

# Celeste Cordeiro\*

## A cultura política num cabo-de-guerra:

### Um estudo das relações entre Prefeituras e Conselhos municipais de co-gestão pública no Ceará.

**RESUMO:** Este artigo busca sistematizar algumas reflexões a respeito de processos de gestão compartilhada de políticas públicas no Ceará, a partir da experiência dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável. Essas reflexões baseiam-se em pesquisas realizadas nos últimos anos e, mais especialmente, entre outubro de 1998 e junho de 1999, quando visitamos 10 municípios cearenses, observando reuniões desses Conselhos e entrevistando lideranças mais ou menos envolvidas no processo. Compreendendo os fóruns de compartilhamento da gestão pública como mecanismos democráticos, nos perguntamos sobre suas condições de possibilidade numa cultura política, como a brasileira, profundamente marcada pelo clientelismo. Buscamos trabalhar essa questão a partir da metáfora do jogo do cabo-de-guerra.

**Palavras-chave:**

Democracia;  
descentralização; participação  
e Conselhos.

A democracia no Brasil tem hoje o desafio de expandir esferas públicas, porém essa publicização da política não enfrenta apenas óbices institucionais, mas também as vicissitudes de nossa cultura política marcadamente autoritária, ambos relacionados a aspectos estruturais que conformam uma realidade de “hiato social”, ou seja, “*a enorme distância subjetiva nas relações entre as classes e o sólido substrato de suas desigualdades objetivas*” (O’Donnell, 1988a: 75). Pouco desafiada social e politicamente e conectada simbioticamente com o Estado, a burguesia brasileira garantiu uma “particular presença” na arena política brasileira, produzindo, em contrapartida, a “relativa ausência” do setor popular (cf. O’Donnell: 1988a: 79). A crise da representação política tradicional tem complicadores entre nós, tendo em vista que a construção de uma alternativa de maior participação social se choca com a fraca capacidade de grande parte da população em organizar seus interesses coletivos e intermediá-los na arena pública.

A descentralização política e administrativa pode ser um caminho que facilite a aproximação entre o sistema político e os microdomínios da prática cotidiana da população, entre outros meios pela criação de colegiados de co-gestão Governo e sociedade. A perspectiva pluralista pode ajudar Governo e sociedade a encontrarem instrumentos de legitimação dessa aproximação, principalmente através da garantia de *status* público a associações que efetivamente desempenhem um papel público.

São muitos os obstáculos que encontramos ao encarar essa proposta num quadro, como o brasileiro, em que o clientelismo erigiu-se como padrão de regulação das relações sociais, incrustado em nosso imaginário e em nossas ações, com crenças e comportamentos se reforçando mutuamente. Essa observação, porém, não pretende sugerir o engessamento da dinâmica social, ao contrário, pode ser um instigante elemento a ser considerado em nossa luta pela democracia. Afinal, como Rouquié (1985:28) nos fez notar, as democracias se assentaram em sociedades não-igualitárias e hierárquicas, para cuja transformação vieram a contribuir. Daí porque a redemocratização ampliou a crise política no Brasil, na medida em que trouxe novos paradigmas de pensamento e atuação política que pretendem subordinar as elites e a burocracia a estruturas de modernidade.

A limitação da ação do Estado pela vigilância cidadã, se exige mudanças na cultura política, exige também novos mecanismos institucionais que incorporem a democracia às práticas cotidianas dos vários agentes políticos. A macrodemocracia supõe o substrato da microdemocracia e é preciso que as lideranças da sociedade, para participarem, ganhem confiança nas regras do jogo. Portanto, não se trata apenas, como bem indicou Schwartzman (1988:23), de uma evanescente maturidade do povo, mas da natureza das instituições sociais: a conscientização de direitos se dá menos pela propaganda do que pela experiência concreta de exercício democrático, este sim o principal fator de amadurecimento político. Por isso, torna-se crucial o desafio de criar instituições estáveis e auto-referidas que intermedeiem a opinião pública e os interesses privados e setoriais capazes de mobilizá-la, por um lado, e o Estado, por outro.

O maior adversário a esse desafio é, sem dúvida, a limitação e o condicionamento do acesso da população aos recursos de poder político e de bens públicos: a isso se dá o nome de clientelismo. Historicamente, no Brasil, padrões de ação social fortaleceram essa cultura do clientelismo: frágil

experiência associativista e passividade em relação a Governos super dimensionados, características que se agudizaram localmente em virtude das especificidades da realidade cearense.

Apesar disso, temos construído, na história brasileira mais recente, novas estratégias de convívio social que nos prometem vencer o autoritarismo secular no rumo de uma democracia mais participativa. As transformações da estrutura social brasileira, sob o impacto da industrialização e da urbanização, favoreceram a emergência de focos de política ideológica, os quais passaram a ganhar espaço na paisagem do clientelismo e deslocaram as questões políticas do âmbito restrito do Estado para a pluralidade do social. Percebemos sinais múltiplos de reconstrução da esfera pública no país, reforçada com a definição de mecanismos de democracia semi-direta pela nova Carta Magna promulgada em 1988. O surgimento de novas estruturas associativas e espaços de convivência coletiva reconfiguram as relações entre movimentos sociais e arenas institucionais. A pluralidade passa a marcar as organizações sociais e novas concepções emergem na atividade governamental, tanto na dimensão do planejamento como em iniciativas de compartilhamento de poder com a sociedade. O Poder Local se fortalece, na medida em que facilita a participação popular e o controle social do Estado, e os Conselhos se afirmam como espaços públicos paraestatais, incrementando a interlocução entre sociedade e governos.

A experiência de Conselhos no Ceará, com destaque para os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável surgidos em 1995, se insere na realidade local da redemocratização, que se deu sob os auspícios nacionais, juntamente com a ascensão ao poder, em nosso estado, de um novo grupo político com pretensões modernizadoras. A municipalização começou a acontecer a partir de 1986, liderada pelo setor da Saúde, e um dos eixos desse processo foi exatamente a constituição de conselhos municipais de controle social sobre as políticas públicas, em seus vários setores, os quais hoje já são em torno de mil, envolvendo aproximadamente vinte mil conselheiros.

O sistema estadual de gestão compartilhada, um complexo modelo de gestão pública com vários níveis de participação social e interlocução com o governo (Conselhos Regionais, Conselhos Municipais, Conselhos de Participação da Sociedade e Grupos de Trabalho Interinstitucional), proposto e implantado

no início do segundo governo Tasso Jereissati (1995-1998), encontra-se hoje desativado, com exceção dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS), sobre os quais se centra este artigo. É importante fazer referência a que, para além do modelo inicialmente idealizado pelo governo estadual, outros fóruns de co-gestão com a sociedade foram implementados, a partir de necessidades novas surgidas dos chamados projetos estruturantes como o Porto do Pecém e o Açude Castanhão.

