

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRO-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ANDRÉA ARAÚJO ROCHA

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SOBRAL/CEARÁ (1997 A 2004):
TRAJETÓRIA HISTÓRICA E PERCURSOS AVALIATIVOS

FORTALEZA

2009

ANDRÉA ARAÚJO ROCHA

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SOBRAL/CEARÁ (1997 A 2004):
TRAJETÓRIA HISTÓRICA E PERCURSOS AVALIATIVOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Elza Franco Braga.

FORTALEZA

2009

ANDRÉA ARAÚJO ROCHA

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SOBRAL/CEARÁ (1997 A 2004):
TRAJETÓRIA HISTÓRICA E PERCURSOS AVALIATIVOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Elza Braga.

Aprovação em: ____ / ____ / ____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Elza Maria Franco Braga
Universidade Federal do Ceará
Orientadora

Prof. Dr. Fernando Pires
Universidade Federal do Ceará
Membro Efetivo

Profa. Dra. Rosângela Maria Costa Fernandes
Universidade Estadual do Ceará
Membro Efetivo

Prof. Dra. Lea Carvalho Rodrigues
Universidade Federal do Ceará
Membro Suplente

Aos meus amigos

AGRADECIMENTOS

Ao longo desta caminhada foi possível contar com a compreensão, colaboração e incentivo de diversas pessoas. Consegui vencer a maratona de idas e vindas entre Sobral/Fortaleza/Sobral, quase que diariamente. Isso foi possível pelo incentivo e ajuda de todos vocês, meus amigos, que acompanharam de perto esse desafio, e, à sua maneira, cada um colaborou para o meu sucesso. Agradeço também àqueles que, mesmo distante, apoiaram-me e compreenderam minha ausência. A todos vocês, muito obrigada.

De uma forma muito especial, quero agradecer:

- À professora e orientadora Dra. Elza Braga, a quem muito admiro: pelo entusiasmo, paciência e generosidade dispensada, sempre me animando e acreditando no sucesso deste trabalho e contribuindo de forma enriquecedora com o andamento desta pesquisa, colocando-se sempre à disposição e disponibilizando-me seu acervo pessoal.
- À turma do MAPP, professores e especialmente à Toinha, Martinha e Lenilda, que não mediram esforços na hora de “quebrar aquele galho”.
- Aos amigos que conquistei nessa caminhada, de forma ímpar à Fernanda e Demóstenes, sempre disponíveis e presentes nos momentos de angústia, de tristezas e de comemorações, sempre dispostos a ouvir, a colaborar e encorajar. Ao Ivo, Suely, Silvana e Laís pela solidariedade, convivência e bons momentos dedicados às “zeca-feiras”.
- Ao meu mestre e amigo Clodoveu Arruda (Veveu), pela sua amizade, seu incentivo e apoio. Mais uma vez obrigada, principalmente, por acreditar e confiar em mim.
- À Fabiane, pela enorme colaboração, disposição e paciência durante esta jornada.
- Aos novos companheiros da SEDUC, Rita, Júlio, Iris, Flávia, Ileuda, Andrea, Joana, Isabel e Malu, por estarem na minha torcida. À Izolda e Maurício, por compreenderem a importância deste momento.
- Aos amigos de sempre: Deyse, Manoel, Sara, Joci, Jane, Norma, Telma, Joan e Betinha, pelo apoio, incentivo, ajuda, torcida e paciência nos momentos de desabafo.
- Ao Daniel, por compreender os momentos de privação do uso do computador;
- À toda minha família, pela disposição em enfrentar comigo essa batalha, principalmente, D. Teresinha (minha Mãe) e tia Nina.
- Ao Hamilton Nibon, que apesar das minhas muitas ausências e “displicências”, sempre foi presença compreensiva, incentivadora e amorosa.

“Atiramos o passado ao abismo, mas não nos inclinamos para ver se está bem morto”.

William Shakespeare.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar, avaliar e socializar as práticas de gestão participativa e democrática vivenciadas no município de Sobral, com enfoque na experiência do Orçamento Participativo estimulada pela Prefeitura no período compreendido entre os anos 1997 a 2004. Esta experiência proporcionou ao município a articulação das principais forças vivas no território e, ao mesmo tempo, demarcou outro momento político, após passar quatro décadas, mergulhado num contexto político em que predominavam as práticas clientelistas e paternalistas. Essa situação nos remete a questionamentos referentes aos alcances das mudanças e os desafios que um modelo de gestão democrática deve enfrentar ao buscar introduzir alguns espaços e canais para perseguir uma gestão compartilhada, envolvendo representantes da sociedade civil e da administração pública, como foi a proposta para Sobral no período abordado. O processo eleitoral de 1996 configurou-se em um arranjo político no município, cuja proposta se alicerçava em princípios democráticos, de modo a valorizar a cidadania e os direitos sociais. Nesse contexto, pretende-se avaliar as práticas do Orçamento Participativo através da relação instituída entre a sociedade civil e a administração municipal, verificando os espaços de sociabilidades, as estratégias, os aprendizados e seus desdobramentos no cotidiano do município. Também se pretende pontuar os avanços e os limites das relações entre os diferentes atores sociais, na perspectiva de uma gestão democrática e participativa.

Palavras-chaves: Políticas públicas, avaliação de políticas públicas, sociedade civil, orçamento participativo.

ABSTRACT

This paper aims to analyze, evaluate and socialize participatory and democratic management practices experienced in the city of Sobral, with focus on the experience of the Participatory Budget stimulated by municipality in the period between the years 1997 to 2004. This experience provided the council the articulation of the main forces living in the territory, and at the same time, another demarcated political moment, after spending four decades, steeped in a political context in which the predominant clientelistic and paternalistic practices. This situation refers to the questions regarding the scope of the changes and challenges that a model of democratic management must address to make some space and get channels to pursue a shared management, involving representatives of civil society and public administration, as was the proposal to Sobral in the period approached. The electoral process of 1996 is configured in a political arrangement in the city whose bid is based on democratic principles in order to enhance the citizenship and social rights. In that context, aims to assess the practices of the Participatory Budget through the relationship established between civil society and municipal administration, noting the areas of sociability, the strategies, the learning and its developments in the city everyday. They also want to score and limits the progress of relations between different social actors, in view of a democratic and participatory management.

