

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA PARA ASSUNTOS DO INTERIOR
CENTRO DE HUMANIDADES
MESTRADO EM ECONOMIA RURAL E REGIONAL

GESTÃO PÚBLICA E DEMOCRATIZAÇÃO DO PODER LOCAL: O
CASO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CAMPINA GRANDE -Pb

LAUDICÉIA ARAÚJO

Campina Grande - PB
2000



**GESTÃO PÚBLICA E DEMOCRATIZAÇÃO DO PODER LOCAL: O CASO DO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CAMPINA GRANDE - Pb**

Laudicéia Araújo

Dissertação de Mestrado apresentada
ao Mestrado em Economia Rural e
Regional da Universidade Federal da
Paraíba como exigência para obtenção do
título de Mestre em Economia.

Orientador: Dr. Jurandir Antonio Xavier
Co-orientador (a) : Doutoranda Gelfa de Maria Costa Aguiar

Campina Grande, fevereiro de 2000

336.14(043)
2663 9



A663g Araújo, Laudicéia.
Gestão pública e democratização do poder local : o caso do orçamento participativo em Campina Grande - PB / Laudicéia Araújo. - Campina Grande, 2000.
155 f.

Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal da Paraíba, Centro de Humanidades, 2000.
Referências.
"Orientação : Prof. Dr. Jurandir Antônio Xavier, Prof^a. Dra. Gelfa de Maria Costa Aguiar".

1. Orçamento Público - Campina Grande. 2. Orçamento Participativo - Campina Grande - PB. 3. Dissertação - Economia. I. Xavier, Jurandir Antônio. II. Aguiar, Gelfa de Maria Costa. III. Universidade Federal da Paraíba - Campina Grande (PB). IV. Título

CDU 336.14(043)

**GESTÃO PÚBLICA E DEMOCRATIZAÇÃO DO PODER LOCAL: O CASO DO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CAMPINA GRANDE - Pb**

Laudicéia Araújo

Dissertação apresentada em: ___ / ___ / 2000

Banca Examinadora:

Dr. Jurandir Antonio Xavier – UFPB – Orientador

Doutoranda Gelfa Maria Costa Aguiar – UFPB -Co-Orientadora

Dr. Elenaldo Celso Teixeira - UFBA- Examinador

Dr. Francisco de Paula Barreto Filho – UFPB – Examinador

À MEU PAI (IN MENORIAN)

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo Dom da vida e da inteligência.

A minha Família, mãe e irmãos (as), árvore frondosa e abrigo seguro, onde me refugio quando as incertezas e o desânimo do cotidiano me afligem a caminhada, e espaço sagrado onde compartilho minhas conquistas e alegrias. De forma muito especial, ao meu pai (in Memoriam) que mesmo ausente fisicamente, mantém-se presente em todos os momentos, iluminando os meus passos e apontando a melhor direção a seguir.

A Ademar, companheiro de caminhada, pelo incentivo, pelo carinho e pelo apoio nos momentos difíceis.

Aos meus amados e fiéis “cães de guarda” Elvis, Napoleon (in memoriam), Nicolau e Bob, pela companhia nas noites e finais de semana dedicados a elaboração dessa Dissertação, os quais, foram em inúmeras ocasiões, responsáveis por momentos de entretenimento, possibilitando recarregar as baterias e recobrar o ânimo para o trabalho.

A Jurandir Xavier, pessoa humana extraordinária, que como orientador, apostou em mim enquanto profissional, e tornou-se companheiro de trabalho na antiga SEPLAM, espaço onde surgiram as primeiras inquietações, que inspiraram o desenvolvimento deste tema, a ele minha eterna gratidão.

A Gelfa, com quem tive o imenso prazer de compartilhar as esperanças e dúvidas no momento de implantação do OP em Campina Grande, pelo incentivo para elaboração dessa Dissertação, quando estávamos “sufocadas de trabalho” nas discussões do OP, e depois, não mais como companheira de trabalho, mas como co-orientadora contribui de forma decisiva para a conclusão da mesma.

A amada professora Ivony, com quem estou tendo o privilégio e o enorme prazer de conviver mais de perto nas tarefas do CENTRAC, exemplo de profissional e pessoa humana, pelo incentivo para que as atividades acadêmicas fossem sempre desenvolvidas com zelo e responsabilidade, pela perseverança em disseminar o conhecimento acerca dos recursos públicos, por acreditar, e me fazer acreditar também, que esse é o caminho para a construção de uma cultura cidadã, e pela revisão final desse trabalho, cujo zelo e acuidade estiveram presentes em cada página, meu eterno agradecimento e admiração.

Aos ex-colegas de graduação e de mestrado que se tornaram amigos para toda vida, Lourenço, Rejane, Filipe, Elenilze, Eunice, Edilane do Amaral, Manoel e Edilane Kelly, o meu carinho especial.

Aos professores João Otávio, Alunilda, Érico Miranda, Andrea, Leiliam Dantas, Olívio Teixeira, José Bezerra, Heleno Rotta, cada um, a seu modo,

contribuíram de forma decisiva para a minha formação profissional e pelo respeito que tenho pela profissão que escolhi.

Aos queridos companheiros de trabalho no CENTRAC, Soninha, Cajá, Corrinha, Odimar, Nevinha e Vanderlei. Cada um, a seu modo, apresentam-se para mim, como exemplos de vida, de alegria, de companheirismo, de coragem em enfrentar os desafios e as “peças que a vida prega” e principalmente, por acreditarem na possibilidade de uma sociedade mais justa e solidária, e por a cada dia plantarem a semente de uma nova sociedade “... a gente que é ser um cidadão, a gente que é ter uma nação”(Gonzaquinha). A eles o meu respeito e admiração.

Aos ex-colegas de trabalho da SEPLAM Márcia Madalena, Marcelo, Regina e Carol pelo companheirismo, e na fase final da Dissertação pela presteza em disponibilizar para pesquisa os arquivos do OP. Também a Eliane, Jaqueline, Arimar, Alexandre, Socorro, Pinoquio e Lemarques pelos momentos agradáveis durante o período em que éramos companheiros de trabalho.

Aos funcionários do Mestrado, Neuma e Everaldo, pela presteza e disponibilidade para ajudar, e a Rosicler, que mesmo nos “bastidores do banco de dados”, torce, se preocupa, encoraja e sente-se responsável pelo desempenho dos alunos do mestrado, meu carinho especial.

A Fábio Machado e Nilvana Torres, pelo empréstimo de material bibliográfico e pelas conversas informais sobre o tema, as quais muito contribuíram para o amadurecimento de algumas questões na fase inicial desse trabalho.

A Márcio Rocha, pela entrevista que subsidiou parte desse trabalho meu agradecimento, e minha admiração, pela contribuição, no passado recente de Campina Grande, para a consolidação de espaços de discussão do Orçamento Público.

Aos conselheiros e delegados do OP engajados na consolidação desse espaço de discussão, pelas lições de democracia a cada fase do processo do OP, e pela coragem de perseverar na busca de uma sociedade mais justa, meu respeito e admiração.

A todos aqueles, que desde a minha infância, contribuíram de alguma forma para o meu aprendizado, e foram tantos que a memória encarregou-se de deixar em algum lugar do passado, o meu mais profundo agradecimento. Foram esses, que hoje não são lembrados nominalmente, que incentivaram e contribuíram para a minha formação, pois hoje sou resultado das lições que todos esses “ensinaram” ao longo da caminhada.

SUMÁRIO

Resumo

Abstract

1. Introdução.....	1
Capítulo 1 - Discussão sobre as Teorias Democráticas.....	6
1. – O Conceito de Democracia Através da História.....	6
1.1 – A Democracia Liberal e suas Diversas Faces.....	9
1.2 – Teoria Democrática da Participação.....	15
1.3 – Perspectivas da Democracia.....	24
1.4 – As Teorias Democráticas e o Orçamento Participativo.....	30
Capítulo 2 – O Município e a Participação Política.....	32
2.1 - O Município e o seu Novo Papel.....	32
2.2 - O Município e a Autonomia financeira: impecilho para a consolidação de experiências participativas a nível local?.....	40
2.3 - O Município e a Descentralização.....	44
2.4 - Participação Política: Significado e Dilemas.....	50
Capítulo 3 – A Constituição e os Novos Mecanismos de Participação.....	57
3.1 - A Constituição Cidadã.....	58
3.2 - A Constituição e o Município.....	61
3.3 - Os Mecanismos de Participação na Constituição do Estado da Paraíba.....	72
3.4 - Os Mecanismos de Participação na Lei Orgânica Municipal de Campina Grande.....	74
3.5 - Os Mecanismos de Participação Popular como Resultado da Atuação dos Movimentos Sociais.....	78
Capítulo 4 – Participação na Gestão Pública Local: O Caso do Município de Campina Grande.....	80
4.1 - Formas de Intervenção Popular na Gestão Pública em Campina Grande.....	81
4.1.1 - A Participação na Elaboração da Lei Orgânica e do Plano Diretor.....	82
4.1.2 - As Audiências Públicas para Discussão das Leis Orçamentárias.....	87
4.2 - A Participação Popular na Gestão pública no Âmbito do Poder Executivo....	91
4.2.1 - O Programa Prefeitura na Comunidade – PPC.....	93
4.2.2- O Orçamento Participativo– OP.....	100
4.2.2.1 – Uma Análise entre o demandada e o realizado.....	118

4.3 - Avanços e Limites do Orçamento Participativo.....	119
4.4 - Orçamento Participativo: Nova Forma de Relacionamento entre Estado e Sociedade.....	133
4.5 - O Caráter da Participação nas Políticas Públicas em Campina Grande.....	135
5. Considerações Finais.....	137
6. Referências Bibliográficas.....	145
7. Anexos.....	154

LISTA DE SIGLAS

- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios
- ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
- CEBS – Comunidades Eclesiais de Base Católicas
- IR – Imposto de Renda
- IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano
- IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
- ITBI – Imposto sobre Transmissão Intervivos de Bens Imóveis
- IVVC – Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis líquidos e Gasosos
- ISS – Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza
- ITR – Imposto Territorial Rural
- IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- PPA – Plano Plurianual de Investimento
- LOA – Lei Orçamentária Anual
- SEPLAM – Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente
- LOM – Lei Orgânica Municipal
- CF – Constituição Federal
- PPC – Programa Prefeitura na Comunidade
- OP – Orçamento Participativo
- SABs – Sociedade de Amigos de Bairros
- ONGs – Organizações Não Governamentais
- CENTRAC – Centro de Ação Cultural
- SINTAB – Sindicato dos Trabalhadores do Agreste da Borborema
- SETRABES – Secretaria de Trabalho e Bem Estar Social
- PCB – Partido Comunista Brasileiro

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

UCES – União Campinense de Equipes Sociais

TELPA – Telecomunicações da Paraíba

CAGEPA – Companhia de Água e Esgoto da Paraíba

DETRAN – Departamento Nacional de Trânsito

SEPLAN – Secretaria de Planejamento

UV – Unidade de Vizinhança

PFL – Partido da Frente Liberal

RO – Região Orçamentária

PT – Partido dos Trabalhadores

SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão

OGU – Orçamento Geral da União

ABSTRACT

The possibility of the civil society participation in the work out of public politics and, therefore, democratizing the local powers, turned real with the process of redemocratizing of the country and materialized in the 1988's Constitution, that created mechanisms and spaces that allow the participation on three levels of govern, trough the administration council at a municipal level, at stipulate how precept to the Organic Law of all communities the cooperation of the representatives associations in the municipal planning. But, the public management model that has prevailed in the country, as a rule, is most characterized by the fraudulent use of the public resources, while the population take part just in the moment to elect politicians. However, in some brazilian communities have arised experiences that incorporate the civil society participation in the work out of public politics, as the Participating Budget. In Campina Grande town, this experience didn't promote an inversion of priorities in the use way of the public resources yet, in three years only 27 of 457 works required were carried out, representing just 5,9%, as also there is not an integration intra-govern yet, since the govern at all did not incorporate in its practice the Participating Budget proposal. It's concluded so that, although the objective of this process be democratize the govern actions, it doesn't have as unique result this objective, since they will depend on the local politics state of affair, the capacity of face existing among the strength coalition that hold the power in each historical moment and the civil society leaders involved in this process.

RESUMO

A possibilidade de participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas e portanto de democratização do Poder Local, tornou-se efetiva com o processo de redemocratização do País e se materializou na Constituição de 1988, a qual criou mecanismos e espaços que permitem a participação nos três níveis de governo, através dos Conselhos de Administração Setorial e a nível municipal, ao estipular como preceito para a Lei Orgânica de todos os municípios a cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Mas, o modelo de gestão pública que tem prevalecido no país, via de regra, caracteriza-se em sua grande maioria, pelo uso fraudulento dos recursos públicos, enquanto a população participa apenas no momento de eleger seus representantes. Entretanto, tem surgido em alguns municípios brasileiros, experiências que incorporam a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas, como é o caso do Orçamento Participativo. No município de Campina Grande tal experiência ainda não promoveu uma inversão de prioridades na forma de utilização dos recursos públicos, na medida em que, o atendimento das demandas apresentadas pela população, nos três anos de execução, foi de apenas 27 obras num total de 457 demandadas, representando apenas 5.9%, como também não se tem ainda a integração intra-governo, pois o governo como um todo ainda não incorporou na sua prática a proposta do Orçamento Participativo. Conclui-se então que, embora esse processo tenha como objetivo democratizar as ações do governo, não se tem como resultado único tal objetivo, já que os mesmos irão depender da conjuntura da política local, da capacidade de enfrentamento existente entre a coalizão de forças que ocupa o poder em cada momento histórico e as lideranças da sociedade civil envolvidas nesse processo.

INTRODUÇÃO

A participação da sociedade civil organizada na gestão pública surge no período de redemocratização do País, através de iniciativas de algumas administrações municipais que passaram a incorporar nas suas ações a participação das entidades representativas, como é o caso de Lages (SC), Vila Velha e Boa Esperança (ES).

É a partir do êxito dessas experiências, que começam a surgir expressões como “gestão democrática” e “inversão de prioridades” além do fato das mesmas terem influenciado toda a mobilização/pressão, no momento da elaboração da Constituição, pela descentralização e pela inclusão nesta Lei, de mecanismos e instrumentos que tornassem possível a participação, especialmente a nível local, independente das forças políticas que ocupassem o Poder em cada momento histórico.

A Constituição de 1988, denominada Constituição Cidadã, absorveu esses anseios da sociedade civil organizada e criou vários instrumentos e mecanismos que possibilitam tal participação, como os Conselhos Setoriais e a prerrogativa que todo município deveria incluir na Lei Orgânica que elaborasse “a cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (Art. 29, XII).

Além disso, a Constituição instituiu o Ciclo do Planejamento Orçamentário, que compreende as seguintes Leis: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. O objetivo de tais Leis é o de assegurar a realização do planejamento nos três níveis de governo, e possibilitar uma maior fiscalização dos gastos públicos por parte do Poder Legislativo. Para a sociedade

civil, especialmente a nível municipal, amparada pela determinação do artigo 29 da *Constituição Federal*, **significou a possibilidade de também acompanhar/contribuir** no momento de elaboração destas Leis.

Entretanto, esses avanços conquistados pela população – com a garantia formal de espaços de participação na gestão pública – significam apenas, um primeiro passo para a consolidação dos mesmos. Tal fato torna-se concreto quando se sabe que dos 5.507 municípios existentes atualmente no País, apenas cerca de 70, incorporam em suas práticas administrativas a participação da sociedade civil, através de suas entidades representativas.

Isso porque, em países com uma cultura política tradicional, como é o caso do Brasil, nos quais, a relação entre o Estado e a Sociedade ainda é pautada por relações pessoais e de amizade, e a aplicação das Leis ainda é uma exceção, a formalização desses espaços não é garantia de sua efetivação.

O presente trabalho tem como objetivo analisar a experiência de participação da sociedade civil organizada na gestão pública no Município de Campina Grande-Pb.

Para tanto, o Capítulo 1 - **Discussão sobre as Teorias Democráticas Contemporâneas** - apresenta uma discussão teórica acerca dos conceitos de democracia, partindo-se de uma abordagem mais geral, que retrata a origem das discussões sobre o tema, concentrando-se, porém, na abordagem da democracia representativa e da democracia participativa, buscando entender o significado destes conceitos e interrelacioná-los com a experiência que acontece atualmente a nível municipal, com o objetivo de perceber se tal experiência aprofunda os mecanismos da democracia representativa; abre espaço para mecanismos da democracia

participativa ou é um instrumento de legitimação, utilizado pela administração local, como forma de imprimir-lhe um caráter mais democrático, mas que na sua execução, reproduz os vícios do clientelismo, característicos da cultura política tradicional.

Após essa discussão, o capítulo 2 – **O Município e a Participação Política** – resgata o papel que o município passa a ter a partir da Constituição de 1988, no que se refere à descentralização administrativa e à autonomia financeira, e especialmente à nova forma como o município passa a ser visto, não mais, como um locus onde se materializam os mecanismos da cultura política tradicional, mas como um espaço onde Estado e Sociedade podem construir novas relações e uma nova forma de gerir os recursos públicos, pautadas na co-gestão e na transparência.

Esse novo conceito de administração municipal surge como resultado de experiências exitosas, como já apontado inicialmente, que vão se refletir na Constituição de 1988 e de toda a mobilização/pressão da sociedade civil para que os novos espaços e mecanismos criados pela Lei Maior fossem implementados, o que é fato em alguns municípios.

E nessa nova conjuntura, a participação também adquire um novo significado, deixando de ser de enfrentamento com o Estado, considerando-o como um inimigo a ser superado, e passando a ser propositiva, buscando construir uma nova relação através do diálogo, sem se deixar cooptar por ele.

Esse novo papel, tanto do município quanto da participação, só tomou-se possível a partir da Constituição de 1988, que representa um marco no processo de redemocratização do País. Apresentar os mecanismos criados pela mesma e os desdobramentos que estes terão nos outros dois níveis de governo (estadual e municipal) é o objetivo do Capítulo 3 – **A Constituição e os Novos Mecanismos de**

Participação. Além disso, também são apresentados os mecanismos de participação incorporados/criados pela Constituição do Estado da Paraíba e a Lei Orgânica do Município de Campina Grande, os quais servem como base para a implementação de experiências participativas no âmbito municipal, tema discutido no capítulo 4.

O quarto e último capítulo – **Participação na Gestão Pública Local: o Caso de Campina Grande** - tem como objetivo analisar a experiência vivida pelo Município no período de 1997-1999, o Orçamento Participativo, que surge como uma iniciativa do Poder Executivo que implanta através de decreto, a participação na elaboração, fiscalização e execução das Leis Orçamentárias.

A análise tem o intuito de perceber se está experiência, ao se inserir nesse novo contexto, no qual o município passa a ser percebido como um locus capaz de desenvolver uma nova forma de relacionamento entre Estado e Sociedade, baseadas na participação, o que se tornou possível a partir dos mecanismos instituídos tanto pela Constituição Federal como pela Lei Orgânica Municipal, permite uma maior democratização da gestão local, tornando transparente e compartilhada a aplicação dos recursos públicos, ou, se tal perspectiva esbarra na cultura política tradicional que ainda se encontra arraigada na maioria das administrações públicas, nos três níveis de governo.

Inicialmente procura-se resgatar outras experiências que ocorreram no Município, a partir da década de 80, como forma de perceber e analisá-las da perspectiva de aprofundamento ou não dos mecanismos democráticos e do caráter que a participação assume em cada momento específico.

Para tanto foi utilizada a técnica da entrevista livre, na qual o entrevistado não se guia por uma relação fixa de questões, mas descreve sua percepção em relação à

experiência da qual participou. Foram entrevistadas lideranças comunitárias e políticas, que se envolveram nessas experiências, como também técnicos da Secretaria de Planejamento e Gestão do Município. Realizou-se também pesquisa nos arquivos da Câmara Municipal de Campina Grande, da Secretaria de Planejamento e Gestão e do Centro de Ação Cultural (CENTRAC).

A partir desse levantamento, percebeu-se que essas experiências ocorreram em momentos distintos e com caráter e objetivos diferenciados. As mesmas surgiram, ora como iniciativas do próprio Poder Executivo como a Comissão Tarifária Municipal (1983/84) e mais recentemente o Programa Prefeitura na Comunidade (1993/94), ora como iniciativa da sociedade civil organizada, através de suas entidades e associações, como foi o caso da participação no momento de elaboração da Lei Orgânica Municipal (1990) e do Plano Diretor (1992/93), ou ainda através de iniciativa do Poder Legislativo, como foi o caso das Audiências Públicas para discussão das Leis Orçamentárias que teve início em 1993 e se consolidou como um espaço de discussão entre este Poder e a sociedade nos momentos de discussão/aprovação dessas Leis.

Nas **Considerações Finais** são apresentadas as reflexões finais da autora sobre a experiência analisada e sobre os questionamentos levantados durante a análise.

CAPÍTULO 1

DISCUSSÃO SOBRE AS TEORIAS DEMOCRÁTICAS

O estudo acerca da democracia tem sido reposto e reformulado em todas as épocas, destacando-se sua importância e características. Esse capítulo tem como objetivo, apresentar a teoria democrática liberal e a teoria democrática participativa, com o intuito de subsidiar o estudo sobre a experiência de Orçamento Participativo no município de Campina Grande.

1 - O CONCEITO DE DEMOCRACIA ATRAVÉS DA HISTÓRIA

Embora a democracia enquanto discussão teórica tenha como marco inicial os séc. XVI e XVII, de acordo com Macpherson (1978), tem-se registro de uma experiência concreta de democracia no Mundo Antigo, o caso da cidade de Atenas, na qual as decisões eram tomadas coletivamente na "àgora" ou praça pública. Segundo Rosenfield (1989): "A "praça pública" torna-se efetivamente um lugar de encontro, de reunião, de discussão e de ações políticas, onde as decisões são elaboradas graças à confrontação de opiniões e a sua deliberação pública através do voto" (ROSENFELD.1989:08). No entanto, participavam dessas discussões apenas os homens livres, aqueles que se dedicam às tarefas de reprodução física e material, os escravos, estavam excluídos, mas segundo o autor, a escravidão no mundo

ateniense era um estatuto jurídico que não feria os princípios políticos e morais de organização da "cidade".

Na Idade Média, as revoluções que ocorriam tinham como bandeira a igualdade de categorias e de propriedade, mas não apresentavam reivindicações quanto a estruturas políticas democráticas, isso ocorria certamente, porque naquele momento não existia a percepção de que mudanças na estrutura de poder poderiam ser conquistadas através do voto, já que naquela época, o poder não consistia em corpos eleitorais, mas onde prevalecia o feudalismo, estava vinculado ao status social, herdado ou adquirido através de lutas armadas, e assim, as aspirações dessas revoluções eram baseadas na conquista de uma sociedade sem classes ou numa sociedade onde todos pudessem ter acesso a propriedade.

É somente nos séc. XVI e XVII que surgem teorias democráticas na Inglaterra. Essas teorias, segundo Macpherson, formavam basicamente duas correntes democráticas, uma tendo como base uma sociedade sem classe (Teorias Utopicas) e a outra uma sociedade de classe única (o Puritanismo Inglês). A primeira corrente vislumbrava a democracia como uma forma de substituir as sociedades divididas em classe, substituindo a propriedade privada pela propriedade e pelo trabalho comunal, em sociedades fundamentalmente iguais, sem a existência de classes sociais, e por isso, não tinham na democracia um mecanismo político para ajustar-se a sociedade, mas para eles, a democracia só era possível numa sociedade sem classes.

Por outro lado, o puritanismo inglês, segundo o autor, era abundante em idéias democráticas, mesmo que nem todos os movimentos que integravam essa corrente fossem politicamente democráticos, os seus idealizadores imaginavam uma

sociedade em que todos tivessem propriedade suficiente para trabalhar como produtores independentes, ou seja, uma sociedade de classe única.

No séc. XVIII surgem às teorias democráticas de Rousseau e de Jefferson. Essas teorias tinham como ponto em comum a reivindicação por uma sociedade na qual todos tivessem ou pudessem ter propriedade suficiente para nela trabalhar, ou seja, uma sociedade de produtores independentes e não dividida em classes de proprietários de terra e de capital e de assalariados dependentes, em síntese, uma sociedade de classe única. Rousseau via na propriedade um direito sagrado, mas esse direito deveria ser limitado, pois o direito ilimitado à propriedade é fonte de futura exploração e sujeição. Só o direito limitado é consistente com a soberania da vontade geral, e uma sociedade verdadeiramente democrática requer a igualdade de propriedade em que nenhum homem esteja sujeito a outro por conta de ter maior posse. Rousseau considera ainda como uma das funções mais importantes do governo impedir a extrema desigualdade de fortunas.

Para Tomas Jefferson, a democracia exige uma sociedade em que todos sejam economicamente independentes, embora isso não signifique a não existência do trabalho assalariado, mas significa apenas, que todos têm acesso a propriedade da terra, podendo assalariar-se ou não, dependendo de sua própria vontade.

Pode-se afirmar, de acordo com Macpherson, que todas as teorias anteriores ao séc. XIX baseavam-se em uma sociedade sem classe ou de classe única, e que viam na sociedade dividida em classes sociais, o grande entrave para a democracia, na medida em que esta significava igualdade entre todos os indivíduos.

A democracia liberal surge no séc. XIX, e ao contrário das teorias anteriores admite a divisão de classe e elabora-se sobre essa divisão. Essa teoria assenta-se em

uma cadeia de raciocínios que parte do pressuposto de uma sociedade capitalista de mercado e das leis da economia política clássica.

Ainda segundo Macpherson, a democracia liberal assume em momentos variados da história, características distintas, as quais balizam o caráter que esta assume em cada momento histórico: inicialmente a democracia liberal é apresentada como o sistema de governo capaz de proteger os governados da opressão dos governos tiranos e evolui em seguida para uma concepção que carrega consigo uma nova dimensão ética, na qual a democracia passa a ser vista como um meio de desenvolvimento individual e por fim, tem-se o abandono desse conteúdo moral e a democracia liberal passa a caracterizar-se pela concorrência entre as elites, tal concorrência é responsável pelo equilíbrio, sem necessidade portanto, de muita participação popular.

Uma outra abordagem teórica sobre democracia e que vem sendo desenvolvida especialmente a partir dos anos 60 é a democracia participativa, que retorna a Rousseau e tem como característica central a ênfase na participação popular.

1.1 - A DEMOCRACIA LIBERAL E SUAS DIVERSAS FACES

O conceito de democracia liberal surge como uma contraposição às teorias anteriores que tinham como característica central a rejeição à sociedade dividida em classes e aspiravam uma sociedade sem classes sociais ou de classe

única. Contrária a essa visão, a Teoria Democrática Liberal não apenas aceita a divisão de classes como se elabora sobre ela.

Os primeiros sistematizadores, de acordo com Macpherson, desta teoria foram Bentham e Mill, os quais consideravam que a única forma de democracia compatível com o estado liberal, seria aquela onde o Estado garantisse e reconhecesse alguns direitos fundamentais como os direitos de liberdade de pensamento, de religião, de imprensa, de reunião. Seria a democracia representativa, onde o dever de fazer leis diz respeito não ao povo reunido em assembleia, como ocorria na cidade de Atenas no Mundo Antigo, mas a um corpo restrito de representantes eleitos pelos cidadãos que possuem seus direitos eleitorais reconhecidos.

Essa teoria só tornou-se possível com a percepção de que a "cada homem um voto" não colocaria em risco a propriedade privada nem a continuidade das sociedades divididas em classes. Baseou-se num modelo de homem burguês, maximizador de utilidade, com interesses conflitantes, do que é possível deduzir que todos têm interesse em manter a propriedade privada e que as classes "inferiores" continuaram a ter a habitual deferência pelas classes "superiores". É então a partir desse modelo de homem e de um princípio teórico utilitarista, que esses autores deduzem a necessidade de governo, as desejáveis funções desse governo e o sistema desejável de escolher e autorizar governos.

Mas, o tipo de Estado necessário nesta visão, para a sociedade preconizada pelos democratas liberais, apresentava um duplo problema: o sistema político deveria produzir governos que tanto estabelecessem e fomentassem uma sociedade de mercado livre, quanto protegessem o cidadão contra possíveis tiranos. A questão

crucial para a solução desse problema vinha a ser o grau de franquia (liberdades), juntamente com outros instrumentos como o voto secreto, eleições periódicas e freqüentes e liberdade de imprensa.

Para Bentham as franquias democráticas deveriam ser limitadas, na medida em que a sociedade ainda não estava preparada para a franquia universal, para Mill ao contrário, a franquia deveria ser universal, pois para ele, o voto era uma forma de autoproteção do cidadão contra o governo.

A Teoria Democrática Liberal naquele momento não apresenta entusiasmo pela democracia por si mesma, nenhuma noção de que esta poderia ser uma força transformadora do ponto de vista moral, a democracia era uma exigência lógica para um governo de indivíduos inerentemente conflitando nos seus próprios interesses privados. A defesa dessa democracia reside no pressuposto de que o homem é um consumidor ao infinito, e que sua motivação preponderante é a maximização de suas satisfações ou utilidades, obtendo-as da sociedade para si mesmo. Desta forma, segundo Macpherson, é necessário a existência de um governo com grau de responsabilidade para com o eleitorado democrático, para proteger os indivíduos e fomentar o desenvolvimento econômico.

Duas mudanças ocorridas em meados do séc. XIX moldam uma nova face para as idéias em torno da democracia liberal: a) a classe trabalhadora começa a aparecer como perigosa para a manutenção da propriedade e, b) a exploração desta classe atingia níveis tão altos que nem mesmo os liberais podiam aceitá-la como moralmente defensável ou economicamente inevitável.

Stuart Mill é o primeiro teórico a empreender uma "adaptação" para a teoria democrática liberal para a nova situação histórica que se apresenta. Para ele, além de

significar proteção contra o governo, função principal atribuída à democracia pelos teóricos anteriores, esta deveria contribuir para o desenvolvimento humano. O que caracteriza a teoria democrática de Stuart Mill é sua visão moral, pois uma sociedade democrática deve ser aquela que permite/possibilita um autodesenvolvimento pessoal em seus membros.

A concepção de homem apresentada por ele, é completamente diversa da concepção de homem enquanto consumidor e apropriador, o homem é aquele que exerce, desenvolve e desfruta dos resultados de sua capacidade.

Essa nova concepção democrática prevaleceu até meados do séc. XX pelo menos na sociedade americana e é retomada mais recentemente (como será visto adiante) pela Teoria Democrática Participativa.

Uma outra face da democracia liberal pode ser percebida na teoria elaborada por Schumpeter e que Macpherson a caracteriza como a teoria do equilíbrio e a considera pluralista e elitista. De equilíbrio por apresentar o processo democrático como um sistema que mantém certo equilíbrio entre a oferta e a procura de bens políticos. Elitista e pluralista por atribuir a principal função no processo político a grupos escolhidos de dirigentes e por partir da pressuposição de que a sociedade a que se deve ajustar um sistema político democrático é uma sociedade plural, constituída por indivíduos compelidos a muitas direções e por seus muitos interesses.

Schumpeter ao sistematizar essa teoria, apresenta como conceitos centrais os seguintes: a) a democracia é simplesmente um mecanismo para escolher e autorizar governos e não uma sociedade nem um conjunto de fins morais; b) o mecanismo central dessa teoria consiste na competição entre dois ou mais grupos políticos (elite) agrupados em partidos.

Schumpeter foi o primeiro teórico a empreender uma revisão da teoria democrática liberal e seu ponto de partida foi uma crítica a noção de democracia enquanto uma teoria de meios e fins, para ele, a democracia é uma teoria dissociada de quaisquer ideais ou fins, é, portanto científica e empírica, não contendo juízos de valor, é um método político para se chegar às decisões políticas legislativas e administrativas completamente esvaziada de conteúdo moral.

A principal crítica de Schumpeter à teoria desenvolvida por Stuart Mill é a de que o papel central da participação e de tomada de decisões baseava-se em fundamentos empiricamente irrealistas, já na sua teoria, o ponto vital é a competição dos que potencialmente tomam as decisões pelo voto do povo. As condições necessárias para a realização do método democrático são: as liberdades civis, a tolerância para a opinião dos outros, o caráter e os hábitos nacionais e que todos os interesses envolvidos sejam unânimes em sua lealdade aos princípios da sociedade existente.

A definição apresentada por ele para o método democrático é a seguinte: "aquele arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir utilizando para isso uma luta competitiva pelo voto do povo". (SCHUMPETER. Apud, PATEMAN, 1992: 13). Nessa teoria, os únicos meios de participação abertos aos cidadãos são o voto e a discussão, já que a participação não tem um papel central, ela acontece apenas para um número suficiente de cidadãos, com o objetivo de que seja mantida a máquina eleitoral funcionando satisfatoriamente, pois a participação excessiva ou ampliada da população pode produzir a mobilização do "demos" com consequências negativas. Do exposto se conclui que para o autor, o envolvimento político deve ser mínimo, já

que, em certas condições o excesso de participação é fonte de instabilidade e possivelmente de decadência política.

Essa teoria considera também que o eleitorado não controla seus líderes, a não ser quando o substitui por outros nas eleições periódicas. Para Schumpeter, a função do eleitor não é a de inicialmente apresentar soluções para problemas políticos e depois escolher os seus representantes para executarem essas decisões, cabe a eles apenas, escolher os representantes que façam as decisões, ou seja, consiste na delegação de poder a outrem para definir soluções para os problemas políticos.

O funcionamento da democracia nesta teoria é visto como o funcionamento de um mercado em equilíbrio, onde os votantes são consumidores e os políticos são os empresários, os quais apresentam-se como maximizadores racionais, disso resultando um sistema político em equilíbrio entre insumos e produtos: das energias e recursos que o povo aplica nele e das recompensas que dele obtêm, é o primado do mercado.

A teoria de Schumpeter é considerada de importância fundamental para as teorias democrática posteriores, tanto a sua noção de teoria clássica e a caracterização do método democrático quanto do papel da participação, os quais são aceitos quase que universalmente nos textos sobre teoria democrática.(PATEMAN, 1992:14).

1.2 - TEORIA DEMOCRÁTICA DA PARTICIPAÇÃO

A democracia participativa surgiu com os movimentos estudantis nos anos 60 e difundiu-se pela classe trabalhadora em consequência da crescente insatisfação com as relações de trabalho existentes. Segundo Macpherson, a idéia de que deveria ter algum tipo de participação dos cidadãos nas decisões governamentais fez com que vários governos incluíssem, pelo menos formalmente, programas que previam ampla participação popular.¹

A maior participação da população não significa o fim das desigualdades na sociedade, significa apenas que uma sociedade mais equânime e mais humana exige um grau maior de participação política.

O principal problema quanto a democracia participativa, para alguns teóricos, não é quanto a fazê-la funcionar, mas como atingi-la. A democracia liberal ajusta-se a uma sociedade baseada na desigualdade entre consumidores e apropriadores. E nessa sociedade, apenas um sistema com elites políticas concorrentes, aliada à apatia dos votantes pode mantê-la coesa.

Ai reside a questão: diante de uma sociedade como essa, para que se possa atingir uma democracia participativa, dois requisitos são necessários: 1) mudança no nível de consciência dos indivíduos para que os mesmos não mais se vejam apenas como consumidores, mas como executores e desfrutadores do desenvolvimento de suas capacidades e 2) redução dos níveis de desigualdade social e econômica, impeditivos da participação.

¹ Essa "onda" de participação nos programas governamentais também pode ser percebida no Brasil com o processo de redemocratização ocorrido nos anos 80, nem que seja apenas formalmente, como será demonstrado posteriormente.

Macpherson considera que se são estes os pré-requisitos para uma maior participação, a democracia participativa encontra-se diante de um círculo vicioso, já que não é possível atingir aqueles pré-requisitos sem que se tenha uma participação democrática maior do que a existente. Os teóricos que apresentaram no séc. XIX alternativas para a superação desse impasse foram Karl Marx e Stuart Mill.