Da estrutura inicialmente proposta ficaram, como já dissemos, apenas os CMDS, com presença em 160 dos 184 municípios do estado, como palco de confronto entre os setores mais identificados com princípios democráticos de co-gestão e aqueles mais conservadores, que resistem a quaisquer mudanças que possam ameaçar um confortável *statu-quo*.

### Uma dinâmica tridirecional

Podemos observar, na experiência dos Cmds, que a nova realidade de participação e relativo controle social em nível municipal não foi resultado apenas de um jogo envolvendo governos locais e sociedade civil, numa dinâmica bidirecional em direção a um governo melhor, como defende grande parte da literatura sobre descentralização. Do mesmo modo que Tandler encontrou a respeito dos programas estaduais analisados em seu livro<sup>1</sup>, também no caso dos Conselhos nos deparamos com o que a autora chamou “dinâmica tridirecional” que inclui, além do governo e da comunidade local, um atuante governo central, no sentido de não-local, que tanto pode ser nacional como estadual. Vimos que o sucesso dos Cmds, como estratégia de controle sobre a ação dos prefeitos no uso dos recursos públicos, está condicionado a um jogo que envolve não somente o governo local e a sociedade civil, mas no qual o governo do estado é peça fundamental, muitas vezes precisando, entre outras ações: se aliar à sociedade em luta contra a Prefeitura; impor arbitrariamente critérios padronizados de acordo com os quais os projetos locais podem ser financiados; insistir no estabelecimento de Conselhos municipais e até possibilitar sua implantação; financiar e dirigir programas de capacitação dos conselheiros.

Desse modo, como mostra a autora (1998:202-203,205), não temos uma política equilibrada de descentralização ou um programa aplicado de modo uniforme, mas um conjunto de induções e punições de um governo estadual

<sup>1</sup> Em seu livro *Bom Governo nos Trópicos* (ver bibliografia), Tandler analisa 4 programas desenvolvidos nos governos Tasso (1987-1990) e Ciro (1991-1994) nas áreas de medicina preventiva, obras de emergência contra a seca, Compras Governamentais e extensão rural.

“*agora forçado a dividir o poder com os municípios (...) e ao mesmo tempo não tendo nenhuma autoridade ou capacidade institucional para fiscalizar o bom comportamento deles*”. Ao demonstrar a eficácia desse padrão, decorrente da “*mágica que foi produzida pela desconfiança entre os governos central e local*”, Tendler conclui que:

*“nenhuma alternativa realista pode realmente existir, dadas a relutância do governo central em ceder poder e a incapacidade inicial dos governos locais para usá-lo de modo responsável”. E acrescenta: “o que nesses casos o governo central fez em nome da desconfiança também pode ser visto de outra maneira, que seria o governo central defendendo os cidadãos locais contra o governo local”.*

Essa descoberta confirma o “*paradoxo da descentralização*” identificado por Rudolf Hommes, ex-ministro de Estado da Colômbia, para quem a descentralização “*exige mais centralização e mais habilidades políticas sofisticadas no nível nacional*” (apud Tendler, 1998:196).

## Conselhos e Prefeituras

Temos nos perguntado, em pesquisas realizadas nos últimos anos<sup>2</sup>, se a dinâmica dos CMDS, como de outros conselhos municipais, pode ser vista como estratégia de inclusão social, no sentido de enfraquecer a rede clientelista que se interpõe secularmente entre a população de um lado, e o poder político e os bens públicos, de outro. A partir do material reunido nessas pesquisas, inúmeras questões têm atraído nossa atenção, como a tentativa de inserir uma cultura de planejamento numa realidade político-administrativa e social marcada pelo imediatismo; a presença maciça de funcionários públicos nos Conselhos, embaçando as fronteiras entre Prefeitura e comunidade; as mudanças de atitude dos políticos, especialmente vereadores, frente aos Conselhos; a relativa inversão de prioridades para investimento de recursos públicos já conquistada por alguns Conselhos; a relação entre Conselhos e classe média, inclusive suas organizações locais com objetivos semelhantes aos dos Conselhos, como é o caso dos comitês regionais/municipais do Pacto de Cooperação no Ceará; e muitas outras.

<sup>2</sup> - “Os Conselhos de Saúde no Ceará e os desafios da Capacitação” - Relatório de Pesquisa apresentado à Escola de Saúde Pública do Ceará em 1997;

- “Conselhos de Desenvolvimento Sustentável no Ceará: os desafios da gestão compartilhada” - Relatório de Pesquisa apresentado à Secretaria estadual de Planejamento/CE em 1998;

- “Gestão Compartilhada no Ceará - uma avaliação dos Conselhos municipais de Desenvolvimento Sustentável” - pesquisa realizada em 10 municípios cearenses durante o período de julho/98 a junho/99;

- “Gestão Compartilhada no Ceará - uma avaliação do Fórum de Orçamento Participativo de Icapuí” - pesquisa realizada no período de julho/99 a junho/2000.

No presente artigo, destacarei tão-somente o problema do relacionamento entre o Conselho e a Prefeitura, com destaque para a ambiguidade das representações mútuas feitas por um e outro agente. Inicialmente, descreveremos o que é um Cmds: sua estrutura, membros, atribuições, condições de funcionamento, situação atual, com destaque para sua articulação com o Projeto S. José, desenvolvido pelo governo do estado com apoio do Banco Mundial; indicaremos também as principais potencialidades e riscos apontados por estudiosos e participantes da experiência. Em seguida, daremos voz a nossos entrevistados - lideranças, conselheiros e gestores de 10 municipalidades cearenses - para que compartilhem as reflexões emanadas de sua vivência local. Finalmente, tentaremos sistematizar algumas conclusões a partir da imagem utilizada por um de nossos entrevistados, o qual se referiu ao Conselho como um *Cabo de Guerra*.

## Conhecendo os CMDS

Os CMDS podem ser considerados, de certo modo, um espelho dos Conselhos com participação popular no Brasil. Reunindo 4.300 conselheiros, se encontram presentes em 160 das 184 cidades cearenses (apenas 18 com mais de 5.000 hab.), cobrindo, portanto, 87% do território estadual, ainda que funcionando efetivamente apenas em 75% desse universo, ou seja, em 120 municípios. O processo de implantação dos CMDS tornou-se paulatinamente mais lento principalmente por problemas financeiros dos municípios, que dividem com o Governo as despesas operacionais de instalação, já que apenas os 20 primeiros municípios tiveram as despesas inteiramente bancadas pelo Governo estadual.