Key-words: Publics politics, evaluation of publics politics, civil society, participatory budget.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição dos conselheiros segundo gênero	84
Gráfico 2 – Distribuição dos técnicos segundo o gênero	84
Gráfico 3 – Distribuição da frequência dos técnicos segundo o estado civil	85
Gráfico 4 – Distribuição da frequência dos conselheiros segundo o estado civil	85
Gráfico 5 – Distribuição da frequência dos conselheiros segundo o nível de escolaridade	86
Gráfico 6 – Distribuição da frequência dos técnicos segundo o nível de escolaridade	87
Gráfico 7 – Distribuição da frequência dos conselheiros segundo a ligação com partido político.	88
Gráfico 8 – Distribuição da frequência dos técnicos segundo o tempo de serviço	88
Gráfico 10 – Distribuição da frequência dos técnicos segundo sua opinião sobre para que serve o OP.	91
Gráfico 11 – Distribuição da frequência segundo a participação dos conselheiros nas plenárias do OP	92
Gráfico 12 - Distribuição da frequência dos técnicos em plenárias do OP	92
Gráfico 13 – Distribuição da comunidade beneficiada com o OP	95
Gráfico 14 - Distribuição da frequência dos técnicos segundo sua opinião para saber se a secretaria leva em consideração as prioridades das plenárias do OP.	99
Gráfico 15 - Distribuição dos conselheiros segundo a avaliação do OP	111

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Distribuição de Frequência dos Conselheiros segundo a Renda Mensal	86
Tabela 02 – Distribuição de Frequência dos Conselheiros segundo a Renda Mensal	87
Tabela 03 – Distribuição de Frequência dos Conselheiros segundo o período que exerceu o mandato de Conselheiro	87
Tabela 04 - Significado do OP.	91
Tabela 05 – Serviços que a Comunidade foi Beneficiada	97
Tabela 06 - Visão dos conselheiros sobre a proposta de gestão democrática.	114

LISTA DOS QUADROS

Quadro 01 – Divisão dos Conselheiros	28
Quadro 02 – Pesquisa de Campo	29
Quadro 03 - Divisão das Plenárias Regionais do Orçamento Participativo	74

LISTA DAS FIGURAS

Figura 01 – Foto da reunião de sensibilização em 1998	72
Figura 02 – Mapa regionalizado do município de Sobral	73
Figura 03 – Organograma do OP de Sobral	75
Figura 04 – Foto da apresentação das propostas elencadas por eixo temático em 2001	77
Figura 05 – Foto da plenária regional realizada na Região II	78
Figura 06 – Foto dos trabalhos desenvolvidos nos subgrupos	79
Figura 07 – Foto da plenária regional realizada na Região III em 1999	80
Figura 08 – Foto da plenária regional realizada na Região IV em 1999	80
Figura 09 – Foto da eleição do COP em 1999	81

LISTA DE SIGLAS

CF – Constituição Federal

CIDAO – Companhia Industrial de Algodão e Óleos

CMAS – Conselho Municipal da Assistência Social

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CMDS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável

CMME - Conselho Municipal da Merenda Escolar

COMUT – Conselho Municipal do Trabalho

COP – Conselho do Orçamento Participativo

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CUT – Central Única dos Trabalhadores

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

IBGE – Instituto Brasileiro Geográfico e Estatístico

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MST – Movimento dos Sem Teto

OP – Orçamento Participativo

OP's – Orçamentos Participativos

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PRODECON – Programa de Desenvolvimento Econômico

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido Socialista Democrático Brasileiro

PSF's – Programas Saúde da Família.

PT – Partido dos Trabalhadores

SDCMS – Secretaria do Desporto, Cultura e Mobilização Social

TCM – Tribunal de Contas do Estado

UFC – Universidade Federal do Ceará

SUMÁRIO

	Pág.
INTRODUÇÃO	17
1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: ESTRATÉGIAS NA BUSCA DE INFORMAÇÕES	21
1.1 Estratégias na Busca de Informações	21
1.2 Estudo de Caso	22
1.3 Pesquisa de Campo	23
1.3.1 Abordagem Qualitativa	23
1.3.2 Abordagem Quantitativa	25
1.4 Seleção dos Informantes	25
1.5 Pesquisa Bibliográfica	29
1.6 Pesquisa Documental	30
2. REFLEXÕES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS	31
2.1 Conceitos e Noções Básicas	31
2.2 Avaliação de Políticas Públicas: novos nichos participativos.	33
2.3 Espaços Afirmativos de Direitos e Responsabilidades.	38
3. A VERTENTE DA PARTICIPAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA	43
3.1 Representação e Participação Política	46
3.2 A Democracia na Sociedade Civil	50
4. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SOBRAL: DIFERENTES ENTRANHAS	54
4.1 O cenário político do Município.	57
4.2 A metodologia: como orientar a trajetória	70
4.2.1 Desenho do Orçamento Participativo	71
4.2.2 Definindo fases e Momentos da Experiência	75
4.2.2.1 As Reuniões de Sensibilização	76
4.2.2.2 As Reuniões Intermediárias	76
4.2.2.3 As Plenárias Regionais	78
4.2.2.4 O Conselho do Orçamento Participativo	80
4.2.2.5 Assembléia Geral	82
5. SOCIEDADE CIVIL E A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL NA DINÂMICA DO OP EM SOBRAL: PERCURSO AVALIATIVO.	83

5.1 Perfil dos Atores Envolvidos	84
5.2 Compreensão dos Entrevistados em Relação ao Orçamento Participativo	90
5.3 Dinâmica da Participação no Orçamento Participativo	92
5.4 Processo de Priorização das Demandas	95
5.5 Poder de Decisão da População	99
5.6 Obstáculos	102
5.7 Avanços	108
5.8 Participação em Sobral e a Acessibilidade	111
CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119
APÊNDICE I	129
APÊNDICE II	132
APÊNDICE III	134
ANEXOS	136

INTRODUÇÃO

O processo de democratização, vivenciado pela sociedade brasileira a partir do final da década de 70, foi gestando um novo padrão de correlação de forças dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, que lutavam por uma sociedade mais justa e democrática em relação ao governo.

Assim, a sociedade civil foi pouco a pouco conseguindo inserir na agenda política nacional a discussão sobre cidadania, ampliando as discussões acerca das políticas públicas como a reforma agrária, a educação, a preocupação com as minorias etc.

Os esforços desses atores resultaram em várias conquistas democráticas, dentre elas a elaboração e promulgação da Constituição Federal de 1988¹, conhecida como Constituição cidadã, que garante já no seu Art. primeiro, parágrafo único, o princípio da participação direta e da democracia representativa, ao determinar que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Com isso, a Constituição Federal - CF amplia os limites da participação popular, a partir da criação de novos espaços de participação e deliberação, possibilita o diálogo com os atores envolvidos na política e permite o surgimento de vários instrumentos como a iniciativa popular, o plebiscito, o *impeachment*, a criação dos Conselhos e o Orçamento Participativo - OP².

