

Caderno de debates

COLEÇÃO IDÉIAS

ANO 2000

Nº 7

LÚCIO ALCÂNTARA

PROCESSOS DE
GESTÃO
COMPARTILHADA DE
POLÍTICAS PÚBLICAS
NO CEARÁ HOJE:
A QUESTÃO
DOS CONSELHOS





SENADO FEDERAL
SENADOR LÚCIO ALCÂNTARA

CADERNO DE DEBATES

Coleção Idéias

**PROCESSOS DE GESTÃO
COMPARTILHADA DE
POLÍTICAS PÚBLICAS NO
CEARÁ HOJE: A QUESTÃO DOS
CONSELHOS**

BRASÍLIA – 2000

A *Coleção Idéias – Caderno de Debates* é uma publicação do gabinete parlamentar do Senador Lúcio Alcântara. Por meio desta série, pequenos textos ocasionais oferecem ao público experiências que contribuem com o livre intercâmbio de informações e opiniões.

Comitê Executivo

Afonso Celso Machado Neto
Doris Marize Romariz Peixoto
Lêda Maria Sampaio Pinto
Lúcio Gonçalo de Alcântara
Sandra Koetz Ibiapina
Wellington Bezerra de Oliveira

Impressão

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do
Senado Federal – SEEP

.....

CADERNO DE DEBATES
Coleção Idéias
Ano 2000 – nº 7

.....

Desejando receber as publicações do gabinete do Senador Lúcio Alcântara, solicite ao:

Gabinete do Senador Lúcio Alcântara
Ala Senador Teotônio Vilela, Gab. 7 – Anexo II – Senado Federal
70165-900 – Brasília – DF
Telefones: (0xx61) 311-2302/311-2303/311-2304
Fax: (0xx61) 323-5372
E-mail: lucioalc@senador.gov.br
Ligação gratuita A VOZ DO CIDADÃO 0800-612211

SUMÁRIO

	Pág.
1. Introdução	5
2. Da representação à participação	9
3. Vicissitudes da democracia no Brasil	11
4. Falta de experiência democrática	15
5. Os modelos e a realidade	19
6. Uma estratégia de mudança social	21
7. O caso CEARÁ	23
8. Sistema de gestão compartilhada	27
9. Gestão compartilhada dos grandes projetos	33
10. CMDS: espelho das dificuldades e conquistas	41
11. Os CMDS e o Projeto S. José	45
12. Anexo I: Estruturas do CMDS	57
13. Anexo II: O novo modelo de gestão pública	58
14. Anexo III: Municípios com CMDS	59
15. Anexo IV: Municípios com CMDS (continuação)	60
16. Anexo V: Municípios que não implantaram CMDS	61
17. Bibliografia	63

PROCESSOS DE GESTÃO COMPARTILHADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CEARÁ HOJE: A QUESTÃO DOS CONSELHOS

1. INTRODUÇÃO

O Ceará tem vivido, especialmente a partir do primeiro governo Tasso Jereissati, que teve início em 1986, uma dinâmica social mais intensa no que diz respeito às organizações sociais em sua relação com o governo. Acompanhando um cenário que se desenhava para o país como um todo em seu esforço por redemocratização, nosso estado viveu a nova “onda” da descentralização e da participação social de modo algumas vezes peculiar e até de vanguarda.

Não resta dúvida de que o movimento social que vai culminar com a nova Constituição, e, a partir da promulgação desta, o próprio “espírito” da nova Lei e seus eflúvios – com o incremento de novos canais de democracia semidireta –, vai ser decisivo para os novos rumos da governabilidade em nosso país. Além disso, mesmo com as especificidades de um país que busca a redemocratização depois

de um longo período de ditadura, muitas dessas “novidades” de compartilhamento do Poder Público com a sociedade vêm de fora, inclusive com as experiências de Espanha e Portugal, também recém-saídos, à época, de governos autoritários.

Assim, vemos surgir, por parte da sociedade, uma visão menos preconceituosa de sua participação institucionalizada nas instâncias estatais, assim como outros tipos de organizações sociais já não circunscritas pela esfera da produção (sindicatos) ou da reprodução (movimentos de moradores), mas vinculadas a causas como meio ambiente, etnia, gênero, etc. A sociedade, depois de anos se dividindo maniqueisticamente – como não poderia deixar de ser – entre os *contra* e os *a favor* dos governos militares, pluraliza-se e aceita a legitimidade do governo civil para a interlocução política com a sociedade.

Do lado dos governos, o impulso municipalista recoloca a importância do poder local e da participação popular nas políticas públicas, de que já temos no Brasil, desde fins da década de 1970, experiências pontuais bem-sucedidas, como foi o caso de Lages, em Santa Catarina. Nas últimas décadas, e principalmente nos anos 1990, vemos multiplicarem-se organizações não-governamentais, decisivas na implementação de determinadas políticas públicas, como a assistência à criança e ao deficiente, por exemplo.

Também a perspectiva da sustentabilidade do desenvolvimento contribuiu para a abertura da gestão pública, na medida em que se constatou a impossibilidade de um processo de desenvolvimento sustentável sem um clima de

confiança social que tornasse a “clientela” partícipe dos projetos e programas, desde seu início. A formação de “capital social” necessitava que a comunidade fosse vista como ator fundamental na modernização da burocracia e no esforço pelo estabelecimento das condições para o desenvolvimento e das prioridades sociais efetivas.

Daí a idéia de planejamento e gerenciamento participativos, hoje exigida como contrapartida dos governos para o recebimento de recursos de entidades internacionais, cujos técnicos, a partir da experiência de investimentos sem resultados no Terceiro Mundo, perceberam que o acompanhamento e o controle social poderiam contribuir para inibir práticas de negligência com o trato dos recursos públicos ou mesmo de corrupção.

Segundo Luciana Pimentel, técnica do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a sustentabilidade tem a ver fundamentalmente com “gestão por resultados, compromisso do servidor e participação e controle social”. Na mesma linha, Ramón Mendez, do Banco Mundial, assegura: “Uma experiência como o Orçamento Participativo resulta mais realista, evitando realocações e suplementações que sempre beneficiam grupos pequenos e mais poderosos”.¹

Audiências Públicas, Ouvidorias, Pactos de Cooperação, Agências Públicas de Monitoramento, Conselhos, Orçamento Participativo e muitas outras iniciativas são fruto desse esforço de aproximação entre governo e sociedade.

1. Conferências proferidas no Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, em Porto Alegre, nov./99.



2. DA REPRESENTAÇÃO À PARTICIPAÇÃO

Trata-se de um esforço que alcança muitos países pelo mundo afora, no intento de, a partir da constatação das limitações da democracia representativa – que vêm gerando uma preocupante crise de legitimidade política, atestada nas estatísticas sobre absenteísmo eleitoral, por exemplo –, produzir as bases para um novo contrato social, propondo saídas no rumo de uma democracia participativa. Como afirmou Bernard Cassen, a democracia participativa solicita o “viver juntos” na recriação do vínculo social, “e esse *viver juntos*, renovando a democracia, vai contra toda a lógica do neoliberalismo, e por isso deve espalhar-se pelo planeta como forma decisiva para a internacionalização, em lugar da globalização”.¹

Com base nessa macropercepção, inúmeros modelos de engenharia política têm sido pensados e implementados como resposta a diferentes condições e objetivos locais. São muitas as questões metodológicas discutidas, o que mostra que, se a questão de fundo – a importância do controle social e da gestão com-

1. Bernard Cassen é diretor do Le Monde Diplomatique e participou como conferencista do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, em Porto Alegre, nov./99.

partilhada de políticas públicas – já está devidamente assentada, cada vez mais precisamos debruçar-nos sobre as questões do *como fazer*.

Mas tanto os *porquês* quanto os *como se* alicerçam sobre crenças e valores da cultura política: qual o lugar do Estado em nosso imaginário político e qual o papel reservado à sociedade? Será que essas investidas democratizantes encontram terreno cultural propício para se desenvolver entre nós? Que chão histórico possuímos para implantar experiências de democracia participativa?

Esse é um problema sério sobre o qual não podemos dispensar reflexão. Definitivamente, não temos uma prática democrática consolidada que nos ajude a dar um salto adiante, e se essa constatação não nos deve acovardar, é imprescindível tirar dela as lições necessárias.

Um aspecto interessante que é preciso fazer notar é que nos países gestores da construção simbiótica de capitalismo e democracia, como a Inglaterra e os EUA, esse sistema político faz parte do cotidiano das pessoas: a valorização do sistema democrático foi internalizada pelos cidadãos por meio de um sólido processo de socialização política. Entretanto, a realidade latino-americana e brasileira é substancialmente diferente, o que nos leva a questionar acerca das bases de legitimação da democracia em seu modelo liberal entre nós.

