de vocalização pelos usuários, o que pode estar relacionado ao padrão de participação e de mobilização desses

estados. Já nos conselhos de criança e adolescente, ainda que tenha havido dificuldades para a identificação dos emissores, predomina a sociedade civil, não havendo muita diferença entre os estados.

Assim, pode-se concluir que no que diz respeito à publicidade, tanto os conselhos de saúde quanto os de criança e adolescente estão abertos à inclusão de novos atores e temas. No entanto, se considerados na perspectiva da igualdade deliberativa, observa-se a forte influência do desenho institucional na capacidade de agenda e de vocalização dos segmentos que compõem o conselho, especificamente quanto à ocupação da presidência, o que provoca certa assimetria deliberativa a favor do segmento que a detém. Por outro lado, esta influência pode ser minimizada, uma vez que em alguns municípios observa-se que, ainda que a presidência seja ocupada pelo segmento governamental, prevalecem os usuários quando verificadas a capacidade de agenda e vocalização, o que pode estar relacionado ao comprometimento do governo com as instituições participativas e deliberativas e / ou com a capacidade de mobilização da sociedade.

### *Decisão sobre as ações públicas*

A função deliberativa dos conselhos implica em que essas instituições produzam decisões sobre as políticas públicas das quais tratam, decisões antecedidas por debates públicos entre os participantes das reuniões. O tipo de decisões tomadas, portanto, em muito contribui para verificar o grau de efetividade dos conselhos, uma vez que pode indicar o quanto eles exercem influência na produção da política e no controle público sobre as ações do Estado. Neste sentido, uma primeira constatação é que os conselhos efetivamente decidem sobre a política com a qual se relacionam, abarcando um leque bastante variado de temas, desde questões específicas sobre a organização e o funcionamento do próprio conselho até o planejamento da política municipal e o controle sobre sua execução. Essa amplitude de temas possibilita estabelecer certa variação no grau de efetividade, uma vez que há decisões que tratam de questões mais restritas ao âmbito da estrutura do próprio conselho e outras de âmbito mais amplo relacionadas à política pública, que podem dar-lhe significado e direção.

As decisões mais frequentes tomadas pelos conselhos de saúde e de criança e adolescente pesquisados estão apresentadas nos Quadros 2 e 3. No caso da saúde, as duas primeiras

posições estão relacionadas com decisões sobre prestação de contas e sobre os projetos a serem desenvolvidos pelos gestores da área, o que aponta para um maior grau de efetividade deliberativa sobre a política de saúde, uma vez que são decisões que dizem respeito tanto a própria política quanto ao controle público sobre as ações de saúde (antiga reivindicação dos movimentos de saúde). No caso dos conselhos de criança e adolescente as duas primeiras posições são ocupadas por decisões relacionadas à organização dos próprios conselhos e a formulação de sua agenda de trabalho, indicando, de modo geral, um grau mais baixo de efetividade deliberativa se comparado aos conselhos de saúde, uma vez que suas decisões produzem menor impacto sobre a política.

**Quadro 2 – Decisões Prevalentes nos Conselhos de Saúde**

<b>Tipos de Decisões</b>	<b>Total</b>
Prestação de Contas	54
Projetos	50
Encaminhar documento	32
Criar comissão	24
Relatório de gestão – SMS	20
Conferência / Saúde Bucal / Tecnologia	17
Plano de ação da secretaria	16
Conferência Municipal Saúde	14
Convocação	8
Repasso de recursos para convênio	8

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

**Quadro 3 – Decisões Prevalentes nos Conselhos de Criança e Adolescente**

<b>Tipos de Decisões</b>	<b>Total</b>
Organização Interna	66
Agenda do CMDCA	49
Projetos	47
Conselho Tutelar	34
Comissões	24
Registro de Entidade	20
Fundo Municipal	17
Conferência	15
Encaminhar documento	13
Visita à Entidade	7

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

A constatação de que os conselhos de criança e adolescente decidiam questões mais voltadas à sua própria organização e funcionamento já havia sido feita em pesquisas realizadas na

década de 1990, em São Paulo e no Rio Grande do Norte, quando a implantação destes conselhos era ainda muito recente (Tatagiba, 2002). Uma possível explicação para a diferença entre os tipos de decisões mais frequentes entre os conselhos pode ser o estágio mais consolidado dos conselhos de saúde e, em decorrência, sua maior institucionalização.

Se, contudo, as legislações que instituíram os conselhos de saúde e da criança e adolescente datam ambas de 1990, o que poderia ter determinado uma maior institucionalização dos conselhos de saúde do que os de criança e adolescente ao longo deste tempo? A resposta parece ser o papel preponderante do governo federal na área da saúde, que se caracterizou por um forte processo de indução à alteração do sistema de saúde como um todo, aqui incluída a criação e o funcionamento dos conselhos como condicionante para o repasse de recursos federais aos municípios (Arretche, 1999), sendo que há conselhos funcionando regularmente em praticamente todos os municípios brasileiros. Já a área da criança e adolescente, ainda que tenha realizado uma grande mobilização para implantar o novo paradigma de atenção que a legislação assegurou, não construiu mecanismos tão fortes de indução à criação dos respectivos conselhos. Isto se reflete na sua menor institucionalização, especialmente na região Nordeste se comparada às demais regiões do país, como se pode verificar nos estados que compuseram a pesquisa, em que se encontram criados conselhos de criança e adolescente em 55% dos municípios da Bahia, 91% do Ceará e 74% de Pernambuco (IBGE, 2001).

A desagregação das decisões por municípios está apresentada no Quadro 4, em que se pode observar, então, como estão distribuídos os tipos de decisões nos dois conselhos, mostrando claramente, na maioria dos municípios, a predominância das decisões dos conselhos de criança e adolescente sobre questões relacionadas à sua organização e seu funcionamento, seja na criação de comissões, no estabelecimento de sua agenda de trabalho, na definição de assessorias ao conselho e mesmo na própria estrutura do conselho. Já nos conselhos de saúde, a princípio mais consolidados, a maioria das decisões dos municípios trata da política de saúde.

**Quadro 4 - Decisões prevalentes nos municípios / CMS e CMDCA**

<b>Estado</b>	<b>Municípios</b>	<b>Decisões - CMS</b>	<b>Decisões - CMDCA</b>
<b>BA</b>	Alagoinhas	Prestação de Contas	-
	Ilhéus	-	Comissões
	Itabuna	Projetos	-
	Jequié	Conferência Municipal de Saúde	-
	Juazeiro	Contratação de ACS	Organização interna
	Lauro de Freitas	-	-
	Salvador	Encaminhar Documentos	Encaminhar documento
	Teixeira de Freitas	Prestação de Contas	-
	Vitória da Conquista	Prestação de Contas	Agenda do CMDCA / Conferência
<b>CE</b>	Caucaia	Especialidades SUS	Organização interna / Projetos
	Crato	-	Organização interna / Conselho Tutelar
	Fortaleza	Projetos	Organização interna
	Juazeiro N.	Encaminhar Documentos	Agenda do CMDCA
	Maracanaú	-	Organização interna
	Sobral	Encaminhar Documentos	Assessoria / consultoria
<b>PE</b>	Camaragibe	-	-
	Caruaru	Gestão de RH / Relatório de gestão	Agenda do CMDCA
	Garanhuns	-	Projetos
	Olinda	Projetos	-
	Paulista*	Conferências / Pagamento de prestadores	Fundo Municipal
	Petrolina	Fiscalização / orçamento da SMS	Conselho Tutelar
	Recife	Projetos	Projetos

Fonte: Pesquisa "Participação e distribuição nas políticas públicas", 2007.

Ao se observar os dados agregados, o estado de Pernambuco se destaca, uma vez que a totalidade das decisões mais frequentes corresponde à política de saúde e seu controle, enquanto nos dois outros estados, Bahia e Ceará, ainda prevalecem conselhos cujas decisões mais frequentes são o encaminhamento de documentos para autoridades. Pernambuco, aliás, também se destaca se verificadas as decisões produzidas para a área da criança e adolescente, uma vez que prevalecem aquelas que interferem diretamente na própria política. O foco nos municípios mostra que os casos de Salvador e Recife são emblemáticos.

Em Salvador ambos os conselhos têm no encaminhamento de documentos as decisões mais frequentes e, não por coincidência, é a capital que apresenta menor associativismo comunitário e maior resistência pelos governos quanto à implantação de políticas participativas. Por outro lado, Recife, cidade que tem se destacado tanto no que diz respeito ao associativismo quanto na formação de governos comprometidos com a participação, destaca-se na capacidade de produzir decisões relevantes tanto para a política de saúde,

quanto da criança e adolescente, uma vez que a deliberação sobre projetos implica em definir ações que darão concretude à própria política.

Tendo sido encontrada uma correlação positiva entre o exercício da presidência e a capacidade de agenda e de vocalização, buscou-se verificar se essa correlação se repetiria quanto ao tipo de decisões produzidas pelos conselhos. O que se observa é que esta correlação não existe, como se pode observar nos casos de Salvador e de Recife, em que as principais decisões de ambos os conselhos são do mesmo tipo, sendo que a presidência dos conselhos de saúde compete ao segmento governamental e a presidência dos conselhos de criança e adolescentes está com a sociedade civil.

### ***Proposição e controle sobre as ações públicas***

O controle sobre as ações públicas é não só um elemento constitutivo da democracia deliberativa, como também uma atribuição prevista na ordenação jurídica dos conselhos, que coloca em destaque a sua natureza deliberativa e a sua função de controle sobre as respectivas políticas. Em um dos primeiros estudos sobre os conselhos de saúde no Brasil, Carvalho (1995) já intuía que estes conselhos pareciam exercer maior controle sobre as ações do Estado do que efetivamente influíam na sua atuação, ou seja, eles teriam menor capacidade de deliberação sobre a política, de interferir diretamente na sua formulação, de propor rumos ou alteração deles, e maior capacidade de controle, de fiscalização das políticas.

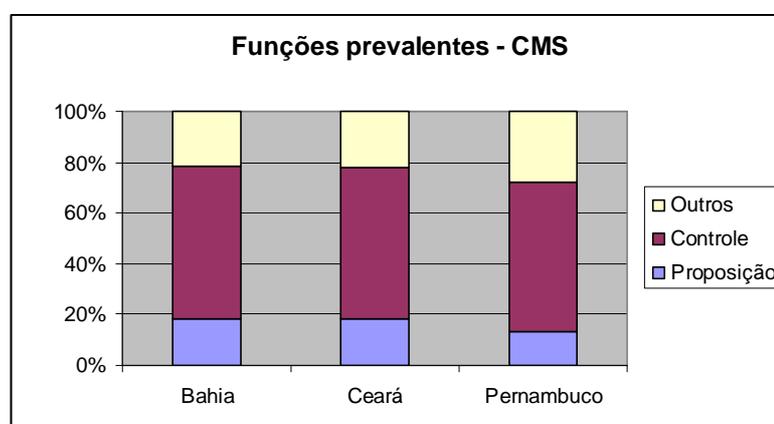
A questão que se coloca, portanto, é se os conselhos se caracterizariam mais por uma função de controle ou por uma postura mais propositiva com relação à política. A primeira, caracteriza-se pelo acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas pelo Estado e se expressa de formas diferenciadas no processo deliberativo: denúncias, propostas de intervenção, avaliação de serviços etc. A segunda, encontra-se nas fases de elaboração e avaliação de aspectos mais centrais à própria política, ou seja, nos processos de proposição do orçamento, do plano de ação e, no caso da saúde, na apreciação dos relatórios de gestão.

Buscar o exercício das atribuições de deliberação sobre a política e do controle sobre as ações implica em olhar para além das decisões, em direção a todos os outros momentos do processo deliberativo. A verificação do tipo de atribuição mais exercido pelos conselhos deu-se a partir da classificação dos temas tratados nas reuniões e registrados nas atas, em seguida agrupados

conforme sua pertinência ao controle, à proposição ou a outros aspectos não relacionados a nenhum dos dois. Para esta classificação utilizou-se categorização já testada em pesquisa anterior junto ao conselho de saúde de Belo Horizonte (Avritzer et alli, 2004)<sup>10</sup>.

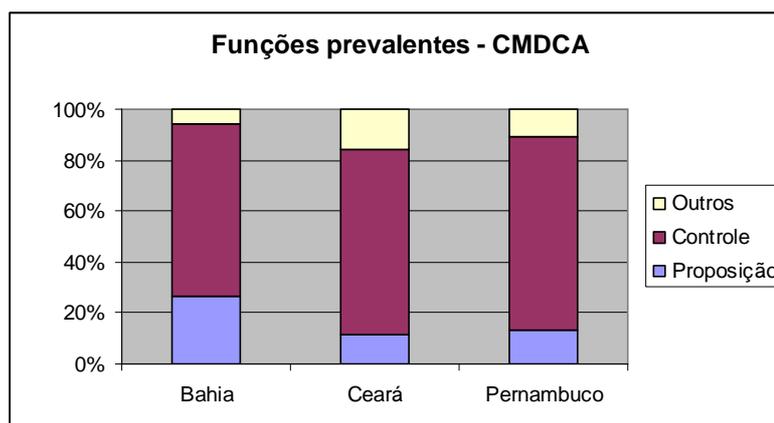
O que se constatou foi que, tanto nos conselhos de saúde quanto da criança e adolescente, prevalecem debates e decisões relacionados à execução das ações pelos governos em detrimento de questões mais propositivas quanto às respectivas políticas, conforme mostram as Figuras 1 e 2. Esses resultados corroboram estudos anteriores que indicavam a baixa capacidade propositiva dos conselhos (Carvalho 1995; Tatagiba, 2002).

Figura 1



Fonte: Pesquisa "Participação e distribuição nas políticas públicas", 2007.

Figura 2



Fonte: Pesquisa "Participação e distribuição nas políticas públicas", 2007.

<sup>10</sup> Os temas foram agrupados do seguinte modo: proposição sobre a política – deliberação sobre a política, deliberação sobre o fundo; controle da política – deliberação sobre questões gerais da política, a gestão dos serviços, a gestão de especialidades, a gestão do atendimento, a coordenação entre os níveis de governo; outras deliberações – organização interna, avisos, informes, violência, problemas públicos não relacionados à política pública.

Uma possível explicação para que prevaleça a função de controle sobre a de proposição pode estar no próprio processo de institucionalização desses conselhos, que têm valorizado muito esta função pelos conselhos. A falta de transparência dos governos no uso dos recursos públicos e nos critérios que determinavam a tomada de decisão e, por outro lado, a baixa efetividade na prestação dos serviços já havia sido fator determinante para a criação dos primeiros conselhos de saúde na cidade de São Paulo (Sader, 1988). Na área da criança e do adolescente a mudança radical no paradigma de atendimento indicava a necessidade de uma vigilância permanente sobre os governos, no sentido de que fosse assegurada a efetividade dos novos princípios e diretrizes que regem a política pública para a área. Esses contextos podem, portanto, ser relevantes para a maior ênfase na função de controle, mas não só.