A composição dos CMDS, segundo *folder* elaborado pelo Governo, Prefeituras e UFC, é 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)”*.

A mobilização e organização societária para implantação desses Conselhos teve uma dinâmica própria, seguindo a linha da psicologia comunitária e dos “círculos de cultura” de Paulo Freire. Foi realizada por uma ONG - Instituto Participação, com grande colaboração da Universidade, assessorando o governo estadual em termos de desenvolvimento organizacional e ação comunitária.

O CMDS tem uma Coordenação Representativa formada por um conselheiro de cada área presente no Fórum e 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 Sócio-Econômico do município; articular e acompanhar as ações dos diversos conselhos setoriais existentes no município; integrar-se ao CRDS de sua região; e contribuir com o Executivo municipal e com a Câmara dos Vereadores no sentido de ações mais eficazes (ver *folder* sobre CMDS editado pelo governo estadual, prefeituras e UFC).

Assim, os CMDS foram gestados enquanto,

*“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 (...)”<sup>3</sup>*

Em discurso de apresentação do Plano de Governo, em 1995, Tasso Jereissati garantiu que:

*“a 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”.*

<sup>3</sup> “Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável: o que é, como funciona e a quem serve” (Governo do estado do Ceará, 1995).

Os CMDS têm desenvolvido seus trabalhos em inter-face com os CCSJ, Comissões Comunitárias S.José, que atuam em parceria com o Governo estadual na seleção, acompanhamento e fiscalização dos projetos geridos com recursos do Banco Mundial.

### CMDS e CCSJ

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 constitui-se 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” (1998:197).*

Mas também notamos que muitos CMDS começaram a discutir questões maiores, como podemos perceber através da leitura das atas de suas reuniões. 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.



No relatório de atividades da Coordenadoria de Articulação Institucional da Segov, referente a 1997, verificamos outros exemplos dessa expansão de objetivos dos CMDS. Esses Conselhos auxiliaram na realização do Planejamento Participativo em municípios como Morada Nova, Araripe, Pires Ferreira, Orós e também S. Gonçalo do Amarante. Igualmente, ajudaram nas discussões sobre Orçamento Participativo em Aracati e Sobral.

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 que 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<sup>4</sup>, ao se referirem aos “*programas de responsabilidade dos CMDS*”, elencam os seguintes, além do Projeto S. José: PRONAF (Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar), Programa de Municipalização do Turismo e Programa de Controle de Saúde Animal e Vegetal.

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

Naqueles municípios cujo desempenho do Cnds pode ser considerado muito bom, segundo critérios definidos pelo Banco Mundial, o Conselho passa a ser regido a partir do FUMAC-P (Fundo Municipal de Apoio Comunitário - Piloto), quando os recursos para os projetos do S. José, após aprovação pelo Cnds, deixam de ser encaminhados diretamente para as entidades comunitárias responsáveis e passam a ser geridos pelo próprio Cnds. Para isso, o Cnds, depois de visitar as comunidades e eleger as prioridades de investimentos, elabora um plano operacional para 1 ano e encaminha os recursos recebidos.

Outra novidade é que, em outros municípios, como Beberibe, o Cnds 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 Cnds.

<sup>4</sup> Segundo Banco de Dados da Artins (depto. de Articulação Institucional)/ Segov (Secretaria de Governo).

Merece nota o fato de existirem funcionando bem, apesar de não contarem com nenhum apoio da Prefeitura, 3 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.

## A fala dos atores

Iremos, agora, refletir sobre a experiência dos CMDS, em suas relações com a Prefeitura, a partir de depoimentos de atores locais - conselheiros ou lideranças - que ouvimos de modo mais sistemático no período 1998-1999, durante as visitas que fizemos a dez municípios<sup>5</sup>, assistindo a pelo menos 3 reuniões do Cmds em cada um, e entrevistando: 1 membro da Prefeitura, 1 vereador, 1 membro do Poder Judiciário, 1 técnico de órgão público envolvido localmente com políticas públicas, 2 conselheiros do Cmds e 2 outras lideranças da sociedade local<sup>7</sup>. Revisitemos os municípios, um a um.

### Aquiraz:

*Ritelza*, ex-conselheira do Cmds, líder comunitária, critica a burocratização do Cmds, o qual se tornou uma “assembléia da Prefeitura”, mas indica ganhos na luta contra o clientelismo:

*“Há dois anos atrás, se não tivesse um relacionamento político estreito com alguém de importância, ou então uma grande amizade com o prefeito, ia morrer no escuro. Com o Cmds isso mudou. Vou dar um exemplo: nós, Cmds, selecionamos algumas regiões em que era importante a eletrificação para implantar projetos de geração de emprego e renda, pedimos a visita do Sebrae, que conseguiu a luz junto à Seteco”.*

Vê-se aqui que o Conselho funciona muitas vezes como espaço de organização para reivindicações pontuais; mas isso se torna um avanço na medida em que coloca prioridades populares para o uso dos recursos públicos e faz da comunidade o veículo da conquista. Não é mais o prefeito ‘amigo’, ou qualquer

<sup>5</sup> Aquiraz, São Gonçalo, Horizonte, Itapiuna, Limoeiro do Norte, Baturité, Palmácia, Quixeramobim, Fortim e Crateús.

<sup>6</sup> Essas entrevistas foram realizadas juntamente com os seguintes alunos do curso de Bacharelado em Ciências Sociais: Fabiana Ponte de Albuquerque (bolsista do Cnpq), Edilene Dantas de Vasconcelos e Hildo Franklin de Moura Santos (bolsistas da Funcap).

outro ‘amigo’ importante, que consegue pessoalmente coisas, reforçando seu esquema de clientela, mas é uma vitória coletiva que estimula a união. Muitos políticos vêm se ressentindo disso e procuram saber desses trâmites, junto ao Governo do estado, para se fazerem passar por ‘padrinhos’ do pleito.

*Paulo Renan*, representante do sindicato dos servidores públicos, aponta a potencialidade democrática do cmds (“espaço para incomodar os interesses assentados”), frustrada pela “questão política”:

*“se realmente tivesse funcionado como era prá ser, as coisas estariam bem diferentes por aqui, mas há dificuldades porque entra a questão política no meio, e baldeia (...); é o desinteresse da prefeitura em assumir seu compromisso (...) [já que] a prefeitura só se interessa pelo Cmds quando precisa aprovar um projeto ali”.*

Por tudo isso, para ele o Cmds é “de fachada”, não funciona, e “não funciona porque não há interesse num Conselho atuante e fiscalizador”. E continua: “Todos os conselhos aqui são feitos em gabinete; no início é feito tudo direitinho, como manda o figurino, depois é segurada a rédea, a pressão é grande, e eles conseguem expulsar quem importuna”.