3. VICISSITUDES DA DEMOCRACIA NO BRASIL

Levando em conta a formação histórica brasileira, Rouquié sugere a possibilidade de se definir o Brasil como uma “poliarquia perversa: uma sociedade que não se deixa enquadrar numa dominação autoritária monolítica, mas que tampouco possui a tradição de organização política pluralista e independente do Estado típica das verdadeiras poliarquias liberais” (1985: 136). Daí, para esse autor, o tema da participação parecer inseparável da ênfase no esvaziamento dos movimentos sociais pelo Estado: “(...) nos enormes recursos que permitem a este uma prática sem limites da coerção e da cooptação; ou seja, no amorfismo e na debilidade da Sociedade diante do Estado” (1985: 137).

A forma como os diferentes atores políticos incorporam a institucionalidade vigente revela, para Avritzer, um “hiato entre a existência formal de instituições e a incorporação da democracia às práticas cotidianas dos agentes políticos” (1995: 113), o que o leva a concluir pela existência de duas culturas políticas disputando no interior do sistema político. Daí um permanente conflito entre continuidade e renovação, já que “atores políticos autoritários não abandonam rapidamente suas restrições

ao livre funcionamento das instituições políticas” (1995: 111).

Avritzer destaca algumas características do funcionamento da democracia brasileira segundo análises a partir de 1985 (1995: 109):

- persistência de um comportamento não-democrático das elites políticas;
- dissociação entre as práticas políticas democráticas no nível da institucionalidade política e a persistência de práticas não-democráticas no nível micro;
- não-aceitação da cidadania civil e social.

Mas o que é importante não perder de vista é que, como nota Schwartzman, “(...) a questão fundamental não é a da ‘maturidade’ do povo, mas a da natureza das instituições sociais, governamentais e partidárias existentes. (...) O problema principal com os Estados de base neopatrimonial não é que eles mantenham o povo em situação dependente e alienada, mas, principalmente, que todas as formas de organização social que eles geram tendem a ser dependentes do Poder Público e orientadas para a obtenção de seus favores” (1988: 23).

O *personalismo* tradicional, entre nós, deu origem à frouxidão das instituições e à falta de coesão social, características do passado que influenciam até hoje. A noção de hierarquia é fundada em privilégio, e assomam dificuldades com o associativismo. A concepção de disciplina confunde-se com centralização de poder, de um lado, e obediência, de outro. A noção de comunidade fica algo distante desse estilo de cultura política: o personalismo (a predominância do privado) está na família e está na política.

Schwartzman (1988) observa as mudanças históricas e propõe para o Brasil de hoje a expressão *neopatrimonialismo*, como um Estado que se formou à margem da revolução burguesa, como forma de sobrevivência de estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas. Aqui, a modernidade, em vez de ser o rompimento dos privilégios aristocratas pela burguesia, foi um arranjo da própria aristocracia, promovendo situações exdrúxulas como a de liberais que eram senhores de escravos, e promovendo também um tipo de comportamento que tem permitido aos estudiosos da formação histórica brasileira o mapeamento de características recorrentes em nosso padrão de ação social. Não é o caso, neste trabalho, de nos aprofundarmos em cada uma dessas características, mas vamos citá-las:

- ausência de uma cultura de associativismo;
- alienação, em vez de delegação, de poder aos governos (“superstição do Estado-Providência”);
- isolamento e auto-suficiência da grande propriedade rural;
- patriarcalismo e prevalência da família;
- passado escravocrata;
- dificuldades com o municipalismo;
- falta de experiência democrática.

4. FALTA DE EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA

A falta a que nos estamos referindo diz respeito exatamente àquilo de que vínhamos tratando: falta de uma cultura política democrática, dos valores e crenças que, junto com as instituições, edificam a democracia. Como esses valores poderiam se ter afirmado entre a população se a ela nunca foi dada a chance de experimentar na prática as virtudes democráticas? Nestor Duarte e Oliveira Vianna desenvolvem lúcida análise a respeito.

Para Nestor Duarte, se um povo político é antes de tudo um produto histórico, teremos de deduzir a inexistência ou não de um povo político no Brasil, “sobretudo da forma de organização social que a sua população viveu ontem e continua a viver hoje” (1939: 176-177).

E qual era essa forma de organização social? Era essencialmente o domínio absoluto do senhor, diante do qual não se colocava nenhuma organização autônoma de caráter popular. A massa rural não apenas entrou no campo eleitoral, aberto no século passado, inteiramente despreparada e tutelada – na ação e no pensamento – pelas classes dominantes, mas a sua despreparação era ainda mais acentuada porque não tinha o menor conhecimento *prático*

de qualquer *instituição democrática*, nenhuma experiência *eletiva*, nada que lhe desse a mais leve noção do interesse público e do bem comum, que ela passaria a ter a incumbência de gerir.

Como mostra Oliveira Vianna, dentro dos domínios senhoriais, “para onde se havia recolhido o espírito público das populações coloniais”, nada havia, realmente, que desse à massa, neles moradora, força política e autônoma em face dos senhores de engenho e proprietários de terra. “Não havia ali nenhuma instituição de autogoverno, constituída por ou para aquela população moradora: ‘sindicó’, ‘junta’, ‘conselho’, ‘assembléia da comunidade’ – à maneira das *assemblées de village* dos velhos feudos do *Anciën Régime*” (1987: 257).

E conclui Vianna: nosso povo “esteve sempre – seja legalmente, seja *praticamente* – ausente [da coisa pública] durante todo o curso da nossa história política e administrativa; isto é, *durante cerca de quatrocentos anos*” (1987: 264).

E não era apenas o povo pobre ou analfabeto que era carente de valores democráticos. Vianna também se refere à elite:

“Das instituições democráticas e do interesse coletivo, o que havia – nas elites políticas (...) – eram apenas idéias gerais (...) *aprendidas nos livros* – nas universidades; mas essas idéias aprendidas nos *livros* – e não nos *costumes* e nas *tradições* – careciam, por isso mesmo, de força afetiva, desse coeficiente emocional que só os ‘complexos culturais’ – nascidos da educação social e vindos dos *costumes* – possuem (...)” (1987: 256-257).

Vejamos agora como essas características nacionais se adaptam, reproduzem-se, ou, por

vezes, se ampliam-se, em nível de Estado do Ceará. A partir da literatura histórica e sociológica, poderíamos resumir as características centrais da atividade política no Ceará, em alguns traços ainda presentes hoje em certos rincões do estado, como: ausência de autonomia local; dependência, agravada em períodos de seca; privatização da política, com seu exercício administrado a partir de interesses familiares; utilização dos partidos com objetivo de manutenção do mandonismo local; impotência do eleitor sertanejo; força policial como extensão do poder dos *coronéis*; vitória política como legalização do arbítrio; a violência como forma mais eficaz de intimidação dos adversários (ver Cordeiro, 1997: 98-99).

Fazer esse mergulho na nossa história, nas nossas circunstâncias, é muito importante para que saibamos avaliar, de modo mais prudente, as experiências que estamos ensaiando. Sim, porque é nesse contexto de atraso político, de exacerbação do poder privado, de violência política, de uma dinâmica política regulada pelo binômio mando x obediência, de deslavo do clientelismo, cevado pela ignorância e pela miséria, que vai surgir o discurso da participação e da co-gestão das políticas públicas. Alguma novidade nessa discrepância entre a realidade existente e o modelo proposto?

5. OS MODELOS E A REALIDADE

Mais uma vez, um olhar sobre o passado pode nos valer. E o que vemos ao olhar para trás é que nosso modelo de pensamento político sempre se caracterizou por uma profunda alheação da realidade e pelo monopólio intelectual da classe dominante.

Na busca constante de assemelhar-se a outros países, considerados mais desenvolvidos, desprezando aquilo que realmente somos, nossos reformadores sempre perseguiram a imitação de outros povos, achando que para encaminhar nosso desenvolvimento institucional bastava copiar as instituições alheias.

A própria posição social e institucional dos legisladores, distantes social e culturalmente do grosso da população e excessivamente preocupados com os interesses do Estado, é um dos principais óbices à formulação de ideologia própria sobre as questões nacionais.

É preciso compreender que a emergência no Brasil de todo movimento de idéias se dá, em geral, no seio das classes dominantes. Como indica Djacir Menezes, a propriedade da terra, como fator essencial da riqueza, habilita as camadas dominantes a representar o povo: essas camadas, segundo ele, "adquirem a convicção de que são elas a *nação*" e "de que

promovem o desenvolvimento nacional – e não o interesse de grupos” (1972: 11).

O desejo de “inventar” uma modernidade jurídica, sem a construção das condições sociais e políticas necessárias, faz surgir outra característica do pensamento político entre nós: a lei antes dos fatos.

Schwartzman aponta a falta constante de correspondência entre as instituições formais do país e sua realidade social e econômica e ensina-nos que daí decorre “uma grande discrepância entre um modelo de organização política que pressupõe altos níveis de agregação de interesses e uma população preocupada com temas nacionais, por uma parte, e uma cultura política em que os horizontes dificilmente ultrapassavam o nível local e os interesses mais imediatos, por outra” (1988: 31).