Marx pressupunha que o desenvolvimento do capitalismo levaria ao aguçamento da consciência de classe, o que levaria por sua vez a vários tipos de ações políticas pela classe trabalhadora, aumentando sua consciência de classe e promovendo uma organização revolucionária e conseqüentemente a revolução e a ditadura do proletariado, que romperia a desigualdade social e econômica e substituiria o homem consumidor maximizante pelo homem capaz de desenvolver e usufruir suas capacidades.

Stuart Mill por outro lado, acreditava que duas condições eram necessárias para o alargamento das franquias democráticas e em conseqüência a maior participação popular: a ampliação da franquia levaria a uma participação política mais generalizada, o que tornaria o povo mais capacitado para ampliar a sua participação política e conseqüentemente contribuiria para uma mudança no nível de consciência dos indivíduos, o que levaria também a uma mudança na relação proprietário/trabalhador com a difusão de cooperativas de trabalho, na medida em que elas substituíssem o padrão capitalista, e então, estariam dadas as condições para que os indivíduos não mais se vissem como consumidores, e com isso, a desigualdade social, característica desse padrão capitalista, tenderia a diminuir.

Macpherson vislumbra três saídas para esse círculo vicioso, a partir da realidade existente em uma sociedade capitalista desenvolvida:

os indivíduos enquanto maximizadores do lucro e consumidores ao infinito, aos poucos, na sociedade atual, passam a ter consciência dos custos do crescimento (poluição, danos irreversíveis ao meio ambiente), um custo que não existia anteriormente e que agora passa a ser levado em consideração e embora sendo um custo referente à qualidade de vida, pode-se esperar o surgimento de certa consciência geral acerca desse problema, e que não seja apenas tratada pelo interesse privado de cada um, nem apenas pelas elites políticas em competição;

- 1) Aumento, na atualidade, da consciência quanto aos custos da apatia política, na medida em que, segundo o autor, os cidadãos começam a perceber que a não participação, ou mesmo a pouca participação, permite a concentração de poder nos chamados complexos político comerciais urbanos. E aos poucos, nos Estados Unidos, têm surgido movimentos contra as vias expressas, a expansão da propriedade, a depredação ecológica, etc., os quais atraem "... muitos, sobretudo dos estratos econômicos inferiores, à participação política, que estiveram por muito tempo politicamente apáticos".(MACPHERSON. 1978:106)
- 2) a grande desigualdade social provocada pelo atual estágio do capitalismo, coloca em dúvida a sua capacidade de responder satisfatoriamente as expectativas do consumidor. O capitalismo reproduz a desigualdade e a consciência de consumidor nos indivíduos e deve fazer isso para continuar operando, mas sua capacidade crescente para produzir mercadorias e lazer encontra um obstáculo, qual seja, a crescente necessidade de expandir essa produção incessantemente, e de encontrar mercado consumidor para essas mercadorias, pois a produção das mesmas tem como objetivo a sua venda, e quando esta não se realiza, estão dadas as condições gerais para a existência das crises no capitalismo.

Na medida em que o objetivo final do modo de produção capitalista não é a produção de mercadorias por si só, mas é a valorização do capital, o que só é possível, “com a produção de mercadorias que contenham mais trabalho do que o pago pela força de trabalho que as gerou” (ARAÚJO, 1992: 16), e conseqüentemente a sua realização através da venda, essas crises são, segundo Araújo (1992), a expressão visível do conjunto de contradições da produção capitalista e expressam o conflito entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações de produção capitalista.

Entretanto, de acordo com o entendimento de Macpherson, o capitalismo teria como “saída”: expandir os bens reais a um universo maior de indivíduos, o que tenderia a diminuir a desigualdade social ou então o sistema fracassaria e não teria condições de continuar reproduzindo a desigualdade social e a consciência de consumidor nos indivíduos.

Esses três fatores, consciência do ônus do crescimento econômico, crescente consciência dos custos da apatia política e as dúvidas quanto a capacidade do capitalismo responder as expectativas do consumidor enquanto reproduz a desigualdade, contribuem, embora de forma embrionária, segundo a autor, para o declínio da consciência de consumidor nos indivíduos, o que possibilitaria um aumento da participação política, a qual poderia levar a uma redução na desigualdade de classe, isso porque, através da participação seria possível a ampliação dos direitos, os quais poderiam levar a uma distribuição de renda mais igualitária.

Um outro enfoque acerca da teoria participativa é apresentado por Pateman (1992) que baseia a sua concepção na retomada dos autores clássicos Rousseau, Stuart Mill e G. D. Cole. Para a autora, Rousseau apresenta-se como o teórico por

excelência da participação, já que toda sua teoria política apoia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, e considera que a participação não se restringe a uma série de arranjos institucionais, mas que esta provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas.

Embora a teoria rousseauiana tenha surgido antes do desenvolvimento das instituições modernas de democracia e antes do desenvolvimento industrial, Pateman, enfatiza que se podem perceber nessa teoria as hipóteses básicas a respeito da função de participação em um Estado democrático.

Para se compreender o papel da participação na teoria política de Rousseau, é necessário compreender inicialmente a natureza de seu sistema político participativo ideal. Uma primeira condição de seu sistema é a de que cada indivíduo deve ter direito à propriedade, o que permite a igualdade e independência econômica e consequentemente a igualdade e independência política. Sendo atendida essa condição, os cidadãos poderiam se agrupar enquanto indivíduos iguais e independentes, já que não haveria uma relação de dependência, mas de interdependência levando a uma situação na qual, cada cidadão é impotente para realizar qualquer coisa sem a cooperação da maioria. Isso ocorreria porque a formulação do papel da participação baseia-se no pressuposto de que os indivíduos devem ser governados pela situação política que eles mesmos criaram, e essa situação deve constituir-se de tal forma que impossibilite automaticamente a existência de governantes individuais.

Nessa teoria, a única política a ser aceita é aquela em que os benefícios e encargos são igualmente compartilhados. O processo de participação assegura que a igualdade política seja efetivada nas assembleias em que as decisões são tomadas. Nas palavras de Rousseau: "A lei emergiu do processo participatório, e é a lei, e não os homens, que governa as ações individuais" (apud, PATEMAN, 1992:32). A situação ideal apontada para tomada de decisões seria aquela que contasse apenas com indivíduos e não grupos organizados para que não prevalecesse a vontade desses últimos.

Da análise apresentada até agora da teoria de Rousseau, a autora destaca que se pode concluir que a participação ocorre no momento da tomada de decisão e que a mesma constitui um modo de proteger os interesses privados.

A participação na teoria de Rousseau tem três funções: a educativa, a de permitir que as decisões coletivas sejam aceitas facilmente pelo indivíduo e a de integração, a qual permite que cada indivíduo isolado sinta-se como membro de sua comunidade.

Entre estas funções, segundo Rousseau, a principal é a educativa, na medida em que, como resultado de sua participação, o indivíduo é ensinado a distinguir entre seus próprios interesses e impulsos, aprendendo assim, a ser tanto um cidadão público quanto privado. Além disso, o indivíduo desenvolve ou é levado a desenvolver uma ação responsável social e politicamente.

"Durante esse processo o indivíduo aprende que a palavra "cada" aplica-se a ele mesmo; o que vale dizer que ele tem que levar em consideração assuntos bem mais abrangentes do que seus próprios e imediatos interesses privados, caso queira a cooperação dos outros; e ele aprende que o interesse público e privado encontram-se ligados". (apud, PATEMAN, 1992:38).

O processo participativo é nesse caso auto-sustentável, pois as qualidades exigidas de cada cidadão para que o sistema funcione de forma adequada, são aquelas que o próprio processo estimula e desenvolve e, portanto, quanto mais o cidadão participa, mais se torna capacitado para fazê-lo.

Um outro aspecto a ser destacado da teoria rousseuniana é a relação existente entre a participação e o controle, pois a primeira possibilita ao indivíduo um grau real de controle sobre o curso de sua vida e sobre a estrutura do meio em que vive.

Quanto à teoria democrática elaborada por Mill, esta também destaca as funções apresentadas por Rousseau a respeito da participação, considera-a como uma forma de ampliar os horizontes dos indivíduos, fazendo-os deixar de interessar-se apenas pelos seus interesses privados para interessar-se pelos interesses públicos. Segundo o próprio Mill: "A democracia tornaria assim o povo mais atraente, mais dinâmico; faria o povo progredir em intelecto, virtude, atividade prática e eficiência". (MACPHERSON apud Mill, 1978:55).

Além destes, Mill acrescenta um outro aspecto no tocante a participação, que é a participação a nível local como uma forma de aprendizagem para a participação a nível de um "grande Estado", já que as qualidades necessárias para esse nível de participação devem ser fomentadas e desenvolvidas a nível local, na medida em que apenas o sufrágio universal e a participação a nível nacional, para ele, não são suficientes para motivar/educar para a participação, e é apenas com a participação a nível local que o indivíduo aprende a se auto-governar. É a nível local que se cumpre o verdadeiro efeito educativo da participação, pois é nesse nível onde são tratadas as

como um método voltado exclusivamente para a seleção de lideranças encarregadas do processo decisório, mas a democracia deve ser percebida como um fenômeno de dupla face, preocupada com a reforma do poder do Estado e com a reestruturação da sociedade civil.

Held defende a autonomia como o pilar básico sobre o qual se assentaria a reforma do estado e a reestruturação da sociedade, o que implica na existência de um estado democrático que promova o redistributivismo.

Para este autor, os indivíduos deveriam ser livres e iguais no que se refere a determinação das condições de suas próprias vidas, o que implicaria no gozo dos direitos e obrigações na especificação do quadro geral que permite e ao mesmo tempo limita as oportunidades que se encontrariam a sua disposição, desde que não se utilizasse desse quadro para negar direitos aos demais. Para a manutenção da ordem social reformada, seriam necessárias algumas condições sociais gerais: disponibilidade de informação para garantir decisões bem fundamentadas em toda e qualquer matéria de natureza pública, política geral de investimentos estabelecidas pelo governo associada à extensa regulamentação dos mercados de bens e trabalho, minimização de centros de poder que agem autonomamente nas esferas públicas e privadas, manutenção de uma estrutura institucional receptiva à experimentação de formas organizacionais e responsabilidade coletiva pelas tarefas cotidianas e redução ao mínimo do trabalho rotinizado.

Essa corrente democrática acredita que a democratização da sociedade requer uma série de medidas que representam a aplicação combinada dos princípios de ampliação da participação e dispersão do poder, já que a organização social seria guiada por uma multiplicidade de agências autônomas e descentralizadas :

diversidade de tipos de unidades familiares, fontes de informação, instituições culturais, organizações de consumidores governadas pelo princípio da participação direta de grupos de cidadãos; serviços comunitários com a participação direta de cidadãos e prioridades por eles estabelecidas; empresas auto-administradas; variedade de propriedades privadas que promovam a inovação e a diversidade.

Do exposto acima, percebe-se que a democracia participativa contrariamente às teorias democráticas apresentadas anteriormente - que se baseavam em uma sociedade sem classe ou de classe única, no indivíduo enquanto consumidor e na democracia enquanto arranjo institucional sem incluir a participação popular em grande escala - propõe o maior envolvimento direto do cidadão nas instituições sociais e políticas, o que significa mais democracia direta e maior descentralização do processo decisório. Mesmo mantendo-se a representação política, ela deixa de ser o mecanismo central de participação e coloca a participação dos indivíduos como eixo central do seu sistema democrático e o considera como um ser capaz de desenvolver suas capacidades através do processo participativo.

1.3 - PERSPECTIVAS DA DEMOCRACIA

Alguns teóricos, na atualidade, passaram a questionar-se sobre as perspectivas da democracia na sociedade atual, configurada pela "onda neoliberal" do Estado mínimo e de "desestruturação" ou perda de identidade dos movimentos populares reivindicativos.

Essa onda neoliberal, segundo Anderson (1995), passou a vigorar nos países capitalistas centrais (Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha) no final dos anos 70, muito embora enquanto reação teórica e política contra o Estado Intervencionista e do Bem-estar, tenham surgido logo após a II Guerra Mundial, quando o capitalismo vivia a sua “idade de ouro”, apresentando o crescimento mais rápido de sua história.

No entanto, é somente com a crise desse modelo de crescimento do pós-guerra, que estão dadas a condição para que as idéias neoliberais fossem postas em prática.

Para os teóricos neoliberais essa crise, que combinava baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, seria conseqüência do poder excessivo dos sindicatos e do movimento operário em geral, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com as pressões reivindicativas sobre os salários e sobre o Estado, para que este aumentasse os gastos sociais. E esses dois processos, destruíram os níveis de lucro das empresas e desencadearam processos inflacionários.

Diante desse quadro, a saída era:

“Manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas pouco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos.”(ANDERSON, 1995: 11)

Na América Latina a “adesão” ao neoliberalismo ocorreu no final da década de 80, e segundo Sader (1995:35) “cada país retomou uma versão do neoliberalismo,

conforme as heranças deixadas pelos modelos hegemônicos anteriores”. No Brasil, de acordo com este autor, ao longo dos anos 80, a economia vivenciou processos de “acomodamento” com a imposição da hegemonia do capital financeiro, que desemboca no final da década, no neoliberalismo.

“um liberalismo que não podia contar com as soluções de força – como o chileno, com Pinochet – e ainda tinha que enfrentar-se com uma forte burguesia industrial protegida pelo Estado e com um movimento social e político de esquerda com capacidade de resistência superior ao dos outros países da região.”(ibid: 36)

No entanto, o aprofundamento da crise econômica dos anos 80, materializada na crise fiscal do Estado e na hiperinflação, proporcionou as condições necessárias para que o “receituário neoliberal” fosse posto em prática:

“disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização fiscal, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual”. (CARCANHOLO,1998: 25)

De acordo com Andersom, nessa nova conjuntura mundial, para os teóricos neoliberais, a democracia em si mesma não é um valor central, já que “a liberdade e a democracia (...) podiam facilmente tornar-se incompatíveis, se a maioria democrática decidisse interferir com os direitos incondicionais de cada agente econômico de dispor de sua renda e de sua propriedade como quisesse.”(ibid:20)

Então, diante dessa nova realidade mundial, Schimiter (1997) aponta três perspectivas para a democracia: mais liberal, pré-liberal ou pós-liberal.

A conjuntura atual, segundo o autor, parece apontar para o prevalecimento da estratégia "mais liberalismo e implicitamente menos democracia", já que

"a privatização de empresas públicas, a extinção de regulações sobre as profissões, indústria e comércio, a liberalização de fluxos financeiros, a conversão de demandas políticas por contribuições individuais, a sacralização dos direitos de propriedade, a diminuição do tamanho das burocracias públicas e emolumentos, descrédito dos "políticos" a favor de empresários, o fortalecimento do poder das instituições "técnico-neutras" como os Bancos Centrais, às custas daquelas consideradas "tendenciosas e políticas."
(SCHIMITER, 1997:35)

Todas essas modificações têm duas conseqüências: a diminuição das expectativas populares em relação ao exercício das escolhas públicas, e, tornam mais difícil reunir maiorias para superar a resistência de minorias, especialmente daquelas que se encontram bem entrincheiradas e privilegiadas.

Diante desse quadro, o autor considera que a participação política e o governo representativo não ocupam espaço relevante frente ao Estado Mínimo, pois em países que estão expostos a mais liberalismo evidencia-se uma tendência à queda proporcional na afluência eleitoral, na filiação sindical, no prestígio dos políticos, no interesse do cidadão por questões políticas, no papel percebido a respeito do parlamento e por outro lado, as taxas de litígio, as acusações de corrupção e as candidaturas antipartidos aumentaram, ou seja, tem-se uma sociedade mais liberal e menos democrática, ou, como afirma Schimiter, tem-se uma "desdemocratização".

A justificativa para a manutenção desse processo liberalizante e que tem como conseqüência um afastamento dos indivíduos dos princípios democráticos, sustenta-se, segundo o autor, quase que exclusivamente no desempenho econômico

de tal modelo, que se supõe, aumenta em um sistema liberalizado de produção e distribuição.

Contrários a essa visão, os pré-liberais consideram como essência o revívio da cidadania, do papel dos indivíduos que agem diretamente na esfera pública, deliberam coletivamente na formação das preferências e decidem a respeito de uma distribuição mais igualitária dos bens públicos. Os defensores desta concepção, rejeitam os princípios liberais do individualismo, voluntarismo, eleitoralismo, nacionalismo e a indiferença a persistente desigualdade, e, prescrevem para o pré-liberalismo a descentralização radical e dispersão da autoridade estatal, maior recurso a referendos populares e iniciativas plebiscitárias, limites em termos de cargos de representantes eleitos, financiamento público dos partidos políticos com restrição a contribuições privadas, maior espaço para a educação cívica e incentivo à participação em movimentos populares.

Para Schmitter, o futuro da democracia dependerá mais do desenvolvimento de uma alternativa pós-liberal, na qual se tenha como base as realizações da democracia liberal e a partir dessas realizações, ajustar sua práticas à escala ampliada de trocas e comunicações que constituem partes irreversíveis de um futuro sistema global (ibid, 37).

Bobbio (1996) ao discutir as perspectivas da democracia, ou qual o seu futuro, considera que apesar da democracia real não ter conseguido cumprir algumas

"promessas"³ da teoria democrática, assiste-se a um processo de democratização, que ocorre em duas frentes: descendente e ascendente, sendo que este último é o que predomina e está se estendendo da esfera das relações políticas, nas quais os indivíduos são considerados nos seus papéis de cidadãos, para a esfera das relações sociais, onde o indivíduo é considerado na variedade de seus status e de seus papéis específicos.

O atual processo de democratização consiste não tanto na passagem da democracia representativa para a democracia direta, mas na passagem da democracia política, no sentido restrito, para a democracia social, isto é, na extensão do poder ascendente para a sociedade civil em suas várias articulações. Segundo Bobbio:

"... o que acontece hoje quanto ao desenvolvimento da democracia não pode ser interpretado como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático" (BOBBIO, 1986: 55).

Assiste-se, segundo o autor, uma reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas que é a passagem da democratização do Estado para a democratização da sociedade.

³ A crítica aos "modelos" existentes de democracia frente a democracia real é apresentado por Bobbio e resume-se especificamente aos ideais democráticos que não conseguiram ser atingidos pela democracia real, os quais são de forma geral os ideais de uma sociedade com um único poder de representação, da superação do poder da oligarquia, do preenchimento de outros espaços pela democracia além do espaço político, da superação do poder invisível e da educação para a cidadania.

1.4 - AS TEORIAS DEMOCRÁTICAS E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Do que foi visto acima, podemos sintetizar as seguintes conclusões: (1) as teorias democráticas apresentadas possuem características distintas no que se refere ao conceito de democracia:

- a) as teorias democráticas utópicas acreditavam num tipo de democracia que funcionaria em uma sociedade de classe única ou sem classe;
- b) a teoria democrática liberal percebe a democracia como um arranjo institucional que consiste na competição entre elites políticas pelo voto dos indivíduos e como uma exigência lógica para o governo de indivíduos que vivem em permanente conflito nos seus próprios interesses privados, já que o homem é um consumidor ao infinito, movido por suas próprias motivações e interesses particulares é necessário a existência de um governo com certo grau de responsabilidade pelo seu eleitorado, para proteger os indivíduos e fomentar o desenvolvimento econômico;
- c) a teoria democrática da participação tem como eixo central a participação no processo de tomada de decisão, tendo por isso, efeitos psicológicos sobre os que participam desse processo, assegurando assim, uma contínua inter-relação entre o funcionamento das instituições e o desenvolvimento das capacidades psicológicas dos indivíduos, tomando-os aptos a participar cada vez mais e de melhor forma, pois as qualidades exigidas de cada indivíduo para que o sistema funcione de forma adequada, são aquelas que o próprio processo desenvolve e estimula;

(2) as perspectivas da democracia são apresentadas por alguns autores como sendo a de intensificação da democracia, já que se tem o seu alargamento da esfera política para a esfera social, ou seja, existe uma tendência à democratização da sociedade. Por outro lado, existem autores, que baseados na conjuntura mundial de neoliberalismo e de Estado Mínimo percebem um processo de "desdemocratização" da sociedade com o aprofundamento da apatia política e "desmobilização" da sociedade civil.

Paradoxalmente, diante dessa conjuntura mundial de Neoliberalismo e Estado Mínimo, surgem algumas experiências de participação em governos municipais que têm chamado a atenção da academia e da sociedade civil, são as experiências de Orçamento Participativo, nos quais a sociedade é chamada a decidir junto com o governo municipal sobre a aplicação dos recursos públicos, mediante a definição de prioridades que são incluídas na peça orçamentária.

Esse tipo de participação parece apontar para um movimento de intensificação dos mecanismos da democracia, como apontam alguns autores, entre eles, Bobbio. No entanto, pressupõe-se que essa intensificação vai depender tanto da institucionalização de espaços de participação quanto da forma de ocupação dos mesmos pela sociedade civil organizada.

Por isso, entender a conceituação e as implicações da participação política no âmbito do governo municipal, é o objetivo do capítulo seguinte.

CAPITULO 2

O MUNICÍPIO E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Com o processo de redemocratização instituído, formalmente, a partir da Constituição Cidadã, o município passou a ocupar um importante papel enquanto ente federativo autônomo, suscitando todo um debate em torno de suas potencialidades como locus apropriado para o florescimento e fortalecimento de uma cultura política democrática e participativa.

Apresentar o novo papel que o município assume nesse contexto de redemocratização do País e descentralização administrativa, em contraposição ao seu papel anterior caracterizado por relações clientelísticas e paternalistas ressaltando os fatores que permitiram tal transformação, como também apresentar o conceito de participação e sua importância a nível municipal é o objetivo do presente capítulo.

2.1 - O MUNICÍPIO E O SEU NOVO PAPEL

A Constituição de 1988, ao considerar o município enquanto ente federativo autônomo, concedendo-lhe autonomia política, administrativa e financeira, consolida

um processo que vinha se desenvolvendo desde a metade dos anos 70 juntamente com o processo de redemocratização do País.

O local⁴ nesse novo contexto passa a ter um novo significado, o de locus privilegiado capaz de servir de "laboratório" para experiências de democratização e de desenvolvimento de novas relações entre o Estado e a sociedade civil. Essa ressignificação do local ocorreu durante a transição do regime autoritário para a democracia política, em que impulsionados pelos novos atores sociais e políticos que emergiram no período, o tema do local incorporou-se à agenda política nacional, juntamente com temas como democracia e participação popular. Esta nova visão sustenta-se em dois movimentos distintos que se reforçaram reciprocamente e ganharam força nos anos 80: um movimento de reafirmação da cidadania através da organização da sociedade civil e outro movimento por autonomia e descentralização de recursos e competências, em oposição ao centralismo autoritário do regime militar, e que foi especialmente capitaneado pelos municípios.

Até os anos 80, a imagem do local vinculado aos pequenos e médios municípios era caracterizada pela negatividade, ou seja, o município era o lugar de captura da esfera pública pela esfera privada, de práticas coronelistas, patrimonialistas e clientelísticas e ainda como o primado de relações de reciprocidades hierárquicas. No entanto, a partir do movimento de redemocratização, torna-se possível perceber uma mudança no perfil de alguns governos municipais, especialmente através de experiências exitosas que estimularam a participação da sociedade como é o caso das cidades de Lages (SC), Vila Velha e Boa Esperança

⁴.Adotou-se a concepção de local utilizada por Marinho (1999), na qual " o local é compreendido como um espaço delimitado por fatores culturais, sociais, econômicos e político administrativos, no qual interagem diversos sujeitos coletivos e individuais, portadores de necessidades e interesses, cujas

(ES) e Piracicaba (SP). De acordo com Mineiro et al (1992), é através dessas experiências que surgem expressões como "gestão democrática" e "inversão de prioridades" que, mais do que apontar para uma filosofia de gestão inovadora, expressam a real possibilidade dos governos municipais serem um espaço de disputa dos interesses dos setores mais comprometidos com a democratização⁵ do poder local, que põem em xeque a longa herança do populismo e do clientelismo clássico.

A partir desse novo contexto, o local passa a ter uma imagem caracterizada pela positividade, expressando mudanças tanto no que se refere ao novo estatuto jurídico-institucional com a Constituição de 1988, como nos discursos dos atores políticos e nas abordagens teórico-metodológicas.

Por outro lado, Costa (1996) argumenta que, o esgotamento do regime autoritário, as imensas contradições urbanas geradas pelo ciclo do próprio regime e um Estado hermético em relação às demandas das classes populares, compõem o contexto de emergência de uma fase de mobilização e reivindicações, originando os "novos movimentos sociais"⁶ os quais influenciaram quanto ao novo significado que o local assume ao dar visibilidade às demandas que instituíram a trilogia democracia, descentralização e participação popular, ao estar presente nas disputas no momento da elaboração da Constituição e das Leis Orgânicas Municipais, defendendo um novo estatuto jurídico-institucional para o município e pela influência que tiveram

capacidades de interferir no desenvolvimento podem estar fundamentadas dentro do próprio local ou derivado de fatores externos que influenciam o âmbito local" (MARINHO, 1999: 01).

⁵ Democratizar o poder local significa para estes autores: 1) colocá-lo ao alcance das entidades da sociedade civil, que estas possam participar da elaboração de políticas públicas; 2) tornar transparente os mecanismos e as engrenagens da máquina administrativa de forma que ela não funcione como fonte de poder e de controle ilegítimos e 3) estreitar suas ligações com o poder Legislativo, respeitando a autonomia e a função deste poder.

⁶ Novos no sentido de que não se colocavam mais na posição de enfrentamento com o Estado, considerando-o como um inimigo a ser superado, mas colocava-se numa posição de conciliação, embora reconhecendo ainda os problemas advindos do Estado, buscavam uma forma de conviver e aos poucos ir conquistando seus espaços, sem contudo ser cooptado por ele.

no acolhimento do tema da participação pelos partidos políticos. Além desses novos movimentos sociais, contribuíram também para a nova imagem do local, as experiências de gestões democráticas inovadoras a partir de 1989, especialmente no que se refere a participação popular nos processos de elaboração/acompanhamento e fiscalização do orçamento municipal.

Esses movimentos sociais primavam pela reafirmação da cidadania e moviam-se dentro de uma nova lógica⁷ e constróem a cultura política dos direitos, passando a manter um novo diálogo com os poderes municipais constituídos (Executivo e Legislativo). Esse diálogo é caracterizado como novo por conceber não como concessões, mas como deveres do Estado e direito de cidadania políticas públicas com vistas a satisfazer as necessidades básicas urbanas, como saneamento, saúde, educação, moradia entre outras.

Diferentemente da relação paternalista e clientelística que caracterizava as relações no âmbito do município, essa cultura dos direitos permite aos movimentos sociais estabelecerem uma relação autônoma com o Estado, tornando assim visível os amplos espaços nos quais poderiam atuar, sem serem cooptados por este.

“É portanto, só a partir dessa autonomia que os movimentos sociais podem questionar os interesses estabelecidos no Estado, que por décadas privatizamo. A luta pela desprivatização do Estado e sua replublicização a partir da cultura dos direitos, inicialmente em nível municipal é a grande inovação dos movimentos sociais surgidos a partir da década de 70” (MINEIRO et al, 1992:04).

Entretanto, os autores ressaltam que, a principal dificuldade da afirmação dessa cultura política dos direitos reside no fato de que, ao mesmo tempo em que a

⁷ Essa nova lógica primava pelo diálogo com o Poder constituído e não mais pelo enfrentamento com o objetivo explícito de superá-lo.

proximidade geográfica destes movimentos com o poder municipal é a chave para a sua construção, o coronelismo e o populismo enquanto pactos de poder hegemônicos também tinham como elemento importante essa mesma proximidade. Isso porque o mecanismo de dominação de então, possibilitava uma aparente despolitização das relações políticas, dando-lhes caráter de relações pessoais, na medida em que o compadrio, o paternalismo, a troca de favores entre os líderes políticos e seus eleitores, sem uma intermediação institucional, tornavam a relação política uma relação direta, quase pessoal.

Reforçando essa análise, Roberto da Mata citado por Daniel (1994), afirma que a sociedade brasileira é atravessada pela convivência ambígua de dois diferentes domínios éticos: 1) o primeiro é vinculado ao domínio das relações impessoais, da formalidade e da Lei e, 2) o segundo é marcado pelo primado das relações pessoais, das relações familiares, de amizade, das relações clientelísticas, da relação entre o líder político e a população.

Esse primeiro domínio caracteriza-se pela aplicação das Leis, sejam elas econômicas, do chamado “capitalismo selvagem”, segundo o autor, ou das leis jurídicas, as quais, em alguns casos dão suporte para novos direitos, mas com frequência, reafirmam a exclusão social, permitindo a aplicação da “letra dura da lei” para alguns e as benesses para outros.

Para Daniel “o fato é que, no Brasil, quando predominam as relações impessoais, os indivíduos são portadores de deveres, mas desprovidos de direitos, são subcidadãos” (DANIEL, 1994: 24). No caso em que dominam as relações pessoais, ainda segundo este autor, os indivíduos possuem todos os direitos e nenhum dever, ou seja, são supercidadãos. É exatamente a convivência dessas duas

diferentes formas éticas, que além de negar a cidadania, geram uma interpenetração entre as esferas pública e privada, tornando imprecisos os seus contornos e criando condições favoráveis para o aprofundamento da privatização do Estado.

Tal privatização caracteriza-se especialmente através do “domínio” e do “uso” que alguns grupos políticos fazem com os recursos e o patrimônio públicos, o que se torna mais evidente a nível local, onde Prefeitos administram os municípios como se fossem propriedade privada, baseando-se em relações de parentesco, onde os principais cargos de confiança são ocupados por uma rede de parentela e de amigos, e a execução das obras/serviços públicos, tem como critério principal o atrelamento de lideranças comunitárias às forças políticas que se encontram no poder, fazendo valer a máxima popular “toma lá , dá cá”.⁸

Este parece ser o grande entrave para que o município consiga de fato ser o locus onde se gestará uma nova cultura política, isso porque, se de uma lado a sociedade civil está mais próxima dos poderes municipais podendo estabelecer com estes novas relações e cobrar direitos de cidadania, também estes poderes estão mais próximos da sociedade, e pela força da cultura política tradicional, tentam subjugar-la ou cooptá-la e para isso contam com um forte aliado, uma significativa parcela da sociedade civil, que ainda se encontra marcada pela cultura política tradicional, pois ao longo de nossa história política, os Executivos municipais tem sido o espaço em que se consolidam os interesses das oligarquias locais por concentrarem o exercício da maior parcela do poder político das cidades.

⁸ Frequentemente, os meios de comunicação noticiam casos de nepotismo, desvios e desmandos praticados pelos administradores públicos, especialmente a nível local, os quais se utilizam de vários artifícios, como compra a parentes e muitas vezes superfaturadas, realização de obras sem licitação, entre outros, que na maioria das vezes beneficiam amigos/parentes, caracterizando assim a privatização do Estado.

Além desse fator, um outro concorre para que as decisões políticas de interesse de toda a população sejam tomadas levando em consideração os interesses de grupos determinados, e de forma que exclui a participação da população, é o predomínio do poder Executivo sobre os outros poderes constituídos.

Diante do exposto até o momento, é possível perceber que, na realidade dos municípios a resignificação do local não ocorre assim tão rapidamente, mas é um processo que vem sendo construído aos poucos e se expressa principalmente a partir das eleições municipais de 1985, quando ocorrem alianças entre setores mais progressistas e a participação dos movimentos sociais, que permitem a implantação de experiências participativas, as quais combinam a descentralização administrativa com a participação popular.

No entanto, segundo Leal (1994) citado por Torres (1999), essas experiências mostram-se inacabadas, transitórias e descontínuas por fatores tanto de natureza política como pela incapacidade dos movimentos sociais organizados formularem propostas de inserção nesse processo e definirem com clareza seu papel frente ao Estado. Essas experiências têm sido interrompidas quando o conjunto de forças que lhes dá sustentação é afastado do poder ou mesmo quando o governo que a instituiu não consegue formar uma base de alianças que possam articular novos espaços de hegemonia e assim, dar suporte para a manutenção desses mecanismos inovadores de gestão pública.

Arretche (1996) ressalta ainda que

“... comportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador da concretização dos comportamentos e princípios democráticos perseguidos, mesmo que se obtenha sucesso na implantação de instituições consoantes com aquelas

finalidades" (ARRETCHE, 1996:49 apud. MARINHO).

Reforçando tal entendimento Marinho (1999), enfatiza que a fragilidade das instituições democráticas no País, não permitiu que prevalecesse o universalismo de procedimentos, base fundamental da democracia, porque as instituições políticas que são características da democracia representativa (partidos políticos, eleições, sufrágio universal, etc.) têm se orientado historicamente por diferentes padrões de gestão, o que faz prevalecer um "sistema político híbrido" em que convivem o corporativismo que ainda não desapareceu, o insulamento burocrático que progrediu e o clientelismo político que vem se adequando facilmente aos novos processos além do universalismo de procedimentos que foi enfatizado em certas áreas. O grau de prevalecimento de um desses "modelos" vai depender da cultura política e do comportamento das forças sociais que atuam em cada caso específico.

Por outro lado, Nunes (1996) considera que se deve refutar a imagem que é difundida acerca do poder local⁹ e facilmente aceita: a de que por ser mais próximo do cidadão, por ser onde ele vive, o poder local é mais factível de ser democratizado e de servir de palco a uma maior participação, ao passo que os outros poderes (Estados e União) são mera abstração. Nunes argumenta que o município não é nem mais nem menos abstrato que os demais níveis de governo

"... o que acontece mais freqüentemente é que suas pautas, geralmente administrativas, são mais concretas apenas no sentido em que são mais facilmente compreendidas pela população, através

⁹ Poder local pode ser compreendido como o conjunto de relações políticas estabelecidas entre as forças sociais, com base em interesses nos processos de tomada de decisão e de gestão de serviços e recursos públicos. Poder local e governo local não são sinônimos, pois a esfera governamental é a componente principal do poder a nível municipal, mas está ao lado de outras esferas que de forma direta ou indireta influenciam nos processos de tomada de decisão, mas como em alguns municípios onde o setor empresarial privado e a sociedade civil organizada, não possuem força suficiente para influenciar tais processos, a capacidade de tomar decisões está fortemente centrada no Executivo, por isso a expressão poder local em determinadas circunstâncias equivale a governo municipal.

da vivência cotidiana do meio urbano, que os problemas políticos submetidos ao escrutínio em outras esferas de Poder" (NUNES,1996 :34).

2.2 - O MUNICÍPIO E A AUTONOMIA FINANCEIRA: IMPECILHO PARA A CONSOLIDAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS A NÍVEL LOCAL?

Muito embora alguns estudiosos considerem o município como o locus privilegiado para a valorização e consolidação de formas institucionalizadas de democracia participativa, por encontrar-se mais próximo do cidadão e ser a esfera mais visível de poder, e por isso, mais suscetível a pressão/negociação política por parte da sociedade civil organizada, existem estudos, como os de Erundina (1992) e Nunes (1996) que contestam tal afirmação.

Para Erundina, o município é a esfera do Estado mais esvaziada de poder, pois não tem poder econômico e o seu poder político é limitado, mesmo após ter conquistado autonomia política a partir da Constituição de 1988, não foi assegurado a estes a autonomia econômico-financeira e poder real para promover o desenvolvimento local¹⁰. Em comparação com municípios de outros países que possuem autonomia financeira, os municípios brasileiros são os que detêm a menor "fatia do bolo orçamentário", pois ficam com apenas 15% da receita pública, ao passo que municípios da Suécia ficam com 72%, e nos EUA e no Japão este volume oscila entre 40% a 60% das receitas públicas.