Há também um outro aspecto que não pode ser ignorado e que diz respeito a alguma dificuldade manifesta pelos conselheiros quanto à intervenção propositiva sobre a política e sobre o orçamento. A criação de câmaras técnicas na estrutura dos conselhos tem o potencial de produzir alterações nesta situação, mas os resultados de sua existência ainda precisam ser verificados. O que se tem de concreto são demandas constantes por processos de capacitação dos conselheiros, não só nas reuniões dos conselhos, mas também em suas Conferências municipais, estaduais e nacionais, que têm deliberado no sentido de que sejam criadas condições para que seja reduzida a assimetria informacional entre os diversos segmentos que têm assento nos conselhos e apontado o processo de formação de conselheiros como uma estratégia para isso.

Sabe-se que têm sido empreendidas diversas iniciativas no sentido de formação de conselheiros e multiplicam-se ações educativas voltadas para suprir esta demanda. No entanto, ainda se percebe muito pouca intervenção dos conselheiros na proposição ou na alteração da política e do orçamento para as áreas, mesmo quando as normas operacionais condicionam o repasse de recursos financeiros do governo federal aos governos municipais à aprovação tanto de planos de gestão da política (aí incluída a proposta orçamentária), quanto de prestações de conta (das ações desenvolvidas e dos recursos utilizados – Relatórios de Gestão). Isso faz com que, obrigatoriamente, esses temas sejam tratados nos conselhos e ganhem visibilidade, mas ainda assim, tem conselhos que parecem apenas cumprir as

formalidades de aprovação desses documentos, pois são temas muito pouco deliberados em suas reuniões.

A prevalência do exercício do controle indica que os conselhos despendem mais energia sobre decisões já tomadas e em execução, muitas delas não compartilhadas pelos governos com os conselhos. Isso pode significar que os conselhos estão tendo muito pouca capacidade de intervenção nos rumos da política em si, que é definida nas fases de elaboração dos orçamentos e dos planos municipais de saúde e da criança e do adolescente. O estudo possibilitou constatar, inclusive, a pouca discussão que existe nos conselhos sobre o financiamento da política e os critérios de repartição dos recursos públicos geridos por eles. Neste sentido, entende-se que os conselhos têm menor efetividade deliberativa quando prevalece a função de controle sobre a função propositiva, o que se manifestou em todos os casos estudados.

#### **4. A efetividade deliberativa dos conselhos do Nordeste**

Como já apontado, um dos objetivos da pesquisa sobre as instituições participativas do Nordeste foi verificar o grau de efetividade deliberativa dos conselhos tendo como referência algumas variáveis que operacionalizariam os princípios que sustentam a teoria da democracia deliberativa. A hipótese que norteou o estudo é de que o êxito dessas instituições (e neste sentido, também seu grau de efetividade deliberativa) seria determinado pelas seguintes variáveis: vida associativa dos municípios, tipo de partido e/ou coalizões políticas que governam os municípios e tipo de desenhos institucionais assumidos por cada instituição participativa.

A vida associativa e a constituição dos governos nos estados pesquisados, de um modo geral, foram aspectos que Leonardo Avritzer apresentou de forma bem detalhada na introdução deste livro. A partir dos dados e da análise por ele desenvolvida acerca do associativismo, os municípios estudados foram posicionados no Quadro 5, a seguir, tendo também em consideração o tipo de partido e/ou coalizão no governo.

**Quadro 5 - Posição dos municípios conforme vida associativa e tipo de partido político**

	Vida associativa intensa / partido com projeto político participativo	Vida associativa intensa / partido sem projeto político participativo	Vida associativa média ou fraca/ partido com projeto político participativo	Vida associativa média ou fraca/ partido sem projeto político participativo
Cidades	Juazeiro Recife	Jequié Salvador	Alagoinhas Itabuna V. Conquista Sobral Fortaleza Camaragibe Caruaru Olinda Petrolina	Ilhéus Lauro de Freitas Teixeira de Freitas Caucaia Crato Juazeiro do Norte Maracanaú Garanhuns Paulista

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

Tendo-se uma visão do contexto associativo e político dos municípios estudados, o passo seguinte é verificar o grau de efetividade deliberativa dos conselhos estudados para, em seguida, averiguar as hipóteses que nortearam o estudo. As variáveis que serviram de indicadores do grau de efetividade deliberativa dos conselhos estão relacionadas aos resultados encontrados no próprio processo deliberativo, já descritas e analisadas na seção anterior. A partir daqueles resultados os municípios foram classificados. As duas primeiras variáveis indicam o nível de publicidade e de igualdade deliberativa dos conselhos. A classificação dos conselhos quanto a esta variável foi feita conforme a capacidade de vocalização e de agenda expressa pelos segmentos considerados mais relevantes para a perspectiva de inclusão política. Sendo assim, no caso dos conselhos de saúde, a classificação considerou como *alta* capacidade de vocalização e de agenda quando prevaleceram os usuários, como *média* quando foram os trabalhadores e prestadores de serviços e *baixa* quando preponderou o governo. No caso dos conselhos de crianças e adolescentes, a prevalência da sociedade civil foi considerada como *alta* capacidade e do governo como *baixa*.

Uma outra variável relacionada ao resultado do processo deliberativo diz respeito ao tipo de decisão tomada pelos conselhos. Aqui a classificação se deu a partir da compreensão de que há decisões que interferem diretamente na elaboração da política e que isso direciona as ações do Estado, enquanto outras dizem respeito ao controle sobre ações públicas. Assim, os conselhos em que a maioria das decisões foi do primeiro tipo foram considerados como de *alta* capacidade decisória e os do segundo tipo como de *média* capacidade, ficando

classificados como de *baixa* capacidade os conselhos em que prevaleceram decisões que tratam de questões que têm menor relevância para a produção ou o controle da política.

Por fim, seguindo a mesma linha de argumentação da variável anterior, os conselhos em que prevaleceu a função propositiva, foram classificados como de *alta* capacidade deliberativa, enquanto naqueles em que prevaleceu a função de controle foram considerados como de *média* capacidade deliberativa. Uma vez que todos os conselhos pesquisados exercem de forma preponderante a função de controle, esta variável foi considerada na verificação do seu grau de efetividade deliberativa, mas não teve variação que pudesse influir definitivamente na classificação final.

Assim, a partir do posicionamento dos conselhos com relação a este conjunto de variáveis, eles foram classificados como de alta, média ou baixa efetividade deliberativa, sendo que o resultado encontra-se no Quadro 6 apresentado a seguir.

**Quadro 6 - Efetividade deliberativa dos conselhos - NE**

Estados	Cidades	Efetividade Deliberativa	
		CMS	CMDCA
BA	Alagoinhas	<b>A</b>	-
	Ilhéus	-	<b>M</b>
	Itabuna	<b>M</b>	-
	Jequié	<b>M</b>	-
	Juazeiro	<b>M</b>	<b>M</b>
	Lauro Freitas	-	-
	Salvador	<b>B</b>	<b>M</b>
	Teixeira F.	<b>B</b>	-
	V. Conquista	<b>M</b>	<b>A</b>
CE	Caucaia	<b>B</b>	<b>B</b>
	Crato	-	<b>M</b>
	Fortaleza	<b>A</b>	<b>M</b>
	Juazeiro N.	<b>M</b>	<b>B</b>
	Maracanaú	-	<b>B</b>
	Sobral	<b>A</b>	<b>B</b>
PE	Camaragibe	-	-
	Caruaru	<b>M</b>	<b>B</b>
	Garanhuns	-	<b>M</b>
	Olinda	<b>A</b>	-
	Paulista	<b>M</b>	<b>M</b>
	Petrolina	<b>A</b>	<b>M</b>
	Recife	<b>M</b>	<b>A</b>

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

Pode-se perceber que a maior parte dos conselhos (cerca de 50% deles), seja de saúde, seja de criança e adolescente, apresenta um grau médio de efetividade deliberativa. No entanto, ao se verificar os casos extremos, de alta e baixa efetividade, percebe-se que os conselhos de saúde são os que se encontram em maior número no nível mais alto de efetividade. Disso conclui-se que os conselhos de saúde têm apresentado mais situações de alta efetividade deliberativa, em detrimento dos conselhos da criança e adolescente, sendo que apenas um deles apresentou este nível de efetividade, o da cidade de Recife.

Uma possível explicação para a variação das capacidades decisórias, de agenda e de vocalização e do predomínio da função de controle pode estar relacionada ao estágio de institucionalização dos conselhos. Nesta perspectiva, a menor efetividade dos conselhos de criança e adolescente estaria relacionada ao seu menor nível de institucionalização se comparados aos conselhos de saúde e o fator que mais influenciaria os resultados estaria relacionado com a própria política pública, sua organização e operacionalização.

No entanto, a hipótese que norteou o estudo também se sustentou em duas outras variáveis consideradas relevantes para o resultado do processo deliberativo: a dinâmica associativa das cidades e o tipo de partido e/ou coalizão no governo, que pode ou não ter projeto político que valorize a participação na gestão. A partir do posicionamento dos municípios quanto a essas duas variáveis e tendo o grau de efetividade deliberativa de seus conselhos, apresenta-se o Quadro 7 em que estão situados os municípios e seus respectivos conselhos.

**Quadro 7 – Efetividade deliberativa dos conselhos**

	Vida associativa intensa / partido com projeto político participativo	Vida associativa intensa / partido sem projeto político participativo	Vida associativa média ou fraca / partido com projeto político participativo	Vida associativa média ou fraca/ partido sem projeto político participativo
Alta efetividade	Recife (CA)		Alagoinhas (S) V.Conquista (CA) Fortaleza (S) Sobral (S) Olinda (S) Petrolina (S)	
Média efetividade	Recife (CA) Juazeiro (CA)	Jequié (S) Salvador (CA)	Itabuna (S) V.Conquista (S) Caruaru (S) Fortaleza (CA) Petrolina (CA)	Ilhéus (CA) Crato (CA) Juazeiro Norte (S) Garanhuns (CA) Paulista (S) (CA)
Baixa efetividade		Salvador (S)	Caruaru (CA) Sobral (CA)	Teixeira F. (S) Caucaia (S) (CA) Juazeiro Norte (CA) Maracanaú (CA)

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

Legenda: (S) – Saúde, (CA) – Criança e Adolescente.

Tendo em vista que a maioria dos conselhos foi classificada como de média efetividade deliberativa, parece ser mais interessante observar as especificidades daqueles que se encontram nas situações polares, ou seja, os conselhos de alta e baixa efetividade. Neste caso, chama atenção que todos aqueles que apresentam alta efetividade se situam em municípios governados por partidos com projetos políticos sustentados na ampliação da participação popular. Dos municípios estudados, apenas Recife e Juazeiro combinam positivamente as duas variáveis, ou seja, têm uma dinâmica associativa intensa e estavam sendo governados por partidos / coligações que se sustentavam em projetos políticos participativos, sendo que apenas o conselho de criança e adolescente do Recife apresenta alta efetividade deliberativa.

Já no outro extremo, a maioria dos casos de baixa efetividade deliberativa encontra-se em municípios que associam uma fraca ou média intensidade na vida associativa em concomitância com governos de partidos sem projetos políticos de estímulo à participação, sendo Caruaru e Sobral as exceções em se tratando dos conselhos de criança e adolescente. Nestes dois casos, pode ser a baixa institucionalização deste tipo de conselho nos municípios o fator que mais pesa nos resultados encontrados. A intensidade da vida associativa pareceu ter algum peso quando associada com o tipo de partido no governo, ou seja, fraca vida

associativa combinada com partido político sem projeto participativo pode ser determinante para o menor grau de efetividade deliberativa dos conselhos.

O que os resultados apontam é que a presença de um governo que tenha projeto político participativo pode ser um forte indicador da possibilidade de maior efetividade deliberativa dos conselhos. O mesmo não se pode afirmar com relação à dinâmica da vida associativa e o caso de Salvador bem ilustra isso, pois ainda que tenha vida associativa intensa isto não implica em melhor resultado deliberativo, nem mesmo no conselho de saúde que, de modo geral, apresenta os melhores resultados. Possivelmente porque predomina na cidade o associativismo étnico<sup>11</sup> que, de modo geral, não exerce pressões junto ao Estado por políticas públicas na saúde ou na área da criança e do adolescente.

O que se pode depreender da análise é que a combinação das duas variáveis pode produzir resultados diferentes no que diz respeito às instituições participativas. Se o peso da variável relacionada ao projeto político participativo dos governos parece adquirir maior relevância para a efetividade dos conselhos, a baixa intensidade da dinâmica associativa parece reforçar o déficit produzido por governos que não têm compromissos com a participação. Por outro lado, os conselhos que se encontram em grau de média efetividade deliberativa – e que são a maior parte deles – mostram que o déficit numa das variáveis pode ser compensado pela outra, produzindo um resultado melhor do que quando as duas variáveis são negativas. Esses resultados reforçam a idéia de que ambos os atores, sociais e políticos, têm papel relevante para assegurar não só a disseminação, mas também os resultados das instituições participativas.

A análise sobre os conselhos do Nordeste mostra a existência concomitante de uma nova cultura política mais democrática e participativa, mesmo que ainda incipiente, e uma cultura política tradicional, baseada em relações clientelistas e patrimoniais, e que ambas disputam seus projetos em diversos espaços, inclusive nos conselhos. Dentre os diversos riscos que podem existir para a efetivação dos conselhos como espaços democráticos participativos e deliberativos, está o estabelecimento de relações não igualitárias entre sociedade e Estado, em que haja subordinação às necessidades e aos propósitos dos governos, principalmente porque

---

<sup>11</sup> Ver artigo de Áurea Mota, neste livro, que analisa a vida associativa e política da Bahia e especificamente o associativismo em Salvador.

fica evidente seu poder de agenda. Isto se agrava se o governo for ocupado por partidos políticos conservadores que tendem a ser impermeáveis à setores da sociedade ou tendem a cooptar esses setores para que adiram a seus projetos. Por outro lado, pôde-se verificar o potencial dos conselhos em incluir novos atores e novos temas no debate e na decisão sobre políticas públicas. Isto indica que novos conflitos estão se apresentando nesses espaços e que eles podem dar não só maior publicidade e transparência a esses embates, mas também produzirem impactos positivos seja na estrutura decisória do Estado, seja no seio da própria sociedade.

## Referências Bibliográficas

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo, In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 14, n. 40, junho/99.