6. UMA ESTRATÉGIA DE MUDANÇA SOCIAL

Entretanto, apesar desse fosso, que coloca dificuldades suplementares para a democratização da vida nacional, é essencial ver esse esforço de modernização “por decreto” como uma estratégia de mudança social. Carvalho defende a tese de que a adoção de idéias e instituições alheias não seria um indicador de alienação, de desconhecimento da realidade, mas, antes, “uma estratégia de mudança social e de construção nacional concebida por sociedades prismáticas derivadas do mundo europeu” (1996: 350).

Faoro raciocina na mesma direção quando afirma que modernização não significa necessariamente *bovarismo*, entendido como desdém ao mundo atrasado, em favor do mundo civilizado, mas que os modernizadores são também movidos por uma “preocupação civilizatória, pedagógica, de ajustar o passo às estruturas chamadas cultas” (1984: 469).

Assim, portanto, apesar da distância entre a lei e os costumes, e de outros problemas mencionados, o debate sobre a democracia foi e é fundamental. É Duarte quem nos ajuda a refletir: “Se porém não tivéssemos optado pelo Estado democrático, e instituíssemos um Esta-

do ainda mais ausente do povo ou com um poder de emanção menos direta dos órgãos populares, pior, bem pior, seria a condição espiritual dessa população brasileira em face dos acontecimentos políticos, como mais rebaixada e primária a sua educação para a vida pública" (1939: 201-203).

Finalmente, nessa jornada por nossa História, vejamos qual tem sido o papel do governo e dos políticos. A estrutura e a cultura política brasileira, com os traços que já expusemos, tornam crucial o envolvimento do Estado nas ações afirmativas da democracia. Por outro lado, ao fazê-lo, acaba o Estado enredado no seu gigantismo e nas tentações do despotismo esclarecido, aqui, entre nós, mais despótico que esclarecido.

Por ser fraco para tamanha tarefa, o Estado acaba por pedir mais força, mais centralização e mais autoridade, "para alcançar por golpes o que será antes resultado de lentos processos do tempo e da ação ininterrupta sob programas demorados" (1939: 222-223). E um dos maiores problemas que surgem é o de confundir-se ele, o Estado, "na ação direta e imediata do governante ocasional" (*id.*, *ibid.*). E Duarte é enfático ao defender o papel do Estado ante a realidade do Brasil: "(...) assumir a função de reformar, criar, educar o povo" (1939: 229).

7. O CASO CEARÁ

No Ceará, como dissemos, tivemos a influência das novas concepções internacionais, assim como dos influxos democratizantes da Constituição-Cidadã e da realidade de uma governabilidade estruturada sobre o referendo popular. E tivemos também, como veremos, a marca da presença do Estado como, em muitos casos, indutor de processos de participação.

Em artigo no qual concebem a Constituição de 1988 como um esforço coletivo para consolidar o regime democrático no país, Souza e Lamounier demonstram, entretanto, uma certa preocupação que resume a questão cultural que estou considerando: "Até onde o texto constitucional é congruente com a cultura política do país considerada em seus diferentes níveis de profundidade? Será a população, ou mesmo importantes segmentos da elite, tão tolerante, democrática e pluralista quanto a Constituição pressupõe? Ou, tomando por outro lado, estará o cidadão suficientemente politizado para beneficiar-se desse novo sistema democrático e participativo?" (1989: 34-35).

Descrevendo e analisando o processo de participação que se instalou no Ceará, tentaremos responder a algumas dessas questões, apontando, na medida do possível, as dificuldades, e, para além delas, as conquistas efetuadas.

Temos hoje, em nosso estado, várias iniciativas de acompanhamento, debate e influência sobre políticas públicas, entre as quais algumas vêm da própria sociedade, embalada pela idéia de cooperação com autonomia. Entre essas sobressai a experiência do Pacto de Cooperação: um "movimento de *parceria*, que se iniciou entre empresários e o governo do estado, voltado para a necessidade de repensar e reestruturar a economia cearense, a fim de que ela pudesse ajustar-se com êxito ao novo cenário mundial; posteriormente, o Pacto de Cooperação ampliou a sua visão de parceria, promovendo o relacionamento entre os diversos níveis dos Poderes Públicos, centros de pesquisa, estudo e ensino, movimentos comunitários, empresários, trabalhadores e organismos nacionais e internacionais" (Rebouças, 1994: 2).

Muitos outros empreendimentos, entretanto, provêm do estado, seja governo estadual ou municipal. É o caso do Programa Agentes de Saúde, que, desde 1987, incorpora a sociedade no trabalho preventivo de saúde. Do mesmo modo, iniciativas em outras áreas, como educação, e em municípios governados por partidos diferentes do que detinha o poder em nível estadual (PSDB) enriquecem o processo, como foi o caso de Icapuí, atualmente vivendo, com sucesso, a quarta administração petista. Outra alvissareira boa-nova mais recente é a implantação de consórcios intermunicipais, fruto da evidência de que a solução de muitos problemas municipais ultrapassa as condições de cada município de *per se*, obrigando ao aperfeiçoamento das estratégias de planejamento regional.

Efetivamente, malgrado todas as adversidades que nosso estado enfrentou e enfrenta, como já nos referimos neste trabalho, alguns governos municipais iniciaram projetos de descentralização administrativa e participação popular desde os anos 1980, como foi o caso de Jucás e Icapuí. Sem dúvida alguma, obtiveram resultados que estimularam várias outras comunidades a seguirem seu caminho.

Na verdade, todas essas ações de cunho democratizante estavam comprovando na prática as teses que pregavam uma reforma do estado não apenas do ponto de vista de aumentar a arrecadação, mas de dividir com a população as decisões sobre investimento. Como explica o atual prefeito de Icapuí: "Este trabalho está balizado na concepção de que para se alcançar resultados positivos na gestão de uma cidade é preciso que haja continuidade da perspectiva de planejamento participativo na administração da coisa pública. O que isso significa em termos concretos: que a implementação de iniciativas democráticas como novos modelos de participação popular e orçamento participativo na gestão da cidade visam à redefinição do papel do município, como espaço público que procura corresponder às reivindicações de maior transparência administrativa, de controle social da atuação do Poder Público e da eleição coletiva das prioridades dos investimentos públicos" (Teixeira, 1997: 3-4).

No Ceará atual, estão presentes todos os Conselhos preconizados em legislação federal, com destaque para os Conselhos de Saúde, implantados pioneiramente em nosso estado, a partir de um movimento também pioneiro

de municipalização na área da saúde. Somando os conselheiros presentes nesses Conselhos, com os cerca de 4.300 dos CMDs, de que trataremos adiante, avistamos uma paisagem de mais de 20 mil (exatamente 21.179) conselheiros hoje em nosso estado, sem falar naqueles Conselhos sobre os quais não há dados confiáveis, como os Conselhos Municipais de Educação e da Merenda Escolar, por exemplo, sobre os quais a Secretaria de Educação não soube dar informações.

Atualmente, no Ceará, esses são os dados existentes sobre Conselhos:

- Conselhos de Assistência Social (presentes em 182 municípios – envolvendo 2.184 conselheiros);
- Conselhos do Trabalho (homologados em 39 municípios e prontos a tomar posse em outros 59, com 360 conselheiros);
- Conselhos de Saúde (em todos os municípios – 3.680 conselheiros);
- Conselhos da Criança e do Adolescente (em 177 municípios, com 1.770 conselheiros);
- Conselhos Tutelares (113 municípios, com 565 conselheiros);
- Conselhos Comunitários de Defesa Social (163 Conselhos com 1.630 conselheiros na capital e 304 Conselhos com 3.040 conselheiros no interior);
- Conselhos Escolares (em 730 escolas, envolvendo 3.650 conselheiros).

8. SISTEMA DE GESTÃO COMPARTILHADA

O terceiro governo do grupo chamado “das mudanças” pretendia inaugurar um novo estilo de articulação política que aprofundasse o que o ex-governador *Ciro Gomes* já havia começado a fazer, principalmente ao estimular o movimento do Pacto de Cooperação e ao se reaproximar da Fiec e da Facic.¹ Realmente, se o primeiro governo *Jereissati*, privilegiando o saneamento das finanças e a modernização administrativa, se pautou por uma ruptura com a classe política e por um certo hermetismo em relação a setores de classe média, o segundo afirmou buscar a incorporação de novos atores ao processo de administração pública: além dos políticos, a criação de outras instâncias de aconselhamento no campo da municipalidade, da região, do estado.

Como mostra *Braga*, a esfera das relações entre o estado e a sociedade civil cearense caracterizou-se pela “abertura de espaços de participação das organizações comunitárias na execução de programas e projetos sociais” (1998: 186). E o plano de desenvolvimento sustentável aí traçado “avança nesse campo com

1. Respectivamente, Federação das Indústrias do Estado do Ceará e Federação das Associações do Comércio, Indústria e Agricultura do Ceará.

a institucionalização de mecanismos de participação e parceria com a sociedade civil nas várias esferas de ação do governo" (Braga, 1998: 186).

O plano de governo para esse período (1995-1998) também tentou absorver a filosofia e as diretrizes do Projeto Áridas – seção Ceará (1993-1994), idealizado na Conferência Internacional sobre Problemas das Regiões Semi-Áridas dos Países em Desenvolvimento, realizado em Fortaleza, em 1992, e elaborado por especialistas preocupados com a questão do desenvolvimento sustentado do estado.