¹⁰ Formalmente, houve desconcentração dos impostos com a Constituição de 1988, a União ficou com 7 impostos (porém, o Imposto sobre Grandes Fortunas não foi regulamentado); os Estados ficaram com 3 impostos e os municípios com 4 até 1993, quando foi extinto o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis e Lubrificante (IVVC). No entanto, em 1994 tem-se uma "reconcentração" à nível da União, com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), formado com recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Em 1995 o FSE passa a ser denominado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) com vigência até o ano 2000.

Esse quadro revela que os recursos disponíveis são insuficientes para responder aos encargos repassados aos municípios com a descentralização¹¹ e a municipalização¹², embora esses mecanismos representem um avanço, ao menos formalmente, efetivamente não se consolidam se não corresponder, segundo a autora, a transferência de recursos financeiros no mesmo nível, o que irá apenas onerar os municípios, sobrecarregar as administrações e limitar o poder de resposta dos governos municipais às demandas coletivas, principalmente nos grandes centros urbanos.

"Não é por acaso que os municípios são a esfera de poder mais esvaziada de poder. Na tradição autoritária, que marca a organização política administrativa do País, a instância que tem uma proximidade maior com a sociedade civil, uma relação mais direta com os cidadãos e onde a face do Estado é mais visível, é a que tem menos poder. Exatamente por isso não se dá poder ao município, porque estando mais sensíveis e suscetíveis às demandas e pressões da sociedade civil, conseqüentemente terão que atendê-las e democratizar os recursos e a gestão pública" (ERUNDINA, 1992: 13).

Uma outra abordagem sobre a questão da autonomia financeira a nível municipal é levantada por Cossio (1998), para ele, o sistema de transferências intergovernamentais, implementado pela Constituição de 1988, como forma de compensar os municípios pela sua insuficiência financeira, inibe o esforço fiscal de arrecadação própria por parte dos municípios, e mais, estas transferências têm um efeito expansivo sobre os gastos desta esfera de Poder.

¹¹ No próximo item 2.3 será aprofundada a discussão sobre a descentralização.

¹² A municipalização corresponde, segundo Andrade (1998) a transferência de responsabilidade das ações estatais, de outros níveis de governo, para o nível local.

Isso porque, o esforço de arrecadação por parte dos municípios gera custos políticos, pelos quais os administradores locais não querem “pagar”, o que não existe no caso das transferências intergovernamentais, já que as mesmas, segundo o autor, causam a ilusão nos “contribuintes de que parte do custo dos bens públicos locais pode ser financiada por outras comunidades” (COSSÍO, 1998: 71).

O autor considera ainda que

“... o sistema de transferências intergovernamentais estimula um comportamento fiscal irresponsável por parte das unidades inferiores de governo, expresso na possibilidade de aumentar as despesas sem ter que gerar recursos tributários próprios para financiar essa expansão do gasto” (ibid: 70).

Considera-se, entretanto, que a insuficiência financeira dos municípios não têm como causa principal a falta de esforço para arrecadação própria, mas o fato de que os impostos mais rentáveis, como o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), encontram-se sob a responsabilidade da União e dos Estados, cabendo aos municípios a arrecadação de impostos, que no cômputo geral, representam uma parcela menor de recursos.

Por outro lado, a insuficiência de arrecadação própria faz com que os municípios, especialmente das regiões mais pobres do País – Nordeste, Norte e Centro-oeste - dependam para investimento das “transferências negociadas” com o governo federal, que segundo Clementino (1998) equivalem a 10% dos gastos públicos municipais realizados no Nordeste.

O caso do Município de Campina Grande é ilustrativo desse fato, na medida em que, no Orçamento de 1998 foram destinados para investimento 4,62% da receita total¹³, o que equivale à R\$ 2.861.842,78, um volume pouco expressivo para o porte

¹³ Dados pesquisados no Balanço Geral do Município de 1998.

do município e para a carência por obras, especialmente na área de saneamento básico e moradia. Com esse volume de recursos, é possível apenas realizar obras significativas nessas áreas através de “transferências negociadas” com o governo federal¹⁴.

A dependência por esse tipo de recurso faz com os governos municipais tenham que se manter aliados politicamente ao governo federal, isso porque tais recursos são destinados para os municípios através de emendas apresentadas ao Orçamento Geral da União (OGU) pelos deputados federais e senadores de cada estado. Como o Orçamento Público é apenas uma Lei autorizativa, a inclusão das emendas na peça orçamentária não significa repasse automático de recursos, mais depende para tanto, do alinhamento político do governo municipal e dos deputados federais e senadores que foram responsáveis pela apresentação de tais emendas. Essa forma de repasse de recursos limita as possibilidades de autonomia financeira e a liberdade política dos administradores a nível local.

Além dos recursos repassados através de emendas, existem também programas que se destinam aos estados e municípios, e que segundo a autora,

“Caso se destinem a programas reformadores – educação, saúde, habitação, entre outros – estarão decisivamente contribuindo para a consolidação do processo de descentralização em curso. Caso sejam aplicados mediante negociatas em programas compensatórios, terão efeitos arrasadores sobre a sonhada e difícil democratização da gestão pública no Brasil”.(CLEMENTINO,1998:174)

Toda essa problemática em torno da autonomia financeira municipal põe em xeque a capacidade do município responder adequadamente as novas atribuições que

¹⁴ Exemplos desse fato, são as obras do Canal de Bodocongó e as recuperações de moradias, que estão sendo realizadas no Município através de “transferências negociadas”.

lhes foram repassadas com a descentralização, visto que a desproporção existente entre essas novas atribuições e os recursos disponíveis, ou mesmo o comodismo para aumentar a arrecadação própria, devido ao ônus político de tal atitude, pode comprometer tais respostas, como também comprometer a concretização de experiências participativas a nível local, na medida em que a disponibilidade de recursos não permite que sejam dadas respostas concretas às demandas formuladas pela população, o que pode levar ao descrédito tais processos, provocando a apatia dos participantes e enfraquecendo assim os canais de participação popular e conseqüentemente a consolidação da democracia participativa.

Um outro fator que pode levar ao descrédito experiências participativas é o “desvio” de recursos das prioridades demandadas pela sociedade, através de suas organizações, para atendimento de outras definidas no âmbito do Poder Executivo, como forma de manter o atrelamento político de uma comunidade às forças políticas que se encontram no poder¹⁵.

2.3 – O MUNICIPIO E A DESCENTRALIZAÇÃO

Uma questão que também merece aprofundamento é a descentralização. A valorização de estratégias descentralizadoras, segundo Nunes, tem sido uma tendência na América Latina e no Brasil, especificamente a partir de meados da década de 70 sendo que nesse último, foi consolidada com a Constituição de 1988, baseando-se em dois movimentos distintos: a legitimação do Estado frente à crise

¹⁵ Exemplo desse fato pode ser apontado quando da execução do orçamento/98 no Município de Campina Grande. Havia sido demandada a construção de 10 creches pelas discussões do OP, as quais estavam incluídas na Lei Orçamentária, no entanto, foi construída uma creche em um conjunto residencial (Conjunto Rocha Cavalcante – Cinza), que não estava entre as demandadas pela

econômica e financeira e a luta pela conquista de direitos sociais e cidadania, como uma resposta à crise dos modelos de centralização do Estado.

No que se refere à crise econômica e financeira, ela reflete a crise do modelo consolidado no pós-guerra, desencadeada a nível mundial, no início da década de 70 e foi provocada pelo choque do petróleo¹⁶, resultando em intensa recessão e necessidade de ajuste da economia mundial a esta nova conjuntura.

No início dos anos 70, a economia brasileira encontrava-se em franca expansão (o milagre econômico)¹⁷ a qual tinha como base às importações de bens de capital, e o ajuste na economia mundial acarreta, a nível nacional, um acentuado desequilíbrio na balança comercial e no balanço de pagamentos. Era o prenúncio da crise dos anos 80, a década perdida.

Esses fatos demonstram, de acordo com Brum (1998), o alto grau de vulnerabilidade da economia nacional. No entanto, mesmo diante dessa nova conjuntura econômica, que se mostrava adversa para a continuidade desse modelo de desenvolvimento, o governo brasileiro mantém o mesmo ritmo de crescimento acelerado da economia.

A manutenção desses níveis de crescimento tem como consequência o agravamento da crise econômica e financeira, com o aprofundamento do descontrole na balança comercial e do desequilíbrio no balanço de pagamentos, passando os

população. Não se questiona, a carência do serviço nesta comunidade, mas qual o critério utilizado para a construção da mesma e o não atendimento das creches que foram demandadas pelo OP.

¹⁶ Na década de 70 ocorreram dois choques do petróleo: o primeiro em 1973 e o segundo em 1979. Considera-se como choque do petróleo a súbita elevação do preço do barril do petróleo, que segundo Brum (1998), subiu em poucos meses de três para cerca de doze dólares por barril no mercado internacional. Essa elevação refletiu-se fortemente na economia nacional, na medida em que, o Brasil importava, de acordo com o autor, mais de 80% do petróleo que consumia.

¹⁷ De acordo com Brum por "milagre econômico" entende-se um período de vários anos consecutivos que a economia brasileira, favorecida por vários fatores e circunstâncias, teve um crescimento acelerado com taxas anual superiores a 10%, enquanto a inflação apresentava índices relativamente baixos, média anual inferior a 20%. Esse período estendeu-se de 1968 a 1973.

déficits em conta corrente, a partir de então, a serem financiados com empréstimos do Exterior, o que repercute na acentuada elevação da inflação.

No início dos anos 80, tem-se o aprofundamento da crise, decorrente do segundo choque do petróleo (1979), que se reflete mais uma vez nos preços dos produtos importados pelo País, o que resulta num aprofundamento ainda maior no desequilíbrio da balança comercial. Além desse, outros fatores contribuem para a derrocada da economia nacional: a) recessão econômica nos países capitalistas centrais, b) elevação na taxa de juros no mercado internacional, o que eleva os gastos com o pagamento dos serviços da dívida externa, e c) suspensão de novos empréstimos ao País, como consequência da moratória decretada pelo México em 1982.

É a falência do modelo de desenvolvimento implementado pela ditadura militar, e o País caracterizava-se por uma exacerbada concentração de renda, elevada dívida externa e interna e altos índices inflacionários. Diante dessa conjuntura, o governo submete-se ao monitoramento do Fundo Monetário Internacional (FMI), que segundo Brum “passa a adotar as decisões fundamentais sobre a gestão financeira e econômica do País”. (BRUM, 1998:390).

É dentro dessa conjuntura, que estão dadas as condições para a aplicação do “receituário neoliberal” como visto no capítulo 1, mas paradoxalmente é também nesse período, que se tem à valorização das estratégias de descentralização e a abertura democrática no País.

A descentralização, segundo Andrade (1998), era uma reivindicação de vários setores e apresentava-se como resposta:

- 1) às necessidades de enxugamento das responsabilidades do governo federal, especialmente por causa do aguçamento da crise financeira e da pressão política gerada, segundo a autora, pela ineficiência do Estado no atendimento às demandas da sociedade, especialmente no que diz respeito a bens e serviços de natureza social;
- 2) aos anseios de setores progressistas, que encaravam a exacerbada centralização do poder central, como um impeditivo ao processo de redemocratização que estava em curso;
- 3) aos interesses das elites governamentais de base local, as quais reivindicavam a ampliação de seus espaços de poder, que foram reduzidos com a centralização; e
- 4) aos interesses dos grupos no poder, que buscavam a ampliação de suas bases eleitorais e legitimidade política e que, para isso estavam dependentes das alianças políticas de base local e regional.

Segundo a autora, a descentralização depara-se com problemas de diversas ordens político-institucionais, financeiras, legais, entre outros. Na medida em que os municípios têm tradicionalmente se constituído em esferas subordinadas de poder.

“Subordinação que se expressa tanto em relação à dependência financeira da maioria dos municípios para transferências intergovernamentais, quanto no que diz respeito à fragilidade de sua base político-institucional, marcada pela inexistência de capacidade técnica instalada e pela cultura clientelista dominando a máquina”.(ANDRADE 1998:117)

Para Melo (1996), a descentralização¹⁸ pode ser entendida enquanto transferência de poder decisório aos municípios ou entidades e órgãos locais, expressando por um lado, tendências democratizantes e participativas e por outro, processos de modernização gerencial da gestão pública.

Borja (1989) citado por Nunes (1996), apresenta algumas tendências que apontam a descentralização como um processo de aprofundamento da democracia:

"1) crise de representação política do Estado moderno apresentando-se demasiados estreitos os mecanismos de representação tradicionais, os partidos e os sindicatos; 2) caráter tecnocrático das administrações públicas; 3) desigualdades territoriais, sendo que a demanda por descentralização parte de regiões em crise e que não acreditam que possam ser atendidas pela autoridade central; 4) reação de culturas locais frente à uniformização da modernidade exponenciada pelos meios de comunicação; 5) a reação aos corporativismos sociais e territoriais sob a intensificação da competição em situação de crise econômica" (BORJA, 1989 apud, NUNES : 35).

Por outro lado, alguns autores, entre eles Nunes (1991) consideram que a descentralização transforma os governos locais não apenas em um espaço onde é possível a conquista da cidadania, mas um espaço de luta, na medida em que ocorreu também a descentralização do conflito em torno das novas competências, da apropriação dos recursos e do gerenciamento das políticas públicas que passaram a ser definidas a nível local.

Por isso a descentralização não tem por resultado único o aprofundamento da

¹⁸ O conceito de descentralização, segundo o autor, tem sido desagregado em várias dimensões como a desconcentração ao se referir a mecanismos de encargos e tarefas entre unidades administrativas ou de encargos e tarefas entre unidades administrativas ou políticas sub-nacionais; delegação quando apenas algum grau de poder decisório é repassado e devolução quando ocorre a transferência ao nível inter-governamental de poder decisório sobre as esferas financeiras, administrativas e programáticas.

democratização, mas pode assumir um caráter conservador, dependendo das forças políticas e das motivações que levem ao seu estabelecimento, podendo ter como base o processo de racionalização dos recursos, orientado pelas forças do mercado, estimulando assim a privatização da coisa pública, ou mesmo ser uma descentralização apenas de encargos sem a correspondente transferência de recursos financeiros¹⁹.

O caráter conservador da descentralização depende das forças políticas que ocupam o poder em cada momento histórico e da capacidade da sociedade civil organizada ocupar de forma qualificada esses espaços. Na medida em que a descentralização de atribuições significa, também, o repasse de recursos e a criação de Conselhos Setoriais, como é o caso da Educação e da Saúde, para acompanhar a execução de tais políticas.

No entanto, sabe-se que com a cultura política tradicional que ainda persiste na maioria dos municípios brasileiros, nos quais ainda prevalece a lógica da privatização do Estado, onde a prioridade é dada para toda uma rede de parentela e de amizade - os supercidadãos - tem sido esses "representantes da sociedade civil" que passam a ocupar tais espaços. Com isso, um espaço que deveria estar à serviço da construção de uma nova cultura dos direitos, passa a reproduzir os mesmos vícios da cultura política tradicional, transformando-se em um espaço de cooptação.

No que se refere à descentralização de encargos, sem a correspondente transferência de recursos, essa questão traz a tona o aspecto da autonomia financeira

¹⁹ Para aprofundamento ver: NUNES, Edison. El gobierno de las ciudades de tamaño medio em Brasil: los casos de Marília y Piracicaba. IN: CARRION, F. e VELARDE, P. et all. Municipio y democracia- gobiernos locales en ciudades intermedias de America Latina. Santiago, Chile: ediciones SUR. 1991. p. 13-35 e ERUNDINA. Luiza. Desenvolvimento social e a participação da sociedade local na gestão pública. IN: VILLAS-BÓAS, Renata (org.). Para que participação popular em governos locais? São Paulo-Recife, Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais; SUDENE, Instituto Pólis. 1996. p. 09-16.

do município, como já enfatizado anteriormente, que pode limitar tanto a execução de obras e serviços quanto a aplicação de políticas fiscais, pois em geral os recursos disponíveis a nível municipal são considerados insuficientes para atender as demandas e necessidades que agora estão sob a responsabilidade do município. E mais, em grande parte, esses recursos têm como origem as transferências inter-governamentais,²⁰ caracterizando a situação de dependência do município, esfera menor do poder estatal.

2.4 - PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: SIGNIFICADO E DILEMAS

Como é possível perceber do exposto anteriormente, as questões relacionadas ao município, a ampliação da democracia e a participação da sociedade civil passaram a fazer parte do cenário político nacional com o processo de redemocratização que o País passou a vivenciar a partir do final da década de 70. Torna-se, porém necessário, entender o significado e o caráter que esta participação assume, levantando os motivos que permitiram o seu ressurgimento a nível nacional.

Entender o significado que a participação política possui no escopo da Ciência Política não é tarefa fácil, já que esta não possui uma definição precisa se prestando a pluralização de significados como: o ato de votar, a militância num partido político, a discussão de acontecimentos políticos, apoio a algum candidato no

²⁰ O caso de Campina Grande caracteriza bem essa dependência de recursos advindos de outras esferas de governo, especialmente do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias), que representaram em 1998 24,87% e 40,96% respectivamente da receita total do Município.

decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas etc. (BOBBIO, 1996: 888).

Giacomo Sani (1996), entretanto apresenta três níveis de participação política: um primeiro nível seria a presença, que é a forma menos intensa e mais marginal na qual o indivíduo não põe qualquer atribuição pessoal, contribuindo muito pouco para o processo de que participa; o segundo nível seria aquele denominado de ativação, neste o indivíduo desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de atividades que lhe foram delegadas, ou que o mesmo foi incumbido de realizar de vez em quando ou ainda que ele mesmo promove e, o último seria a participação no sentido estrito, que ocorre quando o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política.

No Brasil como já foi visto anteriormente, no recente processo de redemocratização, a participação foi uma das grandes bandeiras políticas. Segundo Simões (1992), de modo geral a participação serviu para designar ações coletivas de setores sociais que estiveram excluídos do sistema político vigente durante todo o período autoritário, passaram a reivindicar seu reconhecimento enquanto atores políticos e a afirmar sua identidade mediante formas de organização consideradas "novas", já que eram baseadas na solidariedade grupal e contrapostas aos espaços institucionais de atuação política.

A discussão acerca da participação política no poder local, veio a tona ainda nos anos 70, com o desgaste progressivo dos governos militares e do relativo fortalecimento das manifestações de oposição na sociedade civil. Essa discussão especialmente em governos municipais deveu-se, em grande parte, à divulgação de experiências alternativas exitosas ocorridas em alguns municípios e ao discurso e à

prática das Comunidades Eclesiais de Base Católicas (CEBs)²¹ que desenvolveram um trabalho político com as camadas populares. Para estes ativistas, a participação era um direito de intervir na tomada de decisão, participar era engajar-se na causa da justiça social a fim de despertar a consciência das populações oprimidas para suas próprias condições de vida e para propor alternativas de solução para seus problemas.

"A participação foi à palavra de ordem que sintetizou essas novas aspirações políticas, criticando a racionalidade tecnoburocrática e afirmando a capacidade do povo para, através de sua vivência e bom senso, contribuir na solução de seus próprios problemas" (SIMÕES, 1992:25).

De acordo com Simões, todo o debate acerca da participação política e da democratização do poder local representa uma mudança em relação aos estudos realizados no Brasil até os anos 60.²² Estes estudos tinham como centro de análise as elites formadas por famílias e de redes de parentelas que disputavam entre si o controle local das fontes de recursos e empregos públicos, explorando as populações rurais pobres, convertendo os municípios em domínios privados de poder, daí a imagem negativa do local nesse período. Entretanto, as transformações econômicas, políticas e sociais pelas quais o País passou a partir da década de 70, configuradas pelas fases de autoritarismo, transição e consolidação democráticas, fizeram com que o enfoque acerca do poder local assumisse um novo caráter, concentrando-se agora na análise das massas urbanas, suas organizações e sua relação com o Estado.

Bava (1994), ao se referir especificamente à participação em governos locais

²¹ Para aprofundamento sobre as CEBs consultar Macedo (1986), Maiwaring (1989) e Pierucci (1984).

²² Para aprofundamento sobre o tema ver: LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. São Paulo, editora Alfa Ômega. 1978. FAORO, Raimundo. Os donos do Poder. Porto Alegre/ São Paulo, Editora Glob/ Editora da Universidade de São Paulo. 1958

apresenta três compreensões acerca da participação: 1) a participação refere-se à pressão popular, exercida pela população junto ao governo municipal através da apresentação de suas demandas, o qual decidirá sobre as condições de respondê-las, já que a ele (governo municipal) está reservado o poder de decidir em nome de interesses coletivos, pois este poder lhe foi delegado através do voto; 2) participação é o engajamento da população na realização de obras do governo municipal, o caso dos mutirões, nos quais a população é convidada a contribuir com a sua energia e o seu esforço para realizá-las, mas essas obras são propostas e administradas pelas autoridades municipais; 3) a participação é uma intervenção periódica, refletida e constante nas definições e nas decisões das políticas públicas. Essa participação é feita através das entidades, dos movimentos sociais e populares, a partir de uma posição e autonomia destes movimentos frente ao governo municipal.

Pode-se considerar essas compreensões como fases da participação, a qual inicia-se através de uma forma mais pontual, mas que já representa um avanço em relação ao período autoritário, no qual a população e seus movimentos ficavam a parte das definições e das decisões nas políticas públicas, evoluindo para uma nova fase onde os movimentos sociais são reconhecidos como interlocutores legítimos dos governos, mas ainda assim, o poder de decisão encontra-se nas mãos dos governantes, que continuam decidindo **o que, como e onde** devem ser aplicados os recursos públicos. Continua desenvolvendo-se de forma mais "avançada" na qual a participação, ao contrário da fase anterior, compreende a capacidade da população decidir e tornar essas suas definições práticas sociais efetivas, como também entende que o governo municipal deve estimular esse tipo de participação e assim, contribuir para uma nova alternativa política.

"Esse propósito, apresenta para as administrações municipais a necessidade de imprimir transparência às ações do governo, criar mecanismos que permitam o acesso da população às informações, promover iniciativas que estimulem a organização popular e possibilitem o acompanhamento, a fiscalização de projetos governamentais, além de criar espaços públicos plurais de formulação, negociação e decisão das políticas municipais" (BAVA, 1994:09).

A participação no âmbito local, de acordo com Daniel (1994), apresenta uma questão central, qual seja, a partilha do poder político na relação entre Estado e sociedade, partilha que se apresenta conflituosa por referir-se a participação da sociedade nas políticas públicas, tanto na elaboração quanto na sua execução e fiscalização. É através da participação que o poder político passa a ser "compartilhado" entre os integrantes do Estado (eleitos ou do quadro funcional) e representantes da sociedade. Essa partilha por um lado, envolve a polêmica quanto ao caráter consultivo ou deliberativo dessa parcela de poder que está sendo partilhada.

Em algumas situações, como mutirões, reuniões em bairros e entidades ou audiências públicas com representantes do governo, a partilha do poder pode ocorrer de forma sutil e ter caráter consultivo sobre obras e questões determinadas. Questiona-se então, até que ponto esse tipo de participação contribui para o aprofundamento da democracia ou serve apenas para referendar decisões já tomadas pelo governo e que passam a ter a aparência de decisão compartilhada com a população. Já em processos que fazem parte de gestões democráticas, os quais têm como objetivo a radicalização da partilha do poder, confere-se ao cidadão o real direito de decisão,²³ onde este é chamado não apenas para ser consultado sobre

²³ Pode-se inserir o Orçamento Participativo, especialmente a instância da Conferência Municipal neste contexto, na medida em que neste momento são decididos pelos delegados e conselheiros do

questões determinadas, mas possui o direito real de definir questões que lhe dizem respeito, tendo portanto, um caráter deliberativo.

Por outro lado, ainda segundo o autor, a partilha do poder também põe em evidência o caráter das relações que se estabelecem entre o público e o privado. Experiências de participação e, portanto de partilha de poder, em administrações municipais exigem que esta relação seja colocada de forma clara, quais são os papéis do governo (público) e da população (privado) nesses processos. Quem tem a capacidade de tomar decisões no âmbito municipal, ou seja, quem decide, o que deve ser feito e como, onde utilizar os recursos disponíveis, isso implica saber qual o nível de autonomia²⁴ que a população tem para decidir, não implicando, portanto, em desconsiderar o caráter legítimo dos mecanismos da democracia representativa, na medida em que a democracia participativa para se efetivar depende destes mecanismos, mas apenas questionar qual o significado que a participação assume nesse contexto. Disto resulta que as experiências de participação precisam definir claramente em suas construções qual o papel do público e do privado e entende-se que público e privado devem construir juntos alternativas de democratização do poder local, embora não se negue o caráter conflituoso de tal processo.

Pelo exposto acima, percebe-se que a consolidação de práticas participativas, e, portanto, de aprofundamento da democracia participativa impõe dilemas e questionamentos que dizem respeito às formas, aos conteúdos e aos objetivos que esta assume, dependendo da coalizão de forças políticas e sociais que contribuíram

Orçamento Participativo as obras que farão parte do Projeto de Lei Orçamentário a ser enviado à Câmara Municipal, muito embora, como visto anteriormente (nota de rodapé 15 deste capítulo), isso não signifique garantia de realização das mesmas.

²⁴ A autonomia nos processos participativos pressupõem segundo Chauí (1993) o poder de participar ligado a questão política, o direito de participar e o conhecimento para atuar de forma consciente nos processos de tomada de decisão.

para sua implementação. Neste sentido a participação pode ser segundo Bava (1994): 1) um instrumento de legitimação ideológica e de cooptação do Estado representado setores dominantes da sociedade; 2) um instrumento de redução dos custos de determinadas obras através da utilização do trabalho das comunidades beneficiadas (mutirão); 3) um processo de duração curta, frustrando as expectativas dos envolvidos e provocando apatia quanto ao engajamento em outros processos participativos; 4) um processo demorado, gerando expectativas nos participantes que quando não satisfeitas revertem negativamente tanto para o governo como para os movimentos sociais nela envolvidos; 5) ser um processo de consolidação da democracia participativa, no qual o sujeito é chamado a intervir na definição das políticas públicas e 6) ser um processo educativo, no qual o participante aprende a distinguir entre os seus interesses próprios e os interesses da coletividade, tornando-se assim, um cidadão.

Portanto, a participação tanto quanto a descentralização, como todo processo social não possui um resultado único, dependendo das forças que a implementam e das condições sociais existentes que facilitem ou entrem tal processo.

Ao longo deste capítulo, deu-se ênfase à importância da Constituição de 1988 para a nova imagem que o município assume no âmbito nacional, especialmente no que se refere à consolidação do município enquanto ente federativo autônomo. Mas, a contribuição da Constituição, não se restringe a esse campo, já que a mesma cria novos mecanismos que permitem a participação da população na definição, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas implementadas nos três níveis de governo. Esse será o objeto a ser discutido no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3

A CONSTITUIÇÃO E OS NOVOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO

A Constituição de 1988 consolida todo um processo que vinha se desenvolvendo no País desde o final dos anos 70, pela busca de democratização e pela afirmação da cidadania e avançou em termos de possibilidades de participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas, e essas possibilidades se desdobraram pelas novas Constituições Estaduais, Leis Orgânicas e Planos Diretores Municipais.

O presente capítulo tem por objetivo, apresentar os mecanismos que permitem tal participação, centrando atenção especial no Município, no que se refere a sua nova condição enquanto ente federativo autônomo, a nova configuração prevista para o Orçamento Público, enquanto peça componente de um processo de planejamento e a nova distribuição tributária. Além da Constituição Federal, também será objeto de análise a Constituição Estadual da Paraíba, a Lei Orgânica e o Plano Diretor municipal de Campina Grande com o intuito de verificar se as determinações da primeira foram incorporadas por estas leis.

3.1 - A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

A nova Constituição consolida todo um movimento em torno da redemocratização e da cidadania, concretizado através da luta contra o autoritarismo, a centralização política, econômica, administrativa e financeira da União e, sobretudo pela volta das liberdades políticas.

A apresentação da mesma caracteriza os seus objetivos e justifica a sua denominação de “Constituição Cidadã”, por centra-se no Homem e na garantia de seus direitos civis individuais, coletivos e sociais (artigos 5º, 6º e 7º), além de garantir a “divisão de poder” entre o Executivo e o Legislativo:

“O homem é o problema da sociedade brasileira: sem salário, analfabeto, sem saúde, sem casa, portanto sem cidadania.

A Constituição luta contra os bolsões de miséria que envergonham o País.

Diferentemente das sete constituições anteriores, começa com o Homem.

Graficamente testemunha a primazia do Homem, que foi escrita para o homem, que o Homem é seu fim e sua esperança, é a Constituição Cidadã.

Cidadão é o que ganha, come, sabe, mora, pode se curar.

A Constituição nasce do parto de profunda crise que abala as instituições e convulsiona a sociedade.

Por isso mobiliza, entre outras, novas forças para o exercício do governo e a administração dos impasses, o governo será praticado pelo Executivo e o Legislativo.

Eis a inovação da Constituição de 1988: Dividir competências para vencer dificuldades, contra a governabilidade concentrada em um, possibilita a governabilidade de muitos.

É a Constituição coragem.

Andou, imaginou, inovou, ousou, ouviu, destróçou tabus, tomou partido dos que só se salvam pela Lei.

A Constituição durará com a Democracia e só com a Democracia sobrevivem para o povo a dignidade, a

liberdade e a justiça". (Constituição Federal, 1988 1ª edição, Gráfica do Senado).

O artigo 1º, que trata da instituição do Estado democrático, apresenta como fundamento a cidadania e a dignidade da pessoa humana, entre outros (art. 1º II e III), tornando assim legal toda a luta dos movimentos sociais que se desenvolveram no País durante todo o período. Os mecanismos da democracia representativa (eleições periódicas, sufrágio universal) são assegurados no parágrafo único deste artigo, que diz: "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição" (grifo nosso). É possível perceber então a consolidação de avanços significativos para a participação dos cidadãos com ou sem vinculação com organizações sociais, pois, tem-se assegurado constitucionalmente, não apenas a democracia representativa, aquela na qual os cidadãos elegem os seus representantes através do voto, mas também a democracia participativa, aquela na qual os cidadãos participam direta e ativamente das decisões políticas.

Entretanto, a democracia representativa tem seus limites numa sociedade burguesa como a brasileira, caracterizada pela exclusão, e na qual ainda persistem relações de clientelismo e patrimonialismo que, em muitos casos, determinam o resultado das eleições, e, portanto, o perfil das políticas públicas que serão implementadas.

Contudo os mecanismos implementados pela Constituição criam a possibilidade de participação dos cidadãos, individual ou coletivamente, especialmente através dos Conselhos que permitem que estes interfiram nas definições, no controle e na fiscalização das políticas públicas. Os Conselhos apresentam-se como um instrumento fundamental para o controle social do

Estado, porém esse controle não ocorre sem que haja conflito ou mesmo intervenção do Estado na formação dos mesmos, muito embora a sua composição seja tripartite, o Estado pode influenciar na eleição dos representantes da sociedade civil, buscando eleger indivíduos que estejam comprometidos politicamente com o mesmo.

Apesar desses entraves à implementação de canais efetivos de participação, os Conselhos podem representar um passo para a consolidação de espaços nos quais a democracia representativa divide espaço com a democracia participativa.

O artigo 194 trata da formação de Conselhos especialmente na área da seguridade social, apresentando como objetivo para a mesma o caráter democrático e descentralizado da gestão dos serviços com participação popular, como se pode verificar no inciso 7º deste artigo "... caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados".(art.194, VII). Esses Conselhos²⁵ deverão ser criados nas três esferas de governo, com importância significativa na formulação de políticas públicas e no controle da execução destas.

Entende-se que a criação destes canais de participação além de significar a possibilidade de participação na definição das políticas públicas, significa também um processo de aprendizagem para os cidadãos, na medida em que estes indivíduos que até então não tinham conhecimento do funcionamento do setor público, passam a ter a possibilidade de conhecer e influir,²⁶ embora de forma

²⁵ Ver em anexo listagem dos Conselhos criados pela Lei Orgânica Municipal de Campina Grande.

²⁶ O termo influir refere-se ao fato de que as decisões dos Conselhos só tornam-se obrigatórias quando referendadas por Lei através do Poder Legislativo.

embrionária, no processo de decisão sobre as prioridades da ação e dos gastos deste.

Um outro avanço significativo implementado pela Constituição diz respeito ao direito que é conferido aos cidadãos para referendar algumas leis através do plebiscito e do referendo, e, também, da iniciativa popular, conforme artigo 14 e 61:

“ a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular. (art.14)

A iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município será realizado através de manifestação de pelo menos cinco por cento do eleitorado ou no caso de apresentação à Câmara dos Deputados o projeto de lei de iniciativa popular deverá ser subscrito por no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (art.61 § 2º).

O referendo é um instrumento da democracia direta que passa a conviver com a democracia representativa.

Além desses mecanismos de participação implementados pela Constituição, esta também apresenta inovações em relação ao Município, o que será objeto de discussão no item seguinte.

3.2 - A CONSTITUIÇÃO E O MUNICÍPIO

A nova Constituição tornou clara a condição do município como ente federativo autônomo, ao declarar no artigo 1º que “a República Federativa do Brasil,

formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (Constituição Federal, 1988), o que não estava explícito em nenhuma das Constituições anteriores.

O papel do Município nas Constituições anteriores, desde o advento da República, tem sido às vezes mais e às vezes menos representativo, dependendo das forças políticas que ocupam o poder central. É necessário, por isso, de acordo com Mineiro et al (1992), apresentar, embora que de forma breve, o papel do município em quatro momentos históricos: 1) da primeira República até 1930; 2) o período populista (1945 a 1960); 3) o período do regime autoritário (1964 a 1980) e 4) o período que vem de 1980 até o momento.

A Constituição de 1891, em vigor durante a Primeira República (1889-1930) trouxe inovações para o município em relação a anterior (1824). Esta Constituição apresentava um caráter mais avançado no aspecto federativo, pois adotava como princípio a autonomia municipal, muito embora, na prática os prefeitos continuassem a ser indicados pelos governadores - detentores do poder político e representantes das oligarquias regionais - e a escassez de recursos impusessem limites a efetivação desta autonomia.

No período compreendido entre 1930 e 1945 tem-se um processo de centralização em torno da União, com a vigência do Estado Novo, no qual os municípios passaram a ser subordinados ao poder central, perdendo sua autonomia com a Constituição decretada em 1937.

O segundo momento histórico (1945 a 1964) é caracterizado pela promulgação da Constituição de 1946, conhecida como a “Constituição Municipalista”, por assegurar a eleição do Executivo e do Legislativo municipal e

criar instrumentos que permitiam a autonomia financeira e tributária²⁷ do Município. Essas inovações foram implementadas, segundo Mineiro et al, por causa da importância que assume nesse momento o Município no contexto nacional, devido ao intenso processo de urbanização provocado pelo modelo de desenvolvimento adotado, o nacional desenvolvimentismo.