A participação popular na administração pública é fundamental para democratizar a sociedade, ampliar o processo de construção e consolidação da cidadania e promover a transparência da gestão, de modo que esta não se reduza apenas à divulgação dos atos do governo. Também funciona como instrumento de gestão e planejamento, que leva em conta os objetivos, metas e aplicação dos recursos públicos divididos por regiões, o que estimula o fortalecimento dos segmentos sociais e sua articulação com o poder público.

Assim, através da elaboração de políticas públicas e da implantação do controle social, institui-se no Brasil, um espaço de participação da sociedade a partir, sobretudo, da Constituição de 1988, que marca o início de mudanças na relação entre Estado e sociedade civil, que “legitimou o poder civil, definindo a democracia como representativa e

1 Em 2008 a Constituição “Cidadã”, assim denominada, completou vinte anos. Ainda que alguns artigos tenham sido alterados e outros nunca foram regulamentados, ela constitui uma peça importante na vida democrática brasileira pelos avanços que preconiza.

2 A partir deste momento da pesquisa, será utilizada a sigla OP para denominar Orçamento Participativo.

participativa, e transferiu poder do governo central para estados e municípios”. (MARQUETTI, 2007, p.77)

Para entender essa transição democrática é necessário avançar na perspectiva da participação da sociedade, e, sobre esta temática, é importante recorrer a Boaventura de Souza Santos (1999), quando este se refere à reinvenção solidária e participativa do Estado com base tanto na reforma democrática, como também na reforma de seus modelos de administração, e à criação do terceiro setor, através da disseminação da participação cidadã, que passa a inferir na esfera pública, influenciando as decisões. É nesse contexto, que surgem as experiências do Orçamento Participativo – OP.

Para Fedozzi (1997), o OP surge como instrumento efetivo de planejamento para o desenvolvimento de um município, e tem como objetivo instituir a participação popular. Ele poderá contribuir para a reestruturação da capacidade de gestão e planejamento da administração governamental ao criar um novo espaço público, cujas decisões sobre parcela dos recursos públicos serão tomadas de forma compartilhada entre os cidadãos e os poderes Executivos e Legislativos.

Uma definição clara e de fácil compreensão sobre o que são Orçamentos Participativos - OPs é a apresentada por Cunha (2007, p. 26), quando afirma que “são processos de discussão pública sobre o orçamento municipal, em que o gestor compartilha com a sociedade as decisões sobre parte do orçamento público, tendo como base as Leis Orgânicas Municipais.”

Nesse trabalho a pesquisadora compreende o OP não apenas como uma metodologia ou um instrumento de planejamento, mas como a instituição de um novo espaço público não-estatal, ou seja, um espaço que vem contribuir para a construção de um novo tipo de Estado, no qual seja possível superar os limites da democracia representativa e tomar como base a democracia participativa.

Esse tipo de Estado é chamado por Arendt (1994) de poder social e, proposto por Habermas (2003) como “Poder Comunicativo” que funciona como um conglomerado de legitimidade, participação e racionalidade, ou seja, um conjunto de valores que criam condições favoráveis para a existência de uma esfera política que permite a participação de todos os cidadãos, isto é, o exercício da soberania popular.

Para o autor, o princípio da soberania do povo “significa que todo poder político é deduzido do poder comunicativo dos cidadãos. O exercício do poder político se orienta e se legitima pelas leis que os cidadãos criam para si mesmos numa formação da opinião e da vontade estruturada discursivamente”. (HABERMAS, 1997, p. 173)

Neste sentido, entende-se, então, que os OP's surgiram como uma política inovadora que se realiza através da participação da sociedade na definição das prioridades de investimento, implicando diretamente na distribuição dos recursos públicos. Este processo preconiza não só a alocação dos recursos, mas cria espaço de discussão e deliberação para que a sociedade civil indique onde e em que aplicar, atendendo as demandas da população em cada região.

Aqui, faz-se necessário reconhecer a legitimidade desse processo, baseado na luta pela democratização, no qual se destaca o modo discursivo de deliberação e que pode resultar num “consenso comunicativo” (HABERMAS, 2003, p.162), bem como, estabelecer mudanças na cultura política marcada pela exclusão da participação popular nas decisões.

A definição que traduz a proposta do OP como ruptura com a típica relação patrimonialista e clientelista existente entre a população que não tem acesso às decisões é referida por Avritzer (2003, p. 14-15), ao dizer que “o OP é uma forma de rebalancear a articulação entre democracia representativa e democracia participativa baseada em quatro elementos: cessão de soberania, reintrodução de elementos de participação, auto-regulação e reversão das prioridades”.

Assim, o OP configura-se como uma ambiência favorável para romper com as políticas tradicionais e as práticas clientelistas e patrimonialistas que, todavia, marcam a história brasileira. Ao mesmo tempo, possibilita a criação de uma nova cultura política entre governo e sociedade.

Foi com esse entendimento que a equipe gestora municipal passou a adotar essa prática no ano de 1997. Pretendia-se, com essa experiência, gerar um espaço capaz de ocasionar mudanças na relação existente entre a sociedade civil, aqui representada pelos membros dos diversos conselhos municipais e a administração pública municipal.

A criação da institucionalidade do OP em Sobral constituiu um marco, em face de alguns avanços alcançados os quais imprimiram mudanças na gestão do município. Avaliar essa experiência supõe considerar a metodologia utilizada como elemento central para verificar o modelo efetivado em Sobral e, ao mesmo tempo, averiguar se o mesmo promoveu mudanças no poder local, na direção do fortalecimento da democracia e o exercício da cidadania nos diferentes espaços sociais e políticos do município.

Portanto, a presente pesquisa tem por objetivo geral avaliar a prática do Orçamento Participativo de Sobral - OP, no período de sua implantação (1997 a 2004), tendo como foco a relação instituída entre a sociedade civil e a administração municipal.

A fim de orientar o percurso da investigação, apresentou-se os seguintes questionamentos: Os vários segmentos da sociedade civil sobralense conhecem o OP? Em que medida eles se apropriaram desta prática? Esse novo instrumento constitui em efetivo mecanismo de controle da sociedade sobre o poder público local? Dessa forma, consegue-se chegar aos objetivos dessa pesquisa.

1. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

1.1 Estratégias na Busca de Informações

No percurso investigativo de construção desta dissertação de mestrado, foram tomadas como referência para avaliação da política pública aqui abordada, as possíveis mudanças ocorridas no município de Sobral a partir da implantação do OP, como consequência da relação instituída entre a sociedade civil e a administração municipal.

O objeto de investigação desta pesquisa está diretamente articulado com as políticas públicas em vigor no País e com os fenômenos contemporâneos: sociais, econômicos, políticos e culturais, na dimensão da democratização das políticas públicas e na participação dos cidadãos nas decisões políticas, na perspectiva de construir um novo cenário político ocasionado pelas transformações que a sociedade brasileira vem passando desde a promulgação da CF de 1988.