Em grande parte, a idéia da regionalização, do planejamento regional, nasceu aí, quando também a Associação de Municípios do Ceará (Amece) desenvolveu a idéia de criar as Associações Municipais Regionais, a partir de algumas experiências já em andamento, como era o caso da Associação do Cariri. Entretanto, essas ainda eram associações mais de prefeitos do que propriamente das comunidades, e reuniam-se muito mais para resolver dificuldades imediatas do que para pensar estrategicamente o desenvolvimento da região. Daí a pretensão de aperfeiçoar a experiência na direção da constituição de conselhos regionais mais representativos.

Foi, portanto, a partir do Projeto Áridas que se definiu um complexo modelo de gestão pública, em que a articulação com a sociedade civil, "antes restrita a experiências setoriais, amplia-se e passa a integrar o eixo central da ação de governo", constituindo-se uma "inovação na experiência de planejamento dos governos no estado" e resultando de "amplo processo de reflexão coletiva, envolvendo dife-

rentes segmentos da sociedade cearense” (Braga, 1998: 188). Nesse sentido, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável (CRDS) e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) ocupavam lugar de destaque, com o objetivo de mobilizar a sociedade para trabalhar junto com o governo.

Seguindo esse modelo, o estado foi dividido em vinte regiões administrativas e foram instalados vinte Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável, com participação de prefeitos da região, deputados estaduais mais votados e um representante dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS).

Além dos CRDS, compunham ainda o esquema de parceria governo x sociedade os Conselhos de Participação da Sociedade: Conselho da Família e da Cidadania, Conselho de Desenvolvimento da Cultura e Conselho do Desenvolvimento Sustentável, cujos membros foram escolhidos pelo governador entre personalidades de destaque e formadores de opinião, para a discussão sobre questões estratégicas para o estado.

Internamente ao governo, também se organizaram Conselhos de Secretários de Estado, os chamados Grupos de Trabalho Interinstitucional (GTI), para discussão em conjunto dos considerados “projetos estruturantes”.

Essa engenharia de participação era coerente com os princípios norteadores do plano de governo, entre os quais destacamos: a sustentabilidade do desenvolvimento, a descentralização e a parceria. Os CMDS e os CRDS constituíam parte fundamental da estrutura participativa, tendo em vista o papel crucial das regiões administrativas e dos municípios, consi-

derados pela Constituição Federal como a instância da esfera estatal mais apropriada para a elaboração e a execução das políticas públicas.

Para a implantação desses Conselhos, o governo estadual buscou compensar a falta de técnicos especializados no assunto por meio da contratação de consultorias: para a implantação dos CMDs, contratou o Instituto *Participação*, e para a dos CRDS, contratou a empresa *Personal*.

Os CRDS tiveram vida curta, e para isso vários fatores parecem ter concorrido: problemas metodológicos evidentes desde sua implantação; e falta de vontade política de atores estratégicos, como os deputados e os técnicos do próprio Conselho.

De acordo com os técnicos envolvidos no trabalho com os CRDS, os problemas de sua implantação podem ser resumidos em falta de compreensão do que significa participação, evidenciada na pressa do governo em “fabricar” essa estrutura de co-gestão: foi um processo conturbado, sem tempo para os Conselhos se sedimentarem como tal, estabelecerem uma secretaria-executiva, desenvolverem autonomia e capacidade de iniciativa. Estabeleceu-se também uma certa confusão entre os CRDS e os fóruns regionais de prefeitos sob a responsabilidade da Amece e depois da Aprece.

Técnicos da Seplan apontam ainda, além da deslegitimação dos CRDS pelos próprios políticos do governo, falta de apoio dos escalões superiores e um emperramento do fluxo de atendimento às demandas por parte das Secretarias de Governo, o que causava forte desgaste. Esse *emperramento* nas respostas das Secretarias aos pleitos emanados das comuni-

dades é um problema também em relação aos CMDS.

Apenas no início houve uma participação interessante dos CRDS na elaboração do Plano Plurianual de Investimentos, em que cada um dos vinte Conselhos foi ouvido, ocorrendo muita discussão. Depois disso o que ainda houve foram reuniões do governo com lideranças da região, convidadas para assistir a palestras dos secretários estaduais e de outros técnicos sobre a LDB, o Plano Turístico do Estado, o Plano de Recursos Hídricos, etc. Não deixaram de ser momentos valiosos, mas eram reuniões organizadas pelo governo. Como Conselhos efetivos, com a presença de conselheiros que se reconhecessem como conselheiros, os CRDS nunca funcionaram.

Hoje, a posição do governo estadual parece se dar no sentido de deixar o planejamento regional se estruturar a partir das associações regionais de municípios, fora, portanto, da gestão oficial. Talvez por isso não haja reuniões dos CRDS desde junho de 1997. "Na prática, não se está vendo necessidade dos CRDS, as coisas estão acontecendo sem passar por essa instância", lamenta Fátima Falcão, coordenadora do departamento responsável pelos GTI da Seplan.

Do mesmo modo, também não se mantiveram em funcionamento os GTI e nem os Conselhos de Participação da Sociedade, cuja última reunião se deu em dezembro de 1998.

Atualmente, o que temos da estrutura inicialmente proposta são os CMDS, sobre os quais nos deteremos mais adiante.

9. GESTÃO COMPARTILHADA DOS GRANDES PROJETOS

Outros fóruns de participação, porém, foram implementados, a partir de necessidades novas surgidas dos chamados projetos estruturantes do governo do estado. Além do modelo institucional proposto, portanto, a dinâmica de implantação de grandes projetos no Ceará exigiu novos formatos de gestão participativa, que desembocaram nos Grupos de Trabalho para o acompanhamento de grandes obras.

Vale a pena mencionar o Grupo de Trabalho Participativo do Complexo Industrial-Portuário do Pecém (CIPP), cujo objetivo é “acompanhar as obras referentes à construção do porto do Pecém e da infra-estrutura física de transportes, energia, comunicação e abastecimento d’água, bem como as ações referentes ao planejamento e desenvolvimento do turismo, impacto social, impacto ambiental, trabalho social junto às comunidades e ao processo de cadastramento, desapropriação e reassentamento”, conforme se lê em documento oficial. A composição do GT é: prefeito e representante da Câmara Municipal de cada município envolvido (4); representantes da sociedade civil escolhidos pelos CMDS (2); repre-

sentantes das populações diretamente atingidas (2); representante da Assembléia Legislativa (1); e representantes do governo do estado (titulares de dez secretarias).

Entretanto, é no âmbito da Secretaria de Recursos Hídricos (criada em 1987) que podemos detectar as experiências mais valiosas quanto à democratização das decisões públicas: trata-se do gerenciamento dos recursos hídricos do estado – uso, controle e preservação da água – por meio de uma política de gestão participativa, em que a bacia hidrográfica é a unidade de planejamento e atuação dos diversos atores sociais. Essa dinâmica é orientada pela Lei Estadual nº 11.996, que estabelece a política das águas no Ceará. Iniciativa semelhante, com o desenvolvimento alcançado em nosso estado, existe apenas – e há mais tempo – em São Paulo e no Rio Grande do Sul.

Tendo como referencial “o princípio de que a água deve ser gerenciada de forma descentralizada, integrada e participativa, (...) deve-se estimular a participação de usuários, instituições governamentais e não-governamentais e da sociedade civil nesse processo”.¹ A partir desse pressuposto, a Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH) procurou dar um destaque especial à “organização dos usuários como forma de garantir a participação destes no gerenciamento”.² Essa organização tem se pautado pelos seguintes princípios:

1. “O caminho das águas: informações básicas sobre o gerenciamento dos recursos hídricos”, SRH-COGERH.

2. *Idem*.

- respeito às formas de organização dos usuários já existentes;
- conhecimento da atuação institucional na área;
- conhecimento da situação hídrica da bacia;
- negociação de conflitos por meio do diálogo, do subsídio técnico e do aparato legal existente;
- definição conjunta (usuários, instituições e sociedade civil) de regras e normas de operação.³

Essa experiência de constituição dos comitês de usuários de açudes efetivamente tem buscado realizar esses princípios na prática, por intermédio de uma eficiente metodologia participativa e, por isso, investe num trabalho de longo prazo: a instalação formal do primeiro comitê de bacia, no Ceará e no Nordeste, deu-se três anos após o início dos trabalhos – trata-se do Comitê da Bacia do Curu, instalado oficialmente em 17 de outubro de 1997. Depois desse, dois outros já foram instalados: os Comitês do Baixo e do Médio Jaguaribe, e o de Banabuiú espera apenas para tomar posse. Os próximos a se estabelecer são os de Salgado, Acaraú e Alto Jaguaribe.