AVRITZER, Leonardo. Democracy and the public space in Latin America. Princeton University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. *Participação e distribuição nas políticas públicas*. Belo Horizonte: UFMG: Projeto Democracia Participativa, 2004.

AVRITZER, Leonardo et alli. Relatório de Pesquisa. *Reinventando os mecanismos de inclusão e controle social nos conselhos de saúde*. Belo Horizonte, 2005

BOHMAN, James. A democracia deliberativa e seus críticos. *Metapolítica*. vol. 4, n.º 14. p. 24-47. DF, Mexico: CEPACOM, 2000.

BONFIM, Washington Luis de S. e SILVA, Irismar Nascimento da. *Instituições políticas, cidadania e participação: a mudança social ainda é possível?* Revista Sociologia e Política, nº 21, Curitiba, nov. 2003.

BREMAEKER, F. J.D. *Os Conselhos Municipais Existentes no Brasil*. Rio de Janeiro: IBAM/APMC/NAPI/IBANCO, 2001. (Séries Estudos Especiais Nº23).

CARVALHO, Antonio Ivo de. *Conselhos de Saúde no Brasil: Participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA Ana Claudia C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. 144 p (Publicações Pólis, 37)

COHEN, Joshua. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. *Metapolítica*. vol. 4, n.º 14. p. 24-47. DF, Mexico: CEPACOM, 2000.

CUNHA, Edite da P. et alli. *Os Conselhos Municipais de Assistência Social em Minas Gerais: relatório de pesquisa*. Belo Horizonte: UFMG, julho 2003. (mimeo)

CUNHA, Eleonora S. M. *Aprofundando a democracia: o potencial dos conselhos de políticas e orçamentos participativos*. Dissertação (Mestrado)-Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

CUNHA, Eleonora S. M. e JARDIM, Laura S. *Conselhos de políticas*. 2003. Disponível em [www.democraciaparticipativa.org](http://www.democraciaparticipativa.org).

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades In: DAGNINO, E. (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FARIA, Claudia Feres. O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado)-Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

FERNANDES, Mônica A. *Perfil dos Conselhos Municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte – 2001/2001*. Belo Horizonte: OPUR-BH, junho de 2001 (mimeo).

FRASER, Nancy. Da Redistribuição ao Reconhecimento? Dilemas da Justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (org) *Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora da UnB, 2001.

FUNG, Archon and WRIGHT, Erik Olin. Countervailing Power in empowered Participatory Governance. In: FUNG, Archon and WRIGHT, Erik Olin. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London; New York: Verso, 2003. The Real Utopias Project IV. pp.259-289.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção questões da nossa época; vol. 84)

GUTMAN, Amy and THOMPSON, Dennis. *Why deliberative democracy?* Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Revista Lua Nova* n.º 36. São Paulo: CEDEC, 1995.

\_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

KERSTENETZKY, Célia Lessa.. Sobre associativismo, desigualdade e democracia. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, nº 53, S.Paulo, out. 2003.

KOGA, Dirce. *Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez, 2003.

LUBAMBO, Catia e COÊLHO, Denílson B. Governos e sociedade civil aprendem: o que revela a experiência recente de participação em Pernambuco. In: LUBAMBO, Catia; COÊLHO, Denílson B.; MELO, Marcus A. *Desenho Institucional e Participação Política: experiências do Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2005.

LÜCHMANN, Lígia Helena H. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. 2002. Tese (Doutorado)-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

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

RAICHELLIS, Rachel. *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B.S. In: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Ed. Afrontamento, 2003.

SANTOS, Boaventura de S. O Estado heterogêneo e o pluralismo jurídico. In: SANTOS, Boaventura de S. e TRINDADE, João Carlos (org.). *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Lisboa: Ed. Afrontamento, 2003

TABAJIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. DAGNINO, E. (org.), São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Sistematização - Efetividade e eficácia dos conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA Ana Claudia C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 92-96.

WAMPLER, Brian e AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

# INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E GESTÃO MUNICIPAL NO NORDESTE: UMA ANÁLISE DOS EFEITOS DA PARTICIPAÇÃO SOBRE AS PRÁTICAS DE GOVERNO

*Roberto Pires  
Maria Carolina Tomas*

## **1 - Introdução: Debate, Questões e Hipóteses.**

Nas últimas décadas, a intensa disseminação de instituições participativas no Brasil, assim como em diversos outros países do Sul, tem chamado bastante a atenção de pesquisadores, agências internacionais de desenvolvimento, e governantes. Recentemente, um grande número de estudos voltou-se para a investigação de quem são os atores envolvidos nesses espaços de participação, e como e porque esses atores tomam parte nesses processos participativos. Boa parte do conhecimento que possuímos hoje sobre instituições participativas diz respeito à interface desses experimentos com desenvolvimentos e potenciais impactos na esfera da sociedade civil. Porém, pouca atenção foi devotada à interface existente entre instituições participativas e gestão pública.

Esse capítulo explora possíveis relações entre a vigência de arranjos participativos e o aprimoramento de governos locais. Governos comprometidos e bem capacitados em termos administrativos e financeiros são um pré-requisito para o bom funcionamento de instituições participativas? Ou, a implementação e manutenção de arranjos participativos criam incentivos/pressões para modernização administrativa e o aprimoramento da gestão pública? Longe de serem mutuamente excludentes essas questões revelam duas distintas formas de se pensar a relação entre instituições participativas e gestão pública.

Nos últimos anos, a literatura sobre as experiências de democracia local no Brasil (em especial Orçamento Participativo e Conselhos Gestores de Políticas) concentrou-se bastante em compreender os fatores (pré-requisitos) associados ao êxito de instituições participativas locais. Diversos estudos, com destaque para Avritzer e Navarro (2003), identificaram capacidade administrativa (número de funcionários, existência de unidades encarregadas de coordenar/implementar políticas, etc.) e capacidade financeira (orçamento para investimento

e manutenção) como elementos necessários para o bom funcionamento de instituições participativas.

Em relação a variável capacidade administrativa, Grazia e Ribeiro (2003) apontam que a realização de um programa do tipo Orçamento Participativo *requer* que governos locais regionalizem sua administração, criando unidades gestoras (com maior ou menor grau de autonomia) capazes de estimular e coordenar a participação popular nos diversos bairros da cidade. Além disso, as autoras afirmam que o compromisso da administração com o OP e seu bom funcionamento *dependem*, em boa medida, da criação de equipes e organismos administrativos especializados para a coordenação do processo participativo que tenham centralidade no poder decisório do governo (Gabinete do Prefeito e Secretarias estratégicas)<sup>1</sup>. Semelhantemente, Teixeira (2003) e Faria (2003), ao compararem experiências de OP na pequena (municípios rurais) *versus* grande escala (capitais metropolitanas e em nível estadual), concluem que o bom funcionamento das instituições participativas *requer* desenhos institucionais mais complexos (unidades/fóruns especiais, formas de representação, critérios técnicos, etc.) capazes de superar obstáculos para a implementação de projetos/obras, à medida que a participação se estenda sobre territórios mais densos ou amplos.

Da mesma forma, capacidade financeira tem se mostrado variável fundamental para o sucesso do OP. Em parte, a emergência e disseminação de instituições participativas no Brasil se devem às medidas da Constituição de 1988 relativas à ampliação das fontes de receitas tributárias municipais que, por sua vez, favoreceram um processo de reforma fiscal em várias capitais (Souza, 2001). Marcelo K. Silva (2003), a partir de um estudo sobre municípios da região metropolitana de Porto Alegre, identifica que baixa capacidade de investimento por parte do poder público pode inviabilizar os resultados e o potencial distributivo do OP, até em municípios que disponham de tradição associativa e vontade política para ampliar a participação. Marquetti (2003) atribui o sucesso do OP em Porto Alegre à ampliação da capacidade de investimento da prefeitura (de 8,4 a 14,5% do orçamento municipal). Segundo o autor, a ampliação da capacidade financeira do município

---

<sup>1</sup> Grazia e Ribeiro (2003) mencionam os exemplos da Coordenadoria de Relações com a Comunidade - CRC (Porto Alegre), Coordenadoria do orçamento Participativo – COP (São Paulo), Superintendência do orçamento Participativo, etc. Esses organismos centralizam decisões e dão organizacionalidade às tarefas e funções governamentais demandadas pelo orçamento Participativo

no início dos anos 1990, por meio de reformas tributárias e fiscais, foi fundamental para a consolidação do OP e para a realização dos projetos e obras priorizados pela população nos primeiros anos da experiência. Em contraste, o OP de Recife, sob a administração de Jarbas Vasconcelos, é comumente citado como um exemplo de insucesso em função do baixo nível de investimento da Prefeitura nas obras do OP (Wampler, 2000, 2002). Tarcisio Silva (2003) demonstra que, nesse período (1996), o volume de recursos aplicado no OP em Recife era muito menor do que em outras cidades (2,5% do orçamento total). Por fim, Cabannes (2004), em uma comparação do volume de recursos aplicados no OP por habitante entre experiências Latino-americanas, confirma a variável capacidade de investimento como pré-requisito fundamental para o êxito de instituições participativas.

Se, por um lado, pesquisadores exploraram bastante a relevância das variáveis capacidade administrativa e capacidade financeira como pré-requisitos fundamentais para o sucesso de instituições participativas; por outro, a segunda questão, referente aos impactos da vigência de instituições participativas sobre a gestão municipal, têm sido sistematicamente pouco explorada. São poucas as exceções em relação a esse padrão de negligência. Pires (2001, 2003) documenta as mudanças efetuadas sobre a metodologia do OP em Belo Horizonte e identifica que a evolução e continuidade do OP (por mais de três gestões municipais) tiveram impactos positivos sobre a gestão pública em termos de intensificar as atividades de planejamento, sistematização de informações e modernização administrativa. Em Belo Horizonte, o OP estimulou gradualmente um esforço gerencial para a articulação das demandas do OP com os instrumentos de planejamento urbano do município (Plano Diretor, LUOS, Planos de Urbanização de favelas-PGE, etc.) e para o monitoramento da execução de obras e provisão de informações aos cidadãos. Um estudo preliminar, desenvolvido por Marquetti (2005), indica que os municípios, nos quais há experiências de orçamento Participativo, têm se adaptado mais rapidamente aos critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal, em função de uma gerência financeira mais cuidadosa. Finalmente, a pesquisa de Grazia e Ribeiro (2003) também indica que, em alguns municípios, a implementação e manutenção de experiências de OP repercutiram em maior adoção de instrumentos de gestão e planejamento (por exemplo, Planejamento Estratégico, revisão e elaboração de Planos Diretores, e alteração de políticas tributárias), revisão de rotinas administrativas, e maior informatização.

Porém, ainda que estes estudos indiquem a existência de possíveis efeitos do OP sobre a gestão municipal, as análises realizadas, até então, focam estudos de caso isolados ou quando empreendem comparações não possuem um desenho de pesquisa que permita o controle de importantes variáveis intervenientes (como por exemplo, porte do município, região/estado, nível de renda, escolaridade, etc.). Nesse sentido, o presente estudo tem o objetivo duplo de: a) preencher uma lacuna no debate sobre instituições participativas e gestão pública; e b) superar algumas dessas limitações metodológicas, por meio de uma estratégia que combina uma análise quantitativa de 22 municípios nordestinos com a comparação entre pares contrafactuais de municípios em três estados (Bahia, Ceará e Pernambuco) – que será discutida em maior detalhe na segunda seção (estratégia de análise). A partir dessa abordagem, esse estudo visa explorar a seguinte questão de pesquisa:

*Existe alguma relação entre a existência de arranjos participativos locais duradouros (continuidade por mais de uma gestão municipal), diversificados (OP, conselhos, e outras formas de participação) e com função/efetividade deliberativa (produção de decisões vinculantes), e o aprimoramento da capacidade administrativa e financeira dos municípios?*

A questão de pesquisa definida acima torna explícita três pressupostos assumidos nessa pesquisa. Para efeito da análise a ser realizada nesse capítulo, restringimos nosso foco apenas àqueles municípios que possuem mais de um tipo de instituição participativa (outros experimentos, como o OP, em adição aos conselhos obrigatórios por lei) que seja capaz de produzir decisões vinculantes sobre políticas públicas (efetividade deliberativa), isto é, que tenha alguma centralidade no governo municipal. Além disso, pretendemos restringir nossa análise apenas aos municípios em que experimentos de instituições participativas tenham logrado continuidade por mais de uma gestão municipal. Assim, esse capítulo não pretende explicar os fatores e mecanismos que promovem o sucesso de instituições participativas. Diferentemente, esse capítulo pretende selecionar casos bem sucedidos (em termos dos atributos acima), como variável independente, e analisar os potenciais efeitos de instituições participativas sobre a gestão municipal (variável dependente), a partir de uma comparação com municípios semelhantes que não possuem instituições participativas.

A análise comparativa a ser desenvolvida na sequência (terceira seção) se orientará no sentido de testar três hipóteses referentes à relação entre instituições participativas e gestão pública local.

*Hipótese #1: A existência de arranjos participativos com função deliberativa, diversificados e duradouros gera incentivos/pressões para a modernização e ampliação da capacidade administrativa dos municípios.* Essa hipótese baseia-se na presunção de que, para atuar de forma transparente e manter o funcionamento e a credibilidade de instituições participativas junto à população participante, os municípios precisam aprimorar sua capacidade de gestão. A execução de obras e projetos nos cronogramas previstos e a prestação de contas periódica à população exigem que governos re-avaliem suas rotinas administrativas, introduzam sistemas de gestão (informatização) e técnicas de monitoramento que tornem a ação pública mais eficiente. Portanto, espera-se que seja possível observar transformações relevantes em termos de aprimoramento da capacidade de administração e implementação de ações nos municípios em que vigem instituições participativas.

*Hipótese #2: A existência de arranjos participativos com função deliberativa, diversificados e duradouros gera incentivos/pressões para ampliação da receita tributária própria e capacidade de investimento por parte dos municípios.* Essa hipótese baseia-se em duas presunções: a) para garantir o bom funcionamento e a credibilidade de instituições participativas, governos locais precisam, para além de ampliar sua capacidade administrativa, de ampliar sua capacidade de investimento, captando mais recursos que possam ser utilizados para manter em dia os compromissos assumidos e para a expansão do processo participativo (novas áreas/objetos de intervenção); e b) por meio da participação em instituições participativas, cidadãos gradualmente passam a conhecer melhor seu governo (processos, constrangimentos e oportunidades que guiam seu funcionamento) e a controlar mais de perto a execução do gasto público, o que gera maior confiança e conscientização sobre a necessidade de se pagar impostos locais.