Dessa forma, para que o objetivo dessa pesquisa fosse alcançado, realizou-se um estudo de caso no município de Sobral, utilizando, predominantemente, a abordagem qualitativa com base nas informações obtidas através de entrevistas abertas e individuais, com gestores que participaram da implantação do OP em Sobral e com os facilitadores da metodologia.

A aplicação da entrevista semi-estruturada, com os representantes dos conselheiros municipais e técnicos da Prefeitura municipal proporcionou apreender informações de natureza qualitativa e quantitativa. Além disso, foram realizadas pesquisa documental e diálogo com autores que estudaram esta temática, o que propiciou a construção de um percurso investigativo, relacionando a dimensão teórico-metodológica com a empírica, na perspectiva de avaliar o OP e, assim, contribuir para o seu aperfeiçoamento futuro.

A pesquisa foi conduzida com o objetivo de detectar as mudanças e os limites do OP na democratização da gestão municipal de Sobral, através de técnicas que respondessem os questionamentos sobre esta relação, e assim, avançar na área da Avaliação de Políticas Públicas³.

³ Neste trabalho, leva-se em consideração a definição de ALA-HARJA & HEGASON (2000, p. 5-6) que definem avaliação de política pública como “uma ferramenta que visa oferecer informações quanto aos resultados obtidos por organizações e programas” e tem por objetivo “[...] oferecer entendimento e uma visão justificada dos programas de implementação de políticas”.

De acordo com Holanda, (2006, p.265), “o sucesso da avaliação depende de um grande número de fatores, dentre os quais um dos mais relevantes é o rigor metodológico dos seus procedimentos de investigação e análise”. Assim, nessa investigação foram associados, na medida do possível, a pesquisa qualitativa e a quantitativa. O uso da combinação de métodos numa pesquisa permite suprir lacunas e tornar possível a coleta de informações realizadas em campo. (VICTORIA, 2000) Portanto, os dados qualitativos e quantitativos não se opõem, ao contrário, se completam recuperando a realidade estudada e o seu dinamismo, excluindo qualquer dicotomia (MINAYO, 2005).

Consequentemente, nessa pesquisa, cuja predominância é qualitativa, foi possível explicitar dados quantitativos relevantes com o objetivo de dar conta das dinâmicas sociais e de suas peculiaridades nos aspectos social, cultural, econômico e político do município.

1.2 Estudo de Caso

Para Holanda (2003), o estudo de caso é uma pesquisa empírica que utiliza múltiplas fontes de informações e uma variedade de processos de investigação (pesquisa documental, entrevistas formais e informais etc.). Este tem como objetivo identificar a estrutura e a dinâmica de um sistema complexo cujas fronteiras e elementos integrantes necessitam ser desvendados.

Segundo o autor, esse estudo agrega elementos da visão holística e busca identificar as inter-relações entre fatores técnicos, organizacionais, humanos e culturais que se configuram numa dinâmica sistêmica.

Dessa forma, no estudo de caso de Sobral tentou-se captar informações que permitissem uma análise abrangente e em profundidade, ao invés de limitar-se a aspectos muito restritos ou pré-selecionados, que nem sempre podem ser coletados através de metodologias quantitativas, possibilitando um entendimento da complexidade dos fenômenos observados.

Os estudos de casos podem ser descritivos, exploratórios ou explanatórios (ou explicativos, ou, ainda, avaliativos). Em termos gerais, pode-se dizer que os estudos descritivos, e também interpretativo e avaliativo, no qual este trabalho se enquadra, são aqueles que têm por objetivo descrever a natureza, ocorrência ou seqüência dos fenômenos

que caracterizam uma realidade social na plenitude de suas múltiplas e complexas manifestações. (HOLANDA, 2003).

Assim, na experiência do OP em Sobral, foi possível “investigar um fenômeno contemporâneo no contexto da vida real, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão perfeitamente delimitadas”. (HOLANDA, 2006, p.287). Essa experiência é relativamente recente e a sua investigação poderá contribuir para compreender o seu papel na dinâmica democrática local, a partir de múltiplos olhares – poder público e sociedade civil.

1.3 Pesquisa de Campo

1.3.1 Abordagem Qualitativa

Uma política que pretende ser inovadora, como é o caso do orçamento participativo – OP, ao ser estudada e avaliada gera informações acerca do seu alcance, face aos objetivos estabelecidos, bem como o seu papel e de mecanismos que favoreçam o seu aprimoramento.

O autor Silva (1997) chama atenção para três aspectos norteadores a serem considerados na escolha do método qualitativo, são eles: a natureza do fenômeno; o que se conhece acerca do tema e os objetivos da pesquisa. Portanto, a investigação qualitativa proporciona uma compreensão dos aspectos da experiência vivenciada pela sociedade, na qual a utilização de outros métodos não se adequaria, dada à complexidade que o tema apresenta.

Nesse sentido, no presente estudo buscou-se avaliar o envolvimento dos diferentes atores sociais e a leitura que os mesmos fazem em relação a esse instrumento de participação popular. Ao conhecer o entendimento dos atores envolvidos mediante entrevistas, objetivou-se construir as abstrações, fundamentando as interpretações e formulando alguns conceitos que, ao mesmo tempo explicita a dinâmica do real e passe a contribuir em outros estudos sobre a temática.

Para Minayo (1996), a pesquisa qualitativa tem como objetivos fornecer uma compreensão mais aprofundada dos valores culturais e das representações que ocorrem entre os atores sociais, tanto no âmbito das instituições como nos movimentos sociais; avaliar a

formulação das políticas públicas, bem como a aplicação técnica, e os usuários a quem se destinam. A abordagem qualitativa trabalha com o universo das ações e relações humanas, motivos, hábitos, representações, opiniões, crenças, cultura, valores e atitudes. (MACHADO, 1999; MINAYO e DESLANDES, 2002).

Portanto, nesse trabalho a seleção dos gestores foi intencional, ou seja, identificando e abordando aqueles mais envolvidos com a prática do OP, diante a necessidade da obtenção de subsídios e informações para contextualizar a realidade vivenciada pelos sobralenses. Nessa perspectiva, a entrevista teve dois focos principais: as visões e envolvimento dos informantes com o OP, bem como a avaliação tecida em relação a essa experiência vivenciada, conforme abordado nos Capítulos cinco e seis.

Para proceder com a pesquisa, foi utilizada essa técnica, que permite uma aproximação das significações e vivências, possibilitando maior abertura ao processo investigativo. A recuperação de narrativas individuais com pessoas envolvidas na conjuntura política, no período compreendido entre os anos de 1993 a 1996, é marcada pelo clima de instabilidade política vivido no município em períodos anteriores e que está presente em vários momentos deste trabalho.