Na Bacia do Curu, são sessenta membros divididos igualmente entre representantes dos usuários, da sociedade civil (principalmente associações comunitárias e sindicatos de trabalhadores rurais), do Poder Público municipal (quinze municípios compõem a bacia) e quinze de órgãos públicos estaduais e federais (Ematerce,

3. *Idem.*

Ibama, Embrapa, DNOCS, Cagece, Secretaria de Saúde, etc.). Os próximos comitês de bacias a serem instalados são o da Bacia Metropolitana e o da Bacia do Jaguaribe.

Outra experiência de participação interessante é relativa à construção do açude Castanhão. Este açude, a ser construído pelo DNOCS, em parceria com o governo estadual (SRH), pode ser considerado vital para o desenvolvimento sustentável do Ceará, na medida em que pretende superar a vulnerabilidade quanto à oferta de água e induzir o uso eficiente desse bem. Consiste numa barragem de terra, com 60 metros de altura, e um lago artificial que poderá acumular até 6,5 bilhões de metros cúbicos de água, o que aumentará a vazão regularizada do rio Jaguaribe, expandindo a área irrigada e assegurando o abastecimento d'água ao Baixo Vale, à região metropolitana de Fortaleza e às áreas de influência do Porto do Pecém e do Prodetur.

Todos os procedimentos envolvidos na construção desse megaempreendimento, inclusive a relocação da população de Jaguaribara para a nova cidade ainda em construção, além do reassentamento da população rural, estão sendo decididos num dos mais bem-sucedidos fóruns de participação do governo e da sociedade cearense: é o Grupo Multiparticipativo da Barragem do Castanhão ou, mais simplesmente, GT do Castanhão, cujo sofisticado modelo de funcionamento já foi recomendado pelo Banco Mundial para outras áreas do mundo. É um colegiado, instalado em agosto de 1995, formado por representantes do governo estadual (4), Poder Legislativo (1), DNOCS (2), governos municipais (4) e sociedade civil (8)

dos quatro municípios que sofrem influência mais direta da bacia.

Segundo documento do governo estadual, “o objetivo central consiste em utilizar a construção do Castanhão como elemento de transformação da atual realidade de pobreza, que caracteriza sua região de influência, forçando a inclusão da população afetada por sua construção no grupo social beneficiado com as oportunidades criadas pela nova realidade decorrente da existência da barragem”.⁴ Este que poderia ser apenas mais um discurso anti-coronelistas, já que conhecemos a utilização privatista das grandes obras “públicas” realizadas no Ceará durante várias décadas passadas, está se afirmando na realidade por meio de uma preocupação genuína com a transparência do processo e a participação da comunidade.

Por intermédio de reuniões ordinárias mensais, itinerantes e abertas ao público (às vezes com assistência de cerca de trezentas pessoas) – com direito a voz –, a construção da barragem e da Nova Jaguaribara tem sido um processo extremamente participativo, deliberando sobre temas que dizem respeito desde procedimentos de desapropriação e indenização das perdas, construção de estradas e condições de trabalho para os operários da obra até o tipo de casa, de igreja e de cemitério da nova cidade. Exemplos disso são algumas decisões tomadas após exaustiva análise e discussão:

- revisão da tabela de preços para desapropriação dos bens e terrenos da área

4. “A Barragem do Castanhão e sua contribuição para o desenvolvimento sustentável do Ceará” – SRH.

de inundação, com elaboração em conjunto de uma nova tabela, que foi submetida ao DNOCS, que a aprovou;

- instalação de uma Vara especial, no escritório da Secretaria-Executiva do GT, para atender à demanda por regularização dos títulos de propriedade de imóveis rurais, que era uma exigência para o recebimento da indenização. Os proprietários de pequenos imóveis recebem gratuitamente seus títulos, a partir de um acordo do GT com o cartório responsável;
- redefinição dos limites geográficos entre os municípios, visando recuperar parcialmente o território do município de Jaguaribara, o que foi possível pela doação de áreas, algumas excelentes do ponto de vista agrícola, pelos três municípios vizinhos. A proposta de redefinição teve de ser respaldada pelas populações locais por meio de plebiscito, antecedido por ampla discussão pública conduzida pelo grupo;
- prioridade da população local na ocupação dos empregos gerados na execução das obras e busca de solução que evitasse a implantação dos tradicionais acampamentos de operários junto aos canteiros de obras: ônibus apanham os trabalhadores dos povoados vizinhos para a obra e os conduzem de volta para suas casas no fim do expediente.

Tendo visto as experiências de compartilhamento da gestão de grandes projetos, fora do modelo de participação social inicialmente

proposto pelo atual governo, em sua gestão passada, voltemos nosso olhar com mais vagar para as potencialidades e os problemas enfrentados pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável, tomados aqui como paradigmas da experiência de outros Conselhos.

10. CMDS: ESPELHO DAS DIFICULDADES E CONQUISTAS

Os CMDS podem ser considerados, de certo modo, um espelho dos Conselhos com participação popular no Brasil.

Concebido dentro da arquitetura de participação erguida pelo segundo governo Tasso, foram apenas essas instâncias municipais que vingaram e que hoje, reunindo 4.300 conselheiros, se encontram presentes em 160 das 184 cidades cearenses, cobrindo, portanto, 87% do território estadual, ainda que funcionando efetivamente apenas em 75% desse universo, ou seja, em 120 municípios.

Em discurso de apresentação do plano de governo, em 1995, Tasso Jereissati havia garantido que “em nível das comunidades, as prioridades podem ser decididas em processo de democracia direta; as comunidades poderão eleger comitês comunitários para a administração de projetos específicos, bem como para acompanhar e fiscalizar as ações públicas no local”.

E a partir daí teve início a mobilização necessária para o espraiamento dos Conselhos em nosso estado, processo que ficou sob a responsabilidade de uma ONG, o Instituto Participação, o qual trabalhou em parceria com a Uni-

versidade Federal do Ceará. Não era uma tarefa fácil, tendo em vista o leque de setores abrangidos pelo Conselho, cuja composição previa a participação de “representantes dos diversos segmentos sociais que compõem o município, dentro das seguintes áreas: Prefeitura Municipal, Câmara de Vereadores, Conselhos Setoriais, setores significativos (comerciantes, artistas, artesãos, religiosos, industriais, agricultores e outros), entidades maiores (associações, federações, sindicatos e similares) e regiões comunitárias (distritos, sítios e bairros)”.¹

Nessa mobilização inicial, em que a idéia do CMDS é discutida pela comunidade e são escolhidos os representantes dos vários segmentos, foram realizados, entre 1995 e 1998, 6.272 encontros, envolvendo diretamente 160.821 pessoas nos 160 municípios.

A organização societária para implantação desses Conselhos teve uma dinâmica própria, seguindo a linha da psicologia comunitária e dos “círculos de cultura” de Paulo Freire. Em trabalho intitulado “Metodología de Acción Municipal”, Cezar Wagner Góis, um dos dirigentes do Instituto Participação, analisa o método utilizado para a implantação dos Conselhos e afirma tratar-se de uma “estrategia psicosocial de desarrollo participativo y sostenible del municipio, basada en una determinada visión de municipio y de identidad municipal (...) [que] surge del reconocimiento de la capacidad del individuo de mirar su futuro y de apropiarse de su entorno físico-social (...) mediante procesos positivos de interacción-

1. Segundo *folder* elaborado pelo governo, prefeituras e UFC.

identificación entre las personas de un municipio y de ellas con su entorno sócio-ambiental" (mimeo.: 1-2).

O CMDS tem uma Coordenação Representativa formada por um conselheiro de cada área presente no Fórum, escolhido por seus pares, e tem como funções: identificar os grandes problemas do município; integrar interesses e objetivos diversos em um esforço conjunto; propor o Plano Estratégico de Desenvolvimento Socioeconômico do município; articular e acompanhar as ações dos diversos conselhos setoriais existentes no município; integrar-se ao CRDS de sua região; contribuir com o Executivo municipal e com a Câmara de Vereadores no sentido de ações mais eficazes (ver *folder* sobre CMDS editado pelo governo estadual, prefeituras e UFC).

Assim, os CMDS foram gestados como "estrutura de representação, de articulação, de integração, de orientação, de acompanhamento e de mobilização da municipalidade em sua busca de desenvolvimento", tendo como objetivo básico "contribuir para o desenvolvimento sustentável e compartilhado dos municípios, integrando pessoas, ações, tempo e recursos, dentro de uma visão estratégica e cooperativa (...)".²

O processo de implantação de novos CMDS veio se tornando paulatinamente mais lento principalmente por problemas financeiros dos municípios, que dividem com o governo as despesas operacionais de instalação, já

2. "Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável: o que é, como funciona e a quem serve" (Governo do Estado do Ceará, 1995).

que apenas os vinte primeiros municípios tiveram as despesas inteiramente bancadas pelo governo estadual.

Os CMDS têm desenvolvido seus trabalhos em interface com os CCSJ, Comissões Comunitárias S. José, que atuam em parceria com o governo estadual na seleção, no acompanhamento e na fiscalização dos projetos geridos com recursos do Banco Mundial.