²⁷ União, Estados e Municípios: Competência da Carga Tributária segundo as Constituições do Brasil em 1946, 1967 e 1988

Constituição de 1946	Constituição de 1967	Constituição de 1988
UNIÃO	UNIÃO	UNIÃO
Imposto de importação	Imposto de importação	Imposto de importação
Imp. de Consumo de Mercadorias	Imposto de Exportações	Imposto de Exportações
Imp. de Prod. Comércio e Distribuição	Imp. de Renda (IR)	Imp. de Renda
Imp. de Cons. Exp. e Imp. (lubrificantes, combustíveis, minerais e energia elétrica)	Imp. s/ Prop. Territorial Rural	Imp. s/ Operações Financeiras
Imp. de Renda	Imp. s/ Produtos Industrializados (IPI)	Imposto s/ Produtos Industrializados (IPI)
ESTADOS	Imp. s/ Operações Financeiras	Imp. s/ Prop. Territorial Rural
Imp. sobre Propriedade Territorial *	Imp. s/ Transp. Comunicações	Imp. s/ Grandes Fortunas**
Imposto de Exportações	Imp. s/ Combustíveis	ESTADOS
Imp. de Trans. Prop. "causa -mortis"	Imp. Único s/ Energia Elétrica	Imp. s/ Circulação Mercadorias
Imp. de Propriedade "inter-vivos"	Imp. Único s/ Minerais	Imp. Trans. "causa-mortis" e Doações
Imp. de Vendas e Consignações	ESTADOS	Imp. s/ Veículos Automotores
MUNICÍPIOS	Imp. s/ Circulação Mercadorias	Imp. de Renda ***
IPTU	Imp. s/ Trans. Bens Imóveis	MUNICÍPIOS
Imposto de Licença	MUNICÍPIOS	IPTU
Imposto de Indústrias e Profissões	IPTU	Imp. s/ Trans. de Bens Imóveis (inter-vivos)
Imposto s/ Diversões Públicas	Imp. s/ Serviços	Imp. s/ Vendas a Varejo de combustíveis****
		Imp. s/ Serviços

*Exceto a Urbana

** a ser definido por lei complementar

*** até 5% do imposto pago à União sobre

lucros, ganhos e rendimentos do capital, pagos pelos mesmos e suas instituições e autarquias.

****Extinto em 1993

O período do regime autoritário, principalmente entre 1964 e 1969, é marcado por mudanças profundas em relação a autonomia do Município em suas três dimensões, embora estes princípios não tivessem sido alterados na Constituição. A autonomia política é reduzida em decorrência do processo antidemocrático instaurado que proíbe as eleições diretas para prefeito das capitais e nos municípios considerados de segurança nacional, que apesar de serem em número minoritário em relação ao total dos municípios, reunia a maior parcela do eleitorado nacional; a autonomia financeira que historicamente já era reduzida, embora a Constituição de 1946 a tenha ampliado, sofre após 1964 uma redução ainda mais drástica que aumenta a dependência financeira do município em relação aos outros níveis de governo, em particular o federal. Os impostos são centralizados no âmbito da União, cabendo a esta, arrecadação de dez impostos, contra dois dos Estados e dois dos Municípios, sendo que estes dois últimos são de natureza urbana e terciária favorecendo apenas os municípios mais ricos e populosos.

Como forma de compensar os municípios pelos prejuízos causados com a reforma tributária de 1966, foi instituída a partilha de dois impostos federais, o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) que formam o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) cuja distribuição tinha como principal critério o número de habitantes. Mesmo com esse novo mecanismo houve um aprofundamento da dependência financeira dos municípios, pois nos anos 70, apenas 11% da receita fiscal pertencia aos governos municipais e a rigor, apenas 5% da receita fiscal correspondia ao arrecadado pelo conjunto dos municípios.

Como consequência da perda de autonomia política e financeira, a autonomia administrativa²⁸ foi também reduzida, pois os governos municipais viram-se forçados a diminuir os gastos na área social, prejudicando a população que na sua grande maioria depende dos serviços prestados pela municipalidade neste setor.

Essa centralização político-administrativa e financeira fez parte do esforço de modernização conservadora, o desenvolvimentismo, que resultou no milagre econômico (1968-1973), que conseguiu promover o crescimento econômico, sem, contudo promover a ampliação do bem-estar social²⁹.

O período que se estende do início dos anos 80 até o momento tem como característica central a promulgação da Constituição de 1988, que entre todas as Constituições brasileiras foi a que mais avançou no sentido da descentralização e da autonomia do Município. Os Municípios têm a partir de então poderes para eleger o prefeito e vereadores; decretar, arrecadar e aplicar tributos; organizar e administrar serviços e assuntos de seu interesse; legislar sobre matérias de sua competência estabelecidas na Constituição Federal, ou suplementar a legislação federal ou estadual.

Além disso, as leis municipais passam a ser plenas só podendo ser revogadas por outra lei municipal, e da mesma forma que as leis instituídas pela esfera estadual e federal só podem ser revogadas ou consideradas inconstitucionais pelo Poder

²⁸ A autonomia administrativa refere-se a capacidade do Município organizar-se para formular políticas e prestar serviços públicos essenciais a população.

²⁹ Segundo Tânia Bacelar (1995) citada por Marinho (1999), no período pós Segunda Guerra, o Brasil foi um dos países que mais cresceu, atingindo uma média de 7,1% ao ano, e o crescimento da economia nordestina atingiu níveis que superaram a média do País em 10%. No período de 1965 a 1985 o PIB gerado no Nordeste cresceu em média 6,3% ao ano, superando o crescimento do Japão no mesmo período, que foi de 5,5% ao ano. Mas apesar desse crescimento econômico, os dados sociais revelam que o Nordeste permanece sendo a região do País com os mais altos índices de pobreza, pois 63% dos indigentes do País vive em áreas rurais do Nordeste (IPEA, 1993). Por outro lado, a renda regional tem sido fortemente concentrada nas últimas décadas quando os 40% mais pobres teve

Judiciário, e mais, em matérias que a Constituição declare de competência explícita e exclusiva do Município, a lei municipal se sobrepõe à lei ordinária federal, sendo submetida apenas à própria Constituição.

Um outro avanço significativo nesse aspecto implementado também pela Constituição de 1988, refere-se ao poder delegado ao Município para elaborar a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor, este último tendo como objetivo planejar o desenvolvimento urbano e assegurar a função social da cidade e da propriedade.

Um elemento fundamental para a autonomia financeira do Município, diz respeito à capacidade deste em gerar e administrar receitas. Passaram a ser receitas de competência do Município: o Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana (IPTU), Imposto sobre Transmissão Intervivos de Bens Imóveis (ITBI), Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC); Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS); Taxas resultantes do exercício do poder de polícia municipal (concessão de licenças, fiscalização, etc.), da prestação de serviços públicos de competência do município (limpeza pública, coleta de lixo, etc.); Tarifas ou preços pela prestação de serviços de natureza econômica (água, esgoto, mercados, matadouros, etc.); Contribuição de Melhoria decorrente de obras públicas municipais e Rendas provenientes de venda ou exploração de bens patrimoniais do Município.

Além destes, o município tem como fonte de recursos as transferências governamentais tanto da União quanto do Estado. Dos impostos que estão sob a competência da União, o Município recebe 22,5% sobre a arrecadação total dos Impostos sobre a Renda (IR) e sobre Produtos Industrializados (IPI) através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e também 10% dos 25% que a União

reduziu sua participação na renda de 8,8% para 7,8%, enquanto que os mais ricos aumentaram sua participação de 38,8% para 42% na renda produzida regionalmente. (MARINHO,1999)

transfere aos Estados, da arrecadação do Imposto sobre Exportação de Produtos Industrializados, o produto da arrecadação do imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos a qualquer título, pelos Municípios, suas Autarquias e Fundações que instituírem e mantiverem, 50% da arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR) e 70% para o Município de origem, do Imposto que incidem sobre a extração de ouro, desde que este esteja definido em lei como ativo financeiro de instrumento cambial. (MINEIRO, et al)

No que se refere aos impostos sob a competência do Estado, o Município recebe como transferência 50% do total arrecadado do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e sobre os Serviços de Telecomunicações e Transporte Interestaduais e Intermunicipais (ICMS) de competência dos governos estaduais. A Constituição de 1988 também garantiu aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo, gás natural e recursos hídricos utilizados para geração de energia elétrica, e na extração de recursos minerais (royalties).

Diante do exposto, verifica-se que ocorreu um aumento no volume de recursos disponíveis para o Município, mas esse reforço deveu-se em grande parte a ampliação das transferências governamentais. Por outro lado, o fortalecimento das receitas tributárias municipais necessitam de regulamentação através do Código Tributário Municipal e da criação de uma administração tributária que possibilite à máquina dos municípios estrutura e recursos humanos para execução de tal tarefa, o que esbarra, a rigor, nas restrições de caráter político, na pouca valorização salarial dos funcionários e nas limitações tributárias e financeiras que inibem o processo de descentralização e, portanto, a autonomia financeira do Município.

Um outro aspecto implementado pela Constituição de 1988 que é bastante significativo para o Município,³⁰ é o relativo ao Orçamento Público. Ele passa a fazer parte de um processo de planejamento orçamentário composto por três leis: o Plano Plurianual de Investimentos (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) as quais compõem o ciclo orçamentário que, em conjunto, representam o planejamento global da administração para o município a médio (04 anos) e curto (01 ano) prazo, refletindo assim, o perfil do governo, já que nestas leis deverão estar expressas as suas prioridades.

Como forma de assegurar a integração do planejamento em torno dos três instrumentos, o artigo 166 da Constituição, no seu parágrafo 3º prescreve “As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias” e ainda no parágrafo 4º “As emendas ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o Plano Plurianual”.³¹

O Plano Plurianual de Investimentos é elaborado no primeiro ano de mandato de um governo compreendendo os três anos seguintes de sua administração e o

³⁰ Essas leis devem ser elaboradas pelos três níveis de governo (União, Estados e Municípios), considera-se, entretanto, de importância fundamental, a elaboração das mesmas a nível municipal, na medida em que se torna mais fácil à população participar do processo de elaboração/votação bem como do processo de execução/fiscalização, dado a proximidade geográfica em relação às demais esferas de governo.

³¹ No capítulo seguinte, quando da apresentação da experiência do Orçamento Participativo em Campina Grande, será apresentado, embora de forma breve, como é feita a apresentação de emendas a Câmara Municipal no momento de aprovação da LDO e da LOA naquela Casa Legislativa.

primeiro da administração subsequente, como forma de garantir a continuidade dos projetos de uma administração para outra. Esse Plano deve conter de acordo com a Constituição, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes.

A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), é a grande inovação introduzida pela Carta Magna no que se refere a questão orçamentária. Deve ser elaborada a cada ano e conter as metas e prioridades da administração incluindo as despesas de capital para o exercício seguinte, e tem quatro objetivos: 1) orientar a elaboração da lei orçamentária anual; 2) dispor sobre alterações na legislação tributária; 3) estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (no caso da União); 4) dispor sobre a política de pessoal do setor público (admissão, remuneração, criação de cargos).

De acordo com Sucupira (1996), a LDO foi concebida para atender a duas finalidades: a) ser a ligação entre o Plano Plurianual e o Orçamento Anual e b) permitir ao Poder Legislativo uma maior participação na elaboração dos orçamentos anuais.

Quanto a Lei Orçamentária Anual, as principais mudanças trazidas pela Constituição dizem respeito à abrangência e à autonomia do Poder Legislativo para intervir na proposta elaborada pelo Executivo.

No que se refere à abrangência a novidade é que o orçamento deve apresentar todas as despesas da administração direta ou indireta (orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento) os quais eram anteriormente

apresentados separadamente³², sendo o orçamento apenas uma demonstração das dotações custeadas pelos recursos do tesouro e das despesas totais da administração indireta, mas sem detalhamento. Essa nova forma de apresentação do orçamento não implica em descumprimento ao Princípio da Unidade³³, mas permite uma fiscalização por parte tanto do Legislativo quanto da população.

Quanto à autonomia do Poder Legislativo em intervir na proposta elaborada pelo Executivo, refere-se ao direito que este retoma de emendar estas leis, o qual havia sido retirado pela Constituição de 1967 e pela Emenda Constitucional de 1969. A apresentação de emendas à lei do orçamento, entretanto não pode gerar despesas, e o Legislativo para emendar o orçamento, tem que anular uma despesa já existente,³⁴ pois segundo o artigo 166, parágrafo 3º as emendas ao projeto do orçamento anual só poderão ser aprovadas se atenderam as condições expressas nos incisos II “ indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal” e no inciso III “ Sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou

³² Não existia até então, o Orçamento da Seguridade Social, mas o Orçamento Monetário que segundo Giacomoni (1997) constituía-se na fixação de tetos para as contas das Autoridade Monetárias (Banco Central e Banco do Brasil) e dos bancos comerciais com o objetivo de controlar a oferta monetária.

³³ O princípio da Unidade prevê que o Orçamento deve ser uma peça única, apresentando a consolidação global das finanças públicas.

³⁴ Esse princípio não é obedecido pelo legislativo campinense, na medida em que são apresentadas várias emendas sem que haja destinação de recursos para as mesmas, ficando assim, como "letra morta" na peça orçamentária, já que não dispõem de recursos para a sua execução. Quando da implementação do OP, em seu primeiro ano, a Secretaria de Planejamento (SEPLAM) elaborou uma estimativa de custos para a inclusão das obras que fossem consideradas como prioritárias pela Conferência Municipal no projeto de Lei do orçamento a ser enviado à Câmara, discriminando por exemplo, em cada item da despesa quanto seria possível construir de creches, grupos escolares, postos de saúde e pavimentação de ruas, e incluiu nestes itens, apenas a quantidade de obras suficientes para serem construídas com a receita prevista em cada programa. No entanto, no momento de aprovação do Orçamento pela Câmara Municipal foram aprovadas 213 emendas todas que geravam despesas novas, mas que não apresentavam a receita para tal execução. Esse procedimento repetiu-se nas duas Leis subsequentes (1998 e 1999) o que demonstra a falta de conhecimento por parte do Legislativo dos tramites legais que orientam o processo orçamentário em vigor a partir da Constituição de 1988.

omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei". Essas determinações foram também incorporadas pela Constituição Estadual da Paraíba e pela Lei Orgânica Municipal de Campina Grande.

Uma outra atribuição do Legislativo mantida pela Constituição³⁵ de 1988 para os três níveis de governo, é o controle da execução orçamentária, o controle externo, como se lê no artigo 70:

"a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder."

O Poder Legislativo será auxiliado no caso da União pelo Tribunal de Contas da União e no caso dos Estados e Municípios pelo Tribunal de Contas do Estado.

Além de todos esses novos mecanismos em relação ao Município, que modificam substancialmente seu papel e atribuições, a Constituição ainda determina que cada Município deve incluir na Lei Orgânica que adotar, entre outros princípios, "a cooperação das associações representativas no planejamento municipal" (art.29, XII), o que representa para a consolidação dos espaços de participação a nível municipal um grande avanço, na medida em que, como exposto no capítulo 2, o Município é a instância institucional de governo mais próxima da população, e por isto ela tem condições de mais facilmente exercer pressão por serviços essenciais. Existindo a garantia formal de que qualquer cidadão, através de suas entidades representativas pode participar do planejamento da definição de políticas públicas,

³⁵ A Lei 4.320/64 que orienta a elaboração dos orçamentos nos três níveis de governo, já havia estabelecido dois sistemas de controle da execução orçamentária: o controle interno e o controle externo. O primeiro deve ser feito internamente por cada órgão da administração direta e indireta, e o segundo deve ser feito pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas.

tem-se a possibilidade concreta de que tais políticas sejam elaboradas com vistas a atender as demandas sociais, na medida em que os cidadãos participem.

Antes, porém, de examinar a Lei Orgânica Municipal, considera-se importante apreciação da Constituição do Estado da Paraíba, com o objetivo de verificar se os avanços implementados pela Constituição Federal também foram incorporados por esta Lei.

3.3 - OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAIBA

Por si só, a promulgação de uma Constituição estadual já representa um avanço, na medida em que até então os estados e municípios se regiam pela Constituição Federal.

A Constituição estadual em seu preâmbulo enfatiza a instituição de uma democracia social participativa legitimada pela vontade popular. Entre os objetivos prioritários do Estado estão o respeito à vontade popular, de onde emana todo o poder (art. 2º, X).

No que se refere aos princípios fundamentais, a Constituição estadual reproduz no parágrafo 1º os mesmos estabelecidos pela Constituição Federal, no qual existe a garantia de que o povo deverá exercer o poder por meio de representantes eleitos ou diretamente.

No parágrafo 2º tem-se especificadas as formas de participação e o exercício dos direitos políticos pelos cidadãos: iniciativa popular, referendo, plebiscito e o veto

popular. Iniciativa popular de Projetos de Lei à Constituição pode ser apresentada por qualquer cidadão, sendo necessário ser subscrito por no mínimo cinco por cento do eleitorado (art.21 parágrafo 1º e 2º). Por outro lado à iniciativa de leis complementares e ordinárias é também permitida, aos cidadãos desde que seja subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído em pelo menos cinco municípios, e que represente não menos de um por cento de eleitores de cada um deles.

Além desses mecanismos de participação, a Constituição Estadual também criou vários Conselhos Setoriais³⁶, que como citado anteriormente, são instrumentos fundamentais para controle social do Estado.

Da mesma forma que a Constituição Federal determina a inclusão na Lei Orgânica do Município à cooperação das associações representativas no planejamento municipal, a Estadual além de determinar a inclusão, especifica quais são os instrumentos do planejamento municipal:

“a Lei Orgânica do Município assegurará a participação da comunidade e de suas entidades representativas na formulação do seu Plano Diretor, na gestão da cidade, na elaboração e execução de planos, orçamentos e diretrizes municipais, mediante audiências públicas, direito à informação, plebiscito e diversas formas de consultas populares como o referendo e a iniciativa de leis” (art.21, parágrafo 3º).

³⁶ Conselhos criados pela Constituição Estadual: Saúde (art. 197); Educação (art.212); Ciência e Tecnologia (art.226); Cultura (art. 215); Comunicação Social (art. 239); Defesa dos Direitos da Criança e Adolescentes (art.248); Meio Ambiente (art.74 das Disposições Transitórias); Defesa dos Direitos do Homem e do Cidadão (art.75 das Disposições Transitórias); Turístico (art. 81 das Disposições Transitórias). Esses Conselhos deverão ser regulamentados em Lei Complementar.

3.4 - OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE

Promulgada em 1990, a Lei Orgânica Municipal de Campina Grande além de incorporar as determinações prescritas pela Constituição, como a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art.95, § 3º) apresenta avanços significativos no que se refere à participação popular na definição, execução e controle das políticas públicas, não restringindo a participação apenas a entidades representativas mas também ao cidadão individualmente, além disso, a Lei Orgânica institui instâncias de participação das entidades associativas.

No artigo 1º, que apresenta os fundamentos do Município, tem-se além da cidadania, da dignidade da pessoa humana, **a organização e participação popular como objetivos fundamentais do Município**. Como na Constituição, a Lei Orgânica garante a realização de plebiscito, referendo e iniciativa popular (art.3º, I, II e III).

Um dos avanços da Lei Orgânica de Campina Grande, em relação a Constituição Federal, é o que assegura a criação de instâncias de participação das entidades associativas no planejamento municipal, que são: a Assembléia Geral do Município; as Conferências Municipais de Políticas Administrativas Setoriais e os Conselhos Populares e de Políticas Administrativas Setoriais (art. 3º § 3º I, II e III).

A Assembléia Geral do Município será formada por representantes do Poder Executivo, do Poder Legislativo e por representante de cada instituição legalmente constituída e poderá ser convocada por qualquer um dos Poderes constituídos ou por iniciativa de 50% (cinquenta por cento) das entidades representativas ou ainda por 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município. As deliberações desta Assembléia

serão encaminhadas ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo para que sirvam de subsídio à elaboração das políticas públicas municipais (art. 89, § 1º e 3º).

A Conferência Municipal é o órgão máximo de consulta para a elaboração de políticas administrativas do Município, tendo a participação de representantes do Poder Executivo, do Poder Legislativo e de Instituições e Entidades representativas da sociedade civil (art.90, § 1º).

O Conselho Popular terá caráter consultivo e fiscalizador e funcionará junto a cada escritório de administração regional ou distrital³⁷ e será formado por entidades associativas da circunscrição abrangida pelo escritório (art. 91). Além disso, “O Conselho Popular é instância de discussão e consulta para elaboração de políticas municipais, principalmente daquelas voltadas para os interesses dos habitantes representados” (art.92). O Conselho de Política Administrativa Setorial diferencia-se deste Conselho por suas atribuições, já que o mesmo está vinculado a setores da política administrativa e é responsável por elaborar propostas de política para o segmento do setor público ao qual está agregado (art.93).

No artigo 30, tem-se explicitamente a garantia da participação na administração municipal: “fica assegurada a participação popular na administração pública municipal, mediante conselhos populares regionais e distritais, com funções consultivas e fiscalizadoras” (art.30). Apesar dos conselhos não terem caráter deliberativo, apenas a formalização de sua existência, significa um avanço na consolidação dos espaços de participação no âmbito municipal, à medida que, através

³⁷ A Lei Orgânica facultou o direito ao Poder Executivo de criar regiões administrativas no distrito sede, as quais contarão com escritório de representação que será dirigido por um representante do Poder Executivo, indicado pelo Prefeito. Caberá ao escritório regional a seguinte atribuição: “I – supervisionar o serviço de limpeza pública, arborização, preservação do meio ambiente, conservação e reparos de vias públicas, guarda e preservação de próprios municipais, entre outros encargos especificados em lei; II – participar de planificação e acompanhamento da execução de projeto de sua

destes conselhos a população tem a possibilidade de influenciar na definição das políticas municipais e fiscalizar a sua execução.

Um outro avanço significativo em relação à participação, pode ser percebido no artigo 52, o qual no seu inciso III assegura que a Lei Orgânica pode ser emendada mediante proposta de no mínimo, 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município. Além disso, o artigo 53 ainda assegura que a iniciativa de lei complementar e ordinária poderá ser apresentada por qualquer membro ou comissão da Câmara, pelo prefeito ou por cidadãos na forma definida por Lei. Este artigo representa um avanço, pois, explicitamente, faculta ao cidadão a prerrogativa de propor alteração no corpo da Lei.

No que se refere a apresentação de iniciativa popular, ela deve ser feita como previsto na Constituição, "... pela apresentação à Câmara de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do Município ou de bairros, e ainda, de distritos afora o distrito sede, conforme o interesse ou abrangência da proposta..." (art.56). No parágrafo 1º fica assegurada a defesa do projeto tanto em Comissão como em Plenário por um dos responsáveis pela apresentação do projeto.

No que se refere ao plebiscito e ao referendo, estes também podem ser realizados através de iniciativa popular que apresentará através de

"requerimento de, no mínimo 50% (cinqüenta por cento) mais uma das entidades associativas e representativas da sociedade civil, legalmente constituídas, desde que o quadro social que as representem, no total, seja composto de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município"
(art.84, III),

área de atuação; III – colaborar na elaboração de política de transporte, uso do solo e habitação" (arts. 25e 26,§ 2º, I, II e III) .

ou ainda através de “ requerimento de, no mínimo, cinco por cento dos eleitores do Município” (art. 84, IV).

A iniciativa popular poderá ser apresentada ao Legislativo na forma de: I - projeto de emenda à Lei Orgânica; II - projeto de lei; III - emenda a projeto de Lei Orçamentária, de Lei de Diretrizes Orçamentárias e de Lei de Plano Plurianual; IV - projeto de lei complementar; V - emendas a projeto de lei (art. 87).

A Lei Orgânica define como instrumento principal de planejamento para o município, o Plano Diretor: “O plano diretor é o instrumento orientador e básico dos processos de transformação do espaço municipal e de sua estrutura territorial, servindo de referência para todos os agentes públicos e privados que atuam na cidade” (art. 95, § 1º) e assegura à população, através de suas entidades representativas, a participação, a cooperação e consulta como uma das bases para o planejamento municipal. O Plano Diretor (Lei N.º 3.236 de 08 de janeiro de 1998) em seu artigo 3º incorpora, nas suas diretrizes básicas, a participação da sociedade no planejamento, especificamente, no que se refere ao orçamento, como pode-se perceber no artigo 3º inciso VI: “ Implantação do Sistema Municipal de Planejamento, visando instituir a gestão planejada da cidade, a partir do estabelecimento de prioridades, **acordadas com a sociedade**, que orientem a elaboração e execução do orçamento público municipal”.(art.3º, VI, grifo nosso). Esse posicionamento é reforçado no inciso XI do artigo 4º, que garante a participação da sociedade civil no processo de gestão e planejamento municipal.

Quanto à fiscalização e controle externo (contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial do Município) este dar-se-á através da Câmara Municipal auxiliada pelo Tribunal de Contas do Estado, e o controle interno será feito pelos Poderes

Legislativo e Executivo com os mesmos objetivos determinados nas Constituições Federal e Estadual, para esses órgãos, nesses níveis de governo. De forma semelhante à Constituição Estadual, a Lei Orgânica, também considera qualquer cidadão, partido político ou sindicato como parte legítima para denunciar irregularidades e ilegalidades à Câmara Municipal, ao Ministério Público ou ao Tribunal de Contas, dependendo da competência da denúncia a ser formulada.

3.5 - OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO RESULTADO DA ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Do exposto conclui-se que desde a Constituição Federal de 1988, passando pela Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal todas incorporaram vários mecanismos que permitem a participação/fiscalização e controle da sociedade civil nas políticas públicas nos três níveis de governo, e esses avanços são frutos de todo um processo de mobilização/pressão dos mais diversos segmentos da sociedade na busca da consolidação de novos espaços e de aprofundamento da democracia representativa, como também na tentativa de instituir mecanismos da democracia participativa.

Percebe-se também que a atuação dos movimentos sociais assume no País, especialmente no processo de redemocratização e na elaboração das Constituições Federal e Estadual e por extensão na Lei Orgânica Municipal, além do caráter reivindicativo/combativo, o caráter propositivo, influenciando de forma significativa para a inclusão nessas Leis de vários mecanismos de participação, que se colocados

em prática, mudariam o perfil das administrações públicas nos três níveis de governo.

Portanto, a concreta efetivação das Leis irá depender em grande parte, da pressão dos movimentos sociais e da coalizão de forças políticas que estiverem no Poder em cada momento histórico.

No capítulo seguinte, será apresentada a experiência de participação na gestão pública do Município de Campina Grande, enfatizando o processo de Orçamento Participativo, buscando perceber se esse processo insere-se numa prática democrática participativa.

CAPÍTULO 4

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA: O CASO DE CAMPINA GRANDE

A possibilidade de participação popular na gestão pública tornou-se concreta a partir da Constituição de 1988, com a criação de mecanismos e espaços, que fornecem os elementos para a construção de um modelo de gestão pública, pautado na co-gestão e na transparência.

A participação popular na elaboração de políticas públicas no Município de Campina Grande começa a tomar corpo, quando da elaboração da Lei Orgânica Municipal e passa por várias fases, desde a realização de audiências públicas na Câmara Municipal para discussão das Leis Orçamentárias, à discussões para elaboração do Plano Diretor, até Programas Governamentais que se baseiam na participação popular, como o Programa Prefeitura na Comunidade (PPC) e o Orçamento Participativo (OP). Apresentar/analisar essas formas de participação popular na administração pública, buscando perceber as suas contradições e a até que ponto tais intervenções contribuem para o aprofundamento da democracia no Município de Campina Grande é o objetivo do presente capítulo.

4.1 - FORMAS DE INTERVENÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA EM CAMPINA GRANDE

A participação popular no Município de Campina Grande ocorre em três momentos distintos e com caráter e objetivos diferenciados. Pode-se relacionar esses momentos como sendo: 1) a participação no processo de elaboração da Lei Orgânica Municipal (LOM) e do Plano Diretor; 2) as Audiências Públicas na Câmara Municipal para discussão das Leis Orçamentárias; 3) a participação nos programas governamentais: Programa Prefeitura na Comunidade (PPC) e o Orçamento Participativo (OP).

Essas intervenções, embora tenham ocorrido em momentos distintos, estão assim agrupadas pelo seu caráter, na medida em que, a participação no processo de elaboração da Lei Orgânica e do Plano Diretora surge como uma manifestação da sociedade civil organizada, através de suas entidades, que se utilizando dos instrumentos de mobilização/pressão conseguem um espaço para apresentação de suas sugestões/reivindicações.

O segundo momento surge como iniciativa de um representante do Poder Legislativo (Vereador Márcio Rocha - PC do B) que coloca em prática um dispositivo do Regimento Interno da Câmara, o qual estabelece a realização de audiências públicas para discussão das Leis Orçamentárias (1993), no primeiro momento só sendo discutida a Lei Orçamentária Anual (LOA), o que posteriormente (1995) também passa a ocorrer com a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO).

O terceiro momento surge como uma iniciativa do Poder Executivo, o PPC (1993/94) tinha como objetivo a apresentação de demandas por investimentos e

serviços pela população sem, contudo discutir nem a origem, nem a disponibilidade dos recursos, já o OP (iniciado a partir de 1997) caracteriza-se pela discussão das Leis Orçamentárias, que são o PPA, a LDO e a LOA.

Esses dois últimos momentos embora tenham surgido como uma iniciativa dos Poderes Constituídos, podem ser entendidos como um desdobramento do primeiro momento, quando a sociedade civil através de suas organizações passa a ocupar os espaços de discussão que são “criados” no Município.

4.1.1- A PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DA LEI ORGÂNICA E DO PLANO DIRETOR

A obrigatoriedade de elaboração da Lei Orgânica pelos Municípios foi estabelecida pela Constituição Federal (artigo 29) e pela Constituição Estadual (artigo 10). No caso do Estado da Paraíba, até então os municípios eram regidos por uma Lei Orgânica elaborada pela Assembléia Legislativa³⁸ que unificava todas as atribuições dos Municípios, independente de seu tamanho e de sua organização administrativa.

Após a promulgação da Constituição Estadual (05 de outubro de 1989), todos os municípios são obrigados a elaborarem as suas Leis Orgânicas.

No caso específico de Campina Grande, de forma semelhante ao que havia acontecido a nível nacional no momento de elaboração da Constituição, o

³⁸ A última Lei Orgânica elaborada pela Assembléia Legislativa para todos os Municípios no Estado da Paraíba foi em 1982.

movimento social organizado, capitaneado por suas entidades representativas, formou o Comitê Pró Participação Popular na Constituinte Municipal³⁹.

Esse Comitê tinha como função esclarecer a população sobre o significado da Lei Orgânica e como as suas deliberações poderiam refletir-se no cotidiano do Município e nas relações entre o Poder Local e a população, e, com isso, sensibilizar/incentivar a participação da população, através de suas entidades representativas, para a apresentação de emendas ao Projeto de Lei, como forma de assegurar que os avanços implementados pela Constituição também fossem garantidos na Lei Orgânica.

A formação desse Comitê refletiu-se na Câmara Municipal, e os Vereadores Constituintes mesmo antes do início dos trabalhos, em entrevistas aos jornais da época,⁴⁰ já garantiam a participação da população. As citações de jornais da época, apresentadas a seguir, ilustram essa preocupação:

“A Câmara já abriu espaço para as entidades de classe comunitárias e sindicais no sentido de enviarem suas sugestões e emendas para o aproveitamento no texto da nova Carta Municipal” (Diário da Borborema, 07/10/89).

“A institucionalização da participação popular nas deliberações do Poder Executivo e do Poder Legislativo, a priorização de recursos municipais para a área de saúde, educação, habitação, transporte público (...) são questões essenciais que irão polarizar a discussão entre as diversas camadas participantes do processo de elaboração da nova Lei Orgânica” (Diário da Borborema, 19/10/89).

³⁹ Esse Comitê era formado por representantes de sindicatos, SABs, ONGs, profissionais liberais e lideranças comunitárias. Para maiores informações sobre o Comitê consultar: Jornal da Paraíba: 27/04/89, 20/01/90. Diário da Borborema: 28/04/89, 09/01/90, 21/01/90.

⁴⁰ A autora realizou pesquisa nos arquivos do Centro de Ação Cultural (CENTRAC) e as informações sobre todo o processo têm como fonte tal pesquisa.

“A expectativa por parte dos parlamentares é de se fazer uma carta avançada com a participação popular nas resoluções e emendas a serem apresentadas para a discussão nas Comissões Temáticas (...)” (Diário da Borborema, 20/10/89)

Esse comportamento, também vai refletir-se no momento de elaboração do Regimento Interno da Assembléia Municipal Constituinte, que vai garantir a apresentação de emendas populares ao projeto da Lei Orgânica:

“Está assegurada, nos prazos previstos no Regimento, a apresentação de emendas populares, subscritas por pelo menos trezentos (300) eleitores do município, em listas organizadas, onde constem as assinaturas seguidas dos nomes completos, endereços e dados dos seus títulos de eleitor” (Jornal da Paraíba, 26/10/89).

As entidades associativas também tiveram assegurado o direito de apresentar emendas: “Entidades associativas legalmente constituídas poderão apresentar propostas de emendas populares, desde que assinadas por suas respectivas diretorias (...) e devidamente aprovadas em suas assembléias” (Jornal da Paraíba, 26/10/89).

As entidades classistas e comunitárias se envolveram de tal forma nesse processo que chegaram a discutir com alguns vereadores o anteprojeto da LOM, como registra o Jornal Diário da Borborema de 21/01/90:

“Entidades comunitárias e sindicais estiveram reunidas por todo o dia de ontem no Centro Social Urbano do Monte Santo para discutir os principais pontos de sua participação na elaboração da Lei Orgânica do Município. De posse do anteprojeto da Comissão de Sistematização, as lideranças comunitárias se preparam para encaminhar, a partir de amanhã as emendas populares à Constituinte Municipal”.

Essas discussões junto à população fizeram com que várias sugestões fossem acatadas e incorporadas no próprio texto do anteprojeto da Lei Orgânica, já no momento de sua elaboração, e, outras foram apresentadas na forma de emenda popular, num total de 28⁴¹. Dentre as sugestões/emendas apresentadas e incluídas na Lei Orgânica, pode-se destacar, a que garante espaços durante as sessões na Câmara de Vereadores, para discussão de temas de interesse da população, que são as Tribunas Livres, as quais podem ser sugeridas/solicitadas por qualquer Entidade. (art. 37, Parágrafo Único da LOM).

Como já enfatizado anteriormente, capítulo 3, a LOM do Município de Campina Grande apresenta avanços em relação tanto à Constituição Federal quanto à Estadual, ao garantir canais de articulação entre Estado-sociedade (Assembléia Geral do Município, Conferência Municipal e o Conselho Popular) que asseguram a continuidade da participação, independente da coalizão de forças que esteja no Poder.

Esses avanços, deve-se, segundo Márcio Rocha,⁴² em grande parte, a pressão da sociedade civil, através de suas entidades representativas, que durante o período de elaboração/votação da LOM, acompanhou todo o processo, apresentando emendas e pressionando para que as sugestões fossem incorporadas no texto do Projeto de Lei.

No que se refere ao Plano Diretor, a exigência para sua elaboração também foi determinada pela Constituição Federal (art. 182 § 1º), mas apenas para os

⁴¹ As emendas foram apresentadas pelas seguintes entidades: Sindicato de Trabalhadores do Agreste da Borborema (SINTAB) num total de 19 emendas e o Módulo comunitário do Jardim Paulistano 02, sendo que as demais apresentaram 01 emenda: Obras Especiais do Centro Espírita Varões do Senhor, FEBEMAA, Fraternidade Cristã de Doentes e Deficientes, Centro de Ação Cultural (CENTRAC), Grupo de Cultura Nativa Tropeiros da Borborema, Secretaria de Trabalho e Bem Estar Social (SETRABES) e a Associação do Teatro Amador de Campina Grande.

⁴² Márcio Rocha foi vereador naquele período e em entrevista a autora concedida em 05/10/99 prestou vários esclarecimentos, os quais serviram como base para a elaboração dos itens 1.1 e 1.2 deste capítulo.

municípios com população acima de 20 mil habitantes. O Plano Diretor é definido como um instrumento de planejamento para o município, como prescreve o artigo 95 da Lei Orgânica do Município de Campina Grande:

“O plano diretor é o instrumento orientador e básico dos processos de transformação do espaço municipal e de sua estrutura territorial, servindo de referência para todos os agentes públicos e privados que atuam na cidade” (art. 95, § 1º).