Aqui convém concordar com Minayo (1996), quando afirma que a entrevista é uma técnica que se caracteriza por uma comunicação verbal que reforça a importância da linguagem e do significado da fala. Serve também como um meio de coleta de informações sobre determinado tema específico.

Diante o exposto, a opção pela utilização deste método buscou-se obter o máximo de informações específicas de cada um dos atores envolvidos, evitando inibições e situações de conflito entre os entrevistados, além de permitir uma aproximação das significações e vivências desses atores e, uma maior abertura na investigação. Para todas as entrevistas abertas individuais utilizou-se um mesmo roteiro. (APÊNDICE III)

No presente estudo, a importância do OP tem sido destacada mediante os avanços alcançados diante de práticas clientelistas e patrimonialistas, ainda vigentes na política brasileira. (SÁCHEZ, 2002, p.58). Neste sentido, buscou-se compreender e explicar a prática do OP no município de Sobral, o seu alcance enquanto instrumento de participação da sociedade civil nas tomadas de decisões e analisar se essa prática constitui em efetivo mecanismo de controle da população sobre o poder público.

1.3.2 Abordagem Quantitativa

A abordagem quantitativa possibilita ao pesquisador trabalhar com números ou variáveis, com a utilização de métodos estatísticos com o objetivo de identificar relações de causa e efeito que possam ser apresentados em equações, tabelas e gráficos. (HOLANDA, 2006).

Nesse estudo, procurou-se selecionar os principais sujeitos sociais envolvidos diretamente no OP, através dos representantes da sociedade civil envolvidos nos conselhos municipais de políticas públicas; técnicos e gestores ligados à operacionalização do OP, no período abordado neste estudo, com o intuito de apreender as visões sobre o processo e as possíveis repercussões na administração municipal e, também, na vida das pessoas através dos processos de aprendizagem e sociabilidade.

As entrevistas semi-estruturadas propiciaram a combinação de perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado teve possibilidade de discorrer livremente, mas sem deixar que o mesmo se pronunciasse sobre as questões centrais que envolvem a pesquisa.

Aqui foram tomadas todas as medidas, no que se refere à permissão e consentimento para participação das entrevistas, bem como a divulgação das informações detectadas no percurso investigativo.

1.4 Seleção dos Informantes

Em fevereiro de 2008, num primeiro momento do trabalho de campo, procurou-se identificar os informantes essenciais para serem entrevistados. Logo se chegou aos três gestores da Secretaria da Cultura, Desporto e Mobilização Social – SCDMS,⁴ que no período estudado foram os responsáveis pela implantação e coordenação do OP em Sobral e que estiveram envolvidos diretamente na sua implantação.

Após esta identificação, entre os meses de fevereiro e março foram entrevistados o Secretário da Cultura, Desporto e Mobilização Social (1997 – 2004), Sr. José Clodoveu de Arruda Coelho Neto; o Coordenador da Cultura, Sr. Joan Edesson de Oliveira e, Coordenador

4 A decisão política pela SCDMS como coordenadora do Orçamento Participativo de Sobral será abordada posteriormente.

de Mobilização Social, Sr. Emídio Silva. No mesmo período foram identificadas e entrevistadas duas facilitadoras, pessoas envolvidas no repasse da metodologia durante as plenárias do OP, conhecidas como Janeide e Mariazinha.

Entre os meses de abril a junho de 2008 procurou-se entrevistar o ex-prefeito e ex-vice-prefeito, Srs. Ricardo Barreto e Aldenor Façanha Júnior, respectivamente, eleitos para o mandato de 1993-1996, mas apenas o segundo se propôs a contribuir com este trabalho. Também foram identificadas outras duas pessoas influentes na cidade de Sobral, formadoras de opinião, que participaram da organização do Conselho Comunitário em 1994 e vivenciaram o momento político que culminou na eleição de outro grupo político em 1997, mas ambas tiveram problemas de saúde e por isso não foi possível ouvi-las.

A identificação dos informantes representantes da sociedade civil deu-se a partir de uma visita à Casa dos Conselhos, local no qual funciona a maioria dos conselhos municipais no mês de junho. Em conversa com o coordenador da Casa dos Conselhos, Sr. Vicente de Paula, e após apresentação do objeto de estudo a ser desenvolvido nessa pesquisa, realizado pela pesquisadora, este disponibilizou a secretaria dos respectivos Conselhos Municipais, com o objetivo desta, fornecer a relação de todos os conselheiros, os titulares e os suplentes, constando nome, endereço e telefone dos respectivos membros.

Após análise criteriosa dessa relação, verificou-se que todos os Conselhos eram paritários, cada um com dez membros titulares e dez suplentes, com exceção do Conselho da Saúde, que é tripartite, ou seja, possui também, a representação dos usuários, totalizando quarenta e oito membros.

Entretanto, a seleção dos entrevistados se deu de forma intencional a partir do subgrupo de conselheiros pertencentes à sociedade civil, e dentre estes, a escolha recaiu, preferencialmente, nos que participaram diretamente do OP, e que demonstraram disponibilidade de tempo.

Em relação aos representantes do Conselho Municipal do OP⁵, em face do mesmo se encontrar desativado, quatro dos ex-conselheiros do OP, atualmente membros de outros conselhos municipais, foram entrevistados, justamente aqueles que se dispuseram a prestar as informações solicitadas.

O interesse da pesquisadora pela temática estudada possui uma relação direta com sua trajetória profissional. De início, em 1998 ingressou na SCDMS como estagiária, com três meses foi convidada a assumir a Coordenação do Núcleo de Arte, Educação e Cultura -

5 A composição do Conselho Municipal do OP será detalhada posteriormente, no momento em que será abordada a metodologia do OP.

NAEC (1998 – 2004). Neste primeiro ano, ainda acadêmica do curso de Ciências Contábeis, interessou-se pela experiência do orçamento participativo e passou a acompanhar o processo, decidindo ali que este tema seria abordado no seu trabalho de conclusão do curso. No ano seguinte, pelo seu interesse, foi convidada a integrar a comissão de organização do OP (1999 – 2004).

No período em que ficou nesta Secretaria (1998 – 2004), teve a oportunidade de ser membro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA e no Conselho Municipal da Assistência Social, alternando entre titular e suplente durante os seis anos em que permaneceu na SCDMS, nos quais esta Secretaria possui assento. Esta experiência oportunizou-a vivenciar a práxis no contexto municipal, buscando utilizar-se da sua prática profissional com a teoria abordada no Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, no qual aborda a gestão democrática através dos instrumentos de participação popular.

Conseqüentemente, a experiência da pesquisadora como conselheira (titular e suplente, alternadamente) facilitou o acesso e a identificação dos membros a serem entrevistados, bem como, a disponibilidade que alguns desses demonstraram em participar da pesquisa, visto que, esta se deu no mês de julho de 2008, portanto, muitos estavam de férias.