11. OS CMDS E O PROJETO S. JOSÉ

Atualmente, a tendência é que a Comissão Comunitária S. José se constitua como câmara setorial do CMDS. Há evidências de que se o Projeto S. José facilitou a experiência dos CMDS, oferecendo algo concreto para mobilizar as pessoas, ao mesmo tempo atrapalhou: muitas vezes o CMDS perdeu de vista a dimensão maior do desenvolvimento do município e direcionou sua ação apenas para os projetos com retornos imediatos.

Como indica Braga, “o Projeto São José – uma versão ampliada do antigo Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – PAPP – funciona como o principal depositário das esperanças reivindicatórias dos representantes do Conselho. Uma vez que as deliberações acerca da adequabilidade das demandas dirigidas a esse projeto passam pelo Conselho, o PSJ também se constitui um elemento de demonstração de vitalidade dessa entidade congressional. A verificação de viabilidade e a emissão de pareceres sobre reivindicações constituem importantes motivos para manutenção da vida ativa desse órgão”.

Mas também notamos que muitos CMDS começaram a discutir questões maiores, como podemos perceber por meio da leitura das atas.

Entre outros assuntos discutidos, temos: Orçamento Participativo, Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, parceria com o Ministério Público e o Poder Judiciário para ações comuns no município, audiência pública com a Defesa Civil do Estado, Reforma Agrária Solidária, intercâmbio com outros CMDS da região, Programa Saúde da Família, capacitação dos professores do município, turismo ecológico, e tantos e tantos outros. Assim, temas como ação social, saúde, educação e outros também não estão mais sendo discutidos apenas em nível dos respectivos Conselhos Setoriais, mas são alvo de debate nos CMDS, com a participação de representantes desses setores.

Hoje, quando se analisa o desenvolvimento dos Conselhos municipais, vê-se nitidamente que sua identificação com o Projeto S. José foi intensificada. De parte do governo, inclusive, as capacitações de conselheiros realizadas mais recentemente têm sempre focado quase unicamente as questões relativas ao S. José; sobre isso, vale mencionar que apenas entre dezembro/99 e abril/2000 foram realizadas 32 oficinas regionais de capacitação. Apesar disso, documentos recentes do governo,¹ ao se referirem aos “programas de responsabilidade dos CMDS”, elencam os seguintes, além do Projeto S. José: Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa de Municipalização do Turismo e Programa de Controle de Saúde Animal e Vegetal.

1. Segundo Banco de Dados da Artins (Departamento de Articulação Institucional)/ Segov (Secretaria de Governo).

Deve-se notar também que dois outros novos e importantes parceiros dos CMDS se têm firmado: Secretaria de Desenvolvimento Rural Ematerce; em todos os seus projetos, essas instituições encontram modos de fortalecer os CMDS e de capacitar seus conselheiros.

Naqueles municípios cujo desempenho do CMDS pode ser considerado muito bom, segundo critérios definidos pelo Banco Mundial, o Conselho passa a ser regido a partir do Fundo Municipal de Apoio Comunitário – Piloto (Funmac-p), quando os recursos para os projetos do S. José, após aprovação pelo CMDS, deixam de ser encaminhados para as entidades comunitárias responsáveis e passam a ser geridos pelo próprio CMDS. Para isso, o CMDS, depois de visitar as comunidades e eleger as prioridades de investimentos, elabora um plano operacional para um ano e passa a encaminhar diretamente os recursos recebidos.

Outra novidade é que, em outros municípios, como Beberibe, o CMDS foi transformado em Fórum da Municipalidade, o que quer dizer que todos os projetos de todas as áreas – educação, saúde etc. – são discutidos e deliberados pelo CMDS.

Analisando a experiência dos CMDS, percebemos que esses Conselhos constituem uma ousada proposta de atribuição de *status* público pelo estado às organizações societárias, processo pleno de possibilidades e ameaças, o qual ainda não pode ser bem avaliado no seu todo, pois a experiência é recente e bastante desigual, com uma *performance* que depende de um conjunto de fatores locais difíceis de alcançar num trabalho de cunho geral.

Em tese, as possibilidades democratizantes da engenharia dos Conselhos parecem grandes, no sentido de abertura de um espaço de interlocução entre a sociedade política e um arco de representações de setores da sociedade cearense e de suas várias comunidades, pessoas e grupos com pouca força política para, por conta própria, construir um lugar de diálogo com o governo e um canal de influência direta sobre os investimentos em sua região. Trata-se, portanto, de um processo que, mesmo idealizado no âmbito governamental, pode ir se afirmando como importante estratégia de mudança social, como defendeu Carvalho na pág. 11 deste trabalho.

Os autores que se debruçaram na análise do sistema de Conselhos no Ceará reconhecem, a par de graves problemas, as potencialidades cidadãos do modelo. O principal ganho no processo de implementação de gestões públicas participativas no Ceará parece dizer respeito ao avanço da sociedade civil, à mudança de mentalidade do homem comum, que começa a perceber que seu maior espaço de cidadania é discutir os problemas coletivos de seu município, de sua região, num fórum adequado. A ruptura com a tradicional política autoritária e clientelista está se dando muito mais por conta da sociedade e da afirmação de sua cidadania do que do próprio governo.

Além da questão da organização social, de sua conquista de autoconfiança e de sua prática de intercâmbio, negociação e parceria, há ganhos quanto a um maior conhecimento da população sobre a máquina administrativa,

um estabelecimento de prioridades mais realistas do ponto de vista social, um maior controle sobre o uso de recursos públicos. A esse respeito é interessante destacar que o governo estadual tem a responsabilidade de encaminhar ao Conselho cópias dos extratos de depósitos dos recursos que foram destinados a projetos municipais. Sobre esse aspecto dos recursos, afirma um técnico da Secretaria de Governo do Estado:

“Um exemplo importante é o Projeto S. José, que corta a intermediação política de recursos públicos pela força da autoridade municipal, do deputado, do vereador. São quase 2.200 obras já feitas em 3.500 localidades, todas como resultado da discussão e da deliberação da comunidade, envolvendo recursos da ordem de 70 milhões de reais. A maioria dos projetos é de energia: eles criam uma associação comunitária, formalizam uma rotina muito simples, propõem o que fazer com a energia e por onde ela deve passar, chegam ao projeto final – já com a ajuda técnica do estado –, que vai ser avaliado pelo CMDS. Se aprovado, o cheque é entregue à própria comunidade, para que contrate a construtora, etc. Além de energia, que é o carro-chefe do Programa, porque muita coisa – irrigação, fábricas, etc. – só pode ser feita depois que se tiver energia, você tem água, compra de equipamentos para a agricultura, casa de farinha, e muitos outros. O que é fundamental é que a hierarquia de prioridades é definida dentro da própria municipalidade; e se não houvesse a obrigatoriedade de aprovação pelo CMDS, essa priorização dar-se-ia por outras influências, sem o controle da

comunidade. É portanto uma prática de democracia participativa".²

Por outro lado, dada exatamente a fragilidade organizativa dos grupos populares e a rede de domínio tradicional – sua extensa cobertura e o controle bem organizado sobre esferas governamentais estratégicas –, há também, à parte as conquistas a que nos referimos, o risco de esvaziamento dos Conselhos, que podem sobreviver apenas travestidos de nova fonte de legitimação do clientelismo: seria a modernização conservadora ganhando mais uma vez; a força da realidade secular se sobrepondo às potencialidades reformistas da proposta e de sua implantação inicial.

Afinal, não é fácil construir a passagem entre descentralização e democracia, na medida em que são colocadas extensas e complexas atribuições a prefeituras extremamente despreparadas, no geral, do ponto de vista técnico e financeiro. De igual modo, as entidades comunitárias ainda não tiveram tempo e experiência suficientes para acumular a competência que as novas atribuições exigem.

Resumidamente, as principais dificuldades encontradas dizem respeito a:

- erros na implantação da experiência que refletiam a falta de capacidade do próprio governo em compreender a magnitude de sua proposta, o que gerou um imediatismo nas ações que comprometeu o processo inteiro;

2. Entrevista concedida a Celeste em maio/98, conforme relatório de pesquisa "Conselhos no Ceará".

- falta de capacitação dos agentes (governos, funcionários públicos, conselheiros, comunidades) para o exercício da participação qualificada;
- resistência dos atores tradicionais da política, especialmente os prefeitos, que de modo geral tudo fizeram para manter o controle sobre os CMDS;
- indiferença de setores importantes da sociedade civil que poderiam ter influenciado mais no aperfeiçoamento da experiência, como universidades, Poder Judiciário, imprensa, etc.;
- pobreza e despreparo da população, o que reforça os esquemas de dependência em relação à Prefeitura.

Ressaltam, portanto, entre os desafios colocados à afirmação da dimensão pública dos Conselhos, em particular dos CMDS, a mentalidade e a prática patrimonialista-clientelista das elites, o autoritarismo dos governos, o personalismo político, a distância entre as intenções dos planos de governo e o comportamento efetivo dos eleitos e de suas equipes, as dificuldades em fortalecer o planejamento como rotina, a pouca autonomia dos Conselhos diante da Prefeitura, a fragilidade do associativismo, o isolamento dos setores populares, etc.