O momento de elaboração dessa Lei também mobiliza a sociedade civil através de suas entidades representativas para a participação. Estas entidades formaram Comissões Temáticas (Educação, Saúde, Moradia, Agricultura, Urbanismo, Transporte, Agricultura, Geração de Emprego e Renda, Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Tecnológico e Científico, Funcionalismo, Assistência Social e Infra-estrutura) com o objetivo de discutir e massificar informações sobre o Plano Diretor, sensibilizando a população para se engajar nesta discussão.

De todas essas Comissões, apenas as três primeiras (Educação, Saúde, Moradia) conseguiram que suas propostas tivessem respaldo junto ao Poder Executivo, responsável pela elaboração do Plano Diretor, o qual incluiu no Projeto de Lei várias deliberações, fruto das discussões realizadas pela população.

Como no momento de elaboração da Lei Orgânica, a mobilização da sociedade civil também vai ter reflexos junto ao Poder Legislativo, quando da discussão do mesmo. O Poder Legislativo, através da Comissão de Constituição e Justiça, definiu a realização de sessões públicas para a discussão do Projeto de Lei, que segundo o relator desta Comissão: “apresentam-se como espaço para o debate e o esclarecimento de todos os cidadãos (...) e é indispensável à participação destas (as entidades da sociedade civil) no processo final de apreciação e aprovação do Plano

Diretor” (Diário da Borborema, 16/09/95).

De acordo com os níveis de participação discutidos anteriormente (capítulo 2) pode-se considerar essa intervenção da sociedade civil organizada, como sendo uma participação no sentido estrito, aquela em que o indivíduo contribui de forma direta (apresentando emendas) ou mesmo de forma indireta (pressionando para que as mesmas sejam aprovadas) para uma decisão política, e ainda, como sendo uma intervenção refletida e constante feita através das entidades, dos movimentos sociais e populares, nas definições e decisões políticas, o que potencializa a democracia participativa.

4.1.2- AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA CÂMARA MUNICIPAL PARA DISCUSSÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

É também nesse momento 1989/90 que na Câmara Municipal, o Orçamento Público passa a “despertar” o interesse dos Vereadores, especialmente do Vereador Márcio Rocha (PCB) que nesse momento destacava-se também nas discussões para elaboração da LOM.

Este Vereador começa a apresentar emendas ao Orçamento, as quais, muito embora fossem derrotadas em bloco, serviram para despertar nos demais vereadores o interesse em também apresentar emendas, o que tinha como resultado indireto a discussão do Orçamento e a percepção do mesmo como peça estratégica para a definição das políticas públicas. O depoimento do então Vereador ilustra esse fato:

“As emendas que eu apresentava ao Orçamento elas simplesmente eram rejeitadas em bloco, como eu era minoria, a argumentação era a de que não adiantava

apresentar emendas ao Orçamento. Posteriormente os vereadores sentiram que também era necessário, eles darem uma resposta às suas comunidades, apresentando emendas e aí diziam, obviamente, elas sendo aprovadas, eles colocavam a culpa no executivo pela não execução dessas propostas que ele apresentou. Essa evolução não é correta politicamente, mas eu acho que isso aí, ajudou a crescer essa idéia de que o vereador deveria participar do Orçamento”.

Essa afirmativa demonstra que a discussão do Orçamento Público é um elemento fundamental para que sejam realizadas mudanças na aplicação dos recursos públicos, e mais, essa discussão serve para que o orçamento deixe de ser considerado como uma peça indecifrável, que deve ser tratada apenas por especialistas. E, demonstra ainda que o mesmo não se reduz a uma peça técnica, mas é um processo político que faz parte de um conjunto de instrumentos que foram criados a partir da Constituição de 88.

Essa primeira discussão do Orçamento no âmbito do Poder Legislativo evoluiu em 1993 para audiências públicas convocadas pela Comissão de Finanças e Orçamento, que são acatadas pelas entidades representativas, chegando algumas sessões a ter aproximadamente 40 entidades presentes, conforme relato do então Vereador Márcio Rocha:

“Foi uma experiência boa, no sentido de que abriu a alguns setores da comunidade e chegou-se a ter reuniões com 30, 40 entidades presentes e algumas delas chegaram a entender que deveriam participar. Até entidades que tradicionalmente ficariam do lado do governo, entenderam que tinham o direito de participar, de opinar no orçamento e isso foi muito bom”.

A participação das entidades, entretanto não se limitou apenas a discussão do Projeto de Lei do Orçamento, mas algumas elaboraram emendas, as quais foram apresentadas à Comissão de Finanças e Orçamento.

“No primeiro ano a quantidade de emendas populares foi pouca, mas nós conseguimos absorver todas aquelas emendas e apresentá-las, e houve uma derrota da maioria das emendas, já que a orientação do governo era derrotá-las, e isso tornou a situação constrangedora para ele, porque na realidade ele não estava derrotando a emenda de Márcio Rocha, mas ele estava derrotando a emenda da entidade tal, apresentada na Comissão de Finanças em audiência pública e que eu apenas repassava aquela emenda como autor, porque não havia como repassar aquela emenda sem ser através de um Vereador.”⁴³

Até 1995 a discussão resumia-se ao Projeto da LOA, passando a partir desse ano a ser discutido também o Projeto da LDO. Essa discussão dos projetos das leis orçamentárias encontrava resistência no Poder Legislativo, que se via ameaçado em sua função de representar a população, já que, esta ao participar das audiências públicas e apresentar à Comissão as suas reivindicações, não iria mais procurar os vereadores para que estes apresentassem essas reivindicações, com isso estaria sendo “cortada” a relação clientelista que até então alimentava a eleição/reeleição e a manutenção no Poder dos mesmos políticos, que ali estavam, graças à continuidade dessas práticas.

Segundo Márcio Rocha,

“Em linhas gerais, as dificuldades maiores, era de você mostrar que o Poder Legislativo, ele não está ali apenas para apresentar requerimentos ou para louvar através de títulos de cidadão ou medalha de honra ao mérito, ele está ali com uma função muito clara, de legislar sobre orçamento, fiscalizar e legislar sobre aquilo que, no cômputo geral, a representação política da cidade acha que é melhor para a cidade.”

⁴³ Ver nota 42.

Percebe-se que a realização destas audiências públicas tem duas implicações diretas: 1) coloca na ordem do dia no Poder Legislativo a discussão dos projetos das leis orçamentárias, tema que se mostrava ausente nas discussões no âmbito desse Poder e que era considerado como tema específico para os técnicos especializados e 2) desperta na população, através de suas lideranças, o interesse pelo tema orçamentário, fazendo com que a mesma comece a tomar conhecimento da origem e do destino dos recursos públicos.

Essas intervenções da população, tanto no momento de elaboração da Lei Orgânica e do Plano Diretor quanto nas audiências públicas na Câmara Municipal, vão se refletir na administração pública local, que passa, a partir dessa nova conjuntura, a incorporar em alguns programas governamentais a participação da população.

Essa participação assume - em alguns momentos, como será visto a seguir - um caráter mais de tentativa de cooptação das lideranças comunitárias e de fisiologismo político para não perder espaços para novas lideranças e partidos políticos que disputam o Poder a nível municipal, do que uma efetiva abertura para a democratização do Poder Local.

4.2 - A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO

No começo da década de 80⁴⁴ houve duas tentativas de estabelecer a participação popular na definição de algumas políticas municipais⁴⁵, que foi a formação da Comissão Tarifária Municipal, com o objetivo de discutir/aprovar a tarifa de transporte coletivo, e a discussão do Orçamento Público. Essa Comissão era formada por representantes de sindicatos, de movimentos comunitários, de Clube de Mães, além de representantes dos empresários do setor.

A grande dificuldade enfrentada por essa Comissão, segundo Márcio Rocha, era a falta de capacitação, por parte dos representantes do movimento social, para acompanhar os preços dos insumos, veículos e salários, os quais formavam a planilha de custo para definição do preço da tarifa. Tal dificuldade inviabilizava uma participação qualificada, desmotivando, assim, as lideranças comunitárias a continuarem participando.

A segunda tentativa, e a mais significativa no contexto de participação nas políticas públicas foi a de discutir o Orçamento Municipal. Essa experiência ocorreu nos anos de 1984/85, na qual a população era convidada, através de suas entidades representativas, para reuniões onde o Prefeito apresentava a proposta orçamentária.

De acordo com Rocha,

“a população nem entendia direito o que estava acontecendo e nem havia o interesse do Poder Executivo de educar, difundir a cultura do que seria um Orçamento Público e de como a população poderia entender e participar (...) dava-se uma

⁴⁴ Governo Ronaldo Cunha Lima (1982-86) - PMDB. Vale salientar que ainda não havia sido promulgada a Constituição Cidadã, o que ocorre em 1988.

⁴⁵ Embora não existam registros oficiais de tais experiências, essas informações foram dadas em uma entrevista concedida a autora, em 05/10/1999, pelo ex-vereador Márcio Rocha.

aparência de que a população tinha discutido o orçamento, mas na realidade isso não ocorria.”

Tal relato demonstra que não havia uma vontade política deliberada de implementar um modelo de gestão que se pautasse pela participação, já que essas tentativas foram abortadas rapidamente, sem que repercutissem no movimento social, de forma a incentivá-lo a ocupar esses espaços.

Ao contrário, o que ocorreu nesse período foi, segundo Rocha, a cooptação de algumas lideranças do movimento comunitário:

“o movimento comunitário, através da UCES⁴⁶, das SABs⁴⁷, tinham sido cooptados através de empregos e de forma de cooptação as mais diversas, para fazer parte de sua base de sustentação política” e ainda “várias lideranças comunitárias que pregavam uma renovação do movimento, numa perspectiva democrática de participação, mas que ao longo dos anos foram sendo absorvidos pela estrutura de poder e passaram a ser corrente de transmissão da vontade do poder e não da população que representavam”.

Diante do exposto, pode-se afirmar que essa participação apresentou-se como um instrumento de legitimação ideológica e de cooptação do Estado, representando os interesses de setores dominantes da sociedade, e a mesma não contribuiu para aprofundar os mecanismos que estreitam a relação entre Estado e Sociedade, tornando-a mais democrática.

⁴⁶ União Campinense de Equipes Sociais é a entidade que reúne as associações de moradores da cidade de Campina Grande.

⁴⁷ Sociedade de Amigos de Bairro

4.2.1 – O PROGRAMA PREFEITURA NA COMUNIDADE – PPC

O primeiro programa institucional lançado em Campina Grande pelo Poder Executivo, tendo como base a participação da população na definição da aplicação dos recursos públicos, foi o Programa Prefeitura na Comunidade (PPC)⁴⁸ no período de 1993/94.⁴⁹

Esse Programa se propunha a articular o Poder Executivo e a população realizando um trabalho conjunto, no qual “... a população é chamada a buscar, junto com o governo, as soluções de curto, médio e longo prazos para os bairros e distritos do Município” (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE, 1994:03), como também criar e consolidar canais institucionais através dos quais a população pudesse participar do processo de decisão.

O PPC tinha como princípios: 1) a transparência das decisões e das ações dos órgãos governamentais e 2) a participação popular no cotidiano da administração. O objetivo geral deste Programa era o de criar novos canais institucionais que possibilitassem a sociedade participar ativamente da decisão governamental, através do encaminhamento de propostas, da tomada de decisões e do acompanhamento das ações do Poder Público e ao governo municipal elaborar um Programa mínimo de ação por Unidade de Vizinhança⁵⁰, para atendimento das prioridades estabelecidas

⁴⁸ Esse Programa inspirava-se no Programa Prefeitura nos Bairros implantado na cidade do Recife no período de 1986/89 na primeira administração de Jarbas Vasconcelos, que se apresentava como um canal de participação direta da população, no planejamento, gestão e controle da administração pública. Esse Programa na cidade do Recife foi interrompido no período de 1989/91, quando assume o governo o bloco político de caráter conservador e retornou no período de 1993/96 na segunda gestão de Jarbas Vasconcelos.

⁴⁹ Governo Félix Araújo 1993-1996 (PMDB)

⁵⁰ O Município de Campina Grande foi dividido em Unidades de Vizinhança, cujo critério era a existência de problemas semelhantes e possibilidade de solução em comum. Uma Unidade de Vizinhança pode ser formada por um bairro apenas ou por um conjunto de bairros.

pela comunidade, "... implantando assim, uma nova forma de planejamento" (ibid:16).

Os objetivos específicos eram os seguintes: 1) estabelecer o diálogo com a comunidade; 2) promover a ação integrada entre os diversos órgãos da administração municipal; 3) promover ações na comunidade, a partir de prioridades definidas por ela mesma e 4) consolidar a prática democrática de articulação direta entre o governo e a comunidade.

O PPC tinha quatro etapas: 1º) realização de pesquisa de campo, para elaboração de um perfil sócio-econômico da Unidade de Vizinhança apresentando os seus principais problemas. O resultado desta pesquisa era encaminhado a todas as Secretarias Municipais para conhecimento das demandas e levantamento dos custos das obras solicitadas; 2º) reunião preparatória da Coordenação do Programa com os líderes comunitários onde o Programa seria implantado; 3º) instalação do Programa que acontecia durante um dia inteiro, com a presença de representantes do Poder Executivo (Prefeito, Secretários Municipais e técnicos), do Poder Legislativo e da população. Os presentes eram agrupados por temas, onde discutiam as demandas recolhidas durante a pesquisa e definiam as obras e serviços que seriam executados. Os temas eram: Infra-estrutura, Educação e Saúde, Ação Social e Grupo dos Convidados⁵¹.

⁵¹ Esse grupo de Convidados era formado por diversos órgãos/instituições prestadoras de serviços a comunidade, como TELPA, CAGEPA, ECT, DETRAN e as Polícias Militar e Civil, sendo que a Prefeitura era apenas intermediadora do contato entre esses órgãos e a comunidade, ficando as definições quanto ao atendimento das demandas sob responsabilidade exclusiva dos mesmos.

Esse Programa foi instalado em apenas 08 (oito) Unidades de Vizinhança,⁵² e embora tivesse sido elaborado para ser executado durante toda a administração (1993-1996) teve apenas dois anos de duração.

As razões para o seu fracasso são apresentadas por Torres (1999)⁵³ como sendo em primeiro lugar de ordem política, pelo fato do Programa não ter sido gerado no seio da coalizão de partidos que davam sustentação ao governo naquele momento, mas ter sido fruto de estudos realizados pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN) que era a responsável pela execução do mesmo. Isso porque o Programa passou a ter repercussão no Município⁵⁴ causando insatisfação nos demais membros da equipe de governo, por considerarem que tal Secretaria estava adquirindo status de super Secretaria.

Outra razão apontada como um dos fatores responsáveis pelo fracasso do PPC foi o fato do Município não possuir uma tradição política de participação popular, já que “... não consta ter havido na história desta cidade um governo municipal vinculado às organizações populares de base, que influenciasse as decisões do poder político local” (TORRES, 1999: 55). Segundo Torres, isso se expressa tanto na não existência de organização partidária ou liderança política expressiva, “... que tenha empunhado a bandeira da gestão participativa”.

⁵² As Unidades de Vizinhança foram as seguintes: Louzeiro e Jardim Continental (agosto/93), Cuités e Jeremias (dez/93), Santa Cruz (fev/94), José Pinheiro (março/94), Conjunto dos Radialista (maio/94), Conjunto dos Professores (maio/94) e Tambor (maio/94), Severino Cabral (nov/94).

⁵³ Para aprofundamento sobre o tema ver: TORRES, Nilvânia Fernandes. Democracia e “Gestão Participativa”. Um estudo de caso sobre o Programa Prefeitura na Comunidade no Município de Campina Grande-Pb. Monografia de conclusão de curso em Ciências Sociais. DSA. Campus II. UFPB. Campina Grande. Pb. 1999

⁵⁴ Várias Sociedade de Amigos de Bairro (SABs) enviaram a SEPLAN solicitação para instalação do PPC em seus respectivos bairros: Bodocongó II e III, Conjunto Ana Amélia, Bairro do Itararé, Santa Rosa, e mesmo alguns vereadores enviaram requerimentos com tal solicitação para os seguintes bairros: Jardim Borborema, Quarenta e o Distrito de Galante

Em segundo lugar destaca-se a falta de entendimento, por parte do Poder Legislativo e mesmo de parlamentares da bancada de sustentação do governo, da importância de tal Programa, percebendo-o "... como sendo um Programa exclusivo do Poder Executivo Municipal" (ibid: 56). Por isso, segundo a autora :

"Faltou uma base de alianças políticas que pudesse articular novos espaços de hegemonia e assim desse suporte para introdução de mecanismos inovadores que propusesse políticas diferenciadas e criasse uma imagem pública com força suficiente para garantir o apoio às mudanças pretendidas por uma administração que desejava ser propositiva" (ibid: 56).

Uma segunda ordem de problemas seria quanto aos aspectos filosóficos e metodológicos do Programa, especialmente no que se refere a sua execução. Apesar da realização da pesquisa, primeira fase do PPC,⁵⁵ os seus resultados, via de regra, não eram levados em consideração no momento de instalação do Programa, pois eram atendidas demandas que não constavam naquelas levantadas pela pesquisa, o que alterava os custos calculados previamente e desconsiderava todo o trabalho realizado anteriormente pela equipe técnica. A falta de integração entre a Coordenação do PPC e as demais Secretarias Municipais é também apontado por Torres como um dos fatores que prejudicaram a execução e a continuidade do mesmo, visto que, em determinadas Plenárias alguns Secretários não se fizeram presentes.

No que se refere aos aspectos filosóficos, a autora destaca que, a população embora fosse chamada a participar no momento da execução do Programa, não foi

⁵⁵ Um dos objetivos desta pesquisa era exatamente o levantamento de demandas, as quais eram quantificadas e serviam como base de cálculo dos recursos necessários para a execução de tais demandas. O fato, deste cálculo prévio não ser levado em consideração no momento da escolha das obras/serviços a serem executados, colocava em risco a execução das obras, numa conjuntura,

chamada a participar no momento da elaboração do mesmo, e por isso, não conhecia e nem conseguia perceber os objetivos e a natureza política do PPC. Além disso, a população ainda desconhece, segundo Torres, "... os processos técnico-burocráticos que consubstanciam o formalismo político-administrativo do governo municipal" (ibid:59), esse desconhecimento se traduz especialmente na dificuldade de entender o Orçamento Municipal que, de acordo com a autora, "... são peças (...) ininteligíveis para a maioria esmagadora dos cidadãos, por conseguinte, dificultam suas escolhas quando são convidados a participar" (ibid: 59).

Um dos pontos que se considera problemático desse Programa e que também deve ter contribuído para o fracasso do mesmo, é a não discussão da origem e da quantidade de recursos disponíveis para a execução das obras, ou seja, do orçamento municipal. Esse fato, faz com que a população continue considerando que a execução das obras não está diretamente associada a arrecadação dos Tributos,⁵⁶ pagos por ela mesma, o que contribui para a manutenção das relações paternalista e de compadrio entre a população e os administradores públicos.

Um outro aspecto a ser considerado, ainda no que se refere ao orçamento municipal, é o fato do mesmo ser elaborado sempre no ano anterior ao exercício que irá ser executado,⁵⁷ representando o planejamento municipal para esse período. O PPC em sua metodologia desconsidera completamente tal princípio, já que as

segundo Torres, de pouca autonomia financeira do Município e de sua impossibilidade de legislar sobre matéria fiscal.

⁵⁶ O Código Tributário Brasileiro considera como Tributos: Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria. Dentre essas figuras tributárias, os impostos contribuem com cerca de 90% do total dos recursos arrecadados.

⁵⁷ A Lei Orçamentária Anual deve ser elaborada no segundo semestre de cada ano para entrar em vigor a partir de 1º de janeiro do ano subsequente. A Constituição Federal instituiu como prazo para envio do Projeto de Lei da mesma para o Poder Legislativo 15 de setembro, sendo que esse prazo, no caso dos Municípios, pode ser modificado pela Lei Orgânica Municipal ou pelo Regimento Interno da Câmara Municipal. No caso do Município de Campina Grande, o prazo limite para envio do projeto da LOA ao Poder Legislativo é 30 de setembro.

Plenárias definiam obras/serviços, as quais eram iniciadas, em no máximo, um mês e os recursos para a sua execução eram “retirados” do Orçamento,⁵⁸ desconsiderando completamente o planejamento feito anteriormente, e as inovações implementadas pela Constituição de 1988, que instituiu o planejamento orçamentário (PPA, LDO, LOA), como já foi apresentado no capítulo 3. Além do fato de que, tal Programa apresentava como um dos seus objetivos implantar uma nova forma de planejamento, mas o que ocorre na realidade, é o desrespeito a todo planejamento acontecido anteriormente, quando da elaboração da Lei Orçamentária.

Por outro lado, esse fato retrata a falta de valorização que a administração pública dispensa ao Orçamento enquanto instrumento de planejamento, peça chave da ação política de qualquer nível de governo, o que pode ser atribuído a falta de entendimento da mesma como um instrumento de planejamento, ou tal “desvalorização” é intencional, como forma de manter o Orçamento como “caixa preta” potencializando na população, a dificuldade de compreensão, com o objetivo de mantê-la distante do mesmo, o que torna mais fácil os desvios e desmandos com os recursos públicos, fato quase corriqueiro nas administrações públicas nos três níveis de governo.

Um outro aspecto que compromete o caráter inovador dessa forma de participação, é a não definição de critérios objetivos que orientassem tanto a Prefeitura no momento de escolha da Unidade de Vizinhança (UV) onde o PPC seria instalado, como a população no momento de escolha das obras.

⁵⁸ Embora não se discutisse a Lei Orçamentária nas plenárias do PPC, os jornais referiam-se sempre em suas matérias, que as obras seriam executadas dependendo dos recursos disponíveis, tanto a nível municipal como de recursos conseguidos através de financiamentos: “atender as prioridades estabelecidas pela comunidade, a curto, médio e longo prazos, de acordo com os recursos existentes e/ou as possibilidades de financiamentos” (grifo nosso) (Diário da Borborema, 09/07/1993). Ver também: Diário da Borborema 10/07/1993, 09/08/1993, 01/03/1994, 24/03/1994, 29/03/94,

Tal fato pode conduzir a uma escolha, que não esteja baseada na carência de serviços básicos (infra-estrutura, saúde, educação) da UV onde o Programa seria instalado, mas nas relações clientelísticas existentes entre a coalizão de forças que se encontra no Poder e as lideranças comunitárias, reforçando assim, as relações baseadas no clientelismo, paternalismo e compadrio político ao invés de contribuir para a sua extinção.

No que se refere à definição das obras/serviços, a falta de critérios objetivos pode induzir a escolhas que levem em consideração apenas as necessidades particulares de alguma rua ou de parte de um bairro, sem levar em consideração as carências da UV como um todo.

Essa forma de participação, na qual a população é convocada apenas para escolher obras/serviços para a sua comunidade, não contribui para a formação de uma cultura cidadã, nem tão pouco para o aprofundamento da democracia, pois a mesma possui um caráter imediatista, onde os resultados não têm para a população um significado de conquista, mas aparecem como uma “doação” do representante do Poder Executivo.

Uma outra consequência desta forma de participação é que a mesma tem um caráter involutivo, na medida em que, como ressaltado no capítulo 2, tem uma curta duração, frustrando as expectativas dos envolvidos e provocando apatia quanto ao engajamento em outros processos participativos,⁵⁹ e portanto, levando a população a

02/08/1994. Jornal da Paraíba: 10/07/1993, 28/08/1993, 01/03/1994, 15/03/1994, 27/03/1994. Jornal a União: 13/02/1993, 29/03/1994, 31/03/1994, 15/05/1994. Correio da Paraíba: 28/10/1994.

⁵⁹ Essa consequência será melhor percebida quando da análise do OP, onde será visto como o encerramento precoce deste Programa repercutiu de forma negativa, tanto nas lideranças comunitárias como na população em geral.

não acreditar em novos mecanismos de democratização da gestão pública, fazendo com que a mesma permaneça à espera de um “salvador da pátria” que resolva os seus problemas, sem buscar o cumprimento das Leis e a correta aplicação dos recursos públicos.

Em relação a experiência de participação ocorrida no início dos anos 80, esta experiência apresenta um arcabouço teórico metodológico definido, demonstrando interesse, pelo menos formalmente, de implementar uma política pública tendo como princípio a participação popular. Após a desativação do PPC, não houve durante o restante da administração (1995/1996) mais nenhuma tentativa, por parte do Poder Executivo, de implementar algum outro mecanismo de participação popular na gestão pública, muito embora, as Audiências Públicas para discussão das Leis Orçamentárias anuais continuassem acontecendo na Câmara Municipal.

4.2.2 – O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – OP

A administração seguinte (1997-2000)⁶⁰ retoma a idéia de participação popular na gestão pública, só que com outro caráter, que é a participação na elaboração e execução das Leis Orçamentárias Anuais, isto é, o Orçamento Participativo (OP).

⁶⁰ Desde a primeira eleição para prefeito em 1982 até a última eleição municipal, ocorrida em 1996, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) venceu todas as eleições no Município de Campina Grande, e é exatamente nesse período em que são registradas as experiências de participação popular na administração pública local. O governo eleito em 1996, com mandato até 2000, foi Cássio Cunha Lima (PMDB).

Essa prática tornou-se expressiva no País a partir dos anos 80⁶¹, muito embora, como visto no capítulo 2, a participação na gestão pública no País remonta aos anos 70. Segundo Pires (1999), o OP significa a adoção de práticas diferenciadas de gestão orçamentária nos municípios, a qual traz como caráter inovador, a abertura de canais e mecanismos de participação popular no processo de destinação dos recursos públicos.

O OP foi instituído em Campina Grande em 1997 através de Decreto (Decreto Lei 2.621 de 09/06/97), o qual ressalta que um dos princípios da atual administração é a gestão participativa, democrática e compartilhada e enfatiza que "... a participação da comunidade na elaboração e controle das matérias orçamentárias é de fundamental importância para o êxito dos programas desenvolvidos junto à comunidade". (GABINETE DO PREFEITO. 1997)

A coordenação desse processo é feita pela Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente (SEPLAM), a qual se responsabilizou, no primeiro ano, pela divisão geopolítica do Município em Regiões Orçamentárias (RO), pela elaboração do calendário das reuniões regionais, bem como pela definição das temáticas a serem discutidas durante o processo, que ocorreu durante os meses de agosto e setembro, momento de elaboração do projeto de Lei Orçamentária/98⁶².

Embora no primeiro ano a discussão tenha se realizado apenas na elaboração do projeto da LOA, a participação da população deve ocorrer, segundo o Decreto,

⁶¹ Segundo Pires (1999), atualmente mais de 70 municípios brasileiros adotam o OP, independente de filiação partidária ou do tamanho dos mesmos, exemplo de tal fato, segundo o autor, foi matéria publicada pelo Jornal A Folha de São Paulo em março de 1999, cuja manchete destaca "Até PFL adere ao Orçamento Participativo" (PIRES, 1999:53). No entanto, até o momento, a experiência de maior expressão no País é a do Município de Porto Alegre (RS) que há mais de 10 anos implementou o OP e em 1996 foi eleita como uma das quarenta melhores práticas do mundo na II Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (HABITAT II) ocorrida em Istambul (Turquia).

⁶² A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não foi discutida nesse primeiro ano, já que a mesma deve ser enviada à Câmara Municipal até 30 de abril e o OP só foi decretado no mês de junho.

durante todo o ciclo orçamentário, ou seja, no momento de elaboração, acompanhamento e fiscalização das Leis Orçamentárias (PPA⁶³, LDO e LOA), através das instâncias que foram criadas a partir da implantação do OP, que são:

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

Para que as discussões do orçamento pudessem acontecer, o Município foi dividido inicialmente em 07 Regiões Orçamentárias,⁶⁴ que são os espaços geopolíticos onde ocorrem as discussões. No entanto, no primeiro ano (1997), as discussões só ocorreram em 06 Regiões, já que na sétima região formada pelo Centro da cidade, a discussão ficou para ser realizada no Fórum Vergnioud Wanderley juntamente com a temática de revitalização do centro da cidade, e como esta discussão não aconteceu a RVII não participou das discussões do OP nesse momento.

Um aspecto considerado problemático quanto a essa divisão regional, foi o fato de nesse primeiro ano, as discussões terem acontecido apenas na Zona Urbana, muito embora, em tese, a Zona Rural⁶⁵ estivesse inserida nas discussões junto com as Regiões Urbanas, inseridas naquelas Regiões Orçamentárias urbanas mais próximas de suas sedes, isto é, dos distritos e povoados rurais. Esse fato tem duas implicações diretas: 1) as reuniões para discussão do OP eram realizadas sempre a noite, o que inviabilizava a presença da população rural, devido a dificuldade de

⁶³ O PPA, pela sua característica de ser quadri-anual, deve ser elaborado no início de cada administração nos três níveis de governo. No processo do OP no Município de Campina Grande, esta Lei ainda não foi discutida, já que em 1997 – primeiro ano da atual gestão - só foi discutido o projeto da LOA/98.

⁶⁴ Ver em anexo mapa com as Regiões Orçamentárias.

⁶⁵ Campina Grande possui atualmente 3 distritos rurais: São José da Mata, Catolé de Boa Vista e Galante e 2 áreas semi-urbanas: Marinho e Santa Terezinha

locomoção e 2) um programa que pretende democratizar as ações governamentais, especialmente quando se refere a aplicação dos recursos públicos, não pode deixar parte da população alheia a essa discussão, na medida em que a população rural é tão contribuinte quanto a urbana.

A discussão do OP iniciou-se em cada RO com a realização das Conferências Regionais que eram Explicativas e Temáticas. As Conferências Explicativas tinham como objetivo apresentar à população a metodologia do processo e os principais itens componentes da despesa pública municipal bem como as principais fontes da receita. Em seguida eram realizadas as Conferências Temáticas sobre: 1) Educação, Cultura e Lazer; 2) Saúde e Assistência Social; 3) Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Econômico, nos quais deveriam estar presentes os Secretários Municipais de cada pasta correspondente ao tema proposto.

No entanto, essa metodologia não funcionou a contento, na medida em que a maioria dos Secretários Municipal não se fez presentes às reuniões, enviando técnicos para substituí-los, os quais embora tivessem domínio das questões técnicas levantadas, não podiam aprofundar o debate no âmbito mais político, o que causava insatisfação na população e deixava transparecer que esse Programa não era do Poder Executivo como um todo, mas da Secretaria de Planejamento, já que o mesmo não estava sendo valorizado e respeitado pelas demais Secretarias Municipais.

Nas Conferências Regionais várias lideranças comunitárias faziam referência à desativação do PPC e demonstravam preocupação quanto ao processo do OP, temendo que o mesmo fosse desativado de forma precoce, causando frustração na população, como havia acontecido com o Programa anterior e fazendo com que esta

não queira mais participar de programas que tenham como característica a democratização do Poder Local.

Essas discussões temáticas tinham como objetivo, fazer um levantamento das demandas da população em cada área temática, as quais eram sistematizadas pela SEPLAM e apresentadas na Conferência Municipal para que todos os delegados, tomassem conhecimento das demandas apresentadas nas discussões a nível municipal. Esses delegados⁶⁶ eram eleitos na última Conferência Regional Temática de cada RO e eram escolhidos pelos presentes a esta reunião na proporção de 1 para cada 5 presentes, os quais iriam compor a Conferência Municipal.

A metodologia das Conferências Temáticas apresentou problemas, à medida que as demandas foram apresentadas sem nenhum critério prévio, fazendo com que a população apresentasse um grande número de reivindicações, o que tinha duas implicações: 1) a receita prevista para o exercício era insuficiente para atender a todas as demandas apresentadas e esse fato não ficou claro para a população, especialmente para os delegados e 2) causou expectativa na população, que ao não ser atendida, desestimulou a participação, o que vai se refletir nas discussões do ano seguinte.

Esse segundo fator surge como consequência da experiência anterior, o PPC, pelo fato do mesmo ter executado imediatamente algumas demandas, o que fez com que a perspectiva em relação ao OP se frustrasse logo no primeiro ano.

No que se refere à eleição de delegados, o critério utilizado permitiu que vários representantes fossem eleitos sem saber qual a sua função, e por não terem esse entendimento acabaram abandonando o processo. Além disso, alguns vereadores

⁶⁶ Em 1997, foram eleitos 164 delegados, sendo 12 na RI, 62 na RII, 21 na RIII, 26 na RIV, 18 na RV e 25 na RVI.

colocaram a disposição da população na Região Orçamentária II, na Conferência reservada para eleição dos delegados, transporte gratuito, com o objetivo de elevar o número de participantes nesta Conferência e assim eleger um maior número de delegados, “de sua estrita confiança” como forma de também “ocupar” esse espaço e se fazer presente, através de pessoas de sua confiança, no momento da disputa pela realização das obras, como forma de manter o clientelismo que tem sido responsável pela manutenção destes vereadores no Poder.

Tal fato, fez com que a referida Conferência contasse com a presença de 310 pessoas,⁶⁷ o que resultou na eleição de 62 delegados, dentre os quais, vários não compareceram nem mesmo à Conferência Municipal, momento seguinte do processo.

Esse procedimento demonstra que mesmo em processos que tenham como objetivo a democratização do Poder Local, e que deveriam resultar na superação dos mecanismos da cultura política tradicional, estes ainda são utilizados, como forma de manter os mesmos vícios e desmandos e de garantir as práticas fisiologistas, especialmente por parte de alguns representantes do Poder Legislativo, como uma estratégia para manter-se no Poder.

O momento máximo do processo do OP ocorre na Conferência Municipal, que é a instância de deliberação. Nela são escolhidas as prioridades que irão ser incluídas nos projetos da LDO e da LOA, e são eleitos os conselheiros que formam o Conselho Municipal do Orçamento Participativo,⁶⁸ cuja função é a de acompanhar

⁶⁷ Duas observações devem ser feitas com referência a este fato: 1) em média compareciam as Conferências Regionais Temáticas cerca de 30 pessoas e, 2) essa “interferência” fez com que esta Região elegeu um maior número de delegados em relação as demais Regiões, o que implica numa deturpação do processo, dando a aparência de que esta Região teve uma participação maior do que as demais, o que não é verdade.

⁶⁸ O Conselho é composto por 24 membros titulares com igual número de suplentes que são 18 representantes das Regiões Orçamentárias (03 por RO) eleitos de forma direta pela população e 06

a execução orçamentária anual, fiscalizar o cumprimento do Plano de Governo, analisar a execução orçamentária do exercício anterior através dos balancetes mensais e consolidar as propostas do PPA, da LDO e da LOA.

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

Além das dificuldades apontadas anteriormente, um dos principais problemas enfrentados pelo processo do OP no primeiro ano, e que vai se repetir nos anos seguintes é a falta de um diagnóstico atualizado do Município, já que a própria Prefeitura carece de dados importantes como número e localização de ruas calçadas,⁶⁹ população por bairro, disponibilidade de serviços e a infra-estrutura em cada um, o que por se só já indica a dificuldade de planejamento a nível municipal, e, por outro lado, impede a elaboração de uma grade de carência para orientar a definição de prioridades pelos delegados na Conferência Municipal.

A existência dessa grade de carência, que oriente a definição de prioridades é uma exigência desse tipo de processo, e existe na maioria das experiências de Orçamento Participativo em curso no País. A sua existência é fundamental, na medida em que os recursos existentes não são suficientes para atender todas as

conselheiros indicados, sendo 03 pelo Poder Executivo (representantes da Secretaria de Planejamento, da Secretaria da Fazenda e da Secretaria de Administração) e 03 representantes do Poder Legislativo.

⁶⁹ O que permitiu que fosse incluída no Projeto de Lei da LOA/98 a pavimentação de uma rua que já era pavimentada.

demandas e são necessários critérios objetivos, para que não sejam utilizados artifícios que beneficiem bairros ou Regiões que tenham algum tipo de relação mais próxima da coalizão de forças que se encontra no Poder. O que poderia levar a uma nova forma de clientelismo, um clientelismo moderno, que se apresenta com uma roupagem de descentralização do poder, mas que reproduz os vícios e desmandos do clientelismo tradicional.