A primeira abordagem junto aos entrevistados deu-se pela pesquisadora, através de telefone, esclarecendo o objetivo da pesquisa, tranquilizando-os que não se tratava de pesquisa política, visto que o período da coleta de informação coincidiu com a campanha eleitoral para prefeito, ou seja, de julho a setembro. Todos os entrevistados foram informados sobre o sigilo da informação, que não era necessário sua identificação e que as entrevistas se dariam em espaço reservado, em horário agendado de acordo com a disponibilidade de cada um.

Como todos os conselhos são paritários e possuem vinte membros, sendo dez representantes da sociedade civil e dez representantes do governo, com exceção do Conselho Municipal da Saúde que é tripartite, portanto com quarenta e oito membros, foi decidido entre a pesquisadora e sua orientadora entrevistar quarenta por cento dos membros de cada Conselho, representantes da sociedade civil.

A partir daí, a pesquisa foi aplicada pela aluna do curso de Administração da Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA, Fabiane Dias Gomes, a pedido da pesquisadora. Esta aluna já possuía experiência com pesquisas, atuando numa empresa do município. Esta foi uma forma de deixar o entrevistado mais à vontade para falar sobre a administração, visto que a maioria são pessoas conhecidas da pesquisadora.

Dessa forma, aplicou-se uma entrevista semi-estruturada com os representantes de cada um dos conselhos atuantes em Sobral, perfazendo um total de trinta e um conselheiros, conforme detalhado no Quadro 01.

Quadro 1. Divisão dos Conselheiros Entrevistados		
Ordem	Conselhos Municipais	Nº de Entrevistados
1	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA	4
2	Conselho Municipal da Assistência Social - CMAS	4
3	Conselho Municipal da Mulher	4
4	Conselho Municipal Anti-Drogas	3
5	Conselho Municipal Segurança Alimentar	4
6	Conselho Municipal da Saúde	8
7	Conselho Municipal do Orçamento Participativo	4
TOTAL		31
Fonte: Pesquisa Direta		

A entrevista aplicada aos técnicos da Prefeitura municipal foi realizada entre os meses de agosto e setembro de 2008. A identificação destes deu-se seguindo o critério do envolvimento com a temática, e trabalhasse na Prefeitura há pelo menos cinco anos, visto que, o objetivo era ouvir pessoas que conhecessem a metodologia do OP e sua execução.

Assim foram identificados dezoito técnicos, mas destes, somente foi possível entrevistar dez, pois os demais, por ocuparem cargos comissionados não trabalhavam mais na Prefeitura. Apesar do universo pequeno, dado a impossibilidade de realizar uma coleta de dados mais ampla, o desenrolar desse trabalho mostrou a evidência de recorrentes repetições em relação a determinadas questões, o que revelou que os principais aspectos foram suficientemente abordados, de modo a permitir a reconstrução da realidade social e política sobre o OP. Ver Quadro 2.

Quadro 2. Pesquisa de Campo	
Entrevistados	Número
Conselheiros	31
Técnicos da Prefeitura	10
Gestores	04
Facilitadores	02
TOTAL	47
Fonte: Pesquisa Direta	

Com os técnicos, o convite para participar de uma entrevista deu-se mediante a apresentação dos objetivos do estudo, esclarecidos pela pesquisadora e informados que a aplicação da entrevista seria realizada por uma pesquisadora da UVA, deixando-os livres e desinibidos para manifestar suas opiniões. Os entrevistados foram alertados sobre a importância da fidedignidade das informações, a fim de garantir maior aproximação do real. As entrevistas ocorreram em ambiente reservado, permitindo liberdade para discorrer sobre o tema abordado.

É importante ressaltar o distanciamento que todo pesquisador deve ter e, para isso, foram utilizados os recursos teóricos e técnicos disponíveis para evitar as distorções, e receber da melhor maneira possível as acusações e dúvidas quando apresentadas. (BECKER, 1982) Neste caso, o envolvimento da pesquisadora na coordenação do orçamento participativo de Sobral teve um lado positivo, ou seja, a facilidade de identificação dos informantes, bem como a disponibilidade de acesso à documentação relacionada ao OP e também aos processos pertencentes à Câmara Municipal.

Por outro lado, um constante desafio foi posto para a pesquisadora no sentido de manter a postura de estranhamento do objeto, na perspectiva de não cair na armadilha da parcialidade, e com isso ofuscar o olhar crítico e problematizador que deve caracterizar a pesquisa social.

1.5 Pesquisa Bibliográfica

Para alcançar os objetivos deste trabalho, iniciou-se a pesquisa bibliográfica com a identificação de alguns conceitos-chave e, ao mesmo tempo, um plano de leitura mais amplo para aprofundar temas relacionados com participação social, gestão democrática, orçamento participativo, democracia, sociedade civil, território, cidadania e descentralização.

A vasta pesquisa bibliográfica realizada apoiou o percurso investigativo e foi fundamental para a análise das narrativas dos atores sociais, no sentido de verificar o envolvimento, os aprendizados e a compreensão manifestada sobre o OP no que diz respeito à sua relação com as políticas públicas, as influências no processo organizativo e a relação entre poder público e a sociedade civil.

1.6 Pesquisa Documental

O manuseio das fontes da pesquisa documental deu-se através dos registros escritos como jornais, periódicos, impressos oficiais, Relatórios das plenárias do OP, além de uma pesquisa junto aos arquivos pertencentes à Câmara Municipal de Sobral, como Atas, Requerimentos e processos, a fim de acompanhar os acontecimentos, a implantação e execução do OP ao longo do período estudado, e também comprovar as informações contidas nessa pesquisa. Com isso, foi possível identificar alguns elementos importantes para subsidiar o processo de avaliação do OP.

Essas leituras foram também necessárias para caracterizar o município dos pontos de vista social, cultural, político e econômico, a fim de apreender o cenário no qual estava submerso, e assim verificar possíveis mudanças nas práticas democráticas e suas relações com os princípios democráticos do OP.

2. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: NOVOS NICHOS PARTICIPATIVOS

2.1 Reflexões sobre os Conceitos e Noções Básicas.

Desde os anos 30, a área das políticas públicas tem sido um dos espaços de diálogo pautado pelos cientistas sociais, grupos de interesse e governo, ampliando a discussão acadêmica e técnica com formulações e proposições sobre os problemas públicos. Nas últimas décadas esse assunto ressurgiu na pauta de discussões dos governos e sociedade civil, trazendo regras e modelos para sua elaboração, implementação de processos avaliativos.