*Hipótese #3: A existência de arranjos participativos com função deliberativa, diversificados e duradouros tendem a redirecionar a alocação de gastos públicos no município no sentido de maiores investimentos nas áreas de políticas sociais e infra-estrutura urbana.* Essa hipótese baseia-se na idéia de que a participação popular pode constituir uma rica fonte de

informação e uma ferramenta de diagnóstico das necessidades da população em termos de políticas e serviços públicos. Portanto, além de incentivar a ampliação da capacidade administrativa e financeira do município, a existência de instituições participativas pode fazer com que governos locais tornem-se mais sensíveis e responsivos às demandas dos setores mais carentes da população por meio da priorização de gastos públicos em políticas sociais e projetos de infra-estrutura urbana.

## **2 – ESTRATÉGIA DE ANÁLISE E CONTEXTO DOS MUNICÍPIOS EM COMPARAÇÃO**

### *2.1 – Instituições participativas nos municípios de médio e grande porte do nordeste:*

A pesquisa “Participação e Distribuição nas Políticas Públicas” investigou 22 municípios, aproximadamente 100% dos municípios com mais de 100.000 habitantes, em três estados nordestinos: Bahia, Ceará e Pernambuco. O corte populacional justifica-se em função das altas taxas de disseminação de instituições participativas no grupo de municípios de porte médio e grande. De acordo com o IBGE (2004), quase a totalidade de municípios brasileiros com mais de 100.000 habitantes já implementou os principais conselhos de políticas públicas (como saúde, educação, assistencial social, criança e adolescente, meio ambiente, etc.). Além disso, Marquetti (2004) observou que o Orçamento Participativo se disseminou mais intensamente ao longo da década de 1990 nos municípios de médio porte e capitais metropolitanas. O instrumento de coleta de dados permitiu a reunião de informações sobre os contextos histórico, político, econômico, social e urbano nesses 22 municípios, assim como também dados sobre a administração municipal (organização administrativa e estrutura fiscal) e sobre a implementação de políticas públicas (educação, saúde, infra-estrutura urbana, etc.), no horizonte temporal de duas gestões municipais (1996 a 2004)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Mais maiores detalhes sobre a pesquisa “Participação e Distribuição nas Políticas Públicas”, ver AVRITZER (2007) na introdução desse volume.

Com o objetivo de realizar uma análise exploratória do conjunto dos 22 municípios com foco na relação entre a existência de arranjos participativos e mudanças na gestão municipal, estabelecemos um ranking que ordena os municípios em função da densidade de sua rede de instituições participativas. Os municípios foram organizados a partir do número de conselhos existentes no período de 2000 a 2004, seguida da existência de OP e, em terceiro lugar, pela existência de outras instituições locais de participação. O resultado foi o *ranking* a seguir:

#### QUADRO 1 – RANKING – DENSIDADE DE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

Posição	Município/Estado	Número de Conselhos	Existência de OP	Exist. outras instituições participativas locais
1	Recife – PE	26	OP	Sim
2	Alagoinhas – BA	24	OP	
3	Salvador – BA	23		
4	Petrolina – PE	22		
5	Vitória da Conquista – BA	20	OP	Sim
6	Itabuna – BA	19		
7	Ilhéus – BA	17		
8	Jequié – BA	12		
9	Lauro de Freitas – BA	10		
10	Olinda – PE	9	OP	
11	Juazeiro - BA	9	OP	
12	Paulista – Pe	8	OP	Sim
13	Sobral – CE	8	OP	Sim
14	Camaragibe – PE	8	OP	Sim
15	Fortaleza – CE	8		
16	Juazeiro do Norte – CE	7		Sim
17	Crato – CE	6		Sim
18	Caruaru – PE	5	OP	
19	Maracanaú – CE	5		
20	Garanhuns – PE	5		
21	Caucaia – CE	4		Sim
22	Teixeira de Freitas – BA	4		

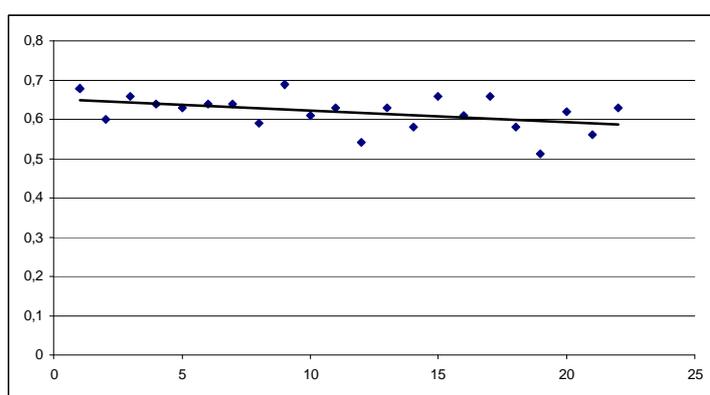
Fonte: Pesquisa Participação e Distribuição nas Políticas Públicas, 2006.

Com base nessa escala de densidade de instituições participativas nos municípios, foi possível estabelecermos correlações com uma série de indicadores de desenvolvimento econômico e social local, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), índice de Gini, e indicadores da área de educação (taxas de matrícula em escolas e creches). Os resultados não foram inequívocos. Por um lado, com a correlação entre o *ranking* da densidade de

instituições participativas nos municípios e o IDH (2000), obtivemos uma correlação fraca e negativa ( $r = -0,393$ , com significância de 10%). Em outras palavras, quanto maior a densidade de instituições participativas em um município menor tende a ser o índice de desenvolvimento humano.

Por outro lado, as correlações entre o *ranking* de municípios e o índice de Gini (2000) e as taxas de matrícula em escolas e creches (2000 e 2004) indicaram relacionamentos opostos aos obtidos com a correlação com o IDH. A correlação com o índice de Gini indicou uma associação negativa ( $r=-0.431$  com significância de 5%) entre a densidade de instituições participativas e o nível de desigualdade nos municípios (GRAF.1, abaixo). Ou seja, quanto maior a posição no *ranking* de densidade de instituições participativas, menor o índice de Gini (isto é, menor o nível de desigualdade social no município).

### GRÁFICO 1 – RELAÇÃO ENTRE O RANKING DE DENSIDADE DE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E O ÍNDICE DE GINI EM 2000



Municípios considerados: Alagoinhas, Salvador, Vitória da Conquista, Itabuna, Ilhéus, Jequié, Lauro de Freitas, Juazeiro, Teixeira de Freitas, Recife, Petrolina, Olinda, Paulista, Camaragibe, Caruaru, Garanhuns, Sobral, Fortaleza, Juazeiro do Norte, Crato, Maracanaú, Caucaia.

Coefficiente de Correlação:  $-0,431$ , com significância de 5%.

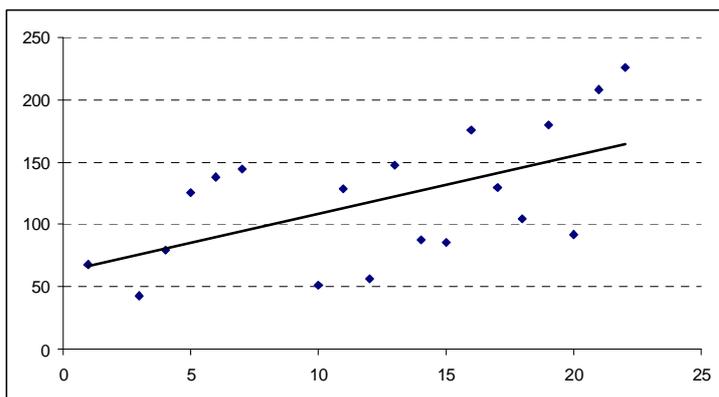
Fonte: Pesquisa Participação e Distribuição nas Políticas Públicas, 2006.

Com relação à universalização de políticas públicas e à priorização de política sociais nos municípios, observou-se que na educação há uma correlação positiva entre o *ranking* de densidade de instituições participativas e as taxas de matrículas em escolas em 2000<sup>3</sup> ( $r=0,565$ , com significância de 5%) e em 2004 ( $r=0,575$ , com significância de 1%, ver GRAF.2), e com a taxa de matrículas em creche em 2004 (0,421, com significância de 10%,

<sup>3</sup> Todas as taxas referem-se ao número de matrículas por 1000/habitantes.

ver GRAF.3). Neste caso, quanto melhor o posicionamento do município na escala de participação maiores são as taxas de acesso aos serviços de educação.

**GRÁFICO 2 – RELAÇÃO ENTRE O RANKING DE DENSIDADE DE INSTITUIÇÕES PARATICIPATIVAS E A TAXA DE MATRÍCULA EM ESCOLAS EM 2004**

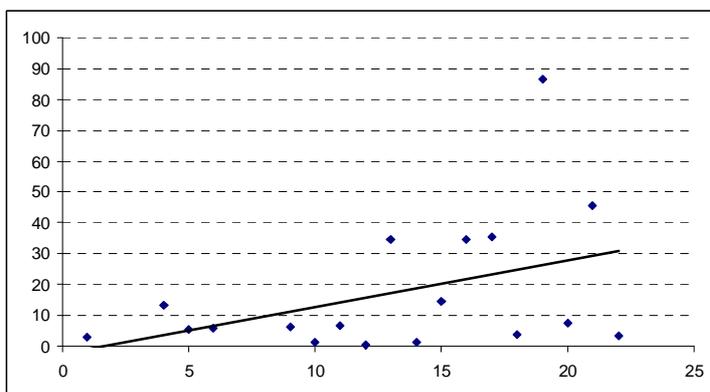


Municípios considerados: Recife, Salvador, Petrolina, Vitória da Conquista, Itabuna, Ilhéus, Juazeiro, Olinda, Paulista, Sobral, Camaragibe, Fortaleza, Juazeiro do Norte, Crato, Caruaru, Maracanaú, Garanhuns, Caucaia, Teixeira de Freitas.

Coefficiente de Correlação: 0,575, com significância de 1%.

Fonte: Pesquisa Participação e Distribuição nas Políticas Públicas, 2006.

**GRÁFICO 2 – RELAÇÃO ENTRE O RANKING DE DENSIDADE DE INSTITUIÇÕES PARATICIPATIVAS E A TAXA DE MATRÍCULA EM CRECHE EM 2004**



Municípios considerados: Recife, Petrolina, Vitória da Conquista, Itabuna, Juazeiro, Lauro de Freitas, Olinda, Paulista, Sobral, Camaragibe, Fortaleza, Juazeiro do Norte, Crato, Caruaru, Maracanaú, Garanhuns, Caucaia, Teixeira de Freitas.

Coefficiente de Correlação: 0,421, com significância de 10%.

Fonte: Pesquisa Participação e Distribuição nas Políticas Públicas, 2006.

Os resultados obtidos com as correlações acima para conjunto dos 22 municípios nordestinos, apesar não inequívocos, são intrigantes do ponto de vista da investigação da relação entre a existência de instituições participativas duradouras e diversificadas (OP, conselhos e outros arranjos) e a qualidade da gestão pública e das políticas públicas implementadas pelos

governos municipais. Embora as correlações acima não forneçam evidências fortes, os resultados obtidos são suficientes para criar a suspeita de que exista uma diferença importante entre municípios *com* e municípios *sem* instituições participativas. Para investigarmos essa relação mais a fundo, para além das correlações, faz-se necessário introduzirmos alguns controles importantes e diminuirmos o nível de agregação da análise, na próxima sessão adotou-se, portanto, a comparação no interior de pares de municípios semelhantes em termos econômicos, sociais e políticos.

## *2.2 – Comparação de pares contrafactuais:*

Com o objetivo de investigar se a existência de instituições participativas promove melhores resultados em termos de gestão e políticas públicas nos municípios nordestinos, decidimos selecionar pares contrafactuais de municípios comparáveis. Isto é, estabelecemos comparações entre três pares de municípios (um em cada estado: Ceará, Pernambuco e Bahia), sendo que cada par compreende um município com instituições participativas duradouras, diversificadas e com função deliberativa e um município no qual não existam instituições participativas com tais qualidades (por exemplo, municípios que possuem apenas as instituições participativas determinadas por lei ou com caráter consultivo, etc).

Com intuito de estabelecer tal relação contrafactual, a seleção de cada um dos três pares visou controlar uma série de características que conhecidamente afetam a capacidade administrativa e financeira de governos locais. Primeiro, cada par de municípios enseja uma comparação intra-estadual (um par para cada estado), o que permite mantermos relativamente constante dinâmicas políticas e características que são peculiares a cada estado estudado nessa pesquisa. Segundo, controlamos por aspectos demográficos (população e taxa de urbanização). Terceiro, tivemos o cuidado de parear municípios com características econômicas (renda per capita, atividade econômica predominante, e PIB municipal) semelhantes. E, por fim, os pares também controlam aspectos políticos relevantes para o funcionamento de governos locais (gestão e políticas públicas), como nível de associativismo, tamanho do eleitorado e taxa de alfabetização. O Quadro 2, a seguir, apresenta os dados listados acima para os três pares contrafactuais de municípios nordestinos:

a) Sobral *versus* Maracanaú – Ceará; b) Vitória da Conquista *versus* Itabuna – Bahia; e c) Camaragibe *versus* Garanhuns – Pernambuco.

## QUADRO 2 – PARES DE MUNICÍPIOS SOB ANÁLISE COMPARATIVA

	Pop.	Taxa Urbaniz 2000	Renda per Capta	Setor Econômico Predominante	PIB municipal (R\$1,000)	Associativismo (p/mil hab.)	Número de Eleitores	Taxa Alfabetiz. 2000	Arranjos Participativos
<b>CEARÁ</b>									
Sobral	155276	87	151,57	Indústria (68%) - alimentícia e vestuário	1.147.824	0,71	102,640	74	OP, 7 conselhos, e outras inst participativas
Maracanaú	179732	99	129,76	Indústria (76%) - têxtil/vestuário e alimentícia	1.760.680	0,78	118,794	85	5 conselhos, sem OP e sem outras
<b>BAHIA</b>									
Vitória da Conquista	262494	86	204,90	Comércio e Serviços (68%), e Indústria (20%)	819,179	0,57	172,989	80	OP, 21 conselhos, e outras inst participativas
Itabuna	196675	97	207,40	Comércio e Serviços (59%), e Indústria (31%)	878,773	0,55	138,188	85	19 conselhos, sem OP e sem outras
<b>PERNAMBUCO</b>									
Camaragibe	128702	100	173,44	Comércio e Serviços (70%), Indústria (21%)	307,891	0,64	96,670	84	OP, 8 conselhos, e outras inst participativas
Garanhuns	117749	88	167,83	Comércio e Serviços (61%), e Indústria (32%)	436,770	0,58	74,206	76	4 conselhos, sem OP e sem outras

Fonte: Pesquisa Participação e Distribuição nas Políticas Públicas, 2006.