Um outro aspecto que merece destaque neste processo é a ausência do Poder Legislativo nos espaços de discussão, com exceção da vereadora Cozete Barbosa (PT) de oposição que, por ser membro da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal, faz parte do Conselho e tem ocupado esse espaço, ao contrário dos outros dois membros da citada Comissão que se mantiveram ausentes deste processo durante todo o período em que fizeram parte da Comissão.

Este Poder apresenta-se como símbolo da democracia representativa e por isso é o mais resistente e se sente ameaçado no seu papel de representar, por isso procura dar mais visibilidade às suas práticas clientelísticas e tenta descaracterizar o processo das mais variadas formas. O depoimento da vereadora Cozete Barbosa (PT), transcrito abaixo é ilustrativo:

“... os vereadores na sua grande maioria dizem o seguinte sobre o Orçamento Participativo: “isso é uma bobagem”. Primeira questão: o(a) Vereador (a), ele (a) se vê assim: qual vai ser o meu papel agora? Se a sociedade vai decidir, eu vou fazer o que aqui? Então é uma coisa ameaçadora, especialmente numa cidade, num País onde as relações são profundamente clientelistas e fisiologistas. É como se a própria eleição dele (a) estivesse em xeque. Então, se eu não vou atender o calçamento da rua tal, e o calçamento da rua tal vai ser obra consequência da própria sociedade, como é que eles vão votar em mim, se não me dever esse favor”?

Um exemplo da tentativa de descaracterizar o processo, é o número de emendas apresentadas e aprovadas para a Lei Orçamentária/98 num total de 213 emendas,⁷⁰ o que indica que o interesse dos Vereadores não é complementar, mas sim descaracterizar o que foi discutido e planejado em conjunto com a população.

Tal atitude tem um caráter evidente de afronta ao processo participativo, quando se tem conhecimento da limitação da receita municipal e dos percentuais constitucionais e legais que comprometem parte significativa da receita pública, como é o caso da Lei Camata⁷¹ que disciplina o gasto com pessoal em até 60% em todos os níveis de governo, e o da dívida pública, que chega a comprometer até 30% da receita pública, como é o caso de Campina Grande.

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

No início da discussão do OP em 98 já havia uma cobrança muito grande por parte da população pela execução das obras/serviços, fato relacionado ao imediatismo do Programa anterior, o PPC, no qual as obras eram iniciadas quase que imediatamente a instalação do Programa e o fato das discussões terem ocorrido nos meses de agosto/setembro do ano anterior e ainda não ter sido executada nenhuma obra (março/abril), causava insatisfações na população, fazendo com que esta, aos poucos, fosse esvaziando as discussões.

⁷⁰ Informação prestada pela SEPLAG em 07/12/99. Até o início de 1999, a Secretaria de Planejamento funcionava juntamente com o departamento de Meio Ambiente e por isso denominava-se Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente. Com a reforma administrativa empreendida pelo Prefeito Municipal no começo de 1999, a Secretaria passou a denominar-se Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

⁷¹ Lei Complementar nº 82 de 27/03/95, da Deputada Federal Rita Camata.

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

Em 1998 o processo do OP teve início com a discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)/99, cujo calendário elaborado pela SEPLAM apresentava apenas uma Conferência Temática por Região, na qual seria discutido todo o Projeto de Lei. Esse calendário, apesar de ter sido aprovado pelo Conselho, quando levado a efeito nas Regiões I e II, evoluiu para um calendário de discussões temáticas, o que foi fato nas demais Regiões Orçamentárias.

Esse fato demonstra o avanço no nível de organização e pressão que a população estava adquirindo, mesmo sendo o começo do processo, como também evidencia o entendimento diferenciado que tinha o Poder Executivo e as lideranças comunitárias quanto ao significado da LDO.

Isso porque para o Poder Executivo a LDO significava apenas orientações gerais para elaboração da LOA e que por conta disso, uma reunião apenas por RO seria suficiente, ao passo que para as lideranças comunitárias envolvidas no processo, a LDO era o momento estratégico para a definição de prioridades e metas, que orientariam a elaboração da LOA, a qual teria como objetivo a definição de recursos para a concretização das metas definidas anteriormente, e que por isso, as Conferências Regionais deveriam ser temáticas.

Vale salientar, que o entendimento defendido pelas lideranças comunitárias, é o expresso pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica Municipal de Campina Grande e que, portanto, esse entendimento está legalmente correto.

Embora as discussões tenham sido temáticas, no momento de incluir as sugestões/demandas da população no projeto de Lei, estas não foram incluídas na forma de metas, mas na forma de orientações gerais, o que significou a preponderância da decisão administrativa sobre a decisão coletiva e um retrocesso no processo participativo.

Entretanto, uma demanda apresentada pela RII que modificava o artigo 6º inciso VII do Projeto da LDO, alterando o percentual destinado para área de Saúde de 10% para 15%, apesar de ter sido aprovado na Conferência Municipal, segundo a SEPLAM, não poderia permanecer no Projeto de Lei, porque inviabilizaria a execução orçamentária, muito embora, em cumprimento ao prazo regimental, o Projeto de Lei já tivesse sido enviado à Câmara Municipal,

Tal fato fez com que fosse convocada uma Conferência Municipal Extraordinária para discutir uma nova redação para esse artigo. Essa Conferência deliberou pela inclusão do mesmo, que seria apresentado na forma de emenda por um Vereador da bancada de sustentação do Governo, já que o Projeto de Lei já havia sido enviado ao Poder Legislativo. O artigo ficou então com a seguinte redação: “O Município destinará o equivalente a 15% das Receitas Correntes para a área de Saúde, priorizando o atendimento básico”.(Lei 3.596 de 22/06/1998).

A modificação implementada pela SEPLAM altera substancialmente o conteúdo e a aplicabilidade dos recursos, já que o termo equivalente permitiu que para o cálculo do percentual para a área de Saúde, fossem incluídos também, os

recursos destinados para saneamento básico, o que teve como resultado a destinação de um valor inferior aos 15% previsto na LDO, quando da elaboração da LOA/99, sendo destinado para Saúde, apenas, um percentual de 6.5%,⁷² muito embora, quando somado ao percentual alocado para saneamento, o mesmo seja equivalente aos 15% determinados pela Lei.

Essa discussão travada entre o Poder Executivo e os delegados do OP, demonstrou por um lado, a fragilidade da proposta de democratização do Poder Local, já que quando uma proposta vinda da população contraria interesses, tal Poder se articula para derrotá-la e quando não consegue fazê-lo na discussão democrática, utiliza-se da prerrogativa de ser o responsável legal pela elaboração dos Projetos de Leis Orçamentárias (cap. I seção II, art.70, inciso X. Lei Orgânica Municipal), ou seja, quem detém a última palavra, para derrotar tais iniciativas.

Mas por outro lado, demonstrou o potencial que as lideranças comunitárias possuem, de irem para o enfrentamento com o Poder Local, e apesar dos recuos do processo, ocuparem os espaços públicos de forma qualificada.

No que se refere ao Poder Legislativo, semelhante ao comportamento apresentado no processo de discussão da LOA/98, permaneceu ausente das Conferências e no momento de discussão/aprovação da LDO/99, apresentou 43 emendas.

A segunda fase do ciclo orçamentário, momento de discussão da LOA/99, teve início com as Conferências Regionais Explicativas em cada RO, onde foi apresentada a situação das obras/serviços incluídas na LOA/98⁷³ e em seguida foram realizadas as Conferências Temáticas sobre: 1) Educação e Assistência Social, 2)

⁷² Lei nº 3.634 de 04 de janeiro de 1999

⁷³ Ver quadro em anexo.

Saúde e Saneamento, 3) Urbanismo e Geração de Emprego e Renda e 4) Reforma Tributária e Política Fiscal.

As Conferências Temáticas já incluíram nessa fase novos temas, os quais foram sugeridos pelo Conselho, como forma de aproximar mais o debate das necessidades coletivas de cada Região. Porém uma dificuldade enfrentada nesse momento foi a ausência sistemática de representantes da Secretaria da Fazenda, responsável pela discussão do tema Reforma Tributária, o qual acabou não sendo discutido. Tal fato demonstra a falta de vontade política de implementar, junto à população, uma discussão mais aprofundada sobre a arrecadação de Tributos e a necessidade X obrigatoriedade desta pagar os seus impostos, para que os mesmos se revertam em benefício dela própria.

Um dos exemplos que pode ilustrar esse fato é o caso do Município de Porto Alegre (RS) que a partir das discussões do OP, realizou uma reforma tributária (1989) introduzindo a progressividade do IPTU, o que acarretou um crescimento de 132% da arrecadação em relação ao ano anterior, possibilitando assim o saneamento financeiro e consequentemente aumentado a capacidade para investimento.⁷⁴

Esse fato põe em dúvida a justificativa de que as demandas do OP não são atendidas por falta de recursos, já que se existisse vontade política de implementar mecanismos que aumentassem a arrecadação, ter-se-ia a possibilidade do saneamento financeiro e o aumento da capacidade de investimento, e esses mecanismos são aplicáveis a qualquer Município, independente de seu tamanho.

⁷⁴ Para aprofundamento ver: JACOBI, Pedro e TEIXEIRA, Marco A. Carvalho: Orçamento Participativo, Co-responsabilidade na Gestão das Cidades. IN: São Paulo em Perspectiva. 10 (3) 1996. p. 119 à 128

No que se refere à eleição de delegados, esta ocorreu na última Conferência de cada Região, e além do critério anterior da eleição de 1 para cada 5 presentes foi definido também que seria necessária a presença em pelo menos 50% das reuniões temáticas para ser postulante a uma vaga de delegado, como forma de evitar que fossem eleitas pessoas que não tivessem o mínimo de conhecimento sobre o processo, e também a “interferência” de alguns vereadores, nesse momento do processo, o que foi fato na eleição anterior. Foram eleitos 46 delegados, o que evidencia a pouca participação ocorrida nessa fase de discussão do OP.

Após o envio do Projeto de Lei a Câmara, parte significativa do Conselho passou a acompanhar as audiências públicas de discussão da mesma, como uma estratégia para pressionar os Vereadores para que respeitassem as deliberações do OP. Mesmo assim, foram apresentadas/aprovadas 269 emendas ao Projeto de Lei, o que descaracterizou por completo o processo anterior de discussão.

Um outro aspecto importante a ser destacado quanto à apresentação de emendas, é que a Constituição de 1988 (art. 166 § 3º) restabeleceu o direito do Poder Legislativo emendar as Leis Orçamentárias, conforme visto no capítulo 3. Porém essas emendas não podem gerar despesas novas, só podendo ser aprovadas, caso indiquem os recursos necessários, os quais são provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotação para pessoal e serviços da dívida.

No entanto, a apresentação de emendas na Câmara Municipal de Campina Grande, não leva em consideração tal princípio, o que pode caracterizar uma prática fisiologista e de promoção pessoal (leia-se eleitoral) dos vereadores. Tal apresentação é feita de duas “formas”: 1) emendas que demandam obras/serviços, as quais não explicitam de onde serão realocados os recursos, o que significa, de acordo

com a Constituição, letra morta, e 2) emendas que ampliam o valor orçado para à Câmara, e nesse caso, são discriminados os recursos para tal fim: na LOA/98 foi ampliado o valor destinado à Câmara Municipal na ordem de R\$ 500.000,00 e na LOA/99 na ordem de R\$ 513.000,00.

Esses recursos foram remanejados das Secretarias Municipais, o que significa, que também foram retirados recursos de obras/serviços demandados pela população através do OP.

Mas mesmo assim, os Vereadores enviam aos Presidentes de Associações de Moradores (SABs) ofícios e requerimentos,⁷⁵ informando a inclusão de obras/serviços na Lei Orçamentária, repassando a responsabilidade pela execução ou não para o Poder Executivo, e as lideranças comunitárias, na maioria das vezes desinformadas, repassam essas informações à população, que continua esperando a realização das obras, sem saber que não houve destinação de recursos, e que portanto, as mesmas não serão realizadas. Esse fato pode ser apontado como um dos responsáveis pela falta de pressão das SABs junto aos Poderes Constituídos para que esses apliquem os recursos, fruto do pagamento dos tributos, de forma honesta e transparente, atendendo às necessidade básicas da população.

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

⁷⁵ Informação prestada a autora pela presidente da SAB do bairro do Catolé, Francisca Ribeiro; da presidente da SAB da Ramadinha Il Joséfá dos Santos e por Terezinha Cavalcante, presidente da SAB do Monte Santo. Todas essas dirigentes são conselheiras do OP.

Entretanto, os avanços conseguidos na primeira fase do ciclo orçamentário, foram completamente desconsiderados quando da discussão da LOA/2000. Em primeiro lugar, as Conferências Temáticas que se realizavam em 03 momentos distintos, ou seja, cada tema era discutido em uma reunião específica, foram agrupados em uma única discussão, uma reunião apenas, na qual foram discutidos todos os temas, o que foi justificado pela SEPLAG,⁷⁶ como a única alternativa para que os Secretários Municipais participassem das discussões.

Tal fato tem duas implicações diretas: 1) a realização de uma única reunião para a discussão de 03 temas, significa que os presentes só poderão participar da discussão de um tema, o que limita o espaço para o debate e a possibilidade de inclusão de demandas e 2) o Decreto que institui o OP considera como princípios de governo a gestão participativa, democrática e compartilhada, e mais, afirma que compartilhar responsabilidades é praticar em essência a democracia. No entanto, para que os Secretários participem das discussões junto à população, foi reduzido o tempo e o espaço disponível para o embate político, o que significa negar, na prática, a disposição para democratizar a gestão pública.

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

⁷⁶ Ver nota 70.

No entanto, o que ocorreu nas discussões temáticas foi novamente a apresentação de demandas por obras/serviços, o que significa que além de desconsiderar todo o processo de discussão anterior, os representantes do Poder Local ainda não incorporaram na sua metodologia, quais são as atribuições de cada uma das Leis Orçamentárias. Esse entendimento equivocado acerca dessas atribuições, impede que sejam realmente discutidos os recursos previstos para cada Secretaria e que a população passe a discutir/definir com base nesta previsão.

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

O depoimento de uma conselheira do OP representante da RII, ilustra esse embate:

*“Houve e há impactos nas ações do Conselho, e isto tá bem visível no próprio comportamento do governo, no esforço que ele fez, nessas últimas eleições para delegado e conselheiro, para garantir gente dele. Tinha muita gente, mas tinha grupos que só queriam tumultuar, foram lá para isso, porque não tem compromisso. Em 97 foram eleitos 165 delegados e agora, 175 ou mais. Mas, o que adianta ter quantidade e não ter qualidade? E boa parte dos eleitos não está participando”.*⁷⁷

⁷⁷ Depoimento de uma conselheira na avaliação do Centro de Ação Cultural (CENIRAC) com os seus grupos alvo realizado nos dias 26 e 27 de novembro de 1999.

Esse depoimento ilustra bem o caráter conflituoso que a participação a nível local apresenta. Como visto no capítulo 2, a participação a nível local envolve a polêmica quanto à parcela de Poder que está sendo partilhada, no momento em que Estado e Sociedade discutem, negociam e definem o que deve ser realizado com os recursos públicos.

Quanto à atuação do Conselho, os impactos mais visíveis são os seguintes:

- 1) Realização de duas audiências com o Prefeito Municipal, que tiveram como objetivo avaliar o processo do OP, onde foram apontadas, pelos conselheiros, as falhas e sugeridas mudanças. Um dos resultados concretos dessas audiências foi o compromisso do Executivo em enviar ao Conselho, os Balancetes Mensais e os Projetos de Lei solicitando à Câmara a autorização para abertura de Crédito Suplementar⁷⁸. Tal atitude demonstra em primeiro lugar a consolidação do Conselho enquanto um espaço de controle social dos gastos públicos e em segundo, a legitimidade que o mesmo conseguiu obter junto ao Poder Local;
- 2) Formação de uma Comissão de Fiscalização para acompanhar e fiscalizar a execução física e financeira das obras em execução no Município. Essa Comissão foi formada em 1998 com representantes das 06 Regiões Orçamentárias, do Executivo e do Legislativo, e apesar dos problemas enfrentados⁷⁹, tais como: cancelamento de reuniões com algumas Secretarias, espera de mais de duas horas para ser recebida por alguns Secretários, e ausência de alguns conselheiros que faziam parte desta Comissão a essas reuniões, a mesma se configura como um locus privilegiado de controle social das ações do Poder Executivo.

⁷⁸ No momento de avaliar os avanços e limites do OP, será aprofundada a discussão sobre as solicitações de Crédito Suplementar.

⁷⁹ Ver em anexo, relatório das visitas realizadas por esta Comissão no ano de 1998. No ano de 1999 a mesma não funcionou.

E no momento que a sociedade, através de suas entidades representativas, passa a ocupar de forma qualificada esses espaços, os representantes do Poder Local sentem-se “ameaçados” quanto a sua manutenção no Poder e em consequência quanto à manutenção de seu status quo estabelecido e das “vantagens” que tal posição propicia.

4.2.2.1 – UMA ANÁLISE ENTRE O DEMANDADO E O REALIZADO

Durante o período analisado (1997-1999), foram apresentadas nas discussões do OP um total de 457 demandas por investimento⁸⁰, conforme quadro abaixo:

LEI/ANO	TOTAL DE DEMANDAS APRESENTADAS	DE	TOTAL DE DEMANDAS INCLUÍDAS NA LOA	%	PENDÊNCIAS	%
LOA/98	137		61	44,5	76	55,5
LOA/99	112		47	42,0	65	58,0
LOA/2000	208		96	46,1	112	53,8
TOTAL	457		204	44,6	253	55,3

FONTI: SEPLAG. Janeiro de 2000.

Do total de demandas apresentadas, foram incluídas nas Leis Orçamentárias Anuais 44,6% enquanto 55,3% ficaram como pendências, as quais deverão ser reavaliadas pela população na próxima rodada de discussão, que será para a elaboração da LDO para 2001, conforme informação prestada pela coordenadora do OP.

⁸⁰ Para efeito desta análise, considera-se apenas as demandas por investimento, já que também foram apresentadas demandas por serviços rotineiros que a Prefeitura realiza continuamente, denominadas pela SEPLAG, de serviços pontuais, os quais por terem esse caráter, não interessa para essa análise, na medida em que não têm influência sob a forma como são elaboradas/executadas as Leis Orçamentárias. Ainda segundo a SEPLAG, dos serviços pontuais que foram levantados pela população e cadastrados por aquela Secretaria, todos foram atendidos, num total de 11, e muitos outros ficaram, já no momento das Conferências Regionais sob a responsabilidade da Secretaria competente, os quais a SEPLAG não tem registro.

No entanto, no ano de 1998, das 61 demandas incluídas na LOA apenas 18 foram atendidas, o que representa apenas 29,5% do total incluído na Lei e 13,1% em relação ao total demandado. Para o ano de 1999, ocorre uma queda no total de obras atendidas, já que das 47 incluídas na Lei apenas 9 foram realizadas, o que representa 8,0% em relação ao total demandado e 19,1% do total incluído na Lei.

No que se refere à execução de obras incluídas na Lei para o ano de 2000, não é possível apresentar essa análise, na medida em que essa pesquisa foi encerrada em janeiro, momento em que se inicia a execução da Lei Orçamentária.

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

Da análise anterior, pode-se concluir que, em relação ao atendimento das demandas, poucas se tornaram concretas e que, portanto, a execução orçamentária no município de Campina Grande, apesar da nova metodologia de discussão/elaboração das Leis Orçamentárias, ainda não se alterou substancialmente, não tendo uma dimensão significativa o número total de demandas atendidas em relação ao número total de demandas incluídas na Lei. Disso decorre que, as Leis Orçamentárias continuam sendo elaboradas mais como peças para cumprirem a formalidade da Lei, do que como uma peça de planejamento, na medida em que as mesmas não são respeitadas no momento da execução.

4.3- AVANÇOS E LIMITES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Orçamento Participativo é uma experiência recente no País e por isso não existe um “modelo” acabado, que sirva de parâmetro para análise das experiências

que estão em curso, como é o caso de Campina Grande, mas considera-se como princípios que orientam e aponta qual a forma mais adequada para se realizar a democratização do Poder Local, através da destinação dos recursos públicos, os seguintes: 1) a democratização das ações do governo; 2) a integração intra-governo e; 3) a inversão de prioridades. É dentro desta perspectiva, que serão apontados inicialmente alguns avanços e em seguida, alguns limites do OP neste Município:

1) Discutir recurso público

O primeiro avanço a ser destacado, e o que se considera mais significativo, é exatamente a discussão acerca dos recursos públicos. É o fato da sociedade civil organizada passar a discutir as fontes de recursos, o que contribui para a formação de uma cultura cidadã, na medida em que, ao tomar conhecimento da origem dos recursos cada cidadão sente-se co-responsável pela manutenção e conservação do patrimônio público.

Público, que nesse contexto passa a ter um novo significado, não é público porque “é do governo” como diz a máxima popular, é público porque é fruto do pagamento dos Tributos, feito por toda a sociedade e que, portanto, todos são responsáveis pela sua conservação.

Um outro aspecto que deve ser destacado, quanto a essa discussão, é o fato de que a população passa também a perceber qual a origem dos recursos públicos, o que leva a uma maior conscientização quanto à necessidade do pagamento dos impostos, como também da fiscalização da aplicação dos mesmos.

2) Torna os atos da Administração Municipal mais transparente

Numa sociedade que tem se caracterizado pela privatização do Estado, através do uso dos recursos públicos para atender a interesses privados, e na qual os

vícios e desmandos tornam-se corriqueiros, o processo do OP significa um avanço, na medida em que, permite que as informações e documentos, como o Orçamento e os Balancetes Mensais⁸¹, que até então eram privativos do Poder Executivo, sejam consultados/fiscalizados pela sociedade.

Isso não significa que a sociedade civil deva substituir o Poder Legislativo no seu papel de fiscalizar, significa apenas, o alargamento da esfera pública, como afirma Celso Daniel:

“... seu papel tem sido contribuir para a superação da falta de nitidez entre o público e o privado no País, na medida em que cumpre a função de neutralizar a tradicional privatização do público, vinculado às relações clientelísticas (...)” (DANIEL, 1994:33).

O acesso a esses documentos põe às claras, o que tem sido feito com os recursos públicos e a que interesses a administração está atendendo, por outro lado, também tende a inibir o uso indevido e fraudulento desses recursos.

3) “Desmistificar” o Orçamento enquanto peça ininteligível

O Orçamento Público sempre foi considerado como uma peça para ser elaborada/discutida por economistas, contadores, enfim financistas que detinham o conhecimento sobre as codificações, fontes de receita, elementos da despesa, etc., era considerado uma “caixa preta” e essa visão era alimentada, e em muitos casos ainda é, como forma de manter a população alheia ao que era (é) feito com os recursos públicos e principalmente buscava esconder todo o caráter político que há por traz dos frios números e códigos.

⁸¹ Esse documento apresenta a prestação de contas dos municípios mensalmente e deve ser encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado, órgão auxiliar ao Poder Legislativo na fiscalização das contas públicas municipais, bem como ao Poder Legislativo a cada dia 30 do mês subsequente à execução. No caso específico de Campina Grande esse documento também deve ser enviado ao

O OP avança ao colocar em discussão no Município como um todo a temática do Orçamento Público, e percebe-se que em Campina Grande, essa temática está sendo, aos poucos, incorporada no cotidiano da população, seja através de intervenções das lideranças comunitárias nos meios de comunicação de massa, seja através da própria imprensa local. Por outro lado, essas intervenções/discussões, evidenciam o caráter político desta Lei, na medida em que, como enfatizado anteriormente, discutir e definir recurso implica na discussão de interesses e na partilha de poder.

Essa discussão demonstra também que, quem detém informação e “saber técnico” detém Poder, e a disseminação desse conhecimento leva à desmistificação do Orçamento enquanto peça apenas técnica.

4) Despertar as lideranças para a capacitação

O embate político, a necessidade de se expor e especialmente, a necessidade de conhecimento acerca da legislação orçamentária e do orçamento enquanto peça técnica e política, desperta as lideranças envolvidas no processo para a necessidade de capacitação.

Esse fato pode ser verificado no aumento da demanda por cursos de capacitação⁸², o depoimento da conselheira da RIII transcrito a seguir é ilustrativo:

“O ideal era ter muita gente entendendo e participando, mas eu acho que a preocupação nesse sentido está aumentando. A cada curso a gente vê mais gente participando. Acho uma ação extremamente positiva, também tenho dificuldade, mas só tem uma coisa para a gente melhorar, é ler, é

Conselho do Orçamento Participativo, conforme acordo realizado entre o Prefeito Municipal e o Conselho.

⁸² O CENTRAC, ONG que atua na área de sensibilização e capacitação de lideranças em Orçamento Público, realizou em 1999 dois cursos com a temática Por Dentro do Orçamento e Fiscalização do Dinheiro Público que tiveram uma participação média de 50 participantes, o que demonstra a vontade/necessidade de capacitação que a discussão do OP vem despertando nas lideranças envolvidas no processo.

estudar! Se oferecer dez cursos sobre orçamento, eu tô lá! Se oferecer dez oficinas sobre gênero, eu também tô, porque em cada vez eu aprendo coisa nova” e ainda: “A idéia é boa, tá levando conhecimento político para a comunidade sobre algo que é de interesse geral (...) mais cabe à gente repassar, também, o que aprende, procurando sensibilizar os outros no nosso bairro, na nossa comunidade”.

5) realização das obras demandadas pelo OP

Esse avanço tem duas implicações diretas: a) sinaliza uma inversão de prioridades no uso dos recursos públicos e b) enfatiza a fragilidade da arrecadação própria do Município e, portanto, a sua dependência para investimento das transferências governamentais tanto da União quanto do Estado.

Sinaliza uma inversão de prioridades, na medida em que, as obras demandadas pelo OP são fruto do conhecimento cotidiano da população de suas carências. E como tradicionalmente na gestão pública, nos três níveis de governo, os recursos públicos são utilizados de forma a atender aos interesses alheios aos da população, como enfatizado anteriormente, a realização dessas obras, embora ainda em número muito pequeno⁸³, já significa um avanço e a possibilidade de que, com a consolidação desse espaço, a população consiga pressionar o poder público para que seja destinada uma maior parcela de recursos para o atendimento dessas demandas.

Um outro aspecto colocado em relevância pelo OP é a fragilidade da arrecadação própria do Município de Campina Grande, quadro que se repete nos demais municípios das regiões mais pobres do País, como aponta a Revista

⁸³ Durante todo o processo do OP, 1997-1999, foram atendidas apenas 27 demandas por investimento e 11 por serviços pontuais, o que significa um número reduzido em relação ao total de obras demandadas. Ver em anexo relatório de demandas executadas e em execução.

Orçamento Municipal & Cidadania : “ O FPM representa cerca de 70 a 90% da Receita Geral da maior parte dos Municípios das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste (...)” (Revista Orçamento Municipal e Cidadania, 1997: 07)⁸⁴. Esse fato faz com que estes municípios “sobrevivam” das transferências, as quais limitam a parcela de recursos disponíveis para investimento, na medida em que, grande parte destas transferências já estão vinculadas constitucionalmente. Mas por outro lado, essa fragilidade também põe em xeque a vontade política de avançar na discussão de formas para aumentar a arrecadação própria e com isso disponibilizar uma maior parcela de recursos para investimento, como já ocorreu em Porto Alegre (RS), município pioneiro no processo de discussão do Orçamento Público.

6) sinaliza para a democratização do Poder Local

Esses avanços apontados anteriormente, embora por si só, não assegurem a democratização do Poder Local, já sinalizam esta possibilidade, na medida em que, a sociedade civil passa a ocupar de maneira qualificada esse espaço e o Poder Executivo, apesar das resistências em consolidar essa forma de participação, tem “cedido” às pressões do Conselho, o qual tem se consolidado como um espaço de embate político e de controle social da utilização dos recursos públicos neste município.

⁸⁴No entanto, em municípios de porte médio, como Campina Grande, onde existe um Setor Terciário dinâmico, além de atividades industriais, a arrecadação do ICMS contribui para que o percentual repassado pelo governo estadual supere o percentual do FPM repassado pela União. Em 1998, o ICMS representou 40,46% da receita total, enquanto o FPM representou 24,87%.

Mesmo com esses avanços, embora ainda de forma embrionária, o processo do OP em Campina Grande apresenta alguns limites, que comprometem o caráter inovador e democrático da administração local.

1) falta de vontade política para implementar avanços e consolidar o processo

Como já enfatizado anteriormente, a participação na gestão pública no Município de Campina Grande surge como fruto da pressão e da mobilização da sociedade civil organizada, na busca inicialmente, de conquistar espaços junto ao Poder Local e posteriormente para a consolidação dos mesmos.

Dentro deste contexto, a instituição do Orçamento Participativo por parte do Poder Executivo local surge como uma consequência de toda essa mobilização. No entanto, alguns fatores indicam que, apesar desse processo ser um instrumento de democratização da gestão pública, não existe a vontade política deliberada para a consolidação desse espaço, na medida em que, faltam algumas condições básicas para que isto aconteça, tais como:

a) não incorporação do Programa pelo Executivo como um todo

Considera-se como um dos princípios básicos para que o processo do OP possa se consolidar a integração de todo o Poder Executivo neste processo. O que se percebe no Executivo municipal é que o mesmo ainda não incorporou a proposta do Programa, na medida em que, para que os Secretários Municipais estivessem presentes às discussões regionais em 1999, as Conferências Regionais foram reduzidas de três para uma apenas, e como enfatizado anteriormente, tal fato compromete o avanço do processo.

Além disso, percebe-se também uma falta de integração do Poder Executivo no momento das discussões temáticas, já que Secretárias que deveriam trabalhar conjuntamente em alguns projetos, desconhecem a existência e a forma de funcionamento dos mesmos, deixando transparecer para a população, que cada Órgão executa de forma isolada as suas ações. Os depoimentos a seguir são ilustrativos dessa realidade:

“O Prefeito de Campina Grande, a prefeitura, não consegue convencer os seus auxiliares de 1º escalão da importância daquilo que o Prefeito fala. Por exemplo, o Secretário de Finanças, ele não compareceu, que eu me lembre, a nenhuma atividade do Orçamento Participativo em Campina Grande desde 97 até agora.

Há uma falta de vontade política no Executivo de Campina Grande de transformar o OP em realidade. Eu diria o seguinte, Cássio praticamente só assumiu a bandeira do Orçamento Participativo em discurso (...) ele participou uma vez na UCES lançando o OP e saiu de cena.

Num País como o nosso que tem uma cultura presidencialista muito arraigada, a nível federal, pesa muito a figura do Presidente, ao nível dos estados pesa muito a figura do Governador e ao nível municipal pesa muito a figura do Prefeito, então, ele deveria ter usado essa cultura presidencialista, no melhor dos sentidos, qual seja, tencionar para quebrar um pouco da cultura vigente que é a negação quase que absoluta da participação popular, e claro que, se o Prefeito tivesse assumido essas questões, feito disso aí, um móvel político de sua legislação, de sua gestão, provavelmente os resultados seriam outros, não é? Ele ao contrário, ele manteve as práticas, de certa forma meio conivente, meio concordando com isso, as práticas de cooptação popular. Haja visto, a UCES que agrega todas as SABs e Associações de Moradores de Campina Grande, tem uma presença quase que nula no OP, porque a UCES hoje é uma estrutura totalmente cooptada, ela não mais representa a

*participação popular do município de Campina Grande.*⁸⁵

*“O Orçamento em Campina Grande, eu diria que ainda está longe de ser uma realidade (...), porque ele foi implantado através de decreto, se não é Lei também não se implanta através de decreto. Porque não se pode implantar uma proposta política de cima para baixo, é tanto porque é decreto, que o conjunto do governo municipal não assumiu a proposta do OP. O próprio Prefeito não consegue sequer, absorver o discurso de uma cidade que tem um governo democrático, participativo.”*⁸⁶

*“O OP é um espaço muito rico de informações. A participação se dá do ponto de vista da sociedade, mas do ponto de vista do Executivo e do Poder Legislativo a participação é quase nada, é muito pequena. E não há um envolvimento do Executivo como um todo, então os Secretários na sua maioria não participam, eles não se envolvem no OP e muito menos o Legislativo, então na minha ótica, na minha concepção, o OP em Campina Grande tem sido mais uma iniciativa da Secretaria de Planejamento, do que do governo como um todo”.*⁸⁷

Até mesmo o Poder Executivo reconhece a debilidade de tal proposta e a não incorporação da mesma por parte do governo como um todo, como se pode perceber no depoimento da coordenadora do processo:

“Desde sua instituição o Orçamento Participativo passou por várias dificuldades e modificações. As principais dificuldades sentidas foram: inicialmente – nos dois primeiros anos – a falta de preparo e integração do Executivo no Processo. Na elaboração da LOA 1998 praticamente somente a Secretaria de Planejamento esteve engajada, as outras Secretarias

⁸⁵ Josevaldo Cunha, conselheiro da Região Orçamentária II, no período de setembro de 1997 à setembro de 1999.

⁸⁶ Raimundo Augusto de Oliveira, Coordenador Técnico do CENTRAC, ONG que trabalha na área de políticas públicas e que assessora o Conselho e os delegados do OP.

⁸⁷ Cozete Barbosa, Vereadora do Partido dos Trabalhadores (PT) e membro do Conselho como representante do Poder Legislativo, no período de setembro de 97 à dezembro de 98.

*não se fizeram presentes e quando estavam não se apresentavam bem preparadas”.*⁸⁸

b) falta de uma metodologia para a definição de critérios técnicos para priorização das demandas

Um outro aspecto problemático e que aparece como um limite ao OP é a não definição de uma metodologia para definição das demandas solicitadas pela população. Essa ausência indica uma falta de planejamento e de conhecimento do Município por parte do Poder Público Local, além do que caracteriza uma falta de interesse em tornar transparente a escolha das obras e, portanto, o processo como um todo.

Na medida em que o objetivo principal da discussão do Orçamento é tornar transparente a administração, é necessária a existência de critérios claros para definição das obras, para não se manter os mesmos mecanismos que beneficiam aqueles que têm alguma relação com a coalizão de forças que se encontra no Poder, mantendo assim, os mesmos vícios da cultura política tradicional, materializada através do clientelismo.

c) utilização de um processo democrático, com uma imagem de “benefício” no momento de realização das obras

A utilização de um processo democrático, com uma imagem de benefício como vem sendo feito com a divulgação das obras executadas pelo OP,⁸⁹ demonstra que o governo municipal ainda não incorporou a filosofia do Orçamento Participativo, que é o de resgatar e fortalecer a cidadania, acabando com os

⁸⁸ Depoimento feito a autora, por escrito, pela coordenadora do OP, Madalena Márcia de Souza em dezembro de 1999.

⁸⁹ Os outdoors de divulgação da realização das obras demandadas pelo OP têm como slogan “Pedido e Feito: obra do Orçamento Participativo”.

mecanismos da política excludente do apadrinhamento, do favorecimento e do clientelismo político, às custas dos recursos públicos.

No OP, a população não faz pedidos, apresenta reivindicações, baseadas no conhecimento da realidade de sua comunidade, as quais devem ser priorizadas com base em critérios claros, e na previsão de recursos, para que não se tenha uma nova forma de clientelismo, utilizando-se de mecanismos aparentemente democráticos.

Nesse novo contexto, o administrador público passa a ser percebido pela população como o gerenciador dos recursos públicos, fruto da arrecadação dos Tributos pagos por todos os cidadãos. E por isso, a população deve e têm ocupado, de forma qualificada, os espaços onde são discutidas e definidas as aplicações desses recursos.