Como diz Renan,

*“quem fala alto mesmo é o prefeito, e não só aqui, mas nos municípios em geral, e isso sempre foi assim”. Mas apesar desse controle, o prefeito agora “sabe que há uma possibilidade de reivindicação, de revolta... Mesmo o prefeito sabendo que, no momento, o Cmds não está organizado nem pronto para ir à luta, ele teme a possibilidade de, caso abuse, ter o cmds para enfrentá-lo. Ele manda, mas tem um certo respeito. Mesmo controlando, ele sabe que há um grupo para quem ele tem que dar alguma satisfação”.*

## S. Gonçalo

*Elenilza*, suplente de vereador e representante da Câmara, atesta que “só o fato da comunidade se reunir, decidir as coisas em conjunto, já é um avanço, uma conquista”, mas o Cmds poderia fazer mais do que faz,

*“o problema é que o povo tem medo de falar; de se posicionar; porque a maioria do Conselho é composta por pessoas da ala política do prefeito...”*

De qualquer modo, ela aceita que já há uma prestação de contas por parte da Prefeitura:

*“pelo menos o prefeito já senta com a gente, a gente já tem o direito de opinar; de dizer que não vai priorizar tal projeto por isso, isso e aquilo. Já existe uma abertura nesse sentido - não é o prefeito que decide sozinho no gabinete; não, é trazido para o grupo”.*

Segundo ela, a prefeitura responde quando lhe cobram: *“geralmente eles trazem alguém para explicar; muitas vezes, a resposta não satisfaz, mas eles sempre tentam esclarecer”.*

## Horizonte

*José Alci Holanda Pinheiro*, representante da Ematerce, afirma observar o seguinte:

*“à medida que o tempo vai passando, que os conselheiros vão saindo, eles sempre percebem que estão sendo substituídos por alguém que tenha vínculo com a Prefeitura”.*

E fico eu a refletir sobre esses ‘ajustes’: o clientelismo é assumido como princípio de regulação de um mecanismo que veio para combatê-lo? Aos poucos a Prefeitura foi aprendendo a lidar com o ‘bicho-papão’ dos Conselhos?

*Josefa Medeiros de Farias (Jô Farias)*, representante da comunidade de Catolé, diz de saída que é “suspeita prá falar” por ser de oposição, mas indaga e responde ao mesmo tempo:

*“agora, tu imagina, não sei para as outras pessoas, mas para mim, o que é participar de todas as reuniões ali, no auditório da Prefeitura, que eles consideram a casa deles...”*

*Mas eu vou, que aquilo ali não é deles, é nosso, é do povo, que a prefeitura não pertence a ninguém...Mas tem um lado constrangedor também, não tem dúvida”.*

### Itapiúna

Ângela, professora, representante da sede do município, faz algumas reflexões que demonstram o enorme significado da presença física do Prefeito nas reuniões:

*“eu acho que se houvesse uma participação maior da administração local, os assuntos seriam mais bem discutidos; quando muitas pessoas da Prefeitura estão presentes na reunião do Cmds, então existem mais cobranças, porque as pessoas acreditam muito em cobrar de quem está presente”; “as pessoas acham interessante quando o prefeito está presente na reunião porque ele estará ouvindo diretamente as reivindicações”.*

E quanto à Prefeitura, haverá apoio ou tutela? Sem deixar claro, a conselheira fala que *“com relação ao transporte e à alimentação dos conselheiros, ou a algum projeto que esteja pendente, a prefeitura sempre nos apóia”.*

Raimundo Lopes Júnior, prefeito da cidade, nos ilustra a possibilidade da Prefeitura se tornar refém de “fabricantes” de projetos em associações paralelas, criadas em período eleitoral principalmente, que, na defesa de seu pleito, não hesitam em jogar a comunidade contra a prefeitura:

*“quando se aproximam as eleições, têm aquelas pessoas que passam a criar associações paralelas (se desentendem propositalmente com a direção de uma associação local e criam outra, dissidente) para poder colocar projetos. Então você tem que tentar controlar, evitar que as discussões sejam priorizadas para isso, porque o que passa para a comunidade é que aquelas pessoas estão fazendo projetos e que a comunidade só não vai conseguir o que demanda se o prefeito barrar...”*

## Limoeiro do Norte

*José Alves de Freitas*, representante da comunidade de Gangorra, se mostra desencantado com os resultados do trabalho do Cmds:

*“a gente aqui, a gente discute tudo, tudo que acontece no município; traz uma coisa que está sendo errada, traz outra coisa que era para estar sendo feita e não está, e a gente leva, procura o prefeito, os órgãos da prefeitura, as secretarias, mas nada é atendido, não tem participação não...”*

E vai mais além em sua reflexão:

*“Têm certas irregularidades que não adianta você dizer, porque, se for atrás do cara que está cometendo as irregularidades, ele é parente do prefeito, tem parentes na defesa civil; aí não adianta você falar para uma pessoa que não vai querer resolver aquele problema”.*

O conselheiro mostra como a Prefeitura e os políticos em geral não reconhecem o Cmds como um espaço de poder:

*“eles usam o Cmds para aprovar projetos, mas quando o projeto vem, a gente só vai saber já na inauguração, e aí vem o deputado fulano, o secretário sicrano, tentar fazer a política deles como se fossem eles ... esquecem até que passou pelo Cmds; porque, até agora, nunca numa inauguração falaram do Cmds, nem convidaram uma pessoa do Cmds para participar de uma inauguração, só mesmo políticos”.*

## Baturité

Neste município, chamou-nos a atenção a presença constante do Prefeito nas reuniões. *Luiz Érico Ponte Silva*, técnico da Ematerce, e liderança respeitada, nos fala disso, ressaltando também a dependência do Conselho em relação a essa presença:

*“o prefeito sempre está; quando não pode vir, manda a primeira-dama e, quando eles não podem vir, mandam avisar, mas quando isso ocorre, é uma guerra. Se está*

*todo mundo certo que ele vem, e ele não pode vir.. Um dia desses foi um problema terrível: a reunião só faltou parar... Se não tiver uma pessoa que dê uma mexida, uma sacudida, a reunião pára. E isso aí mostra uma dependência grande”.*

Ele diz que o Prefeito dá “total apoio”, participa da reunião, mas, para os agricultores, quando o prefeito não está, a reunião fica esvaziada:

*“Porque quem decide mesmo as coisas é ele lá. Não adianta a gente morrer de discutir as coisas e não ter pra quem dizer, entendeu? Outro problema que eu vejo é que não participa todo o secretariado: por exemplo, tinha dia em que a gente ia e aparecia um problema da área da educação, e não estava nem o secretário nem o prefeito, e aí? Aí os conselheiros ficavam desestimulados quando não tinha uma autoridade dessas...”*

Mais uma vez, observamos o paradoxo do desejo de autonomia e, ao mesmo tempo, a cobrança por maior apoio da Prefeitura ao Conselho:

*“um problema que eu vejo e que o pessoal fala muito é que o Cmds não tem autonomia, depende sempre do Poder Executivo - isso aí é notório. A gente toma decisões e quando chega a hora de ir a Fortaleza, ou de receber recursos, etc, os conselheiros pedem veículo e não tem... é uma falha muito grande. Faltam recursos; assuntos e projetos têm demais...”*

Finalmente, ele aponta o fato de que o ganho de consciência da população altera sua relação com o Prefeito, com quem passa a discutir, assim como a posição dos técnicos que terão que reaprender a tratar com as comunidades mais vigilantes:

*“Porque tem coisas que a gente vê que melhorou muito, porque o povo tem consciência de que o papel dele mudou, que tem força, é tanto que quando eles definem uma coisa que não dá certo, sobra pra o prefeito. Só que, infelizmente, eles às vezes decidem fazer um negócio muito importante*

*para o município, e o prefeito diz: ‘Ah! não tem recursos não, e acabou!’, entendeu? Por isso que não tem uma reunião dessas em que não tenha uma discussão áspera entre eles e o atual prefeito. Agora, aqui no município, como o povo é muito esclarecido, eles vão atrás, vão à Fortaleza, formam uma comissão e vão dar um jeito; nessa parte melhorou muito. Tanto que os técnicos hoje, por exemplo, tanto da Ematerce como outros, que não estão acostumados com isso, sofrem um bocado, porque agora o povo chega e diz: ‘tudo bem, mas vocês estão ganhando dinheiro porque nós estamos pagando’.*

Para o prefeito, representante do Poder Executivo no Cnds, *Fernando de Lima Lopes*, “o Cnds é mais um fórum de reivindicações, tanto a nível de governo estadual como municipal”. Segundo ele, o Conselho, ao trabalhar “pelo coletivo e não pelo individual”, desestimula o clientelismo, “ao contrário dos vereadores”, e aí “fica melhor de trabalhar com as comunidades, e os vereadores ficam enciumados”.

Para ele,

*“o Cnds contribui com as políticas públicas sim; um exemplo é na indicação de prioridades; outra coisa é que, em momentos difíceis da administração, em que nós precisávamos tomar posição para enxugar a máquina, eles foram extremamente participativos e solidários em nos apoiar e indicar caminhos para solucionar problemas administrativos”.*

*Marcelo Cardoso*, vereador e conselheiro da Saúde, critica também as lideranças que se deixam cooptar:

*“a liderança começa a questionar o prefeito, aí se não é uma verdadeira liderança, uma liderança nata, o prefeito passa a mão por cima, e essa liderança é cooptada, começa a ter uns benefícios, não para a comunidade, mas para eles aí ele começa a se calar e por aí vai... O povo é muito necessitado, a barriga dói muito de fome, fica fácil ser vulnerável”.*



*Rosane Taveira*, representante da Federação de Associações Comunitárias, mostra como a reunião do Conselho se transforma em audiência pública, girando em torno do Prefeito, ainda que aponte as saídas que vão surgindo. Diz ela que:

*“o Prefeito nunca está presente como conselheiro, ele está sempre como prefeito; é impressionante: se ele sai para atender um telefonema, para tomar água, qualquer coisa, saem 2 ou 3, porque às vezes uma pessoa só vem à reunião porque precisa pedir uma consulta porque ele é médico”.*

E continua:

*“olha, você acredita que quando eu comecei, há uns dois anos atrás, a reunião do Cmds só começava quando o prefeito chegava e terminava assim que ele saía; não tinha como deixar de acontecer.. Aí depois as pessoas foram sentindo isso, e foram conversando sobre a necessidade de mudar, a própria coordenação ligada à Prefeitura não aguentava mais aquela chuva de pedidos. E a mudança vem acontecendo, ainda que lenta”.*

## **Palmácia**

*Antonio Calvário (Tabosa)*, representante da comunidade de Cana Brava e Beleza (Sítio Limoeiro), com dificuldade para responder a uma pergunta, se justifica dizendo: *“Eu não posso lhe informar melhor, porque eu estou trabalhando na fazenda do prefeito no município de Pentecoste, e passei dois meses sem assistir reunião”.*

Segundo o Prefeito - *João Simplício do Nascimento*, a relação do CMDS com a prefeitura é “boa”:

*Eu dou apoio. E é necessário para esse pessoal que vem da zona rural. Eu dou lanche, dou almoço e, quando é para vir, eu não vou mandar buscar, mas mando deixar”.*

Ele nos mostra então, de outra maneira, a dependência da organização popular em relação à Prefeitura. Falando sobre a necessidade de que as associações elaborem mais projetos, ele nos diz que até para regularizar sua situação jurídica, as associações recorrem ao Prefeito:

*“As Associações hoje no nosso município estão todas irregulares quanto à documentação. E ainda tem essa, você sabe o que acontece quando uma vem regularizar sua situação? já vem procurando o prefeito, porque ela mesma não tem condição”.*

Em seguida, ele mostra a Prefeitura se adiantando às associações para que os projetos cheguem ao Estado:

*“Já aconteceu aqui no município, pela vontade que eu tenho de fazer projeto São José, Presidente de Associação não querendo fazer projeto e eu consegui arrancar a documentação quase que na marra e eu mesmo encaminhar lá para a Secretaria de Governo”*

### Quixeramobim

*Cirilo Pimenta*, Prefeito Municipal de Quixeramobim, ressalta a maior representatividade do Cmds em relação à Câmara de Vereadores. Ele diz que o Conselho é, *“uma oportunidade de conversar com a população como um todo”* (*“quando nós temos alguma dúvida é lá onde a tiramos e sabemos se aquilo é ou não positivo”*) e que, além de ser um *“órgão auxiliar da administração”*, é um órgão *“fiscalizador”*. Segundo o prefeito, a vantagem do Cmds é que:

*“ele representa a comunidade como um todo, além da Câmara de Vereadores; até porque nós temos um colegiado bem diversificado, independente de poder econômico ou político; o conselho é mais representativo porque na verdade ele tem ali lideranças naturais de cada segmento da sociedade, já que na Câmara de Vereadores às vezes a pessoa é eleita pelo poder político ou econômico”.*

Ele diz que, em geral, os políticos no Ceará se sentiram, de início, inseguros com os Conselhos, tanto os regionais como os municipais, mas que, aos poucos, foram vendo que os Conselhos são apenas *“um coadjuvante participativo”*. Será que houve uma acomodação de interesses? ou os Conselhos foram submetidos à lógica maior do clientelismo como *coadjuvantes participativos*?

O Representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, *Antonio Edinilo Costa*, censura o fato de que políticos tentam auferir ganhos com as conquistas do Conselho:

*“sempre aparece alguém querendo ser ‘o Pai da Criança’, dizendo que está fazendo as coisas e isso até certo ponto inviabiliza a atuação do CMDS; qualquer coisa foi o prefeito quem fez...”*

### **Fortim**

*Raimunda Ribeiro dos Santos*, conhecida como Preta, Pretinha, representa a comunidade de Barra, a 3 km da sede, e secretaria o CMDS desde a implantação. Ela acredita que:

*“o CMDS ainda existe porque eu estou sempre à frente, convidando a um e a outro, porque se não tinha parado mesmo. Aí quando eu pensei em sair, a Prefeita conversou comigo, pedindo que eu continuasse. Mas aí até hoje eu continuo com esse compromisso, e só Deus sabe até quando. Eu sou muito assim, quando eu entro em uma coisa, na luta mesmo, aí eu gosto que a coisa vá em frente”.*

A conselheira então conclui que:

*“há assim uma participação ativa do CMDS na organização das pessoas, porque muitas pessoas acham que é a Prefeitura que tem que fazer, que os vereadores é que tem que fazer, então o CMDS faz com que as pessoas dêem a sua contribuição. Nós já visitamos comunidades para resolver problemas; qualquer problema que tiver com uma associação, aí eu vou lá, faço uma reunião, converso com o povo, esclareço qual a função do CMDS e é bem assim o CMDS. Nós estamos muito preocupados com isso de mostrar às pessoas que não é só esperar pelo poder público, elas têm que fazer a parte delas também, eu converso muito com eles”.*

## Crateús

Paulo Jorge Mendes Leitão, técnico do Sebrae, mostra como a paternidade dos projetos é disputada:

*“Aí o que atrapalhou um pouco o processo foi que o Vagno (presidente do CMD) colocou em público que esses projetos tinham sido feitos pelo CMD, tá certo, mas nós elaboramos somente o projeto, e tem a política do Governo do Estado que coloca os recursos; tem a política do prefeito que vai atrás; tem a política do Deputado também que trabalha; tem a política das comunidades que vão lá reivindicar diretamente; e aí a gente não pode querer ser o ‘Pai da Criança’ porque senão todo o processo se desmobiliza. Então, um dos grandes problemas dessas reuniões de conselho é que sempre eles vão querer um Pai”.*

Ele então discorre sobre a importância do prefeito no interior do estado. À pergunta sobre como ficava a autonomia do CMD na medida em que recebia verbas da Prefeitura, Paulo responde:

*“O Nenzé [prefeito] quase não aparecia e deixava a gente bem livre, mas interior não é como capital, sempre vai ter uma relação entre a prefeitura e aquelas pessoas que participam dos conselhos, porque, se você ver, às vezes uma pessoa da EMATERCE tem alguma relação com o prefeito, a gente do SEBRAE às vezes não quer bater de frente com o prefeito porque ele faz parte do partido do Governo, e a gente tem que ter muito cuidado para não se chocar com o poder público municipal que é muito forte. Entre nós aqui, isso ainda não é tão forte, mas se você pegar uma cidade pequena tipo Independência, Iporanga, Novo Oriente, vá ser contra o prefeito pra você ver o que acontece... Então, essa questão da autonomia é uma coisa que vai demorar muito ainda porque uma prefeitura, em uma cidade pequena, concentra muito poder; hoje a arrecadação do município é de cerca de 1 milhão de reais por mês, e quem tem dinheiro tem poder”.*

## CABO DE GUERRA: redefinições de presença e ausência

Edgar Ximenes Júnior, representante dos industriais no CMDS de Horizonte, descreveu o Conselho como um “*cabo de guerra*”, fazendo referência ao jogo em que duas equipes puxam uma corda pelas pontas para ver qual delas consegue trazê-la para o seu campo. Pareceu-me uma imagem feliz, que descreve exatamente uma relação de forças em processo, entre posições móveis, cuja constatação de avanço ou recuo depende do momento particular que se observa. Um luta por espaço, permeada por ambiguidades, em que os oponentes redefinem seus lugares dependendo, entre outros fatores, do próprio aprendizado que o jogo lhes vai dando. Uma disputa entre as forças de publicização da política e os que resistem a elas, numa tensão entre expansão e encolhimento das fronteiras da esfera pública: bandeirantes interiorizando a democracia e enfrentando os guardiães da velha ordem dos grotões e da obscuridade. Enfim, redefinições da “*particular presença*” da burguesia e da “*relativa ausência*” dos setores populares (O’Donnell) na política brasileira.

### A corda

Assim como existe a personagem jocosa das “*peladas*” infantis de futebol, o “*capitão*” que é o dono da bola, e de quem o jogo depende em última instância, as falas dos jogadores de nosso “*cabo-de-guerra*” sugerem que a *corda* tem “*dono*”. Sem dúvida, apesar de comprovarmos o bom funcionamento de Conselhos sem qualquer apoio da Prefeitura (Antonina do Norte, Itaira e Parambu, no Ceará), a regra parece ainda ser a dependência. Uma dependência que se agudiza na medida em que outros agentes, principalmente de classe média, que poderiam partilhar essa influência, exercendo outro tipo de liderança - a partir de uma pedagogia política diferente - como é o caso da Universidade, têm historicamente se omitido de suas responsabilidades.