Acerca desse isolamento, é importante ressaltar que os setores organizados da classe média urbana, os meios de comunicação, as universidades, os partidos, etc. não influenciaram na construção desse processo e também não buscaram conhecer, envolver-se, tomar partido ou radicalizar propostas e práticas. E o governo procurou contribuir para esse en-

volvimento, fornecendo informações, incentivando pesquisas? Também não. Governo e lideranças comunitárias permaneceram, a seu modo, sozinhos, o que talvez tenha facilitado, mais uma vez, as tentativas de rapinagem política por parte de grupos oligárquicos.

Apesar de todos os problemas, porém, o CMDS constitui, em muitos casos, uma rica oportunidade de encontro e interação de lideranças dos municípios, assim como de maior conhecimento da população sobre recursos, projetos e ações de políticas públicas, sendo por diversas ocasiões palco para prestação de contas da Prefeitura. Constitui também o fórum de deliberação das prioridades e aprovação de projetos para o "S. José".

Merece nota o fato de existirem funcionando bem, apesar de não contarem com nenhum apoio da Prefeitura, três CMDS absolutamente independentes: em Antonina do Norte, Itatira e Parambu. Neste último município, inclusive, a secretária-executiva do Conselho é a presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Outro ponto interessante é que cada vez um maior número de CMDS deixa de fazer suas reuniões utilizando equipamentos da Prefeitura e passa a ter outras sedes, como sindicatos, Câmaras de Vereadores e centros comunitários.

Também não podemos deixar de destacar iniciativas de interação e capacitação regional tomadas de modo autônomo pelos CMDS. No dia 28 de junho deste ano, Sobral sediou o I Fórum de Desenvolvimento Sustentável da Região Norte, reunindo os CMDS dos municípios da região. O Fórum foi organizado da seguinte maneira: começou com uma apresen-

tação sobre os CMDS (retrospectiva histórica, objetivos, competências e áreas de atuação), seguida de exposição sobre “A importância da informação e da comunicação na construção do processo de parceria” (para o que foi convidado um técnico da Secretaria de Governo); finalmente, foi elaborado coletivamente o Plano de Atuação Regional dos CMDS.

É preciso não esquecer que participação é conquista, sempre! Nunca há condições ideais para se começar a participar, do mesmo modo como também não há um *quantum* de participação máxima, a partir do qual estaríamos satisfeitos.

Numa sociedade profundamente desigual como a nossa, em que o esforço de manter privilégios diante de setores miseráveis chega às raias do inimaginável, e em que o Estado sempre funcionou como apoio para essa concentração de riqueza, não é fácil implementar qualquer estrutura política que possa constituir empecilho às práticas clientelistas. O uso privado da política é costume tão arraigado que mesmo o mínimo esforço no sentido de torná-la mais efetivamente pública, coletiva, participada tem conseqüências quase revolucionárias.

Trata-se da luta entre os participantes membros do modelo político convencional e seus desafiadores, para usar a terminologia de Davidson (1979). Enquanto os primeiros já incorporaram rotinas de acesso aos recursos públicos, os demais estão de fora. Seria o caso de nos perguntarmos pelo grau de permeabilidade do sistema às mudanças possíveis a partir da prática dos Conselhos. Em que medida contribuem eles para alargar as fronteiras de acesso

aos recursos pela ampliação da capacidade de ação coletiva dos “desafiadores”?

Em suma, o estado, junto com a sociedade, foi capaz de estabelecer um critério público para diferenciar os grupos societários com interesses generalizantes das formas de representação de interesses privados? Foi capaz de criar um mecanismo político de contrabalanço às tendências de apropriação privada dos recursos públicos pelas oligarquias no estado? Passou-se do esforço de desenho institucional à resolutividade das políticas públicas com base em decisões mais democráticas? Parece que nem tanto... Como afirmam vários conselheiros entrevistados em pesquisas avaliativas já realizadas, as potencialidades são grandes, mas grande também tem sido a frustração. Três trechos de depoimentos já são suficientes para se ter uma idéia sobre isso:

- “O CMDS é espaço para contrariar interesses clientelistas assentados, mas a questão política atrapalha; se realmente tivesse funcionado como era pra ser, as coisas estariam bem diferentes por aqui, mas há dificuldades porque a questão política baldeia, e há o desinteresse da Prefeitura em assumir seu compromisso...” (representante do Sindicato dos Servidores Públicos no CMDS de Aquiraz – 1998).
- “O que eu digo sobre o CMDS é que ele é muito bom para o município. Porém, quanto aos objetivos, ele ficou quase a desejar, porque quando eu assumi a administração, você sabe muito bem que em cada município tem oposição, mas

o CMDS é composto mais pela oposição, ou seja, pessoas com interesse político que se utilizam do CMDS..." (prefeito de Palmácia – 1998).

- "Quando o pessoal vem fazer a discussão para começar o CMDS é tudo muito bonito. Mas, na verdade, muita coisa já vem feita lá de cima e não pode ser mudada; então, você começa a ver que o Conselho não tem muita autonomia. E, por outro lado, têm as interferências políticas quando se aproxima uma eleição, e o trabalho fica muito difícil..." (representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais no CMDS de Quixeramobim – 1998).³

Mas como já vimos, apesar dos problemas, a população tem hoje, no Ceará, um espaço para exercitar a democracia e construir reflexão própria a partir dessa experiência. Se não tivemos as *assemblées de village*, a que se referiu Oliveira Vianna, temos hoje – malgrado a defasagem histórica – os CMDS e demais Conselhos, envolvendo, como já dissemos, bem mais de 20 mil conselheiros.

Na verdade, penso que estamos, com os CMDS, assim como com os demais Conselhos, numa nova frente de combate entre os interesses do público e a resistência dos redutos privatistas, entre as investidas por transparência e os seculares e malsãos hábitos da obscuridade que têm alimentado aquelas práticas po-

3. Segundo relatórios de pesquisa do Núcleo de Pesquisa e Assessoria em Associativismo e Políticas Públicas, da Universidade Estadual do Ceará.

líticas de nepotismo e corrupção cada vez mais rechaçadas pela sociedade brasileira. É um embate entre o Brasil antigo, detentor daquelas características negativas que já comentamos, e o Brasil que começou a se reinventar a partir das *Diretas Já* e da Constituição Cidadã. Confirmamos, assim, a hipótese de Avritzer sobre a existência de duas culturas políticas disputando no interior do sistema político (ver p. 11 deste trabalho).

Daí a importância de fortalecer tais espaços de cidadania, mesmo que frutos de uma intervenção estatal artificialista, que buscou desenhar no papel, antes que na realidade e na cultura, um diagrama de participação. Mas abriu, sem dúvida, mecanismos legítimos de relação governo e sociedade. Por isso é fundamental buscar e conscientizar novos potenciais aliados para os Conselhos: desde instituições tradicionais como partidos e universidades, até os vários setores de classe média engajados no compromisso de construir uma democracia mais pujante em nosso estado e em nosso país.

Anexo I

ESTRUTURA INTERNA

O CMDS é constituído por representantes dos diversos segmentos sociais que compõem o município:



A identificação dos segmentos é feita antecipadamente, com base em critérios de importância populacional, econômica ou de formação de opinião no município, distribuindo-se pelas seguintes áreas:

- a) **Segmentos significativos:** comerciantes, artistas, pescadores, professores, estudantes, artesãos, religiosos, industriais, desportistas, agricultores e outros;
- b) **Regiões comunitárias:** distritos, sítios e bairros;
- c) **Entidades maiores:** associações, federações, sindicatos, cooperativas e similares;
- d) **Conselhos setoriais:** educação, saúde, criança e adolescente, assistência social, etc;
- e) **Câmara Municipal:** vereadores;
- f) **Prefeitura Municipal:** prefeito ou secretários municipais

ESTRUTURA DE ARTICULAÇÃO

Sendo uma instância da sociedade municipal, formada pelos seus setores mais significativos, o CMDS está inserido numa rede de articulações em que suas relações o colocam como intermediário entre sociedade e governos municipal, estadual e federal.