E a execução das obras pelo Poder Público, demandadas através dos processos participativos ou não, não representa um favor ou benefício do administrador público, significa, apenas, o cumprimento do planejamento feito de forma compartilhada com a sociedade. Planejamento que foi instituído pela Constituição de 1988, através da criação do ciclo do planejamento orçamentário, o qual tem sido, via de regra, desconsiderado pelos administradores públicos nos três níveis de governo.

d) falta de infra-estrutura para o funcionamento do Conselho

Como já enfatizado anteriormente, o Conselho do OP tem se firmado como um locus de discussão e de controle social dos gastos públicos, no entanto, mesmo com três anos de discussão do Orçamento, este ainda não está instalado em local próprio e não tem as condições infra-estruturais necessárias ao seu funcionamento rotineiro e ao cumprimento sistemático de suas funções, o que não permite uma

maior interação entre os conselheiros e um espaço para análise dos Balancetes Mensais.

Tal fato demonstra uma falta de interesse por parte do Executivo em dotar este Conselho de condições que favoreça o seu desempenho, o que indica uma forma de “barrar” a sua organização interna e, portanto, os avanços que o mesmo tem demonstrado potencialmente ser capaz de alcançar.

e) suplementação do Orçamento

Um outro limite ao OP é a utilização pelo Executivo da suplementação do orçamento (feita através da utilização do Crédito Adicional Suplementar⁹⁰), a qual descaracteriza o processo de participação e demonstra a fragilidade do planejamento a nível municipal, pois a suplementação corresponde a um remanejamento/anulação de recursos dentro do orçamento, o que implica que a previsão de despesa feita no momento de elaboração da Lei, não corresponde a realidade.

No projeto de Lei Orçamentária enviada ao Legislativo, mesmo depois da instituição do OP, continua havendo a solicitação de autorização para suplementação de 30% das despesas previstas, o que significa que durante a execução orçamentária, o Executivo poderá anular 30% das despesas planejadas e remanejar esses recursos para outras atividades sem, contudo, pedir autorização do Legislativo, pois este já a deu previamente.

O desrespeito ao planejamento e ao que está estabelecido na Lei fica evidente, ao se analisar os Balancetes Mensais do Município de Campina Grande e verificar-se que o Executivo suplementou o Orçamento do exercício de 1998 em 42,13%, e que em outubro de 1999, além dos 30% já aprovados na Lei que estava em execução, o

⁹⁰ Esse crédito significa a anulação de uma despesa prevista em determinado crédito orçamentário (nome das contas do orçamento) e remanejamento dos recursos para outra conta.

Executivo havia solicitado ao Legislativo a aprovação de mais 30% para suplementação.

Esse quadro revela que pouco do que foi planejado no momento de elaboração da Lei, permanece no momento da sua execução. E dentro da coalizão de forças existentes no seio do Poder Executivo que busca descaracterizar o processo de participação, aliada ao descrédito que o Poder Legislativo tenta imprimir à discussão do Orçamento Municipal, percebe-se que, com os remanejamentos, no momento de “redefinição” das obras que serão executadas, o lado mais fraco nessa disputa será o das obras demandadas pelo OP. O que põe em xeque a incipiente democratização da utilização dos recursos públicos no Município.

Além desses fatores que limitam a consolidação desse espaço de discussão e que surgem dentro do próprio Executivo, também se pode perceber outros, tanto no âmbito do Poder Legislativo quanto de algumas entidades representantes da sociedade civil organizada.

O Poder Legislativo com exceção de uma vereadora de oposição, como já enfatizado anteriormente, tem permanecido ausente das discussões junto à população e tem descaracterizado o processo de discussão travado com a população através da apresentação de um elevado número de emendas aos Projetos de Leis Orçamentárias.

Tal atitude evidencia a resistência desse Poder à proposta de democracia participativa, como também quanto ao novo papel que o mesmo deve assumir a partir do estabelecimento dessa nova relação entre o Estado e a sociedade.

Muito embora, a função de fiscalizar as ações do Executivo seja a atribuição central do Legislativo, esta tem se mantido em segundo plano, sendo muitas vezes

realizadas apenas pelos vereadores de oposição, os quais, via de regra, preocupam-se muito mais em “encontrar” falhas do que exercer a sua função de fiscalizador.

Segundo Giacomoni (1996) o Legislativo tem como funções primordiais, no que se refere à questão orçamentária, fiscalizar a arrecadação dos recursos, autorizar, controlar, monitorar e avaliar a aplicação desses recursos e garantir o cunho democrático do Orçamento. Disso decorre que em municípios que ainda não tem como prática a discussão do orçamento cabe a este Poder criar espaços e estimular a sua discussão, e nos municípios onde a discussão já é feita no âmbito do Executivo cabe ao mesmo, envolver-se nesse processo, para fortalecer e consolidar esse espaço de discussão. E no cumprimento de sua função de fiscalizar, acompanhar a execução das obras demandadas pela população, garantindo assim, que o planejamento seja respeitado.

No que se refere à sociedade civil organizada percebe-se uma ausência de setores sociais importantes, capazes de contribuir para a consolidação desse processo, a exemplo da UCES – União Campinense de Equipes Sociais, na sua tarefa de coordenar os movimentos sociais de bairro na cidade, em articular seus associados para o processo de participação e discussão do Orçamento Público e da Coordenação dos Clubes de Mães, outro ator importante da população, mas que tem apresentado forte resistência à participação e é um grupo fortemente disputado pela política clientelista local.

4.4- ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: NOVA FORMA DE RELACIONAMENTO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

Na medida em que o OP estabelece uma nova forma de relacionamento entre Estado e Sociedade põe em xeque a cultura política tradicional que, apesar da abertura democrática e dos avanços conseguidos pela sociedade civil, ainda continua existindo na grande maioria dos municípios brasileiros.

Essa nova relação deve pautar-se não mais nos mecanismos da cultura política tradicional, onde o administrador público é visto como o “benfeitor” da população, e por isso, pauta as suas ações nas relações pessoais de amizade, nos quais o dinheiro público é utilizado como se pertencesse ao grupo que ocupa o Poder naquele momento, promovendo assim, a privatização do Estado, na qual os recursos e ações deles derivadas servem para atender a interesse privados, de toda uma rede de parentela e amizade, e não o interesse de toda a população, o interesse público.

Na atualidade, apesar da existência de experiências de democratização do Poder Local, que são aproximadamente 70 em todo o País, ainda permanece, na maioria dos municípios, o predomínio dessas relações e a imprensa registra quase que diariamente escândalos de desvios e desmandos com os recursos públicos, os quais são privatizados e passam a atender aos interesses de grupos minoritários,⁹¹ enquanto a população, carece dos mais elementares serviços básicos e é quem “sustenta” toda essa rede de corrupção, através do pagamento dos Tributos, que

⁹¹ Exemplos desse fato são os casos do Juiz Nicolau dos Santos Neto que desviou recursos públicos destinados à construção do TRT de São Paulo, da advogada Jorgina que fraudou a Previdência Social, entre tantos outros, registrados pela imprensa diariamente.

deveriam estar sendo utilizados de forma clara e transparente como prescreve a Constituição de 1988.

O OP, entretanto, possibilita a mudança desse tipo de relação, na medida em que, a partir desse processo, o administrador público passa a ser percebido, apenas, como o gerenciador dos recursos públicos, e, por isso, a sua aplicação deve ser decidida de forma participativa e compartilhada, onde a população apresenta aos representantes do Poder Executivo as suas reivindicações, as quais refletem o conhecimento cotidiano das carências da comunidade, e que devem ser definidos, com base em critérios técnicos e na previsão de recursos, esse deve ser o princípio que orienta o processo do Orçamento Participativo.

E nesse novo contexto, a execução das obras demandadas através desse processo, e também daquelas que não foram fruto dessa negociação,⁹² não deve ser entendida pela população como um “favor” ou “benefício” que o administrador público está realizando, pois o mesmo está apenas cumprindo a função para a qual foi eleito, que é a de gerir os recursos públicos de forma transparente e democrática, aplicando os mesmos de maneira que venha a atender às necessidades básicas da população.

⁹² Mesmo nas experiências consolidadas do OP, como é o caso de Porto Alegre (RS) são realizadas obras que não foram demandadas pelo OP. Tal procedimento tem como justificativa o fato de que: 1) ao ser eleito, o administrador tem o seu programa de governo, e a população ao elegê-lo, está referendando o mesmo e 2) por mais participativo que seja o processo, sempre haverá setores da sociedade que, por razões diversas, não participarão das discussões, no entanto, a administração pública deve atender também a esses setores.

4.5 – O CARÁTER DA PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM CAMPINA GRANDE

Do exposto acima se percebe que: 1) a democratização do Poder Local, no caso específico de Campina Grande surge inicialmente como resultado da mobilização/pressão da sociedade civil organizada e que vai se refletir inicialmente no Poder Legislativo e posteriormente no Poder Executivo; 2) no Poder Legislativo, são percebidas duas formas de reação, uma que procura aprofundar todo o processo de discussão que está acontecendo na sociedade tanto no que se refere a elaboração da LOM quanto ao Orçamento e trazer esse debate para o âmbito Legislativo, e uma segunda, que interpreta essa mobilização e a sua extensão ao Poder Legislativo como uma “ameaça” que colocava em risco a manutenção “das regras do jogo” que estavam estabelecidas até então; 3) apesar dessas “reações” contrárias, a participação ocorrida nesse momento, consegue criar e consolidar um espaço de discussão á nível do Poder Legislativo, que é a realização das audiências públicas para a discussão das Leis Orçamentárias e a realização das Tribunas Livres; 4) no âmbito do Poder Executivo, as tentativas de manter uma nova relação com a sociedade civil organizada (Programa Prefeitura na Comunidade e Orçamento Participativo), esbarram na cultura política tradicional que ainda impregna a administração municipal, seja através da não incorporação por parte do Executivo como um todo, das propostas de democratização ou pelo receio do embate político e da possibilidade de perder espaço na discussão com a sociedade, na medida em que, discutir aplicação de recurso, significa divisão de Poder, o que contraria interesses, especialmente quando se tem um poder público, que ao longo das décadas foi privatizado, e que se

sente ameaçado quando é colocado em xeque essa forma tradicional de utilização dos recursos públicos.

Portanto é apenas através da capacitação da sociedade civil organizada para ocupar os espaços criados a partir da Constituição de 1988 de forma qualificada, e do embate político para a conquista de novos espaços e a consolidação dos já existentes, que será possível, modificar a forma de aplicação dos recursos públicos e a construção de uma cultura cidadã, a qual irá consolidar a democracia representativa e potencializar os mecanismos e instrumentos da democracia participativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão teórica acerca da democracia encontra-se polarizada atualmente entre os conceitos de democracia liberal (representativa), onde a mesma é um mecanismo para escolher e autorizar governos e, portanto, é um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas e o da democracia participativa, que é aquela em que os cidadãos têm uma maior participação nas ações governamentais.

E a partir dos anos 60 que este segundo conceito passa a tomar corpo no âmbito das discussões teóricas. No caso do Brasil, é a partir de meados dos anos 70, embora ainda prevalecesse a ditadura militar, na qual até mesmo a democracia representativa havia sido suplantada com a cassação de qualquer direito de cidadania, que surgem algumas experiências inovadoras que incorporam a participação da população nas ações administrativas a nível municipal.

São essas experiências exitosas e o discurso e a prática das Comunidades Eclesiais de Base Católicas que fazem surgir todo um debate acerca da participação política e da democratização do poder local, que até esse momento caracterizava-se apenas como um espaço, onde se reproduziam as relações clientelistas e de compadrio no uso dos recursos públicos.

É a partir desse debate que o local passa a ser percebido como um “locus” onde poderiam se desenvolver novas formas de relacionamento entre Estado e

Sociedade, especialmente no que se refere à utilização dos recursos públicos, nos quais a participação da sociedade civil organizada se tornaria uma realidade.

A participação nesse contexto assumiria um novo caráter, não seria apenas uma participação passiva, na qual os cidadãos são convidados apenas para apresentar as suas reivindicações ou participar de reuniões, nos quais o que e como fazer são definidos pelo Executivo, mas a participação assumiria um caráter de intervenção periódica, refletida e constante nas definições e nas decisões das políticas públicas, e nos quais, os cidadãos teriam uma postura de autonomia frente ao poder local.

A possibilidade dessa participação torna-se efetiva, entretanto, com o processo de redemocratização do País e se materializa na Constituição de 1988, a Constituição Cidadã, a qual cria mecanismos e espaços que propiciam a participação nos três níveis de governo, como é o caso dos Conselhos de Administração Setorial e a nível municipal, ao estipular como preceito para a Lei Orgânica de todos os municípios a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (Art. 29, XII).

Um outro avanço significativo da Constituição de 1988 é a criação do ciclo do planejamento orçamentário que tem como objetivo garantir o planejamento de médio e curto prazo da gestão pública, nos três níveis de governo. Isso porque, a história do planejamento no País tem apresentado os extremos de planos realizados pela metade, projetados e não implantados feitos apenas para cumprir a formalidade da lei, até o de centralização abrangente, como ocorreu na ditadura militar.

Disso decorre, que na fase de redemocratização, a principal bandeira era a de descentralização e desconcentração de recursos, que estavam monopolizados pela União. É, pois, dentro deste contexto que é instituída pela Constituição, a

obrigatoriedade de elaboração de três Leis, que orientarão o planejamento nos três níveis de governo: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Lei básica desse ciclo é o PPA, que é elaborado no primeiro ano de cada governo para ter vigência a partir do segundo ano, até o primeiro da próxima gestão, como forma de garantir a continuidade das obras e evitar os desperdícios e crimes com o uso dos recursos públicos.

Baseando-se nesta Lei deve ser elaborada, no primeiro semestre de cada ano, a LDO que deve apresentar as metas e prioridades para o ano subseqüente e orientar a elaboração da LOA, a qual deve quantificar essas metas e compreende o orçamento Fiscal, o de Investimento e o da Seguridade Social.

São esses espaços e mecanismos que fornecem os elementos para a construção de um modelo de gestão pública que seja pautado pela co-gestão, no qual governo e sociedade constroem uma relação de parceria para gerenciar os recursos públicos, fruto do pagamento dos tributos por toda a sociedade.

Entretanto, o modelo de gestão que tem prevalecido no País, apesar dessas inovações, via de regra, ainda caracteriza-se em sua grande maioria pelo uso fraudulento dos recursos públicos, privatizando-o em benefício de uma minoria que se apropria dos mesmos como se estes fossem propriedades privadas, enquanto a população, é chamada a participar apenas no momento de eleger seus representantes.

E a elaboração das Leis Orçamentárias, tem sido realizada apenas para cumprir a formalidade da lei, na medida em que, via de regra, as administrações não respeita o ciclo orçamentário, ficando o PPA como um “documento de gaveta”, a LDO não apresentando as metas e prioridades, sendo portanto um documento

genérico e a LOA não apresentando a correta previsão das despesas, exemplo disso, é o uso das suplementações durante o exercício, que em alguns municípios, como é o caso de Teixeira-PB⁹³ chega a ser autorizado pela Câmara Municipal um remanejamento de 200%, durante a execução do orçamento.

Tais fatos demonstram que em países com uma cultura política tradicional, como é o caso do Brasil, nos quais a relação entre Estado e Sociedade, apesar da abertura democrática, ainda pauta-se por relações pessoais e de amizade, a formalização de espaços e mecanismos de participação e de planejamento, significam apenas o primeiro passo para a consolidação dos mesmos. A segunda conquista a ser alcançada pela sociedade civil organizada, através de suas entidades representativas é a efetivação dessas Leis, para que seja possível uma nova forma de relacionamento entre Estado e Sociedade.

Mas apesar desses limites a uma efetiva democratização da gestão pública e, portanto da potencialização de alguns mecanismos da democracia participativa, tem ocorrido a nível municipal duas formas de ampliação de espaços e estímulos a participação que, ou são criados por administrações populares e democráticas ou surgem pela ocupação dos espaços legais por representantes da sociedade civil organizada.

O município de Campina Grande insere-se nessa segunda forma, já que, muito embora as instâncias de discussão do Orçamento Participativo tenham sido criados pela administração atual (1997-2000), através de uma iniciativa do Poder Executivo, foram concebidos durante todo o processo de participação ocorrido anteriormente, tanto no momento de discussão para a elaboração da Lei Orgânica e

⁹³ O Município de Teixeira localiza-se no Alto Sertão do Estado, e essa autorização aconteceu na LOA de 1997.

do Plano Diretor como da experiência de realização de audiências públicas para discussão do orçamento.

A primeira experiência (elaboração da Lei Orgânica e do Plano Diretor) teve como resultado a incorporação de sugestões da sociedade civil organizada, através de suas entidades representativas, as quais criaram formalmente novos espaços de participação no âmbito da gestão pública local, além de consolidar os anteriormente criados pela Constituição Federal.

No que se refere à realização das audiências públicas para discussão do Orçamento, estas tiveram como resultado em primeiro lugar, a discussão desta Lei a nível do Poder Legislativo, a qual passava até então “despercebida” no âmbito desse Poder e em segundo, desperta a população para a importância desta temática, fazendo com a mesma comece a ocupar esses espaços e não apenas participar das discussões, mas também contribuir com a apresentação de emendas ao texto da Lei, o que atribui a participação um caráter ativo, no qual os participantes contribuem de forma direta para uma decisão política.

A discussão do Orçamento no âmbito do Poder Legislativo talvez ocorra mais, pelo medo da maioria dos vereadores de perder espaço para uma nova liderança política, do que pela compreensão da importância do Orçamento, como uma peça de planejamento e de definição de políticas públicas.

Essas formas de intervenção na gestão pública local contribuíram para formar nas lideranças que se envolveram nesse processo, uma compreensão sobre o significado do orçamento e a importância de participar ativamente das discussões do mesmo, o que se torna fato quando da instituição do processo do Orçamento Participativo.

Isso porque o orçamento público é o documento que revela a forma como o Estado impõe a contribuição da sociedade (receita) para o exercício de suas funções e a forma como são utilizados esses recursos (despesa), e é exatamente por isso que, historicamente, o mesmo vem sendo considerado como uma “caixa preta” pelas forças que ocupam o Poder em cada momento histórico, como forma de manter a população alheia ao destino desses recursos.

A experiência de Orçamento Participativo no município de Campina Grande apresenta-se como um avanço na medida em que, torna possível a população tomar conhecimento do uso dos recursos públicos, muito embora, isso não tenha ainda tornado possível a sua aplicação de forma à atender as demandas solicitadas pela mesma, ou seja, ainda não ocorreu a inversão de prioridades, princípio básico para a consolidação de um processo de democratização do uso dos recursos públicos.

Um outro princípio considerado como fundamental em tal processo e que também ainda não se tornou fato nessa experiência é a integração intra-governo, na medida em que, o Poder Executivo como um todo, não incorporou na sua prática a proposta do OP.

Diante disso percebe-se que os comportamentos fortemente arraigados da cultura política tradicional, mesmo que “permitam” a implantação de programas governamentais baseados na participação, os quais tenham como princípio a democratização da gestão pública, não tem permitido o avanço e a consolidação de tais experiências, na medida em que tais processos põe em xeque a forma como tem se dado historicamente a privatização do uso dos recursos públicos.

Tais comportamentos se materializam através de setores que compõem os governos locais e que ao longo da história, tem se apropriado de forma indevida do

patrimônio e dos recursos públicos e que vêem nesses processos um "perigo" à manutenção de seu status quo estabelecido e a possibilidade da sociedade civil organizada ao ocupar de forma qualificada esses espaços, substituir às práticas clientelistas e paternalista pela co-gestão, na qual os recursos públicos serão realmente publicizados, cumprindo desta forma a função para a qual foram recolhidos de toda a sociedade.

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

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

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

Disso decorre que, a experiência implementada em Campina Grande, nesse período de três anos (1997-1999), ainda não conseguiu modificar a forma de

utilização dos recursos públicos no município, e, portanto, não conseguiu aprofundar os mecanismos da democracia representativa e potencializar os mecanismos da democracia participativa. Para tanto, há a necessidade de uma modificação da cultura política tradicional que ainda impregna o governo local e uma maior capacitação da sociedade civil para ocupar e consolidar esses espaços, de forma que os mesmos não signifiquem apenas um espaço na formalidade, mas que sejam efetivos espaços de republicação da Administração Pública a nível local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, Rebeca. Inventando a Democracia: Distribuição de Recursos Públicos através da Participação em Porto Alegre. IN: CIDADE, Porto Alegre/RS (s.d)
- ABRUCIO, Fernando L. e COUTO, Cláudio G. A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local. IN: São Paulo em perspectiva. V. 10/ nº 03/jul-set/1996. Revista da Fundação SEADE.
- ANDRADE, Ilza A. L. de. Descentralização e Poder Municipal no Nordeste: os dois lados da Nova Moeda. IN: SOARES, José Arlindo (org.). O Orçamento dos Municípios no Nordeste Brasileiro. Brasília: Pararelo 15 editores. 1998
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. IN: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org). Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- AUGUSTIN Arno. Orçamento Participativo e Arrecadação Tributária. Prefeitura de Porto Alegre. (s.d) (mimeo).
- AVRITZER, Leonardo & Azevedo, Sérgio de. A Política do "Orçamento Participativo" formas de relacionamento entre Estado e Sociedade Civil. XVIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/MG, 13-27 Nov. 1994
- BAVA, Silvio Caccia. Desenvolvimento Local: uma alternativa para a crise social. IN: São Paulo em perspectiva. V. 10/ nº 03/jul-set/1996. Revista da Fundação SEADE.
- _____. Democracia e Poder. IN: VILLAS-BÔAS, Renata, (Org.) Participação popular nos governos locais. São Paulo, PÓLIS, 1994. 80p. (Publicações POLIS, 14).
- BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia – Uma defesa das regras do jogo. 5º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- _____. Democracia. IN: BOBBIO, N. , MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G. Dicionário de Política (V.1) 5. ed. Brasília, DF: EdunB, 1993.

Brasil: Alternativas e Protagonistas. 2ª Semana Social Brasileira. Setor Pastoral Social CNBB. Instrumento de Trabalho. Brasília - DF. 1994

BRASIL. República Federativa do. Constituição de 1988. 1ª edição, gráfica do Senado Federal e 22ª edição, São Paulo: Editora Saraiva. 1999

BRUM, Argemiro J. Desenvolvimento Econômico Brasileiro. 18ª edição. Petrópolis/RJ Ijuí/ RS : Vozes/ Editora Ijuí, 1998.

CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE. Regimento Interno, Resolução nº 070/95. 1995

_____ Emendas ao Ante-projeto da
Constituinte Municipal. V. 1, 2 e 3. 1990

CAMPINA GRANDE, Lei Orgânica do Município de. 1990.

_____ Prefeitura Municipal de Campina Grande. Orçamento Programa 1999, Lei nº 3.634. Campina Grande. Janeiro de 1999

_____ Secretaria de Planejamento. Programa Prefeitura na Comunidade, Campina Grande, Março de 1994.

_____ Gabinete do Prefeito. Decreto Lei nº 2.621. Campina Grande. 1997.

_____ Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente. Orçamento Participativo: saiba como foi elaborado o ORÇAMENTO de Campina Grande para 1998. Campina Grande. Dezembro de 1997.

_____ Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente. Orçamento Participativo 1998. Campina Grande. Agosto de 1997.

_____ Secretaria de Planejamento e Gestão. Apresentação do Projeto de Lei nº 049, LOA/2000. Campina Grande. Outubro de 1999.

_____ Secretaria de Planejamento e Gestão. Relatório de demandas. Campina Grande. Janeiro de 2000

_____ Secretaria da Fazenda. Balanço Geral do Município. 1998.

CARCANHOLO, Marcelo D. (org) Neoliberalismo: A tragédia do Nosso Tempo. São Paulo: Cortez. 1998. (Questões da Nossa época; v. 65)

CARRION, F. & VELARDE, P. et al. Municipio y democracia – gobiernos locales en ciudades intermedias de America Latina. Santiago, Chile: Ediciones SUR.

1991.

CASSEN, Bernardo. Anatomia de um Poder Popular. CIDADE. Porto Alegre. Agosto. 1998.

_____ Democracia Participativa em Porto Alegre: Uma Experiência Exemplar no Brasil. CIDADE. Porto Alegre. Agosto. 1998.

CENTRO DE AÇÃO CULTURAL - CENTRAC. Orçamento Municipal e Cidadania. Orçamento Público : O Outro Lado da Moeda. N.º I. Campina Grande: 1997.

_____ Avaliação do Processo Orçamentário Participativo no Município de Campina Grande pelos Conselheiros, 1997. (mimeo)

_____ Plano Diretor: Mexa-se! Cadernos de Educação de Base. nº 7. Junho. 1991.

_____ Projeto: Incentivo a Participação Comunitária na Municipalização do SUS (Sistema Único de Saúde). (s.d). (mimeo).

_____ Orçamento Público É Coisa Séria. 2ª edição, 1997.

_____ Orçamento Público É Coisa Séria. Participação Popular, Também!!, 1998.

_____ Vídeo: Orçamento Público É Coisa Séria! 1998.

_____ Mapeamento e Reconhecimento dos Conselhos de Gestão Pública na cidade de Campina Grande. Relatório da Pesquisadora Xênia Fernandes Hiluey, 1997.

_____ Os Municípios Brasileiros, 1997.

_____ Governabilidade, 1998.

_____ O Planejamento Orçamentário e o Desenvolvimento Territorial, 1999.

_____ Participação e Controle Cidadão nos Orçamentos Públicos Locais. 2000.

CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS – CIDADE. Os Personagens Principais do Orçamento Participativo- o que é ser delegado e conselheiro do OP? Porto Alegre. (s. d.)

_____ Cidadania Inquieta: reflexões a partir da 2ª rodada do OP. Porto Alegre (s. d.)

_____ A Cidadania com Igualdade Plena: um caminho em

- construção em Porto Alegre. (s.d.)
- CENTRO JOSUÉ DE CASTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS. Como Fazer
Leitura do Orçamento Público Municipal. Recife. 1996
-
- Possibilidades e Limites da Participação Popular. Caderno
Informativo. Junho. 1992.
- CHAUI, Marilena. Cultura e Democracia. 6ª edição, São Paulo: Editora Cortez. 1993.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento. Realismo das Finanças Municipais no
Nordeste. IN: SOARES, José Arlindo (org.). O Orçamento dos Municípios no
Nordeste Brasileiro. Brasília: Pararelo 15 editores. 1998
- COSTA, João B. Araújo da. A resignificação do Local: o imaginário político
brasileiro pós-80. IN: São Paulo em perspectiva. V. 10/ nº 03/jul-set/1996.
Revista da Fundação SEADE. p.113-118.
- CÓSSIO, Fernando Andrés B. Disparidades Econômicas Inter-regionais, Capacidade
de Obtenção de Recursos Tributários, Esforço Fiscal e Gasto Público no
Federalismo Brasileiro. 21º Prêmio BNDES de Economia, Rio de Janeiro, 1998.
- DANIEL, Celso. Gestão Local e Participação da Sociedade. IN: VILLAS-BÔAS,
Renata, (Org.) Participação popular nos governos locais. São Paulo, PÓLIS,
1994. 80p. (Publicações PÓLIS, 14).
- DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e Descentralização. IN: São Paulo em
perspectiva. v. 10/ nº 03/jul-set/1996. Revista da Fundação SEADE.
- ECO, Umberto. Como se Faz uma Tese. 14ª edição. São Paulo: Perspectivas, 1997.
- ERUNDINA, Luiza. Desenvolvimento Social e a Participação da Sociedade local na
Gestão pública Municipal. IN: VILLAS-BÔAS, Renata, (Org.) Para que
Participação Popular nos Governos Locais? Fórum Nacional de Participação
Popular/INSTITUTO PÓLIS/SUDENE. São Paulo/Recife 1996 (nº 2)
- FEDOZZI, Luciano. Possibilidades e Limites da Participação Popular no Poder
Local: IN: Orçamento & Democracia: IBASE. v.2, n.5, p. 8-10, agosto, 1994
-
- Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto
Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: observatório de Políticas
Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 1997
- FERREIRA, Francisco Whitaker. Planejamento sim e não: um modo de agir num
mundo em permanente mudança. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
-
- O que é Vereador. Coleção Primeiros Passos. São
Paulo: Editora Brasiliense. n.º 265, 1992.

- GIACOMONI, James. Orçamento Público. 7ª edição. Revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 1997.
- GRAZIA. De Grazia. Um espaço de Politização. IN: Orçamento & Democracia: IBASE.v. 6, nº 10, p.10-11. Outubro, 1998.
- HELLMANN, Michaela. Democratização e movimentos sociais no Brasil. IN: HELLMANN, M. (org.) Movimentos sociais e democracia no Brasil. São Paulo: Marco Zero, 1995.
- HUNTINGTON, Samuel. O significado de democracia. IN: A terceira onda. São Paulo: Ática, 1994.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS - INESC. Informativo Análise e Informações Legislativas. nº 79. ano XI. Outubro de 1998.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. IBAM. Educação à Distância: Curso de elaboração do Orçamento Municipal. nºs 1, 2 e 3. 1997
- JACOBI, Pedro. Estado e movimentos sociais: algumas questões controversas. IN: Movimentos sociais e políticas públicas. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1993.
- JACOBI, Pedro e TEIXEIRA, Marco A. Carvalho: Orçamento Participativo, Co-responsabilidade na Gestão das Cidades. IN: São Paulo em Perspectiva. 10 (3) 1996. p. 119 à 128
- JORNAL DA CIDADANIA. v. 2, n. 31. Janeiro. Rio de Janeiro RJ. 1996
- JORNAL CORREIO DA PARAÍBA, vários números. João Pessoa Pb.
- JORNAL DIÁRIO DA BORBOREMA, vários números. Campina Grande Pb.
- JORNAL DA PARAÍBA, vários números. Campina Grande Pb.
- JORNAL "DE OLHO NO ORÇAMENTO" nº 3, Fevereiro. Rio de Janeiro RJ. 1996
- JORNAL A UNIÃO, vários números. João Pessoa Pb.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. Trajetórias e dilemas da democracia. IN: Instituições políticas democráticas – O segredo da legitimidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.
- MACHADO, Fábio Ribeiro. Governo local e democracia: um estudo sobre a consolidação e ampliação democráticas dos mecanismos que conformam o

- sistema decisional no Município de Campina Grande (projeto de pesquisa).
Campina Grande, PB: Mimeo, 1996.
- MACPHERSON, C. B. A democracia liberal – Origens e evolução. Rio de Janeiro:
Zahar Ed., 1978.
- MELO, Marcus A. Crise Federativa, Guerra fiscal e ‘hobbesianismo Municipal’
efeitos perversos da descentralização. IN: São Paulo em perspectiva. V. 10/ nº
03/jul-set/1996. Revista da Fundação SEADE. p.11-20.
- MOTTA, Athayde. Os Dilemas da participação Popular. IN: Políticas
governamentais: IBASE, v.8, n.83, p.19-21, agosto/setembro, 1992
- MINEIRO, Adhemar dos Santos, et al. Nove Municípios Fluminense na Ótica da
Democracia. IBASE, Rio de Janeiro. 1992
- NUNES, Edison. Poder local, descentralização e democratização: um encontro
difícil. IN: São Paulo em perspectiva. V. 10/ nº 03/jul-set/1996. Revista da
Fundação SEADE.
- _____ El Gobierno de las Ciudades de Tamaño Medio en Brasil: los casos de
Marília y Piracicaba. IN: CARRION, F. & VELARDE, P. et al. Municipio y
democracia – gobiernos locales en ciudades intermedias de America Latina.
Santiago, Chile: Ediciones SUR. 1991.
- ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM BETIM. IN: Modo Petista de Governar.
Editora Teoria e Debate. 1992.
- PARAIBA, Estado da. Constituição Estadual de 1989. João Pessoa: Grafset, 1989
- PATEMAN, Carole. Teorias recentes da democracia e o “mito clássico”. IN
Participação e Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992
- PEREIRA, Maria de Lourdes D. Luciano. A Participação Popular na Democratização
da Gestão urbana - um Estudo de Caso. (Texto apresentado ao Departamento de
Ciência Política da Universidade de São Paulo para exame de qualificação) s.d
- PIRES, Valdemir. Orçamento Participativo: O Que é, Para Que Serve, Como se Faz.
Piracicaba, Edição do Autor. 1999
- POZZOBON, Regina Maria. Os Desafios da Gestão Municipal Democrática: Porto
Alegre. CENTRO JOSUÉ DE CASTRO/INSTITUTO PÓLIS. Recife/São
Paulo. 1998
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Secretaria de Educação. A
paixão de Aprender e Ensinar Participando. Nº 7, 1994.

- REIS, Fábio Wanderley. Autoritarismo, intervencionismo estatal e controle do Executivo. Belo Horizonte III Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais (ANPOCS)1979. 17 a 19 de outubro.
- RAMOS, Nerize Laurentino. O Poder do Discurso: as condições sociais de emergência do agricultor familiar como sujeito propositivo. Campina Grande: UFPB. Dissertação (Mestrado em Sociologia Rural). Universidade Federal da Paraíba. 1999. 170p.
- ROSENFIED, Denis L. O que é Democracia. 2ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense. 1989.
- SALGADO, Sílvia R. da Costa. Experiências Municipais e Desenvolvimento Local. IN: São Paulo em perspectiva. V. 10/ nº 03/jul-set/1996. Revista da Fundação SEADE.
- SANI, Giacomo. "Participação política." IN: BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G. (org.) Dicionário de Política. Brasília: Ed. Da UnB, 1996.
- SCHMITTER, Philippe. "Perspectivas da democracia no mundo contemporâneo: mais liberal, pré-liberal ou pós-liberal?" IN: GERSCHMAN, S. & VIANNA Maria Lúcia W. (orgs.) A miragem da pós-modernidade. Democracias e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997.
- SIMÕES, Júlio Assis. O dilema da participação popular – a etnografia de um caso. São Paulo: ANPOCS/Marco Zero, 1992.
- SINGER, Paul. Poder Público e Organizações Populares no Combate à Pobreza: A Experiência do Governo Luiza Erundina em São Paulo 1989-92. IN: Seminário Governabilidade e Pobreza. Rio de Janeiro 1994 (mineo).
- SOUTO, Anna Luiza Salles et al. Como reconhecer um bom governo? ; O papel das Administrações municipais na melhoria da qualidade de vida. São Paulo, Pólis, 1995. 72p. (Publicações Pólis, 21)
- SOARES, José Arlindo & SOLER, Salvador. Descentralização/Participação: a prefeitura nos bairros. IN: Poder local e Participação Popular. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed., 1992.
- SOARES, José Arlindo & PONTES, Lúcia (orgs). Os Desafios da Gestão Municipal: A Experiência do Recife. CENTRO JOSUÉ DE CASTRO/ INSTITUTO PÓLIS. Recife/ São Paulo, 1998
- SOUZA, Celina. Reiventando o Poder Local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização IN: São Paulo em perspectiva. V. 10/ nº 03/jul-set/1996. Revista da Fundação SEADE.

SOUZA, Herbet José de. O Município de Boa Esperança: Participação Popular e Poder Local: IN MOISÉS, José Álvaro et al. Alternativas Populares da Democracia: Brasil, anos 80: Vozes/CEDEC. 1992.

_____ Orçamento, Peça-chave para a Democratização do Estado.
IN: Orçamento & Democracia. IBASE: Rio de Janeiro. nº 1, ano 1, março, 1993.

SOUZA, Nilson Araújo de. O Colapso do Neoliberalismo. São Paulo: Global, 1995.
_____ Teoria Marxista das Crises. São Paulo: Global, 1992.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. Dilemas da Gestão Participativa do Desenvolvimento Local. Campina Grande. CENTRAC/SEDUP/CÁRITAS. mineo. 17p (texto apresentado no Seminário A Participação Popular no Desenvolvimento Local) maio/1999

SUCUPIRA, João Antonio S. Lins. A Participação do Poder Legislativo na Definição das Metas e Prioridades do Orçamento Público Federal no Período 1990/95. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas. 1996

_____ Democratização das Audiências Públicas. Informativo INESC. n.70, outubro, 1996.

TELLES, Vera & VILLAS-BÔAS, Renata (orgs). Poder Local, Participação Popular, Construção da Cidadania. INSTITUTO CAJAMAR/INSTITUTO PÓLIS/FASE/IBASE, São Paulo/Rio de Janeiro, 1995 (Nº 1)

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Orçamento Municipal. A participação da sociedade civil na sua elaboração e execução. Subsídio INESC. Ano VI. N.º 28. Brasília 1996.