### *2.3 – Contexto sócio-econômico e político em cada par de municípios*

Os três pares de municípios compartilham semelhanças em termos econômicos, demográficos e, em alguns casos, até políticos, mas diferem em termos da implementação de canais de participação de cidadãos nas definições de políticas públicas e ações governamentais. A seguir, descreveremos o contexto da comparação em cada par de municípios.

#### **a) Sobral e Maracanaú – Ceará**

Sobral e Maracanaú, o par de municípios cearenses, são municípios altamente urbanizados com população superior a 150.000 habitantes. Em função da política de incentivo fiscal adotada pelo governo do estado do Ceará nos anos 1990, com a renúncia dos principais tributos estaduais e municipais, ambos os municípios experimentaram um rápido processo de incremento de sua atividade econômica com a instalação de indústrias (em especial a agroindústria e a indústria do vestuário) oriundas principalmente do sul e sudeste do país<sup>1</sup>. Em ambos os municípios, a atração de algumas indústrias “âncora”, via renúncia fiscal, impulsionou a instalação de outras atividades econômicas (fornecedores ou compradores das primeiras), o que repercutiu na ampliação da base econômica desses municípios e, conseqüentemente, no aumento de arrecadação de tributos locais. Em função de tais políticas industriais, Maracanaú e Sobral são, respectivamente, o primeiro e o segundo municípios com maior renda per capita no Ceará. Porém, a rápida industrialização desses municípios trouxe consigo sérios problemas sociais, como, crescimento desordenado da cidade (fluxos migratórios e ocupação ilegal de terras suburbanas) e escassez de bens e serviços públicos (principalmente na periferia).

---

<sup>1</sup> É importante ressaltar que, embora o processo de industrialização de Maracanaú também tenha se beneficiado dos programas de incentivos fiscais do governo do estado nos anos 1990, a base industrial do município é mais antiga do que a de Sobral. Em 1966, quando Maracanaú ainda pertencia a Maranguape na região Metropolitana de Fortaleza, foi instalado o Distrito Industrial de Maracanaú. Atualmente, Maracanaú é um dos maiores pólos industriais do estado.

Em termos de contexto político, em ambos municípios cearenses, a coalizão liderada pelo PSDB venceu as eleições municipais em 1996 e reelegeu o prefeito em 2000<sup>2</sup>. Entretanto, há uma diferença marcante entre os dois municípios no período de 1996-2004. Enquanto, em Maracanaú os canais de participação da população na definição de políticas públicas se restringiram ao número mínimo de conselhos exigidos por lei para repasse de transferências (por exemplo, conselho de saúde, criança e adolescente, e FUNDEF); em Sobral, o governo municipal se abriu à participação popular por meio de canais diversificados. Cidadãos influenciavam a definição de políticas públicas locais por meio da participação em 7 conselhos (incluindo os conselhos de direito da mulher, de política antidroga, e de desenvolvimento sustentável), no orçamento Participativo e no processo participativo de elaboração do Plano Plurianual. Desde o início de sua gestão em 1997, o Prefeito de Sobral (Cid Gomes) definiu que iria governar por meio de comitês participativos, instaurando a co-gestão com a sociedade civil.

#### **b) Vitória da Conquista e Itabuna – Bahia**

O par de municípios baianos, Vitória da Conquista e Itabuna, tem sua base econômica assentada principalmente nas atividades comerciais e nos serviços. Com um Produto Interno Bruto municipal superior a R\$ 800 milhões, os dois municípios baianos constituem entrepostos comerciais entre o norte e o sul do estado (Itabuna) e o litoral e o sertão (Vitória da Conquista). Ambas as cidades constituem também pólos regionais de serviços especializados nas áreas de educação (com universidades e centros tecnológicos) e saúde (com tratamentos de alta complexidade)<sup>3</sup>. Nos últimos anos, Vitória da Conquista e Itabuna têm enfrentado um período de estagnação econômica (evidenciado pelo declínio da produção agrícola e do crescimento do comércio informal) que tem agravado o quadro de desigualdade social nessas cidades. As crises do cacau em Itabuna e do café em Vitória da Conquista, que atingiram os municípios nos anos 1980 e 1990, acarretaram na decadência das principais elites locais, mas

---

<sup>2</sup> Em Sobral, o prefeito eleito para a gestão 2005-2008 havia sido secretário da gestão anterior, mantendo a continuidade das principais políticas públicas do governo anterior por um período de 3 gestões (12 anos). Da mesma forma, a coalizão liderada pelo PSDB em Maracanaú permaneceu no poder por 12 anos (1993-2004).

<sup>3</sup> Dada sua proximidade ao sertão baiano, o papel de Vitória da Conquista como “capital regional” é ainda mais proeminente do que a influência exercida por Itabuna sobre os municípios menores vizinhos, em função da proximidade desse último município à cidade de Ilhéus.

principalmente no agravamento do desemprego e dos problemas sociais. Uma das principais manifestações de tais crises, em ambos municípios, é o aumento considerável nas últimas décadas da ocupação desordenada do território e a carência dos serviços urbanos (em especial, a distribuição de água) e sociais (educação e saúde para população de baixa renda).

No contexto político, ambos os municípios caracterizam-se por uma tradição (nas últimas duas décadas – até 2004) oposicionista em relação ao “Carlismo” que predomina em diversos municípios do interior baiano<sup>4</sup>. Porém, enquanto em Vitória da Conquista observou-se a continuidade no poder da coligação liderada pelo PT (1997-2004), em Itabuna, a alternância no poder entre as duas principais lideranças do município marcou as gestões municipais das últimas duas décadas. No período em questão (1996-2004), identificou-se um grande número de conselhos formalmente criados em ambos os municípios. Porém, por um lado, em Itabuna, muitos conselhos, criados no início dos anos 1990, não existiam na prática ou eram apenas de caráter consultivo. Em 2001, também se registra a tentativa frustrada de implementação de uma experiência de OP no município. Por outro lado, em Vitória da Conquista, um governo comprometido com a participação e o controle social manteve em funcionamento 21 conselhos, além das experiências de Orçamento Participativo, Plano Plurianual Participativo, Agenda 21, Plano Diretor Urbano e Conferência da Cidade.

### **c) Camaragibe e Garanhuns - Pernambuco**

Com uma população de aproximadamente 120.000 habitantes, o par de municípios pernambucanos, Camaragibe e Garanhuns, assim como o par baiano, apresenta pouca vocação industrial e tem sua base econômica assentada nas atividades ligadas a comércio e serviços. Em ambos os municípios, o turismo – parques e reservas em Camaragibe e o festival de inverno de Garanhuns - tem se apresentado como atividade econômica promissora para o desenvolvimento local. A desigualdade social e exclusão de parcelas da população aos bens e serviços públicos básicos são problemas prementes

---

<sup>4</sup> Em Itabuna, em 2004, a tradição anti-carlista foi quebrada quando da eleição de Fernando Gomes pelo PFL, quem se tornou um forte defensor e aliado da tradição “carlista”.

em ambos municípios pernambucanos. Camaragibe, considerado um município dormitório da região Metropolitana de Recife com desenvolvimento econômico precário, tem seu território dividido entre duas áreas: a Aldeia que concentra os 20% da população de classe média e alta; e a área central que aglomera o restante da população e apresenta sérios problemas de infra-estrutura (por exemplo, um terço dos moradores vive em área de risco e apenas 20% dos domicílios tem conexão com a rede de água e esgoto). Garanhuns, por sua vez, tem seu território organizado em 11 bairros que incluem pelo menos 10 áreas identificadas pela própria prefeitura como favelas, em função da precariedade em termos de infra-estrutura urbana e de serviços públicos.

Com relação ao histórico político dos municípios nas últimas décadas, em ambos os casos verifica-se continuidade entre as gestões 1996-2000 e 2001-2004. Em Garanhuns, o mesmo prefeito foi reconduzido ao cargo embora tenha trocado de legenda partidária (do PSB para o PMDB). Já em Camaragibe, uma coligação liderada pelo PT permaneceu no poder neste período com a reeleição do Prefeito Paulo Santana. Porém, enquanto que em Garanhuns o prefeito iniciou de forma ainda bastante tímida um diálogo com a sociedade civil e os movimentos sociais no final de seu primeiro mandato; em Camaragibe, o governo local iniciou com vigor em 1997, uma política participativa que teve repercussões em todas as áreas de políticas públicas municipais. Com a implementação da “Administração Municipal Participativa”, um híbrido entre a experiência dos conselhos e do OP, e a continuidade das Conferências Municipais de saúde (iniciadas em 1993), a prefeitura passou a mobilizar anualmente, em média, 12.000 pessoas (10% da população) para discutir e definir as ações prioritárias a serem executadas por todas as secretarias municipais.

### **3 – Instituições Participativas e Gestão Municipal**

Essa seção pretende retomar as três hipóteses definidas na introdução, trazendo-as para o contexto da comparação no interior dos pares de municípios contrafactuais apresentados na última seção. Dado que cada par de municípios foi selecionado de forma a controlarmos variáveis que conhecidamente afetam a capacidade administrativa

e financeira dos governos locais, pretendemos utilizar a comparação no interior de cada par de municípios como um “teste” para as hipóteses formuladas inicialmente.

### *3.1 – Instituições participativas e modernização administrativa:*

*hipótese #1: A existência de arranjos participativos com função deliberativa, diversificados e duradouros gera incentivos/pressões para a modernização e ampliação da capacidade administrativa dos municípios.*

Essa hipótese baseia-se na presunção de que, para atuar de forma transparente e manter o funcionamento e a credibilidade de instituições participativas junto à população participante, municípios precisam aprimorar sua capacidade de gestão. A execução de obras e projetos nos cronogramas previstos e a prestação de contas periódica à população exigem que governos re-avaliem suas rotinas administrativas, introduzam sistemas de gestão (informatização) e técnicas de monitoramento que tornem a ação pública mais eficiente. No contexto da comparação no interior dos pares de municípios, essa hipótese levanta a seguinte questão: há alguma associação entre a ocorrência de transformações relevantes em termos de aprimoramento da capacidade de administração e implementação de ações nos municípios e a vigência de instituições participativas?

Essa questão pode ser avaliada a partir de dois indicadores: a) realização de reformas ou medidas de modernização administrativa; e b) expansão da capacidade de atuação da prefeitura a partir da criação de novos órgãos/unidades.

a) *Modernização Administrativa:*

QUADRO 3 – PARES CONTRAFCTUAIS X MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Pares de municípios		Iniciativas de Reforma e modernização Administrativas (a partir de 1997)
Ceará	Sobral	Sim
	Maracanaú	Não
Bahia	Vitória da Conquista	Sim
	Itabuna	Não
Pernambuco	Camaragibe	Sim
	Garanhuns	Não

Fonte: Pesquisa Participação e Distribuição nas Políticas Públicas, 2006.

Tal como o Quadro 3 (acima) aponta, podemos perceber que os municípios que possuem instituições participativas têm implementado mais esforços de modernização e aprimoramento da gestão municipal. Por exemplo, no par de municípios cearenses, a prefeitura de Sobral desde o início da gestão 1997-2000 implementou um sistema de monitoramento de gastos em todas as unidades do governo municipal, lançou medidas para a integração intersetorial das secretarias municipais (inclusive com a concentração física dos órgãos da administração central), reformulou rotinas de trabalhos nas secretarias que passaram a se organizar em estações de trabalho, e investiu na regionalização e descentralização de sua administração. Além disso, a prefeitura informatizou grande parte dos serviços de atendimento ao cidadão e implantou um novo sistema de arrecadação (o “IPTU online”). Por outro lado, a prefeitura de Maracanaú, em todo período compreendido entre 1996-2004, realizou apenas um projeto de informatização e melhoria da estrutura administrativa municipal (a qual até então não possuía unidades administrativas regionalizadas), o qual teve sua implementação iniciada apenas no último ano da segunda gestão (2004).

No par de municípios baianos, Vitória da Conquista e Itabuna, é possível observarmos a mesma tendência. A prefeitura de Vitória da Conquista investiu seriamente na informatização de serviços e procedimentos administrativos desde 1997, saindo como vencedora do Prêmio CONIP – Excelência em Informática Pública no ano de 2000.

Além disso, verificaram-se esforços sistemáticos de profissionalização da fiscalização de tributos (recrutamento e treinamento de novos fiscais e compra de equipamentos) e uma ampla reforma administrativa na gestão 2001-2004. Em contrapartida, em Itabuna observou-se apenas esforços não sistemáticos de informatização da administração. Somente na segunda metade de 2004 e que gestores municipais iniciaram a implementação de um sistema de rede e de sistema tributário via internet.

*b) criação de novos órgãos / unidades administrativas e emparelhamento de órgãos já existentes*

Uma outra forma de racionalização e aprimoramento da gestão pública diz respeito a reformas administrativas (organograma da prefeitura) que resultam na criação de órgãos/unidades especializadas dotadas de maior capacidade de gestão e implementação de políticas públicas. Também com relação a esse indicador, a associação entre a existência de instituições participativas e esforços de aprimoramento da gestão pública nos municípios permanece consistente nos três pares de municípios.

O par de municípios pernambucanos oferece um interessante exemplo nesse sentido. Por um lado, Garanhuns, onde a prefeitura possui desde o início dos anos 1990 uma infra-estrutura física e administrativa deficiente com baixo nível de informatização, não se verificou esforços no período 1996-2004 de criação de órgãos específicos nas áreas cruciais para o desenvolvimento local, como, habitação, saneamento, e infra-estrutura e obras. No período analisado, essas áreas de políticas públicas eram todas administradas pela Secretaria de Planejamento, a qual disponibilizava um grupo de apenas 6 funcionários para gerenciar todas essas políticas. Por outro lado, municípios como Camaragibe, e também Sobral, criaram em 1996 secretarias específicas para as áreas de ação e desenvolvimento social, habitação, saneamento, planejamento urbano; infra-estrutura.

A ampliação da capacidade administrativa e de execução de políticas nos municípios também pode ser observada por meio da ampliação do quadro de funcionários. Mais uma vez o par de municípios pernambucanos oferece um exemplo ilustrativo. Em Camaragibe, o aumento do quadro de funcionários na gestão 2001-2004 não só foi 60%

maior do que em Garanhuns (QUADRO 4), como também um maior número relativo de funcionários vem sendo alocado nas áreas de criação de novas secretarias e expansão de políticas já existentes (QUADRO 5).