A política pública como área de conhecimento e de disciplina nasceu nos Estados Unidos, com ênfase nos estudos sobre as decisões dos governos a respeito dos problemas públicos. Na área da produção governamental como ferramenta das decisões deu-se a partir da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas próprias consequências.

Apesar de ser um tema que já vem sendo estudado há décadas, ainda existe uma grande lacuna da literatura sobre políticas públicas para a língua portuguesa. Dessa forma, antes de tentar compreender o problema para o qual a política foi desenhada e seus possíveis conflitos e trajetória é importante conhecer aqueles que são considerados os grandes fundadores da política pública e, que, introduziram expressões e criaram conceitos. São eles: Laswell, Simon, Lindblom e Easton.

Em 1936 Laswell introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública), objetivando conciliar conhecimento científico/acadêmico com a ação dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. (SOUZA, 2006, p. 23)

Simon traz o conceito de “racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*)” (SOUZA, 2006, p. 23). Para este pensador, existem diversos fatores externos como informação incompleta ou falta de interesse por parte dos governos que limitam sua racionalidade, mas estabelecer regras e modelos pode direcionar para os resultados desejados, ou seja, o alcance dos interesses coletivos.

Outro fundador foi Easton, que em 1955 contribuiu com a história ao “definir política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Para este autor, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesses, que influenciam seus resultados e efeitos”. (SOUZA, 2006, p. 24)

No período de 1959-1979 outra referência foi Lindblom que questionou a ênfase na racionalidade utilizada nos conceitos dos pensadores acima citados e propôs a incorporação de outros fatores na análise das políticas públicas, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos Partidos e dos grupos de interesses.

Aqui se concorda com Souza (2006), quando esta afirma que não existe uma definição única ou uma melhor definição para política pública. No entanto, a autora traz a definição de Laswell como sendo a mais conhecida. Para este pensador, decisões e análises sobre política pública significam responder as seguintes questões: de quem se ganha o quê, por que e que diferença faz.

Outras definições apontam para os governos como o foco dos embates e divergências sobre as várias abordagens que envolvem as políticas públicas, e mesmo assim, assumem “uma visão holística do tema”, numa perspectiva de que “o todo é mais importante do que a soma das partes”. (SOUZA, 2006, p. 25)

Nas duas últimas décadas, pode-se registrar o ressurgimento da importância das políticas públicas no Brasil. Fatos como a globalização, a descentralização, as crises econômicas, o *welfare State* e o neoliberalismo, ocasionaram grandes mudanças político-institucionais, que resultaram no processo de reorganização de espaços públicos instituídos entre a sociedade civil e o Estado, com ênfase nos interesses da coletividade.

Numa discussão mais contemporânea, a autora Rua (1997), utiliza-se da mesma linha de raciocínio de Easton, quando diz que Políticas públicas podem ser entendidas como produtos ou *outputs* resultantes da atividade da política, compreendendo o conjunto das decisões relativas à regra de alocação dos valores.

Essa definição deixa ambigüidade quanto à distinção entre políticas públicas e decisão política. O termo “Políticas”, segundo uma pesquisa da Fundação João Pinheiro (1992), refere-se a quem ganha o quê, quando e como, o que constitui equacionamentos técnico-rationais dos resultados dos embates no âmbito da política.

Por sua vez, a mesma pesquisa diz que “Política” refere-se à ordenação, pela estrutura de autoridade, de interesses sociais competitivos e, na maioria das vezes, conflitantes entre si.

Entretanto, entende-se que uma política pública significa mais do que somente uma decisão. Envolve diversas ações estratégicas que vão orientar as decisões tomadas, que são apenas escolhas entre um leque de alternativas. Portanto, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão é uma política pública.

No que diz respeito à renovação das políticas públicas, a partir dos anos oitenta, com o processo de democratização, vem passando por constantes transformações “político-institucionais”, fruto de um novo diálogo que surge entre a sociedade civil e o Estado, fundamentado na construção de uma “cidadania ativa”. Nesse contexto, vários atores passam a ser interlocutores nessa relação, influenciando a adoção de novas ferramentas administrativas ampliando, assim, os processos participativos.

O processo de democratização a partir do final da década de setenta e a elaboração e promulgação da Constituição Cidadã de 1988 também gerou renovações nas políticas públicas e transferências de natureza político-institucional.

2.2 Avaliação

No Brasil, os traços patrimonialistas e clientelistas,⁶ característicos do Estado brasileiro, marcaram interesses políticos, preservaram essas propriedades e influenciaram sobremaneira a organização e gestão da máquina pública ao longo da história.

Essa característica da sociedade brasileira, numa associação entre sociedade tradicional/sociedade moderna, é uma visão na qual os brasileiros são retratados como “[...] incapazes de criar cultura cívica, submissos à dominação patriarcal ou patrimonial, cevados pelo coronelismo e pelo clientelismo, sem tradição de verdadeiros partidos, afeitos à corrupção e ao favoritismo”. (GUIMARÃES, 2006, p.200)

Não se pode deixar de sugerir uma reflexão sobre a trajetória política brasileira, no sentido de compreender as mudanças na cultura política do país. É preciso pensar essa experiência desde a origem da civilização brasileira, cuja identidade está difundida no cenário político brasileiro contemporâneo.

Estas mudanças vão concomitantemente exigindo novos arcabouços conceituais, a fim de interpretar as novas relações emergentes na vida social brasileira e as lutas democráticas. A partir da segunda metade dos anos oitenta, ganha impulso a discussão e a luta por novos direitos e procedimentos democráticos.

Nesse contexto, as políticas públicas fluem com mais expressão, buscando dar respostas a algumas das demandas sociais e, assim os movimentos sociais vão logrando algumas conquistas sociais numa cidadania. Ainda que as mobilizações sociais sejam datadas,

⁶ Essas características são abordadas nas obras: Os donos do poder (FAORO, 1979); Raízes do Brasil (SERGIO BUARQUE, 1999); Casa-Grande & Senzala (GILBERTO FREYRE, 1980).

sobretudo a partir de meados da década de setenta, significativas mudanças se concretizaram formalmente na Constituição de 88.

Nessa conjuntura, cabe também destacar a criação do Partido dos Trabalhadores – PT e sua expressão nas eleições de 2002; a realização do maior congresso da Central Única dos Trabalhadores – CUT; a ampla criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais – MST; as várias experiências de Orçamentos Participativos no Brasil; a participação institucional dos Movimentos Sociais; o crescimento das Comunidades Eclesiais de Base e a grande participação popular em vários espaços públicos locais e internacionais. (GUIMARÃES 2006, p. 198-199).

É a partir dessa trajetória política que se pode dizer que o Brasil vem se destacando regionalmente e mundialmente, face sua expressiva participação democrática.