Essa dependência tem muitas facetas: ela se mostra em relação ao local e à organização da reunião, da pauta e das atas; em relação ao apoio logístico necessário não só às reuniões como à divulgação de informações e ao acompanhamento dos projetos junto ao governo do estado; em relação também ao conhecimento monopolizado pelos técnicos da Prefeitura, e ainda à própria presença do Prefeito, em corpo e palavra:

*“as pessoas acham interessante quando o prefeito está presente na reunião porque ele estará ouvindo diretamente as reivindicações” (Angela, Itapiúna).*

A recorrente metáfora da “Paternidade” é pertinente: sobre as conquistas do Cmds, diz um conselheiro que:

*“sempre aparece alguém querendo ser ‘o Pai da Criança’, dizendo que está fazendo as coisas e isso até certo ponto inviabiliza a atuação do CMDS; qualquer coisa foi o prefeito quem fez...” (Antonio Edinilo Costa, Quixeramobim).*

Um técnico de Crateús também indica como a paternidade dos projetos é disputada:

*“Aí o que atrapalhou um pouco o processo foi que o Vagno (presidente do CMD) colocou em público que esses projetos tinham sido feitos pelo CMD, tá certo, mas nós elaboramos somente o projeto, e tem a política do Governo do Estado que coloca os recursos; tem a política do prefeito que vai atrás; tem a política do Deputado também que trabalha; tem a política das comunidades que vão lá reivindicar diretamente; e aí a gente não pode querer ser o ‘Pai da Criança’ porque senão todo o processo se desmobiliza. Então, um dos grandes problemas dessas reuniões de conselho é que sempre eles vão querer um Pai” (Paulo Jorge Mendes Leitão).*

## O local

De modo geral, o *local* também tem dono, e o jogo se desenrola no terreno da Prefeitura, gerando uma clara, ainda que sutil, afirmação de autoridade do “*dono da casa*”. A população, e principalmente a oposição, compreende que pisa em território “*sagrado*”, e se constrange:

*“agora, tu imagina, não sei para as outras pessoas, mas para mim, o que é participar de todas as reuniões ali, no auditório da Prefeitura, que eles consideram a casa deles... Mas eu vou, que aquilo ali não é deles, é nosso,*

*é do povo, que a prefeitura não pertence a ninguém...Mas tem um lado constrangedor também, não tem dúvida” (Jô Farias, Horizonte).*

Apesar disso, como já fizemos notar anteriormente, 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, além do que constatamos iniciativas de interação e capacitação regional tomadas de modo autônomo pelos Cmds.

## O juiz

É interessante perceber que, como de costume, o juiz é “*de fora*”. Mas, inusitadamente, também é o juiz que convoca a torcida e tem condições de dar visibilidade ao jogo. O Banco Mundial e o governo do estado regulam o processo através dos recursos para o Projeto S.José, e constituem o “*tapetão*” onde podem recorrer uns e outros:

*“Tinha vezes que os políticos queriam passar o projeto direto para o governo do estado, sem passar pelo Cmds, e muitas vezes esses projetos voltaram para o Cmds, porque tinham que sair de lá. Aí nessa hora nós pensamos: ‘Rapaz, não é que o Conselho tem algum poder mesmo, vai funcionar mesmo?’” (José Raimundo Marques dos Santos, Baturité).*

*“Agora, aqui no município, como o povo é muito esclarecido, eles vão atrás, vão à Fortaleza [sede do governo estadual], formam uma comissão e vão dar um jeito; nessa parte melhorou muito” (Luiz Érico Ponte Silva, Baturité).*

*“Há dois anos atrás, se não tivesse um relacionamento político estreito com alguém de importância, ou então uma grande amizade com o prefeito, ia morrer no escuro. Com o Cmds isso mudou. Vou dar um exemplo: nós, Cmds, selecionamos algumas regiões em que era importante a eletrificação para implantar projetos de geração de emprego e renda, pedimos a visita do Sebrae, que conseguiu a luz junto à Seteco” (Ritelza, Aquiraz).*

Com certeza, fatos como esses tem a ver com a “*mágica que foi produzida pela desconfiança entre os governos central e local*” de que nos falou Tendler.

## Desigualdade das equipes

As equipes nesse jogo também se redefinem, ganham e afastam membros, atraem e perdem torcida, podem aprimorar seu desempenho, dominar melhor as regras do jogo, adquirir força e desenvoltura, aprender a burlar certas exigências, etc. Mas em última análise, podemos perceber que, principalmente no interior do país, são os mais pobres e desvalidos pelo Poder Público os que mais teriam a se beneficiar com a ampliação da democracia no sentido do controle do uso dos recursos públicos; e que eles são o lado mais fraco. É o “*hiato social*” de que nos falou O’Donnell, deixando esses setores isolados em sua luta, sem aliados importantes: assim como a Universidade não se interessou por eles, também a imprensa da capital, as associações de classe média (como um Rotary por exemplo) ou os partidos de esquerda, tampouco se interessaram. Pelo menos aqui no Ceará, nenhum desses setores tomou, entre outras possíveis, a iniciativa de contribuir na capacitação dos conselheiros ou de divulgar os embates dos Conselhos.

Como a assimetria na distribuição do poder entre as duas pontas da corda deriva de condições materiais e culturais muito profundas – miséria, sentimento de impotência política, baixa auto-confiança social, falta de educação formal e de experiência democrática, frágil desenvolvimento econômico, escassas possibilidades de emprego além da Prefeitura, etc – constatamos na prática a pouca diferença existente entre administrações de partidos de *direita* ou de *esquerda* no que toca ao estilo e aos resultados concretos da participação social. Em Santana do Acaraú (município governado pelo PSB, que se orgulha da distância que mantém em relação ao governo estadual do PSDB), que visitamos antes da etapa mais sistemática da pesquisa, e em Icapuí (governado pelo PT há 16 anos), onde desenvolvemos no primeiro semestre deste ano pesquisa sobre o Orçamento Participativo, observamos, no geral, os mesmíssimos problemas aferidos nos 10 municípios aqui apresentados. Afinal, como lembrou um vereador de Baturité, “*o povo é muito necessitado, a barriga dói muito de fome, fica fácil ser vulnerável...*” (Marcelo Cardoso).

## Preparação dos atletas

Entretanto, a experiência dos Conselhos, segundo depreendemos dos depoimentos colhidos, tem sido realmente uma “*escola*” de amadurecimento político popular, golpeando muitas das condições adversas elencadas no parágrafo anterior. Ganhos de auto-estima, confiança social, experiência com reflexão e ação coletiva, desenvoltura para reuniões públicas, compreensão do funcionamento da administração pública, prática na eleição de prioridades e elaboração de projetos, e outros, podem ser comprovados.