**QUADRO 4 – NÚMERO TOTAL DEE FUNCIONÁRIOS E VARIAÇÃO ENTRE 2001 E 2004**

<b>Número Total de Funcionários</b>			
<b>Municípios</b>	<b>2001</b>	<b>2004</b>	<b>Varição 2001-2004</b>
Sobral (CE)	2721	2809	3%
Maracanaú (CE)	4451	4629	3%
Vitória da Conquista (BA)	5227	5931	14%
Itabuna (BA)	3854	3814	-1%
Camaragibe (PE)	1655	3465	109%
Garanhuns (PE)	1111	1651	49%

Fonte de Dados: IBGE, Pesquisa 2001 e 2004

**QUADRO 5 - NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS (EFETIVOS, CONTRATADOS E COMISSIONADOS) POR ÁREAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS - MÉDIA 2001-2004**

<b>Número de Funcionários</b>				
<b>Municípios</b>	<b>Saúde</b>	<b>Educação</b>	<b>Criança e adolescente</b>	<b>Habitação</b>
Camaragibe	1021	697	5	8
Garanhuns	545	737	2	6

Fonte: Pesquisa Participação e Distribuição nas Políticas Públicas, 2006.

### 3.2 – Instituições participativas e gestão fiscal e tributária

*hipótese #2: A existência de arranjos participativos com função deliberativa, diversificados e duradouros gera incentivos/pressões para ampliação da receita tributária própria e capacidade de investimento por parte dos municípios.*

Essa hipótese baseia-se na presunção de que para garantir o bom funcionamento e a credibilidade de instituições participativas, governos locais precisam, para além de ampliar sua capacidade administrativa, de ampliar sua capacidade de investimento, captando mais recursos que possam ser utilizados para manter em dia os compromissos

assumidos e para a expansão do processo participativo (novas áreas/objetos de intervenção). Essa segunda hipótese guarda uma forte inter-relação com a primeira, pois, como pudemos observar anteriormente, vários dos esforços de modernização administrativa implementados pelos municípios sob análise incluíam algum componente de aprimoramento da gestão fiscal e tributária (por exemplo, treinamento de fiscais, informatização do sistema de arrecadação, etc.). Além disso, essa hipótese admite a possibilidade de que cidadãos, por meio da participação em instituições participativas, gradualmente passam a conhecer melhor seu governo e a controlar mais de perto a execução do gasto público, o que pode vir a contribuir para uma maior conscientização da necessidade de se pagar impostos locais. Nesse sentido, a segunda hipótese suscita a seguinte questão para a comparação no interior dos pares municípios: existe alguma relação entre o aumento da receita local e a arrecadação de tributos municipais e a existência de instituições participativas, quando controlamos por aspectos demográficos, econômicos e sócio-políticos?

Em Sobral, Vitória da Conquista e Camaragibe, os municípios nos quais vigiam instituições participativas no período 1996-2004, verificou-se um aumento substancial em termos de receita corrente per capita (QUADRO 6)<sup>5</sup>. Quando analisamos a arrecadação de tributos próprios (QUADRO 7), os quais de fato estão sob total controle dos municípios e cujo aumento é reflexo direto de esforços modernizantes adotados pelo governo local, fica claro que os municípios com instituições participativas tiveram um desempenho superior aos seus pares (sem instituições participativas) em termos de ampliação da arrecadação de tributos municipais.

QUADRO 6 – RECEITAS CORRENTES PER CAPITA POR MUNIPIO – 1996, 2000 E 2004

Municípios	Receitas Correntes per Capta				
	1996	2000	2004	1996-2000	2000-2004
<b>CEARÁ</b>					
Sobral	109.840,84	517.732,14	965.919,54	371,35	86,57
Maracanaú	291.866,87	495.280,86	819.933,15	69,69	65,55
<b>BAHIA</b>					
Vitória da Conquista	115.899,79	308.452,76	581.259,00	166,14	88,44
Itabuna	152.506,63	285.069,48	444.475,69	86,92	55,92

<sup>5</sup> Com a exceção de Garanhuns que recebeu grandes financiamentos do governo federal e organismos internacionais para o desenvolvimento de infra-estrutura de turismo.

**PERNAMBUCO**

Camaragibe	85.620,39	188.748,97	282.653,01	120,45	49,75
Garanhuns	82.382,96	201.249,03	416.608,50	144,28	107,01

Fonte: Pesquisa Participação e Distribuição nas Políticas Públicas, 2006.

QUADRO 7 - EVOLUÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA POR MUNICÍPIO – 1996, 2000 e 2004

Municípios	Receita Tributária					
	1996	2000	2004	1996-2000 (%)	2000-2004 (%)	1996-2004 (%)
<b>CEARÁ</b>						
Sobral	637,283.59	2,528,807.65	7,415,798.32	297	193	1,064
Maracanaú	1,320,558.71	3,333,968.80	8,557,782.83	152	157	548
<b>BAHIA</b>						
Vitória da Conquista	3,716,335.91	7,705,040.25	15,858,329.98	107	106	327
Itabuna	4,532,145	4,639,236	7,149,354.09	2	54	58
<b>PERNAMBUCO</b>						
Camaragibe	1,797,183.08	3,945,514.83	4,777,368.57	120	21	166
Garanhuns	1,447,295.51	3,175,431.90	3,307,550.14	119	4	129

Fonte: Pesquisa Participação e Distribuição nas Políticas Públicas, 2006.

A constatação de que a arrecadação de receita tributária aumentou mais nos municípios com instituições participativas fica ainda mais interessante quando percebemos que essa tendência é consistente tanto: a) no caso do par de municípios cearenses (Sobral e Maracanaú) com base industrial e economia local vibrante; b) quanto no caso do par de municípios baianos (Vitória da Conquista e Itabuna) cuja economia baseada em serviços (e anteriormente na agricultura) encontra-se em declínio ou estagnação.

Em Sobral, verificou-se um exercício de austeridade administrativa e disciplina fiscal (para que as despesas consumissem menos receitas) com vistas à ampliação da capacidade de investimento da prefeitura. Além disso, o município de Sobral investiu na atualização de suas bases tributárias e na informatização do IPTU, que teve um crescimento de 267% entre 1996-2000 e 262% entre 2001-2004. Outros impostos coletados pelo município, como o ITBI e o ICMS, também tiveram incrementos da mesma ordem no período observado. Já Maracanaú, apesar do município hospedar há mais de quatro décadas um distrito industrial de grande porte, verificou-se poucos esforços de ampliação da arrecadação de tributos municipais. Até 2004, 89% das receitas correntes desse município advinham de transferências governamentais (em sua maior parte resultante da coleta do tributo estadual, o ICMS). Além disso, em 1999, o

Tribunal de Contas do município identificou irregularidades nas contas públicas da gestão municipal 1996-2000, incluindo a realização de gastos sem licitação e benefícios pecuniários a familiares do prefeito. Como resultado, o crescimento da arrecadação de tributos em Sobral foi o dobro da de Maracanaú no período 1996-2004, com um aumento superior em 10 vezes à arrecadação de tributos em 1996.

O governo de Vitória da Conquista priorizou a austeridade fiscal e a participação popular como uma estratégia para moralizar a gestão pública, ampliar a transparência das contas municipais com vistas a universalizar serviços básicos e inverter prioridades. Dessa forma, ainda que sob um período de recesso econômico no município, a prefeitura conseguiu ampliar sua arrecadação de tributos em até quatro vezes no período 1996-2004. Diferentemente, em Itabuna, a arrecadação aumentou pouco no período estudado e alguns tributos importantes, como o IPTU, chegaram a sofrer um decréscimo de aproximadamente 50% em sua arrecadação no período entre 1996 e 2004<sup>6</sup>. De forma semelhante aos municípios de Sobral e Vitória da Conquista, verificou-se em Camaragibe uma preocupação desde o início da gestão em 1997 com o aumento da arrecadação de tributos municipais (que no período chegava a apenas 18% da receita total), principalmente com a cobrança de dívida ativa, e com a redução da dependência das transferências intergovernamentais.

### *3.3 – Instituições participativas e políticas sociais e de infra-estrutura*

*Hipótese #3: A existência de arranjos participativos com função deliberativa, diversificados e duradouros tende a redirecionar a alocação de gastos públicos no município no sentido de maiores investimentos nas áreas de políticas sociais e infra-estrutura urbana.*

A terceira hipótese enfoca as atividades-fim da administração municipal, as políticas públicas, em especial as sociais e de infra-estrutura urbana, executadas pelo governo local. Partindo da idéia de que a participação popular, canalizada pelas instituições participativas, pode constituir uma rica fonte de informação e uma ferramenta de diagnóstico das necessidades da população em termos de políticas e serviços públicos,

<sup>6</sup> O módico crescimento da arrecadação, observado em Itabuna no período 1996-2004, deveu-se a incrementos pequenos na receitas advindos do ITBI e ISS.

as instituições participativas podem fazer com que governos locais tornem-se mais sensíveis e responsivos às demandas dos setores mais carentes da população por meio da priorização de gastos públicos em políticas sociais e projetos de infra-estrutura urbana; além de incentivar a ampliação da capacidade administrativa e financeira do município. Assim, a questão que a terceira hipótese suscita na comparação no interior dos pares de município é a seguinte: há alguma relação entre a vigência de instituições participativas nos municípios e a alocação de recursos públicos nas áreas de política social e infra-estrutura urbana? Para abordar essa questão, vamos analisar o desempenho de cada par de municípios separadamente nas áreas de saúde, educação e assistência social, e habitação e infra-estrutura urbana.

#### *a) Saúde*

No que tange aos investimentos na área da saúde, os municípios em que vigoravam instituições participativas no período 1996-2004 tiveram melhor desempenho do que seus pares (sem instituições participativas). Em Sobral, o número de Unidades Básicas de Saúde (UBS) mais do que dobrou no período analisado, atingindo a marca de uma UBS para aproximadamente 3.000 habitantes (QUADRO 8). Já em Maracanaú, investimentos menores na descentralização da atenção básica à saúde resultaram, em 2004, no coeficiente de uma UBS por 6.000 habitantes. Espantosamente, entre 1996 e 2000, em Maracanaú, não havia nenhum leito hospitalar municipal - os 357 leitos disponíveis eram classificados como filantrópicos e/ou federal - e era corriqueiro o envio de ambulâncias com pacientes para hospitais de Fortaleza (em média 50 ambulâncias por mês). Como resultado de seus investimentos na área de saúde, o município de Sobral teve sua taxa de mortalidade infantil reduzida de 115 para 43 óbitos por mil crianças, entre 1996-2000, e de 43 para 21 óbitos por mil crianças, entre 2000 e 2004.

No par de municípios baiano, ao passo que se observou um incremento substantivo (ampliação de mais de 5 vezes) da rede de atendimento a saúde em Vitória da Conquista, em Itabuna percebeu-se uma redução de investimentos na criação e manutenção de UBS distribuídas pela cidade. Além da expansão da rede de UBS, a

prefeitura de Vitória da Conquista também apostou no PSF (Programa saúde da Família), ampliando o número de equipes para 37 (QUADRO 8).

**QUADRO 8 – NÚMERO DE UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE POR MUNICÍPIOS – 1996 E 2004**

<b>Unidades Básicas de Saúde - 1996 e 2004</b>					
<b>Municípios</b>	<b>1996</b>	<b>Por/1.000</b>	<b>2004</b>	<b>Por/1.000</b>	<b>Variação 1996-2004 (%)</b>
Sobral – CE	22	0.14	51	0.33	132
Maracanaú – CE	19	0.11	29	0.16	53
Vitória da Conquista – BA	6	0.02	34	0.13	467
Itabuna – BA	41	0.21	28	0.14	-32

Fonte: Pesquisa Participação e Distribuição nas Políticas Públicas, 2006.

No par de municípios pernambucanos, apesar de observarmos um crescimento expressivo do número de médicos no município de Garanhuns, é marcante o fato de que o município de Camaragibe que já contava com um contingente razoável de médicos ainda logrou uma expansão relevante do seu quadro de profissionais (QUADRO 8). O aumento do número de médicos em Camaragibe reflete a decisão política de cumprir com as demandas priorizadas nas Conferências Municipais de Saúde referentes a uma expansão do número de UBS e de equipes do PSF, que triplicou entre 1996 e 2004, universalizando o atendimento à população. Com essas ações, a prefeitura de Camaragibe logrou a redução da mortalidade infantil de 30 para 15 óbitos por mil nascidos entre 1996-1999. Nesse período o município de Camaragibe recebeu o Prêmio Saúde Brasil, por ter sido considerada pelo Ministério da Saúde como local onde se desenvolve a melhor experiência do Programa Saúde da Família no Brasil.

**QUADRO 9 – NÚMERO DE MÉDICOS NO PAR PERNAMBUCANO - 1996 E 2004**

<b>Número de Médicos - 1996 e 2004</b>					
<b>Municípios</b>	<b>1996</b>	<b>Por/1.000</b>	<b>2004</b>	<b>Por/1.000</b>	<b>Variação 1996-2004 (%)</b>
Camaragibe - PE	31	0.24	42	0.33	35
Garanhuns - PE	10	0.08	32	0.27	220

Fonte: Pesquisa Participação e Distribuição nas Políticas Públicas, 2006.

## *b) Educação, Assistência Social e Criança e Adolescente*

Na área de educação a comparação entre Sobral e Maracanaú é emblemática. Enquanto em Sobral, investimentos na área proporcionaram a ampliação do estoque de matrículas em 21%, em 1996-2000, e 25%, em 2000-2004; em Maracanaú a prefeitura fez convênios com associações para que elas próprias gerenciassem as unidades de ensino, contribuindo para a precarização da educação básica e para a retração do papel do município na melhoria do serviço.

Ainda com o foco no mesmo par de municípios, as diferenças são marcantes também em relação às políticas de assistência social e de criança e adolescente. Em Maracanaú, a cobertura dos programas de assistência social atinge menos de 40% das famílias que vivem na pobreza, até quando incluídos os programas financiados ou apoiados por atores externos (como o Bolsa-Família e o PROARES). No principal programa do município de atenção a criança (o SOS criança), há uma longa fila de espera para ingresso de novos beneficiários. Já no município de Sobral, instâncias de participação popular (comitês gestores e Plano Plurianual Participativo) definiram a temática da criança como uma das prioridades de ação da prefeitura. O “Programa Sobral Criança”, que atende crianças em situação de risco recebeu diversas premiações como uma inovação em política pública em função de seus resultados positivos e seu caráter intersetorial e participativo. Enquanto a média anual para o orçamento da Secretaria de Ação Social, no período 1996-2000, no município de Sobral chegou a quase R\$8 milhões, em Maracanaú, o mesmo orçamento não ultrapassou os R\$3 milhões anuais.