Onde:

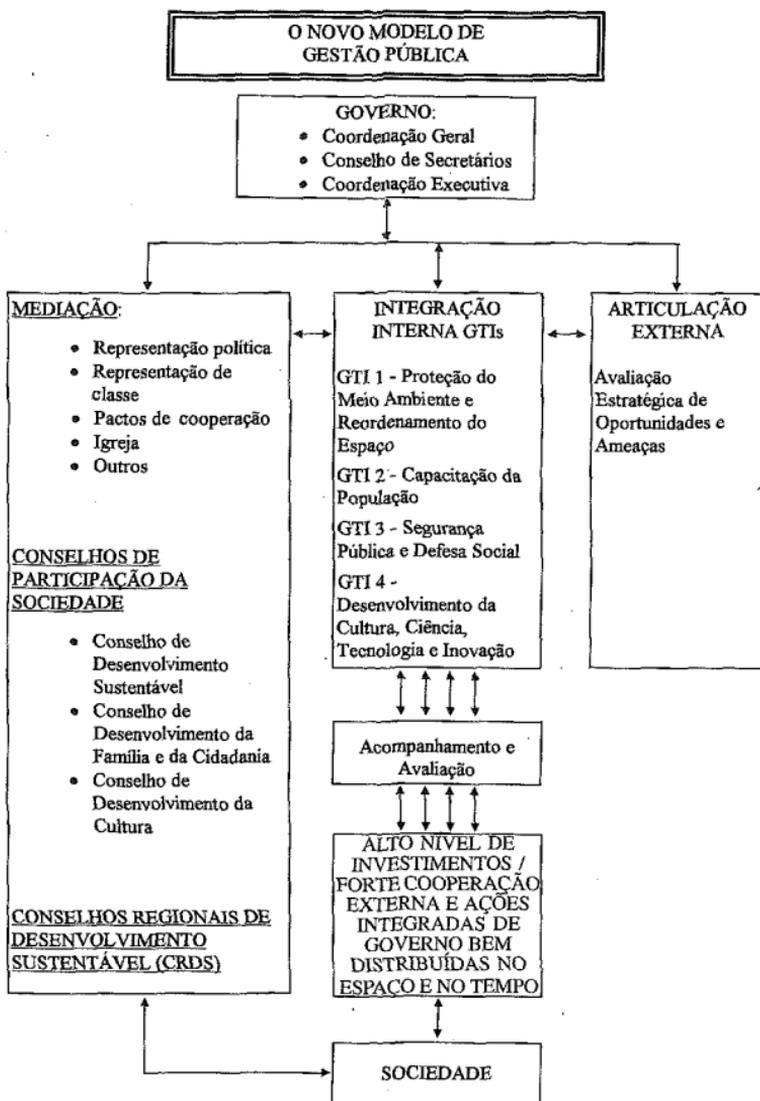
GTI = Grupos de Trabalho Interinstitucional (coordenam as prioridades estratégicas identificadas no plano de governo)

CPS = Conselhos de Participação da Sociedade (Desenvolvimento Sustentável, Desenvolvimento da Família e da Cidadania, Desenvolvimento da Cultura)

CRDS = Conselho Regional de Desenvolvimento Sustentável

Fonte: Coordenação de Articulação Institucional - Artins, Secretaria de Governo, Estado do Ceará

Anexo II



Fonte: Coordenadoria de Articulação Institucional - Artins, Secretaria de Governo, Estado do Ceará

Anexo III

REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ MUNICÍPIOS COM CMDS

REGIÃO 1	REGIÃO 2	REGIÃO 3	REGIÃO 4	REGIÃO 5
Aquiraz Caucaia Guaiúba Itaitinga Maracanaú Maranguape Pacatuba	Amontada Apuiarés Itapagé Itapipoca Miraima Paracuru Paraipaba Pentecoste São Gonçalo do Amarante São Luís do Curu Tejussuoca Trairi Tururu Umirim Uruburetama	Acaraú Cruz Itarema Marco Morrinhos	Barroquinha Camocim Chaval Martinópoles Uruoca	Carnaubal Croata Guaraciaba do Norte Ibiapina Ipu São Benedito Tanguá Ubajara Viçosa do Ceará
Total: 07	15	5	5	9

REGIÃO 6	REGIÃO 7	REGIÃO 8	REGIÃO 9	REGIÃO 10
Alcântaras Cariré Coreaú Frecheirinha Forquilha Graça Groaíras Hidrolândia Irauçuba Massapê Moraújo Mucambo Pacujá Pires Ferreira Reiutaba Santana do Acaraú Senador Sá Sobral Varjota	Canindé Caridade Gal. Sampaio Itatira Paramoti Santa Quitéria	Acarape Aracoiaaba Aratuba Barreira Baturité Capistrano Guaramiranga Itapiúna Mulungu Ocara Pacoti Palmácia Redenção	Beberibe Chorozinho Horizonte Pacajus Pindoretama	Alto Santo Aracati Fortim Icapui Itaíba Jaguaruana Limoeiro do Norte Morada Nova Palhano Russas São João do Jaguaribe Tabuleiro do Norte
Total: 19	6	13	5	12

Fonte: Coordenadoria de Articulação Institucional - Artiris, Secretaria de Governo, Estado do Ceará

Anexo IV

REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ MUNICÍPIOS COM CMDS

REGIÃO 11	REGIÃO 12	REGIÃO 13	REGIÃO 14	REGIÃO 15
Ererê Jaguaratama Jaguaribara Jaguaribe Pereiro Potiretama	Choró Ibaretama Ibicuitinga Madalena Quixadá Quixeramobim	Catunda Independência Ipaporanga Ipueiras Nova Russas Novo Oriente Poranga Tamboril	Dep. Irapuan Pinheiro Milhã Pedra Branca Piquet Carneiro	Aiuaba Arneiroz Parambu Quiterianópolis
Total: 6	6	8	4	4

REGIÃO 16	REGIÃO 17	REGIÃO 18	REGIÃO 19	REGIÃO 20
Cariús Catarina Iguatu Jucás Orós Quixelô	Baixio Cedro Icó Ipaumirim Lavras da Mangabeira Umarí Várzea Alegre	Altaneira Antonina do Norte Araripe Assaré Campos Sales Crato Nova Olinda Potengi Saboéiro Salitre Santana do Cariri Tarrafas	Barbalha Caririaçu Farias Brito Granjeiro Juazeiro do Norte	Abaiara Barro Mauriti Milagres Penaforte Porteiras
Total: 6	7	12	5	6
Total Geral: 160				

Fonte: Coordenadoria de Articulação Institucional - Artins, Secretaria de Governo, Estado do Ceará

Anexo V

REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ
MUNICÍPIOS QUE NÃO IMPLANTARAM CMDS

REGIÃO 1	REGIÃO 3	REGIÃO 4	REGIÃO 6	REGIÃO 9	REGIÃO 10	REGIÃO 11	REGIÃO 12
EUSÉBIO FORTALEZA	BELA CRUZ JIJOCA	GRANJA	MERUOCA	CASCABEL	QUIXERÉ	IRACEMA	BANABUIÚ BOA VIAGEM
Total: 02	02	01	01	01	01	01	02

REGIÃO 13	REGIÃO 14	REGIÃO 15	REGIÃO 16	REGIÃO 19	REGIÃO 20
ARARENDÁ CRATEÚS MONSENHOR TABOSA	MOMBAÇA SEN. POMPEU SOLONÓPOLE	TAUA	ACOIARA	JARDIM	AURORA BREJO SANTO JATI MISSÃO VELHA
Total: 03	03	01	01	01	04

TOTAL GERAL: 24

17. BIBLIOGRAFIA

- CARVALHO, José Murilo de. *I – A construção da ordem; II – Teatro das sombras*. Rio de Janeiro: UFRJ/Relume Dumará, 1996.
- CORDEIRO, Celeste. *Antigos e modernos no Ceará provincial*. São Paulo: Ed. Ana Blumme, 1997.
- DAVIDSON, Jeffrey L. *Political Partnerships: Neighborhood Residents and Their Council Members*. California/London: Sage Publications, 1979.
- DUARTE, Nestor. *A ordem privada e a organização política nacional*. São Paulo/Rio de Janeiro/Recife/Porto Alegre: Cia. Ed. Nacional, 1939.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder – Formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Globo: 1984.
- GÓIS, Cezar Wagner de Lima. “Metodología de Acción Municipal” (mimeo.).
- REBOUÇAS, Osmundo e outros. *Gestão compartilhada: O Pacto do Ceará*. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1997.
- ROUQUIÉ, Alain e outros (org.). *Como renascem as democracias*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- SCHWARTZMAN, Simon – *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1988.
- TEIXEIRA, Francisco José. “Descentralização da gestão das políticas públicas na cidade de Icapuí – 1997-2000” – Escola de Formação de Governantes, Fortaleza, 1997.

Documentos oficiais:

- “A Barragem do Castanhão e sua contribuição para o desenvolvimento sustentável do Ceará” – Secretaria dos Recursos Hídricos do Ceará.
- “Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável: o que é, como funciona e a quem serve” – Governo do Estado do Ceará, 1995.
- “O caminho das águas: informações básicas sobre o gerenciamento dos recursos hídricos”, CJEH, SRH, Governo do Estado do Ceará.
- Plano de Desenvolvimento Sustentável – 1995-1998 – Governo do Estado do Ceará.
- Relatório de atividades – 1997 – da Coordenadoria de Articulação Institucional da Secretaria de Governo do Ceará.

Publicações anteriores da Coleção Idéias –
Caderno de Debates:

- *AIDS NO BRASIL*
Respostas sociais à epidemia
Nº 1 — Ano 1999
- *DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL*
Nº 2 — Ano 2000
- *FOME NO BRASIL*
Nº 3 — Ano 2000
- *ADMINISTRAÇÃO: TEMPO E MODO*
Nº 4 — Ano 2000
- *POR UMA CIDADE SUSTENTÁVEL*
Nº 5 — Ano 2000
- *POVOS INDÍGENAS NO BRASIL:*
Como vivem nossos contemporâneos
Nº 6 — Ano 2000