Um ganho fundamental, sem dúvida, tem a ver com a desmistificação do poder do prefeito, do poder individual e absoluto que lhe era imputado, e o entendimento de que a Lei também o alcança, ou seja, o espaço público não faz sombra sobre ninguém. Daí a legitimidade da ação coletiva e a necessidade de coadunar despesa com receita. Não há mágica! Como disse uma conselheira: *“Você desmistifica também o poder e vê que o prefeito não é um deus todo poderoso que faz tudo, ele também tem limitações, tem normas a seguir”* (Rosalina Ribeiro, Crateús). Vejamos outros depoimentos:

*“Olha, você acredita que quando eu comecei, há uns dois anos atrás, a reunião do Cmds só começava quando o prefeito chegava e terminava assim que ele saía; não tinha como deixar de acontecer... Aí depois as pessoas foram sentindo isso, e foram conversando sobre a necessidade de mudar, a própria coordenação ligada à Prefeitura não aguentava mais aquela chuva de pedidos. E a mudança vem acontecendo, ainda que lenta”* (Rosane Taveira, Baturité);

*“Pelo menos o prefeito já senta com a gente, a gente já tem o direito de opinar, de dizer que não vai priorizar tal projeto por isso, isso e aquilo. Já existe uma abertura nesse sentido - não é o prefeito que decide sozinho no gabinete; não, é trazido para o grupo”* (Elenilza, S.Gonçalo);

*“Há assim uma participação ativa do CMDS na organização das pessoas, porque muitas pessoas acham que é a Prefeitura que tem que fazer, que os vereadores é que tem que fazer, então o CMDS faz com que as pessoas dêem a sua contribuição”* (Raimunda Ribeiro dos Santos, Fortim).

Do mesmo modo, técnicos do governo estadual e funcionários da Prefeitura, inclusive prefeitos e suas equipes, também têm aprendido novas formas de compreender e lidar com a questão da administração pública, valorizando a ambiência coletiva para o amadurecimento de decisões. Como percebeu Kuster-Ferraro,

*“a relação entre os cidadãos e a administração municipal parece ter mudado em alguns casos. Especialmente os prefeitos, aproveitam-se do novo fórum*

*prestando contas, dando informações sobre ações políticas e eles mesmo se informam sobre os problemas das comunidades locais. Portanto, a relação entre a população e seu prefeito não é mais individual, mas encontrou um ambiente coletivo, o que muda o sistema de maneira significativa” (Kuster-Ferraro, 1998:10-11).*

Tendler também está atenta ao fato de que:

*“os novos Conselhos (...) criaram as condições para o surgimento de mais de uma posição da elite sobre como administrar os programas públicos”, propiciando as condições para “o surgimento de uma visão mais voltada para o público por parte da elite do governo local” (208-209-210)*

Alguns depoimentos são elucidativos:

Érico Ponte Silva, técnico da Ematerce em Baturité, aponta o fato de que o “*ganho de consciência da população*” altera sua relação com o Prefeito, com quem passa a discutir, assim como a posição dos técnicos que terão que reaprender a tratar com as comunidades mais vigilantes;

Fernando de Lima Lopes, prefeito de Baturité, depois de afirmar que o Cnds contribui com as políticas públicas do município, inclusive na indicação de prioridades, lembra que:

*“em momentos difíceis da administração, em que nós precisávamos tomar posição para enxugar a máquina, eles foram extremamente participativos e solidários em nos apoiar e indicar caminhos para solucionar problemas administrativos”;*

Cirilo Pimenta, prefeito de Quixeramobim, diz que o Conselho é “*uma oportunidade de conversar com a população como um todo*” ( “quando nós temos alguma dúvida é lá onde a tiramos e sabemos se aquilo é ou não positivo”) e que, além de ser um “*órgão auxiliar da administração*”, é um órgão “*fiscalizador*”.

## Considerações Finais

Se a cultura política que apreendemos numa dada sociedade, em certa época, a partir do nosso lugar na estrutura social, fornece os limites dentro dos quais imaginamos uma lógica para as relações de poder, e nos comportamos de acordo com os pressupostos e as expectativas que essa armação mental possibilita, não há dúvida de que a cultura política no Ceará vem mudando. Talvez de modo diferente do que pretenderam nossas teorias, talvez num ritmo diverso daquele de nossos desejos, talvez sem a garantia que gostaríamos de ter de que esse é o ‘caminho certo’, de que essa mudança é ‘para melhor’, mas as mudanças estão ocorrendo.

Isso porque, como vimos, novas palavras, personagens e situações ocupam espaço na política; o repertório de frases e gestos foi renovado, até independentemente das pretensões declaradas ou não pelos agentes; e, portanto, a realidade política está sendo recriada, propiciando vivências democráticas que se chocam com as premissas do clientelismo. Se elas conseguirem expulsá-lo da paisagem da política entre nós, é difícil prever, mas com certeza não conseguirão se outras condições, principalmente de caráter material, não se realizarem.

De qualquer modo, assim como o discurso e a prática populista estimularam, involuntariamente, a percepção popular sobre seus direitos urbanos, também o ‘Conselhismo’ pode estar ensejando comportamentos não antecipados nos cálculos dos decisores da política.

**ABSTRACT:** This paper represents an attempt to reflect about processes of social participation in local public affairs through Councils experience. These Councils – like the CMDS (Municipal Councils of Sustainable Development) – have as their general mission the control over the local state policies. They are a democratic mechanism but we have asked “how to develop them in a paternalistic culture as the brazilian one?” Finding an answer, we have developed many researches. This paper is based on analysis of the CMDS in 10 cities of Ceará. There were observed Councils meetings and were interviewed almost 100 people that represent various interest groups of local communities.

**Key words:**

Democracy;  
Descentralization;  
Participation e Councils.

## BIBLIOGRAFIA

BRAGA, Elza Maria Franco e outros - “Fases e disfarces do modelo de desenvolvimento sustentável” in SOARES, José Arlindo (org.) - *O Orçamento dos Municípios no Nordeste Brasileiro*, Paralelo 15, Brasília, 1988;

- GÓIS, Cezar Wagner de Lima - “Metodología de Acción Municipal” (mimeog.);
- GONDIM, Linda Maria de Pontes - *Clientelismo e Modernidade: os “governos das mudanças” no Ceará (1987-1994)*, Ed. Unijuí, Ijuí, 1998;
- KUSTER-FERRARO, Angela – “Participação: uma estratégia para o desenvolvimento sustentável – a experiência dos Conselhos municipais do estado do Ceará”, 1998 (mimeog.);
- O’DONNELL, Guillermo – “Hiatos, Instituições e Perspectivas Democráticas” in REIS, Fábio W. e O’DONNELL, Guillermo (org.) - *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*, Vértice, SP, 1988;
- OLIVEIRA, Aécio e outros - “Relatório de Pesquisa”, Fortaleza, 1998;
- ROUQUIÉ, Alain e outros (org.) - *Como Renascem as Democracias*, Brasiliense, SP, 1985;
- SCHWARTZMAN, Simon - *Bases do Autoritarismo Brasileiro*, Ed. Campus, RJ, 1988;
- TENDLER, Judith – *Bom Governo nos Trópicos: uma visão crítica*, Revan/Enap, RJ/Brasília, 1998.