De forma semelhante a Sobral, os municípios de Camaragibe e Vitória da Conquista distinguem-se de seus respectivos pares, Garanhuns e Itabuna, pelo desempenho na área de políticas voltadas para a temática da criança e do adolescente. Tanto Camaragibe quanto Vitória da Conquista receberam premiações nacionais pelo bom desempenho nessa área entre 1999 e 2002, incluindo o Prêmio Prefeito Criança (da Fundação Abrinq/Unicef) entre outros. Por outro lado, o município de Itabuna, que assim como Vitória da Conquista veio tentando suportar as conseqüências de um período de recessão econômica, não conseguiu ir além das queixas por falta de recurso público e

não implementou nenhuma inovação em termos de políticas sociais no período estudado.

### *c) Habitação e Infra-estrutura*

Todos os seis municípios analisados, assim como a maioria dos municípios médios no Brasil, têm sofrido com os problemas associados ao crescimento das áreas de ocupação desordenada na cidade. Em todos os nossos três pares, ambos os municípios caracterizam-se pela existência de uma desigualdade em relação ao acesso à infraestrutura urbana básica (como água, saneamento, pavimentação, habitação, etc.). Em todas essas cidades, enquanto que alguns bairros têm cobertura completa desses bens e serviços, a maior parte das populações desses municípios vive em situação de carência de infraestrutura básica. Porém, assim como nas outras áreas de políticas examinadas acima (saúde, educação, e assistência social), os municípios que possuíam instituições participativas no período 1997-2004 tiveram desempenho muito superior aos seus pares em termos da alocação de recursos públicos para a melhoria de áreas carentes.

Enquanto em Itabuna, a ocupação desorganizada do território seguia sem nenhum tipo de intervenção por parte do poder público, em Vitória da Conquista, quase 5.000 famílias foram beneficiadas, entre 1996 e 2000, por programas habitacionais e de regularização fundiária. De forma semelhante, iniciativas de co-gestão com a sociedade civil em Sobral têm contribuído para uma melhor utilização dos recursos públicos e para o enfrentamento dos problemas associados ao rápido crescimento populacional. Em Sobral, entre 1997 e 2004, foram construídas 2.517 habitações, 4.511 melhorias residências e 57 lotes urbanizados (totalizando mais de R\$18 milhões). Mais uma vez, em comparação, no município de Maracanaú, verificou-se uma atuação incipiente do governo local na área de habitação, mesmo face ao crescimento intenso de áreas de favela e moradias em regiões de risco na cidade. Além da deficiência na área de habitação, os moradores de Maracanaú (tanto a população em geral quanto os empresários locais) também se queixam em relação ao déficit de pavimentação e iluminação de ruas, e de transporte público.

Por fim, destacam-se os avanços obtidos em Camaragibe nas áreas de habitação e infraestrutura urbana com a criação do Conselho Municipal de Administração Participativa. A estratégia de ação da Administração Participativa se baseia no pressuposto de levar os serviços públicos à periferia por intermédio das demandas apresentadas pelos próprios moradores. Por exemplo, em 2002, o Programa Administração Participativa mobilizou mais de 12.000 pessoas que definiram 27 obras prioritárias, envolvendo infraestrutura básica em bairros carentes, para serem executadas nos próximos dois anos. Como evidência de que tal instituição participativa tem direcionado o governo municipal no sentido de um maior investimento em infraestrutura básica, desde o seu início, o Programa Administração Participativa tem priorizado obras de: pavimentação, água e esgoto, drenagem, construção de muros de arrimo e escadarias.

#### **4 - Conclusão**

Até recentemente, a literatura sobre instituições participativas (sejam experiências de Orçamento Participativo, Conselho Gestor ou outras) no Brasil, assim como em outros países em desenvolvimento, tem enfatizado capacidade administrativa e financeira como pré-requisitos fundamentais para governos que desejam implementar instituições participativas e colher resultados positivos. Porém, esse capítulo pretendeu lançar luz a uma outra forma de se analisar a relação entre instituições participativas e gestão pública. Sem negar que uma administração capaz e com saúde financeira são fundamentais para o êxito de instituições participativas, esse capítulo pretendeu mostrar que a vigência de instituições participativas cria, por seu turno, incentivos e pressões para governos locais modernizarem sua administração e ampliarem sua capacidade de investimento. Essa perspectiva desloca o foco tradicional de que capacidade administrativa e financeira são pré-requisitos e propõe uma visão que concebe instituições participativas como catalisadoras do aprimoramento de governos locais. Nesse sentido, capacidade administrativa e financeira se tornam efeitos provocados pelas relações entre governo e sociedade civil, canalizadas nas instâncias de participação.

Por meio de uma estratégia metodológica que envolveu a definição de pares contrafactuais, esse capítulo mostrou que existem diferenças substantivas entre municípios que possuem instituições participativas e municípios semelhantes que não adotaram um conjunto de práticas de participação popular. De acordo com a análise realizada, via de regra, municípios nos quais vigoravam instituições participativas apresentaram desempenho superior aos seus pares sem instituições participativas. A associação positiva observada entre a existência de instituições participativas e a modernização e o aprimoramento de governos locais foi consistente:

- a) Em todos os três pares de municípios analisados, os quais foram definidos com o intuito de controlarmos variáveis demográficas, econômicas e político-sociais que conhecidamente afetam a qualidade da administração pública;
- b) Através dos três estados (Bahia, Ceará e Pernambuco) estudados, independentemente das diferenças em termos de política e cultura regionais (por exemplo, as diferenças observadas na relação de municípios com o governo do estado);
- c) Na comparação entre municípios economicamente dinâmicos (Sobral x Maracanaú), economicamente deprimidos (Vitória da Conquista x Itabuna), situados em regiões metropolitanas (Camaragibe x Maracanaú) ou no interior dos estados (Garanhuns e Sobral);
- d) E, por fim, na análise de três distintas áreas de atuação do poder público local: na administração dos órgãos e entidades públicas, na gestão fiscal e tributária, e na elaboração e execução de políticas públicas (em especial as políticas sociais e de infra-estrutura).

A análise desenvolvida também identificou a necessidade de se aprofundar na identificação dos *links* causais que conectam a existência e a operação de instituições participativas e o aprimoramento da gestão pública local. Inclusive incluir na discussão questões históricas, reformas políticas e contextos participativos, como levantados na introdução neste livro, por Avritzer. Ademais, é importante considerar o estudo do funcionamento das instituições participativas, quanto seu processo deliberativo e a avaliação da existência de práticas mais ou menos democráticas, como o trabalho realizado por Cunha nesta publicação.

## Referências Bibliográficas:

AVRITZER, Leonardo. Introdução a esse volume. 2007.

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

CABANNES, Yves. Tendências recientes y perspectivas de los presupuestos participativos. Edición Especial Presupuestos Participativos / PGU-ALC, marzo, 2004a.

\_\_\_\_\_. Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. Vol.16, no.1, 2004b.

FARIA, CLAUDIA F. Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS. IN: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo. Ed. Cortez, 2003.

GRAZIA, de Grazia; RIBEIRO, Ana Clara T. Experiências de orçamento participativo no Brasil – período de 1997-2000. Petrópolis. FNPP. Ed. Vozes, 2003.

LUBAMBO, CATIA; COELHO, DENILSON; MELO, MARCOS. Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Ed. Vozes, 2005.

MARQUETTI, ADALMIR. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. IN: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo. Ed. Cortez, 2003.

Marquetti, Adalmir. The characteristics of Brazilian cities with participatory budgeting. Departamento de Economia, PUC-RS, Porto Alegre, 2004.

PIRES, Roberto Rocha .C. Orçamento participativo e planejamento municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte. Monografia. Curso Superior de Administração Pública. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. 2001.

\_\_\_\_\_. Participação, planejamento modernização administrativa: uma análise neoinstitucional dos efeitos provocados pelo orçamento participativo sobre a gestão pública em Belo Horizonte. Texto apresentado no IX Workshop do IRGLUS – International Research Group on Law and Urban Space. Porto Alegre, 17 a 19 de julho de 2002b.

\_\_\_\_\_. O orçamento participativo em Belo Horizonte e seus efeitos distributivos sobre a exclusão territorial. In: Anais do X Encontro Nacional da ANPUR. Belo Horizonte, 26 a 30 de maio de 2003.

Pesquisa OP-Brasil. Relatório Parcial. Departamento de Ciência Política – FAFICH / UFMG, 2004.

SILVA, MARCELO K. A expansão do orçamento Participativo na região Metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. IN: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo. Ed. Cortez, 2003.

SILVA, TARCISIO. Da participação que temos a que queremos: o processo do orçamento Participativo no município do Recife. IN: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo. Ed. Cortez, 2003.

SOUZA, Celina. Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. Vol.13, no.1, 2001.

TEIXEIRA, ANA C. O OP em pequenos municípios rurais: contexto, condições de implementação e formatos de experiência. IN: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo. Ed. Cortez, 2003.

WAMPLER, Participatory Publics and the Executive: Participatory Budgeting Programs in Recife and Porto Alegre. Latin American Studies Association. XXII International Congress Miami, Florida. 2000a.

\_\_\_\_\_. A Guide to Participatory Budgeting. <http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/ParticipatoryBudgets/Wampler.pdf>.2000b.

\_\_\_\_\_. Instituições, Associações e Interesses no Orçamento Participativo de São Paulo In: AVRITZER, Leonardo (Org.). A participação em São Paulo. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

## APÊNDICE METODOLÓGICO

A Pesquisa “**Participação e Distribuição nas Políticas Públicas**” foi realizada durante os anos de 2005 e 2006, em 22 municípios de três Estados do Nordeste: Bahia, Ceará e Pernambuco. Foram considerados os municípios com no mínimo 1000.000 habitantes, de acordo com o Censo Demográfico de 2000. No Ceará foram pesquisados todos os municípios com essa característica, já na Bahia incorporaram-se 75% dos municípios e, do Pernambuco, 80%.

Especificamente foram seis municípios do Estado do Ceará: Fortaleza, Juazeiro do Norte, Caucaia, Maracanaú, Sobral e Crato. Oito cidades do Estado de Pernambuco: Recife, Olinda, Caruaru, Paulista, Petrolina, Vitória de Santo Antão, Garanhuns e Camaragibe. E nove no Estado da Bahia: Salvador, Ilhéus, Vitória da Conquista, Itabuna, Jequié, Juazeiro, Alagoinhas, Lauro de Freitas e Teixeira de Freitas.

O trabalho foi dividido em duas partes, a primeira refere-se a uma coleta de dados nos municípios a partir de um instrumento específico apresentado a seguir, preenchido por pesquisadores locais. A estratégia de se trabalhar com pesquisadores locais visou tanto o desenvolvimento de pesquisas no local quanto uma facilidade de acesso às informações.

O instrumento utilizado foi resultado de inúmeras discussões entre os pesquisadores da equipe do PRODEP e de análise do material de outras pesquisas, tais como, “Pesquisa OP Brasil”, realizada pelo PRODEP em 2004, sob a coordenação do Prof. Leonardo Avritzer e a “Pesquisa Evaluating Empowerment: Participatory Budgeting in Brazilian Municípios, realizada pelo Banco Mundial e pela ONG Cidade, coordenada por Gianpaolo Baiocchi, Patrick Heller, Shubham Chauduri e Marcelo Kunrath. Além disso, houve um evento em Salvador, em maio de 2005, com o objetivo principal de discutir o instrumento com os pesquisadores locais, a fim de se incluir novos pontos de vista e de se criar um parâmetro de interpretação das questões, para se evitar que os dados coletados não pudessem ser comparados.

Para a análise dos dados, foram criadas planilhas no programa Excel e bancos de dados no pacote estatístico SPSS, os dados contextuais também foram incorporados nas análises, principalmente a fim de se levar em conta as especificidades de cada município.

**Roteiro de Coleta de Dados**  
**Relatório Geral de Informações sobre o Município**

Instruções Gerais:

- Explicar a pesquisa para os entrevistados (se necessário, mostrar carta de apresentação);
- Destacar o caráter confidencial das informações e seu uso unicamente acadêmico;
- Preencher os campos de forma clara, concisa e completa;
- Indicar sempre a fonte dos dados coletados incluídos nesse relatório.

**Identificação:**

**Relatório N°:**

Município:
Estado:

**1 - Contexto Histórico:**

(descreva brevemente a história da cidade - sua fundação, eventos históricos marcantes para a trajetória do município, etc.)

**2 – Contexto Econômico:**

(descreva as principais características – passadas e atuais – e tendências futuras da atividade econômica local; identifique os principais setores de atividades, possíveis crises e potenciais econômicos do município; descreva a trajetória percorrida e a situação econômica atual do município e aponte os principais problemas enfrentados.)

**3 – Contexto Social:**

**4 - Contexto Político:**

**4.1 – Principais partidos e lideranças (listar):**

**4.2 – Formas de campanha e de construção de apoio político desenvolvidas tradicionalmente no município (identificar alianças tradicionais formadas no município, as estratégias políticas mais comuns, etc.)**

**4.3 – Cronologia das gestões municipais desde 1989:**

**(identificar partidos políticos/coligações e descrever as principais orientações programáticas de cada gestão)**

**4.4 – Mudanças políticas desde 1989:**

**(destacar as principais mudanças – se houver – na trajetória política do município)**

## 5 – Organização Territorial e Desenvolvimento Urbano:

(identificar quantas regiões, distritos e bairros existem no município; a cidade está dividida em unidades de planejamento/administração? Quais as principais tendências de crescimento urbano? Em que áreas a cidade cresce com maior intensidade? Esse crescimento é ordenado ou espontâneo? Discutir a favelização e o crescimento de áreas de carência no município)

## 6 – Contexto Associativo:

(Buscar dados sobre número de entidades em Cartório, Prefeitura e Câmara – número de associações e ano de registro; classificar as associações por tipo segundo a tabela abaixo e dividir o número de associações por mil habitantes)

	<b>p/1000 hab.</b>	<b>Total</b>
<i>Entidades Comunitárias</i>		
<b>Entidades ligadas à Saúde</b>		
<b>Entidades ligadas a Crianças e Adolescentes</b>		
<b>Entidades Religiosas</b>		
<b>Todas Entidades</b>		

A - Enviar as listas coletadas em Cartório, Prefeitura e Câmara para a Coordenação da Pesquisa no Projeto Democracia Participativa – UFMG.

B – Entidades Comunitárias são entidades de base local que desenvolvem ações voltadas para uma determinada comunidade.

C – Buscar a listagem de entidades ligadas à saúde e à Crianças e Adolescentes nos respectivos conselhos e secretarias (Saúde e Assistência Social)

D – O item “Todas Entidades” não significa somente a soma das entidades anteriormente listadas, mas delas com todas as outras não especificadas, ou seja, a listagem global (incluindo clubes de serviço, clubes de mães, recreativos, e demais tipos de associativismo encontrados).