_____ Orçamento Municipal. Uma proposta de metodologia de participação. Texto mineografado. (s.d.)

_____ As Dimensões da Participação Cidadã. Argumentos. Revista Semestral do CRH/FFCH/UFBA. n.ºs. 24/25, p. 1-22. Salvador. Jan/dez. 1996

_____ Sociedade Civil e Participação Cidadã no Poder Local. Tese de Doutorado. UNICAMP. São Paulo. 1998

TORRES, Nilvana Fernandes. Democracia e "Gestão Participativa". Um estudo de caso sobre o Programa Prefeitura na Comunidade no Município de Campina Grande- PB. Monografia de conclusão de curso de Bacharelado em Ciências Sociais. DSA. Campus II. UFPB. Campina Grande. PB. 1999

VARANDAS, Edival Toscano (Org). Como normalizar trabalhos Científicos: Trabalhos de Conclusão de Curso, Monografias, Dissertações e Teses. Recife:

Nordeste, 1998. 94p.

VILLAS-BÔAS, Renata, (Org.) Participação popular nos governos locais. São Paulo, PÓLIS, 1994. 80p. (Publicações PÓLIS, 14).

Orçamento Participativo Municipal. IN: Revista Mutações Sociais, Vol. 10, Ano III, jan/fev/mar. Rio de Janeiro, CEDAC (Centro de Ação Comunitária),1995.

VILLAS-BÔAS, Renata, (Org.) Democratização do orçamento público e os desafios do Legislativo. São Paulo; Salvador, Pólis / Fórum Nacional de Participação Popular/Câmara Municipal de Salvador, 1996 (N.º 3)

Para que Participação Popular nos Governos Locais? Fórum Nacional de Participação Popular/ INSTITUTO PÓLIS/SUDENE. São Paulo/Recife 1996 (nº 2)

ANEXOS

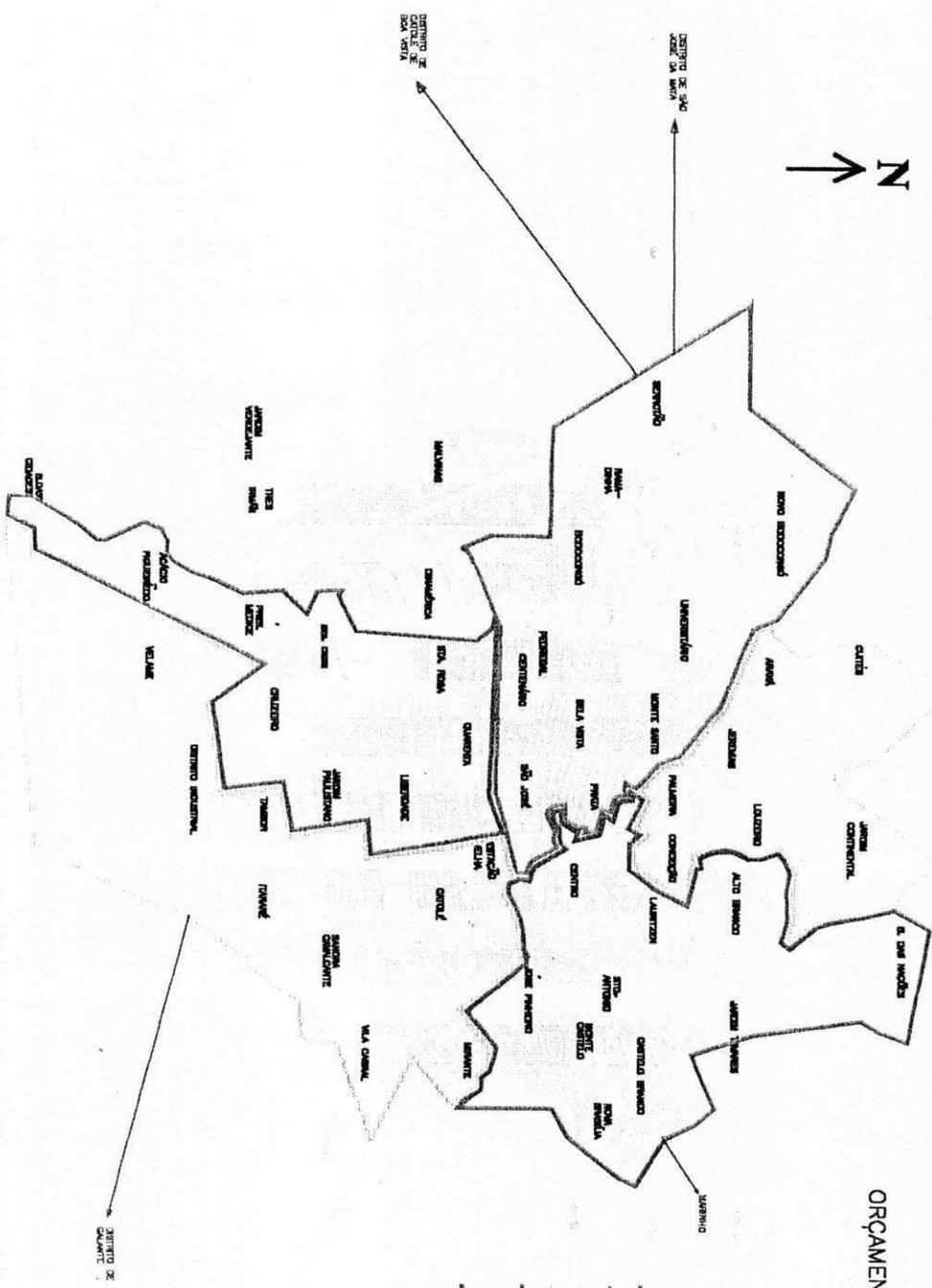
ANEXO 1

**CONSELHOS MUNICIPAIS CRIADOS PELA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE
CAMPINA GRANDE - 1990**

- 01 – Conselho Municipal de Agropecuária – Art. 145-LOM*
- 02 – Conselho Municipal de Recursos Minerais e Hídricos – Art.151-LOM
- 03 – Conselho Municipal de Saúde – Art.163-inciso 28-LOM
- 04 – Conselho Municipal de Comunicação – Art.. 171-LOM
- 05 – Conselho Municipal de Ciência – Art.175-LOM
- 06 – Conselho Municipal de Educação – Art.192-LOM
- 07 - Conselho Municipal de Turismo – Art.213 – LOM
- 08 – Conselho Municipal de Defesa dos direitos da Mulher – Art. 233- LOM
- 09 – Conselho Municipal de Transportes Coletivos – Art. 242 – LOM
- 10 – Conselho Municipal de transportes Públicos Art.243 –LOM
- 11 – Conselho Municipal de Habitação e Saneamento Básico – Art. 248 – LOM
- 12 – Conselho Municipal de defesa do Meio Ambiente – Art. 252 – LOM
- 13 – Conselho Municipal de Entorpecente – Art. 07 – A.D.T.**
- 14 – Conselho Municipal de Defesa. dos Dir. da Criança e Adolescente Art.10 – A.D.T.
- 15 – Conselho Municipal de desenvolvimento Econômico – ART. 29 – A.D.T.
- 16 – Conselho Municipal de Comunicação Social – Art. 161 – LOM
- 17 – Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia – Art.29-inciso 3º -A.D.T.
- 18 – Conselho Municipal de Cultura – Art.29-inciso 3º alínea f. A.D.T.
- 19 – Cons. Municipal. do Idoso – Terceira Idade – Art.29 – inciso 3º alínea h A.D.T.
- 20 – Conselho Municipal do Deficiente – Art.29 – inciso 3º alínea i A.D.T.
- 21 – Conselho Municipal de Transito - Art. 29 – inciso 3º alínea j – A.D.T
- 22 – Conselho Municipal de Desportos – Art. 29 – inciso 3º alínea m

*Lei Orgânica Municipal

** Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica Municipal



ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

- LEGENDA
- REGIÃO ORÇAMENTAL I
 - REGIÃO ORÇAMENTAL II
 - REGIÃO ORÇAMENTAL III
 - REGIÃO ORÇAMENTAL IV
 - REGIÃO ORÇAMENTAL V
 - REGIÃO ORÇAMENTAL VI

— SANTA TERESINHA

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E MEIO AMBIENTE
ATENDIMENTO DE OBRAS E SERVIÇOS DEMANDADOS PELO OP
SITUAÇÃO EM NOVEMBRO/1998

OBRAS/SERVIÇOS	CONCLUÍDOS	EM ANDAMENTO	REGIÃO
CONSTRUÇÕES			
UBS* do Mutirão	X		II
Mercado das Malvinas			VI
Túnel Liner (passagem Molhada do Araxá)	X		III
REFORMA E AMPLIAÇÃO			
Grupo Esc. Félix Araújo	X		IV
UBS Raiff Ramalho (Sta. Rosa)	X		V
ESGOTAMENTO SANITÁRIO¹			
Presidente Médici		X	VI
Centenário		X	II
Quarenta		X	V
Liberdade		X	V
José Pinheiro		X	I
Drenagem da Av. Severino Cabral		X	
MELHORIAS HABITACIONAIS²			
Conceição		X	III
Ramadinha I e II		X	II
Cachoeira		X	I
Pedregal		Paralisada	II
Mutirão do Serrotão		Paralisada	II
Jeremias		X	III
IMPLANTAÇÃO DE SERVIÇOS			
Casa de Convivência	X		Todas
PSF**			
Bairro das Cidades	X		I
Catingueira	X		V
Catolé de Zé Ferreira	X		VI
AGENTES COMUNITÁRIOS			
Malvinas	X		VI
Liberdade	X		V
Jardim Europa	X		I
São José da Mata	X		II
Santa Rosa	X		V
Galante	X		I
Sandra Cavalcante	X		IV
Invasão do Tambor	X		IV
Alto Branco	X		I
Bairro das Nações	X		I

*Unidade Básica de Saúde

**Programa Saúde da Família

1 e 2 – Recursos do Governo Federal

Relatório das visitas realizadas por alguns membros da comissão de fiscalização do orçamento participativo, no mês de dezembro de 1998.

Equipe de Fiscalização do Orçamento Participativo de Campina Grande.
20 de dezembro de 1998.

"Um dever, só será útil, quando de fato for realizado com compromisso e responsabilidade, partindo daí, é que se poderá melhorar um programa ou eliminá-lo, corrigindo assim as irresponsabilidades e injustiças presente no mundo".

Depois de várias tentativas frustradas para conseguir falar com os responsáveis das secretarias da Prefeitura da cidade: Secretaria de Saúde; Trabalho e Ação Social; Serviços Urbanos; Agricultura, Indústria e Comércio e; Educação. Foi realizada só das três primeiras. Como também de articular a equipe de fiscalização: Albanita, Gorete, Marcelino, Emanuel e Cozete, só três membros compareceram, sendo um de cada vez. Apenas Albanita esteve presente em todas. Em uma visita, Gelfa (representante da SEPLAM) estava presente, os outros não puderam comparecer.

No dia 10 de dezembro de 1998, precisamente às 16:00 hs, Albanita e Gorete se reuniram com o secretário de Viação e Obras, Geraldo Nóbrega e Iramir, depois de 2:30 hs de espera, pois o mesmo tinha marcado uma viagem naquela tarde para João Pessoa, e como não deu certo, voltou do meio do caminho e nos recebeu com um desânimo impressionante. .

Mostraram-nos, por meio de apostilas e registros, algumas obras realizadas no ano de 98 e, todas as que estavam em andamento e, as que faltavam, entre elas: as de área de esgoto em andamento e, 28 (vinte e oito) ruas que estavam sendo pavimentadas.

Nos declarou que, o que mais estava atrapalhando a concretização das obras era o cronograma, muito extenso e, as verbas extra orçamentárias federais, que eram irregulares e a Prefeitura não contribuía quase nada.

A obra do Canal de Bodocongó, que começará em 1999 e se estenderá até o ano 2000. A licitação já está sendo aguardada, pelo jornal, deste projeto.

No mesmo dia, ou seja, já no final da tarde, estava marcado a outra reunião com a Secretaria de Indústria e Comércio, mas não foi possível, pois o secretário não estava presente e, seu sucessor Alberto Catão, disse que não estavam sabendo e que o secretário estava com outro compromisso. Marcou-se uma próxima reunião para o outro dia, às 10:00 hs.

A reunião foi iniciada às 10:32 hs. Foram feitas as apresentações e logo após o sr. Alberto Catão comunicou que o secretário provavelmente apareceria até o término do nosso encontro, no qual só estava presente, da comissão, eu (Albanita). O assessor me falou dos projetos e realizações que a Secretaria, até então, tinha ou não realizado. O maior projeto era o da "Água Doce" que abrangia vários outros projetos. Nesse projeto constava as perfurações de 15 (quinze) poços já realizadas na zona rural de Campina Grande; de 10 (dez) dessalinizadores, que não estavam ainda concluídos porque não foram enviadas

verbas suficientes e que, alguns deles já vinham de 1997. Outros poços (40) seriam iniciados logo no início de 1999, nos distritos: Galante, São José da Mata, Sítio Amorim, Várzea do Serra, Surrão do Poço, Sítio Logradouro, Arauga e outros C. Grande, Caatinga de Boa Vista e Boi Velho. a estimativa da extensão desses poços é de aproximadamente 500 l/h a 1.200 l/h.

Mais 10 (dez) perfuradoras estão sendo instaladas com a deliberação da Prefeitura, gerando de 20 a 40 empregos.

Esse (projeto) com poços contém um Kit que é dividido, por doação. Uma pequena parte é de recursos próprios da Prefeitura e, de extra orçamentários. O tanque (poço) pronto, fica por R\$500,00.

Estão investindo no Projeto Nacional do Meio Ambiente no PED (Projeto de Execução Descentralizada), onde estão vários projetos comerciais: Indústria de Castanha, Minhocário, as atividades de Piscicultura (PATAC), Mini-fábrica de Produtos de Castanha do Caju (de muito êxito) e, no momento, estão voltados para o projeto da "Vaca Mecânica" que produzirá leite de soja, para doação a famílias carentes, e da fabricação do refrigerante Forró (na antiga Fábrica Azaléia).

Quanto à Cesta Básica, está desorganizada a sua distribuição, mas em janeiro começaram (começarão) a organizá-la.

A última secretaria que conseguimos falar, de Ação Social, contou com a presença de Gelfa, representante da SPLAM, Marcelino da região II e Albanita, da região I. A reunião começou às 10:00hs, depois de ficarmos quase 1h esperando. Houve apresentações e pedimos as demandas enviadas de 98 e eles não as encontraram.

A secretária Gorete Lima e seu assessor Luiz Teodoro, avaliaram o ano de 1998 como "do social", pois investiram muito nesse setor, tanto em projetos assistenciais, como em produção, como por exemplo, o Projeto "Prodec", no Pedregal, onde fabricam detergentes com algumas famílias carentes. Já o Programa "Ação da Codadania", distribui documentação e resolve casos assistencialistas. "Ação Criança e Adolescente", onde 24 crianças são cadastradas e assistidas diariamente tem como recursos, doações e parcerias. Seu funcionamento vai além da orientação pedagógica e trabalhista. Eles aprendem cursos profissionalizantes, têm orientação psicológica e cursos personificados.

Existe uma vontade de crescimento muito grande, por parte da equipe responsável pelo Projeto, mas infelizmente, os recursos, segundo os mesmos, são pouquíssimos e eles tem que se esforçarem muito para manter o que já se tem. Dependem das verbas da Secretaria da Fazenda, que não está investindo muito. Eles querem fazer mais parcerias a partir de fevereiro de 99, para estender estes programas como: UEPB que já contribui tanto em material, como também enviando seus profissionais para estagiarem com as crianças. A CPT, o Clube Rotary, que cedeu material para reformar o local onde abriga as crianças carentes. Porém, a dor de cabeça maior é a falta de atenção que a sociedade tem para estas crianças, pois depois de longo trabalho de restauração, as pessoas nem prestigiam suas habilidades, aprendizagem adquirida e sua evolução pessoal. A sociedade nem vai

prestigiá-las, como aconteceu na sua confraternização de dezembro, onde organizaram várias apresentações, exposições e quase ninguém compareceu. A equipe considera muito negativo esse descaso dentro de suas avaliações.

Ao terminar esta reunião, nos despedimos, não sem antes tomarmos um cafezinho (também foi a única secretaria que fez isso, talvez por causa da presença de Gelfa). Deixamos marcada uma visita para conferir de perto estes projetos assistencialistas, no dia 24 de fevereiro às 9:00hs da manhã, saindo da mesma secretaria.

Obs: as outras duas secretarias também ficaram a disposição para as visitas de suas obras realizadas e, a Secretaria de Educação, secretário Itan Pereira não estava com tempo para nos receber, ficando assim para 1999, uma visita a esta secretaria.

Avaliação geral:

Foram válidas as visitas que realizamos, mas ficaram muito a desejar, tanto da parte dos secretários, que não nos deu o devido valor e atenção, como também da própria equipe, que não assumiu seriamente seus compromissos.

A sugestão é que continue esse trabalho com mais afinco e articulação e sempre acompanhado de algum representante da SEPLAM, pois as portas ficam mais abertas quando eles estão presentes e, a atenção que nos dirigem é garantida.

Albanita Tomaz



RELATÓRIO DE DEMANDAS

EXECUTADAS / INV. E PONTUAIS

manda irro uação Atual cretaria servações	CODIGO: 5 REGIÃO I LDO 2000 Cadastrada TIPO: Serviço Pontual Retirada do lixo que está sendo colocado no final da rua Floriano Peixoto Santo Antônio Executada Secretaria de Obras e Serviços Urbanos
manda irro uação Atual cretaria servações	CODIGO: 8 REGIÃO I LDO 2000 Cadastrada TIPO: Serviço Pontual Coleta de lixo para a rua Papa João I Nova Brasília Executada Secretaria de Obras e Serviços Urbanos
manda irro uação Atual cretaria servações	CODIGO: 9 REGIÃO I LDO 2000 Cadastrada TIPO: Serviço Pontual Melhoria do transporte coletivo para o Bairro das Nações e Jardim Meneses Nações Executada Superintendência de Transportes Públicos A linha 101 já atende as referidas localidades
manda irro uação Atual cretaria servações	CODIGO: 24 REGIÃO II (A) LDO 2000 Incluída na Lei TIPO: Investimento Curso de Relações Humanas para os funcionários dos ônibus Executada Superintendência de Transportes Públicos É determinado pela STP que as empresas permissionárias do sistema de transporte coletivo promovam cursos para os operadores
manda irro uação Atual cretaria servações	CODIGO: 35 REGIÃO IV LDO 2000 Cadastrada TIPO: Serviço Pontual Limpeza do canal do Prado Catolé Executada Secretaria de Obras e Serviços Urbanos Solicitado no processo de elaboração LOA 98
manda irro uação Atual cretaria servações	CODIGO: 36 REGIÃO IV LDO 2000 Cadastrada TIPO: Investimento Reforma do Centro do Pequeno Trabalhador Bodocongó Executada Secretaria do Trabalho e Ação Social
manda irro uação Atual cretaria servações	CODIGO: 39 REGIÃO IV LDO 2000 Cadastrada TIPO: Serviço Pontual Limpeza das praças do região e recolhimento dos animais Executada Secretaria de Obras e Serviços Urbanos Serviço realizado rotineiramente pela Secretaria



RELATÓRIO DE DEMANDAS

Observações

CODIGO: 40 REGIÃO IV LDO 2000 Cadastrada TIPO: Serviço Pontual
Demanda **Conj. Sandra Cavalcante seja reconhecido como bairro**
Bairro Sandra Cavalcante
Situação Atual Executada
Secretaria Secretaria de Planejamento e Gestão
Observações

CODIGO: 54 REGIÃO V LDO 2000 Cadastrada TIPO: Serviço Pontual
Demanda **Aumentar a fiscalização nas linhas de ônibus**
Bairro
Situação Atual Executada
Secretaria Superintendência de Transportes Públicos
Observações A STP dispõe de 20 fiscais de transporte

CODIGO: 61 REGIÃO VII LDO 2000 Incluída na Lei TIPO: Investimento
Demanda **Construção de abrigo para parada de coletivo na estrada - Marinho**
Bairro
Situação Atual Executada
Secretaria Superintendência de Transportes Públicos
Observações Previsto início para 2ª quinzena de julho/99

CODIGO: 66 REGIÃO VII LDO 2000 Cadastrada TIPO: Serviço Pontual
Demanda **Mesa para o programa Chegou o Doutor - São José da Mata**
Bairro
Situação Atual Executada
Secretaria Secretaria Municipal de Saúde
Observações

CODIGO: 144 REGIÃO VII LDO 2000 Cadastrada TIPO: Investimento
Demanda **Recuperação da estrada do Marinho**
Bairro
Situação Atual Executada
Secretaria Secretaria de Obras e Serviços Urbanos
Observações

CODIGO: 155 REGIÃO VII LDO 2000 Cadastrada TIPO: Investimento
Demanda **Calçamento das ruas paralelas à Rua Major João Correia - Galante**
Bairro
Situação Atual Executada
Secretaria Secretaria de Obras e Serviços Urbanos
Observações

CODIGO: 182 REGIÃO III LDO 2000 Cadastrada TIPO: Serviço Pontual
Demanda **Desobstrução da rede de esgoto de todas as travessas e ruas da Conceição**
Bairro Conceição
Situação Atual Executada
Secretaria Secretaria de Obras e Serviços Urbanos
Observações



RELATÓRIO DE DEMANDAS

Demanda: **CODIGO: 192 REGIÃO I LDO 2000 Cadastrada TIPO: Serviço Pontual**
Bairro: **Limpeza do canal do José Pinheiro**
Localização: **José Pinheiro**
Situação Atual: **Executada**
Secretaria: **Secretaria de Obras e Serviços Urbanos**
Observações:

Demanda: **CODIGO: 236 REGIÃO I LDO 2000 Cadastrada TIPO: Serviço Pontual**
Bairro: **Solicitação de coletor de lixo (cacamba) na Cachoeira**
Localização: **Monte Castelo**
Situação Atual: **Executada**
Secretaria: **Secretaria de Obras e Serviços Urbanos**
Observações:

Demanda: **CODIGO: 239 REGIÃO V LDO 2000 Cadastrada TIPO: Serviço Pontual**
Bairro: **Colocação de tampas em bueiros na rua Jesuino Alves Correia**
Localização: **Liberdade
Cruzeiro**
Situação Atual: **Executada**
Secretaria: **Secretaria de Obras e Serviços Urbanos**
Observações:

Demanda: **CODIGO: 240 REGIÃO V LDO 2000 Cadastrada TIPO: Serviço Pontual**
Bairro: **Operação tapa buracos para as principais ruas do Cruzeiro**
Localização: **Cruzeiro**
Situação Atual: **Executada**
Secretaria: **Secretaria de Obras e Serviços Urbanos**
Observações:

Demanda: **CODIGO: 242 REGIÃO V LDO 2000 Cadastrada TIPO: Investimento**
Bairro: **Pavimentação asfáltica da rua Aprigio Nepomuceno**
Localização: **Tambor
Liberdade
Jardim Paulistano
Cruzeiro**
Situação Atual: **Executada**
Secretaria: **Secretaria de Obras e Serviços Urbanos**
Observações:

Demanda: **CODIGO: 243 REGIÃO V LDO 2000 Cadastrada TIPO: Serviço Pontual**
Bairro: **Desobstrução da rede de esgoto e bueiros da rua Jesuino Alves Correia (Cruzeiro)**
Localização: **Cruzeiro**
Situação Atual: **Executada**
Secretaria: **Secretaria de Obras e Serviços Urbanos**
Observações:

Demanda: **CODIGO: 244 REGIÃO V LDO 2000 Cadastrada TIPO: Serviço Pontual**
Bairro: **Retirada do lixo em terrenos vazios no bairro do Cruzeiro**
Localização: **Cruzeiro**



RELATÓRIO DE DEMANDAS

Situação Atual	Executada
Secretaria	Secretaria de Obras e Serviços Urbanos
Observações	
Demanda	CODIGO: 246 REGIÃO II LOA 1998 Incluída na Lei TIPO: Investimento
Local	Construção de Unidade de Saúde no Mutirão
Situação Atual	Executada
Secretaria	Secretaria Municipal de Saúde
Observações	Inaugurado em 07/04/1999
Demanda	CODIGO: 252 REGIÃO VI LOA 1998 Incluída na Lei TIPO: Investimento
Local	Ampliação e Aquisição de Equipamentos para UBS das Malvinas
Situação Atual	Executada
Secretaria	Secretaria Municipal de Saúde
Observações	Executado a aquisição de equipamentos
Demanda	CODIGO: 253 REGIÃO II LOA 1998 Incluída na Lei TIPO: Investimento
Local	Ampliação e Aquisição de Equipamentos para UBS do Pedregal
Situação Atual	Executada
Secretaria	Secretaria Municipal de Saúde
Observações	Executada a aquisição de equipamentos
Demanda	CODIGO: 254 REGIÃO II LOA 1998 Incluída na Lei TIPO: Investimento
Local	Ampliação e Aquisição de Equipamentos para UBS do Severino Cabral
Situação Atual	Executada
Secretaria	Secretaria Municipal de Saúde
Observações	Executada a aquisição de equipamentos
Demanda	CODIGO: 255 REGIÃO II LOA 1998 Incluída na Lei TIPO: Investimento
Local	Ampliação e Aquisição de Equipamentos para UBS da Bela Vista
Situação Atual	Executada
Secretaria	Secretaria Municipal de Saúde
Observações	Executada a aquisição de equipamentos
Demanda	CODIGO: 256 REGIÃO IV LOA 1998 Incluída na Lei TIPO: Investimento
Local	Ampliação e Aquisição de Equipamentos para UBS do Catolé
Situação Atual	Executada
Secretaria	Secretaria Municipal de Saúde
Observações	Executada a aquisição de equipamentos
Demanda	CODIGO: 257 REGIÃO V LOA 1998 Incluída na Lei TIPO: Investimento
Local	Ampliação e Aquisição de Equipamentos para UBS de Santa Cruz
Situação Atual	Executada
Secretaria	Secretaria Municipal de Saúde
Observações	Executada a aquisição de equipamentos



RELATÓRIO DE DEMANDAS

Situação Atual	Executada
Secretaria	Secretaria Municipal de Saúde
Observações	Executada a recuperação da Unidade e feita a aquisição dos equipamentos
Demanda	CODIGO: 258 REGIÃO V LOA 1998 Incluída na Lei TIPO: Investimento
Bairro	Ampliação e Aquisição de Equipamentos para UBS de Santa Rosa Santa Rosa
Situação Atual	Executada
Secretaria	Secretaria Municipal de Saúde
Observações	Executada a aquisição dos equipamentos
Demanda	CODIGO: 259 REGIÃO V LOA 1998 Incluída na Lei TIPO: Investimento
Bairro	Ampliação e Aquisição de Equipamentos para UBS da Catingueira Acácio Figueirêdo
Situação Atual	Executada
Secretaria	Secretaria Municipal de Saúde
Observações	Foi transformada em PSF e feita a recuperação do prédio
Demanda	CODIGO: 260 REGIÃO V LOA 1998 Incluída na Lei TIPO: Investimento
Bairro	Ampliação e Aquisição de Equipamentos para UBS da Liberdade Liberdade
Situação Atual	Executada
Secretaria	Secretaria Municipal de Saúde
Observações	Executada a aquisição dos equipamentos
Demanda	CODIGO: 265 REGIÃO III LOA 1998 Incluída na Lei TIPO: Investimento
Bairro	Construção de creche nos Cuités Cuités
Situação Atual	Executada
Secretaria	Secretaria de Educação
Observações	Inaugurada em Out/99
Demanda	CODIGO: 273 REGIÃO II LOA 1998 Incluída na Lei TIPO: Investimento
Bairro	Construção de escola na Bela Vista Bela Vista
Situação Atual	Executada
Secretaria	Secretaria de Educação
Observações	Não tem terreno disponível, Convênio com a escola Amelinha Barros (10 salas de aula), inaugurada em Out/99
Demanda	CODIGO: 359 REGIÃO I LOA 1999 Incluída na Lei TIPO: Investimento
Bairro	Construção de Unidade Básica de Saúde em Monte Castelo Monte Castelo
Situação Atual	Executada
Secretaria	Secretaria Municipal de Saúde
Observações	Possui um ponto de atendimento na SAB e foi construída uma UBS na Cachoeira (inaugurada em jun/99)
Demanda	CODIGO: 360 REGIÃO I LOA 1999 Incluída na Lei TIPO: Investimento



RELATÓRIO DE DEMANDAS

Demanda: **Ampliação e/ou recuperação do posto de Saúde Dr. Francisco Brasileiro (José Pinheiro)**
Local: José Pinheiro
Situação Atual: Executada
Secretaria: Secretaria Municipal de Saúde
Observações: Recuperação realizada em abr/99

CODIGO: 361 REGIÃO II LOA 1999 Incluída na Lei TIPO: Investimento
Demanda: **Ampliação e/ou recuperação do posto de saúde da Bela Vista**
Local: Bela Vista
Situação Atual: Executada
Secretaria: Secretaria Municipal de Saúde
Observações: Demanda já incluída na LOA 98
Recuperação realizada em fev/99

CODIGO: 363 REGIÃO V LOA 1999 Incluída na Lei TIPO: Investimento
Demanda: **Ampliação e/ou recuperação do posto de saúde Raiff Ramalho (Santa Cruz)**
Local: Santa Cruz
Situação Atual: Executada
Secretaria: Secretaria Municipal de Saúde
Observações: Demanda já incluída na LOA 98
Recuperação realizada em nov/98

CODIGO: 379 REGIÃO III LOA 1999 Incluída na Lei TIPO: Investimento
Demanda: **Implantação de um poço artesiano no sitio Cuités**
Local: Cuités
Situação Atual: Executada
Secretaria: Secretaria de Agricultura, Recursos Hídricos e Meio Ambiente
Observações: Implantado em Santo Izidro



RELATÓRIO DE DEMANDAS
EM EXECUÇÃO / INVESTIMENTO

Demanda	CODIGO: 52 REGIÃO V LDO 2000 Incluída na Lei TIPO: Investimento
Bairro	Cursos de relações humanas para operadores de transporte (motoristas e cobradores), inclusive táxi
Situação Atual	Em execução
Secretaria	Superintendência de Transportes Públicos
Observações	É determinado pela STP através das permissionárias para operadores de transportes coletivos. Previsto para 2º semestre de 1999 para taxistas
Demanda	CODIGO: 79 REGIÃO I LDO 2000 Incluída na Lei TIPO: Investimento
Bairro	Ampliar o projeto renda mínima à toda a cidade
Situação Atual	Em execução
Secretaria	Secretaria de Educação
Observações	Projeto Bolsa-escola
Demanda	CODIGO: 80 REGIÃO I LDO 2000 Incluída na Lei TIPO: Investimento
Bairro	Priorizar a urbanização de áreas carentes da Cidade
Situação Atual	Em execução
Secretaria	Secretaria de Planejamento e Gestão
Observações	
Demanda	CODIGO: 88 REGIÃO II (A) LDO 2000 Incluída na Lei TIPO: Investimento
Bairro	Priorizar o saneamento básico para o bairro do Monte Santo
Situação Atual	Em execução
Secretaria	Secretaria de Obras e Serviços Urbanos
Observações	Solicitado nos processos de elaboração LOA 98 e 99
Demanda	CODIGO: 108 REGIÃO II (B) LDO 2000 Cadastrada TIPO: Investimento
Bairro	Colocar uma ponte na rua que atravessa o Canal de Bodocongó
Situação Atual	Em execução
Secretaria	Secretaria de Obras e Serviços Urbanos
Observações	Sendo executado pela URBEMA
Demanda	CODIGO: 110 REGIÃO II (B) LDO 2000 Incluída na Lei TIPO: Investimento
Bairro	Ensino especial para crianças excepcionais e com problemas audiovisuais
Situação Atual	Em execução
Secretaria	Secretaria de Educação
Observações	A Secretaria de Educação tem 8 professores na Escola Estadual de Audio Comunicação e também mantém convênio com a APAE
Demanda	CODIGO: 112 REGIÃO II (B) LDO 2000 Cadastrada TIPO: Investimento
Bairro	Reforma do CAI da Ramadinha
Situação Atual	Em execução



RELATÓRIO DE DEMANDAS

nanda TO iação Atual retaria servações	CODIGO: 218 REGIÃO VII LDO 2000 Cadastrada TIPO: Investimento Dessalinizadores para a comunidade do Gaspar - São José da Mata Em execução Secretaria de Agricultura, Recursos Hídricos e Meio Ambiente Em implantação no sítio Felix Amaro (que fica próximo)
nanda TO iação Atual retaria servações	CODIGO: 222 REGIÃO VII LDO 2000 Cadastrada TIPO: Investimento Poços com dessalinizadores para Queimada da EMA - Catolé de Boa Vista Em execução Secretaria de Agricultura, Recursos Hídricos e Meio Ambiente Previsão para jul/99
nanda TO iação Atual retaria servações	CODIGO: 272 REGIÃO II LOA 1998 Incluída na Lei TIPO: Investimento Construção de escola em Novo Bodocongó Novo Bodocongó Em execução Secretaria de Educação Em construção pelo Projeto Nordeste
nanda TO iação Atual retaria servações	CODIGO: 277 REGIÃO I LOA 1998 Incluída na Lei TIPO: Investimento Construção de quadra de esporte no Grupo Escolar Anésio Leão Monte Castelo Em execução Secretaria de Educação
nanda TO iação Atual retaria servações	CODIGO: 279 REGIÃO II LOA 1998 Incluída na Lei TIPO: Investimento Construção do canal de Bodocongó Em execução Secretaria de Obras e Serviços Urbanos
nanda TO iação Atual retaria servações	CODIGO: 286 LOA 1998 Incluída na Lei TIPO: Investimento Construção de pequenos açudes na zona rural Em execução Secretaria de Agricultura, Recursos Hídricos e Meio Ambiente Feita aquisição de máquinas
nanda TO iação Atual retaria servações	CODIGO: 319 REGIÃO V LOA 1999 Incluída na Lei TIPO: Investimento Drenagem de esgoto da rua Gasparino Barreto - Cruzeiro Cruzeiro Em execução Secretaria de Obras e Serviços Urbanos



RELATÓRIO DE DEMANDAS

anda	CODIGO: 344	REGIÃO VI	LOA 1999	Incluída na Lei	TIPO: Investimento
o	Construção de escola no Conjunto Cinza				
ção Atual	Três Irmãs				
etaria	Em execução				
rvações	Secretaria de Educação				
	Construção pelo Projeto Nordeste				
<hr/>					
anda	CODIGO: 345	REGIÃO II	LOA 1999	Incluída na Lei	TIPO: Investimento
o	Construção de escola no Conjunto Severino Cabral				
ção Atual	Bodocongó				
etaria	Em execução				
rvações	Secretaria de Educação				
	Sendo construída pelo Projeto Nordeste				
<hr/>					
anda	CODIGO: 371	REGIÃO I	LOA 1999	Incluída na Lei	TIPO: Investimento
o	Ampliação e/ou recuperação da praça e da quadra Joana D'Arc (José Pinheiro)				
ção Atual	José Pinheiro				
etaria	Em execução				
rvações	Secretaria de Obras e Serviços Urbanos				
	Demanda já incluída na LOA 98. Previsão de entrega em Out/99				