## **7 – Contexto Administrativo Fiscal:**

(Identificar a infra-estrutura administrativa e a situação fiscal da Prefeitura Municipal)

### **7.1 – Infra-estrutura Administrativa:**

#### **Saúde:**

Qual o órgão responsável pela política de saúde no município?
Qual o número de funcionários desse órgão? (média de 1997 – 2004, se possível, ou de 2001 – 2004).
Qual o orçamento anual desse órgão? (média de 1997 – 2004, se possível, ou de 2001 – 2004)
Existe envio regular de pacientes para outros municípios (ou, ao contrário, existe recebimento regular de pacientes de outros municípios)?

#### **Educação:**

Qual o órgão responsável pela política de educação no município?
Qual o número de funcionários desse órgão? (média de 1997 – 2004, se possível, ou de 2001 – 2004)
Qual o orçamento anual desse órgão? (média de 1997 – 2004, se possível, ou de 2001 – 2004)
Existe um conselho municipal ativo? Desde quando?

#### **Assistencial Social:**

Qual o órgão responsável pela política de assistência social no município?
Qual o número de funcionários desse órgão? (média de 1997 – 2004, se possível, ou de 2001 – 2004)
Qual o orçamento anual desse órgão? (média de 1997 – 2004, se possível, ou de 2001 – 2004)
Existem mecanismos formais de participação da população (conselhos, etc.)? Quais? Desde quando?

#### **Criança e Adolescente:**

Qual o órgão responsável pela política de criança e adolescente no município?
Qual o número de funcionários desse órgão? (média de 1997 – 2004, se possível, ou de 2001 – 2004)
Qual o orçamento anual desse órgão? (média de 1997 – 2004, se possível, ou de 2001 – 2004)
Existem mecanismos formais de participação da população (conselhos, etc.)? Quais? Desde quando?

#### **Habitação:**

Qual o órgão responsável pela política de habitação no município?
Qual o número de funcionários desse órgão? (média de 1997 – 2004, se possível, ou de 2001 – 2004)
Qual o orçamento anual desse órgão? (média de 1997 – 2004, se possível, ou de 2001 – 2004)

2004)
Existem mecanismos formais de participação da população (conselhos, etc.)? Quais? Desde quando?

**Saneamento:**

Qual o órgão responsável pela política de saneamento no município? Secretaria de Infra-Estrutura (a nomenclatura anterior era Serviços Urbanos e Obras).
Qual o número de funcionários desse órgão? (média de 1997 – 2004, se possível, ou de 2001 – 2004)
Qual o orçamento anual desse órgão? (média de 1997 – 2004, se possível, ou de 2001 – 2004)
Existem mecanismos formais de participação da população (conselhos, etc.)? Quais? Desde quando?

**Infra-estrutura / Obras:**

Qual o órgão responsável pela política de infra-estrutura / obras no município?
Qual o número de funcionários desse órgão? (média de 1997 – 2004, se possível, ou de 2001 – 2004)
Qual o orçamento anual desse órgão? (média de 1997 – 2004, se possível, ou de 2001 – 2004)
Existem mecanismos formais de participação da população (conselhos, etc.)? Quais? Desde quando?

**7.2 – Modernização Administrativa e Tributária:**

Houve algum programa relevante de modernização administrativa implementado no município? Qual? Quando? (ex.: reforma administrativa, informatização, etc.)
Houve algum programa de modernização da administração tributária implementado no município? Qual? Quando? (ex.: atualização de bases, informatização, internet, etc.)
Desde o início da década de 1990, houve captação de grandes investimentos e financiamentos para o município?
Desde o início da década de 1990, o município praticou renúncia fiscal de algum tipo (isenção de impostos, alíquotas, etc.) para atração de investimentos / atividades?

### 7.3 - Quadro Finanças Municipais:

	1996	2000	2004
<b>Receita Total (arrecadada)</b>			
<b>Receitas Correntes</b>			
<b>Receitas Tributárias</b> IPTU ITBI ISS Taxas Outros <b>Receita de Contribuições</b> <b>Receita Patrimonial</b>  <b>Receita Agropecuária</b> <b>Receita Industrial</b> <b>Receita de Serviços</b>  <b>Transferências Correntes</b> Participação Receitas União (IPI,IR,ITR) Outros União (convênios, comp.L.Kandir)  <b>Participação Receitas Estado</b> ICMS IPVA Outros Estado (convênios, Fundef)			
<b>Outras Rec. Correntes</b>			
<b>Receita de Capital</b>			
Receita de Capital Operações de Crédito <b>Alienação de Bens</b> <b>Amortização de Empréstimos</b> <b>Transferências de Capital</b> <b>Outras Receitas de Capital</b>			
<b>Variáveis Despesa Municipal</b>			
<b>Despesa Total (empenhada)</b>			
	1996	2000	2004
<b>Despesas Correntes</b>			
<b>Despesas de Custeio</b> <b>Pessoal e Encargos Sociais</b>			

<b>Outras Despesas de Custeio</b> <b>Transferências Correntes</b> Transf. Intra-Governamentais (Fundo) Transf. a Pessoas – Inativas Transf. a Pessoas – Pensionistas Transf. a Pessoas – Salário-Família <b>Encargos da Dívida</b> Encargos da Dívida Interna Encargos da Dívida Externa PASEP			
<b>Despesas de Capital</b>			
<b>Investimentos</b> <b>Inversões Financeiras</b> <b>Transferências de Capital</b> <b>Amortizações da Dívida</b> Amortizações da Dívida Interna Amortizações da Dívida Externa			

**8 – Série histórica de indicadores de provisão de serviços:**

Área - Indicadores	1996	2000	2004
<b>Saúde</b>			
Nº unidades básicas de saúde (Postos/Centros)			
Leitos do SUS no município			
Nº de médicos			
PSF			
Existe consórcio de saúde?			
<b>Educação Básica</b>			
Nº escolas municipais			
Matrículas no ensino fundamental			
Nº de creches municipais e/ou conveniadas com a prefeitura			
Nº de crianças matriculadas nessas creches			
<b>Infra-Estrutura</b>			
Quilômetros de pavimentação existentes			
% Domicílios ligados à rede de esgoto			
% Cobertura de coleta de lixo			
% Cobertura de abastecimento com água tratada			

<b>Assistência Social à Criança e ao Adolescente</b>			
Nº de famílias atendidas por programas municipais de assistência social (todos programas)			
Nº de famílias (ou beneficiários) atendidos pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)			
Nº de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa-Família.			
Nº de Famílias beneficiadas pelo Programa Sentinela (Abuso, Violência Infanto-Juvenil)			
Existem programas de atividades suplementares (extra-curriculares) de 2º turno?			
Habitação			
Nº de famílias atendidas por programas habitacionais			
% moradias em áreas irregulares			
Nº de Famílias atendidas por programas de regularização fundiária			

## 9 – Instituições Participativas:

### a) Conselhos

Quantos conselhos existiam na Gestão 1997-2000? Listar os Conselhos que existiam.

Quantos conselhos existiam na Gestão 2001-2004? Listar os Conselhos que existiam.

*Coleta de materiais relativos ao Conselho de Saúde e ao Conselho da Criança e do Adolescente\*:*

- Lei de criação (lei de alteração, se for o caso);
- Estatuto / regimento interno;
- Atas;
- Resoluções;
- Plano de Investimentos / obras e serviços;
- Materiais de divulgação / comunicação (cartilhas, panfletos, etc.)
- Outros materiais / documentos relevantes.

### b) Orçamento Participativo:

Existe alguma experiência de orçamento participativo no município? Desde quando (gestões municipais – indicar se houver interrupção)?

*Coleta de materiais relativos ao Orçamento Participativo\*:*

- Lei de criação (+ lei de alteração, se for o caso);
- Regimento interno;
- Relatórios gerenciais de execução de projetos / planos;
- Materiais de divulgação / comunicação (cartilhas, panfletos, etc.);
- Plano de investimento / obras e serviços
- Outros documentos / leis relevantes

\* Enviar os materiais coletados para a coordenação da Pesquisa no Projeto Democracia Participativa – UFMG.

**c) 4ª. Instituição Participativa Local:**

Qual outra instituição participativa relevante existiu na Gestão 1997-2000? Por quanto tempo e como ela funcionou? Qual era o seu objetivo principal?

Qual outra instituição participativa relevante existiu na Gestão 2001 - 2004? Por quanto tempo e como ela funcionou? Qual era o seu objetivo principal?

**10 – Perfil dos Participantes das Instituições Participativas:**

*Coleta de materiais relativos aos participantes do Conselho de Saúde, da Criança e do Adolescente e do Orçamento Participativo\*:*

- Colher dados disponíveis (de pesquisas de perfil já realizadas) em Prefeituras, ONG's, Universidades e outras organizações sobre o perfil dos participantes do conselho de saúde e do OP;
- Colher Lista de Participantes do Conselho de Saúde, do Conselho da Criança e do Adolescente e do Orçamento Participativo.

\* Enviar os materiais coletados para a coordenação da Pesquisa no Projeto Democracia Participativa – UFMG.

A segunda parte de coleta e análise dos dados refere-se às atas, que foram coletadas também pelos pesquisadores locais nos conselhos de saúde e da criança e do adolescente. Foram ao todo analisadas 399 atas de conselhos de saúde e 321 atas de conselhos da criança e do adolescente. A estratégia de análise foi a leitura e a análise de conteúdo, para cada ata foi criada uma ficha sobre as características das demandas e organização dos conselhos.

#### QUADRO 1A - FICHA PARA ANÁLISE DAS ATAS

O principal critério para categorizar as demandas que foram retiradas das atas é o *tema* ao qual ela se refere, dessa forma, não se categorizou uma demanda como sendo “ponto de pauta”, mas foi categorizado o assunto ao qual o ponto de pauta demandado se refere. Abaixo são apresentadas as categorias, que tem como base a “Pesquisa: Reinventando os Mecanismos de Inclusão e Controle Social nos Conselhos de Saúde”, realizada pelo NUPASS (Núcleo de Pesquisa em Assistência Social), em 2004.

- 1. Questões Gerais da Saúde:** questões relacionadas à política de saúde, mas fora do âmbito de gestão do conselho. Fora da esfera de ingerência do CMS, estando mais afeitas à PBH, ao Estado, ao Governo Federal.
- 2. (Gestão Atendimento) Assistência/Atenção em saúde:** qualidade dos serviços, aspectos relacionados aos recursos humanos, condições de atendimento. (Recursos Humanos, Qualidade da atenção, etc.);
- 3. Gestão Serviços:** serviços de atenção básica - nível primário/ambulatorial relacionados aos Centros de Saúde, Postos de Saúde.
- 4. Gestão Especialidades:** serviços de nível secundário, relacionados aos PAM, CERSAM's, hospitais e UPA's e especialidades tais como: próteses, órteses, HIV, oftamologia.
- 5. Controle da Política de Saúde:** questões relacionadas diretamente à política de saúde.

- 6. Controle do Fundo e Financiamento da Saúde.**
- 7. Organização Interna do CMS:** assuntos relacionados à organização e funcionamento do CMS, das Câmaras Técnicas.
- 8. Violência e Saúde:** denúncias de ações de violência relacionadas aos espaços de atenção e demandas por serviços de segurança nestes espaços.
- 9. Convites/Avisos/Manifestação:** informações sobre eventos externos ao CMS, demandas por mobilização tanto de categorias quanto de forma geral para questões específicas de saúde quanto de temas mais gerais.
- 10. Controle da Política:** questões não diretamente relacionadas à política de saúde, de abrangência mais ampla.
- 11. Coordenação entre os níveis da política de saúde:** aspectos relacionados à interação e coordenação entre as esferas: federal, estadual, municipal e entre o nível central do município e os distritos.
- 12. Expressão (tematização) de problemas públicos:** apresentação de questões relacionadas ao interesse público e ao bem comum.
- 13. Questões Gerais:** outros assuntos

Já as categorias utilizadas para o Conselho da Criança e dos Adolescentes (CMDCA) são inéditas e seguem abaixo.:

## **0. Pauta**

**1. Organização Interna:** Assuntos relacionados à organização e funcionamento do CMDCA e de suas subdivisões internas (câmaras técnicas, comissões especiais, etc.). Organização da Conferência Municipal e Conferência Lúdica.

**2. Gestão Especialidade:** Serviços relacionados aos centros de atendimento à criança e adolescente e aos programas. Principalmente creches, atendimento sócio-educativo, colocação familiar, abrigo, internação, FEBEM, etc.

**3. Questões Gerais da Criança e Adolescente:** Questões relacionadas à política da criança e adolescente, mas que estão fora do âmbito de ação do conselho. Por exemplo, embora a questão da educação faça parte da agenda do conselho, a “construção de escolas” é uma atividade a ser executada pela Prefeitura, Estado ou União, portanto, a princípio, não deve ser deliberada no conselho.

**4. Coordenação entre os Níveis da Política da Criança e do Adolescente:** Interação entre o nível Municipal, Estadual, Federal, Poder Judiciário e Ministério Público.

**5. Gestão de Serviços:** Projetos de atenção à criança e ao adolescente. Os principais programas encontrados são: de orientação e apoio sócio-familiar, de atendimento a necessidades especiais, de projetos especiais, de educação para o trabalho, de defesa de direitos e enfrentamento da violência, de liberdade assistida.

**6. Questões Gerais:** Outros assuntos que não deveriam fazer parte da agenda do conselho em questão. Por exemplo, pedido de protesto sobre o desvio de recursos no “mensalão”.

**7. Gestão Atendimento:** Qualidade dos serviços prestados, principalmente, aspectos relacionados aos recursos humanos e condições de atendimento.

**8. Controle da Política da Criança e do Adolescente:** Questões relacionadas diretamente ao controle da política da criança. Controle das políticas sociais básicas (educação, saúde e cultura) e da rede de atendimento, controle dos programas e da rede credenciada (através de pedidos de prestação de contas e levantamento do diagnóstico dos serviços).

**9. Controle do Fundo e Financiamento:** Acompanhamento e avaliação dos resultados da aplicação dos recursos do Fundo Municipal.

**10. Informes/Convites/Avisos/ Manifestações**

**11. Violência contra a Criança e o Adolescente**

**12. Expressão (Tematização) de Problemas Públicos:** Apresentação de questões relacionadas ao interesse público e ao bem comum, mas que não estão diretamente envolvidas com a política da Criança e do Adolescente.

**13. Controle da Política:** Controle das políticas não diretamente relacionadas à política da criança e do adolescente, de abrangência mais ampla.

**14. Diagnóstico sobre a situação da Criança e Adolescente no Município**

**15. Conselho Tutelar:** Criação, implementação, controle da eleição (ou concurso) e demais assuntos relacionados ao Conselho Tutelar que o CMDCA aborda.