Essa matriz formadora da cultura [...] deveria ser entendida como o leito do grande rio para onde podem convergir s tradições participativas brasileiras, conformando uma identidade civilizatória original, ao mesmo tempo comunitarista, plural e inovadora [...]. (GUIMARÃES, 2006, p. 210)

A “Constituição Cidadã” representou “um momento de conquistas no palco do reconhecimento de direitos sociais e individuais”, logrou avanços em relação aos instrumentos de participação social, descentralização e autonomia local, reconhecendo os municípios como entes federativos, componentes do sistema, ao lado das esferas federal, estadual e do Distrito Federal. (SÁNCHEZ, 2002, p. 21).

A partir daí, no que se refere à atribuição de elaborar as leis orgânicas e a considerar a participação direta⁷ da população no processo de gestão, várias foram às conquistas no campo da democracia direta. Entre elas, cabe destacar o Estatuto da Cidade, que constitui mais um espaço de realização da participação, e aos poucos vem se fortalecendo e consolidando.

Este instrumento é a denominação oficial e consagrada da lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo "Política urbana" da Constituição Federal, que atribui aos municípios a implementação de planos diretores participativos, definindo uma série de instrumentos urbanísticos que têm no combate à especulação imobiliária e na regularização fundiária dos imóveis urbanos seus principais objetivos.

Essas novas tendências democráticas da vida brasileira ainda não são suficientes para superar os padrões dominantes marcados por acentuada concentração de renda e riqueza

⁷ O art. 1º da CF/88 quando determina que o poder é exercido por representante do povo ou diretamente por ele, amplia os limites da participação popular, e assim permite o surgimento de vários instrumentos de participação popular como a iniciativa popular, o Plebiscito, o Impeachment, os Conselhos, o Orçamento Participativo, etc.

e por fortes injustiças sociais. No entanto, o surgimento de uma forma de democracia participativa que se confunde com a construção de mecanismos como o orçamento participativo e outros instrumentos de participação levam, segundo alguns autores⁸, à formação de outra forma de institucionalidade democrática, que é a democracia deliberativa.

A ênfase dada por esses autores ao surgimento e construção de novos espaços públicos e mediados pela participação popular, como é o caso do OP, introduz, ao mesmo tempo, a discussão sobre os limites e as possibilidades da construção de um processo democrático, que no Ceará, no Brasil e na América Latina enfrenta inúmeras dificuldades face às condições historicamente desfavoráveis diante da hegemonia oligárquica ainda arraigada na nossa cultura política.

Na década de noventa, à luz dessas experiências que foram tratadas em diversos artigos e congressos, o Ceará se conecta nessa discussão através de dois municípios, Icapuí⁹ e Sobral, que se apropriam desse instrumento de participação popular.

Esse conjunto de processos e iniciativas, quando passam a ser incorporadas como políticas públicas, constitui importante objeto de avaliação, tal como afirma Boschi (1999). Isto se deve à constatação da inexistência de uma explicação adequada sobre a construção de novos desenhos institucionais na relação público-privado, e, principalmente, como determinadas iniciativas se consolidam como experiência consagrada, ratificando a lacuna entre uma teoria consistente da mudança institucional e o processo de institucionalização.

Em entrevista, Arretche (2002) diz que “as pesquisas empíricas permitem superar as interpretações baseadas num reduzido conhecimento efetivo e essas pesquisas podem auxiliar aos que operam a máquina pública”.

Nesse contexto, concorda-se com Holanda (2006), ao entender que, o sentido estrito da palavra avaliar é:

julgar, estimar, medir, classificar, ponderar, aferir ou analisar criticamente o mérito, o valor, a importância, a relevância, a utilidade ou a prioridade de um projeto de investimento ou de um programa social, geralmente financiado com recursos públicos e voltado para resolver um determinado problema econômico ou social [...]. (HOLANDA, 2006, p. 79)

⁸ Vê assunto em: Avritzer (2000); Benevides (1991); Dagnino (2002; 2007); Genro & Souza (1997).

⁹ Icapuí emancipado em 15/01/1985 possui aproximadamente 16.600 habitantes (CENSO IBGE, 2001), uma cidade litorânea, fica na fronteira com o Estado no Rio Grande do Norte. A região é composta por 11 municípios, cuja principal atividade econômica é a pesca, principalmente da lagosta. Assim como o município de Sobral, implantou oficialmente o Orçamento Participativo em 1997, e desde então, utiliza-se deste mecanismo como indutor na construção da cidadania, sendo que, “desde 1989, portanto antes da existência do OP, o prefeito pinta no muro de sua casa o orçamento com receita e despesas [...] atitude que deu aos gestores fama de responsáveis e transparentes. (LACERDA, 2003, P. 103).

Na definição de avaliação, que na literatura específica é chamada de Avaliação de Programas, Holanda (2006, p. 80) elenca pontos comuns encontrados também em outros autores tais como Weiss (1988), Vega (1999), Boulmetis e Dutwin (2000) e Franco (2000), são eles:

- 1) O objeto ou foco da avaliação – uma ação ou intervenção do governo, como um programa, um projeto ou uma política;
- 2) O processo ou método de trabalho – uma investigação racional ou científica com base em dados coletados de forma sistemática e ordenada;
- 3) O objetivo analítico, essencial ou imediato: sucesso ou fracasso do programa ou projeto; e
- 4) O objetivo empírico ou final: auxiliar o processo decisório e realimentar e aperfeiçoar o sistema e a prática do planejamento.

Para Carol Weiss,

avaliação é uma *análise ponderada e sistemática* (“systematic assessment”) da *operação* e/ou dos *resultados* de uma *política* ou um *programa*, em confronto com um conjunto de *padrões implícitos ou explícitos*, tendo como objetivo contribuir para o *aperfeiçoamento* desse programa ou política. (WEISS apud HOLANDA 2003, p. 3)

A questão da avaliação de políticas públicas no Brasil é muito recente, surgiu a partir da preocupação de algumas instituições de pesquisa, a exemplo do IPEA e do IBGE, que ao fornecerem variáveis e indicadores que permitissem realizar avaliação histórica sobre o desenvolvimento das políticas públicas, despertou em outras instituições o interesse em estudar e disseminar o conhecimento acumulado no campo da avaliação, resultando, em 1996, na realização do primeiro seminário sobre avaliação de políticas públicas.

Neste sentido, o Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará – UFC se configura como um espaço privilegiado que possibilita a apropriação de instrumentais, objetivando conhecer o impacto das políticas públicas cearenses.

O processo de avaliação de uma política pública enfrentou aspectos desafiadores devido à dificuldade na definição de indicadores avaliativos, na inexistência de bancos de dados nas instituições; na falta de memória histórica das políticas, que muitas vezes funcionavam como “política de faz-de-conta” que não atingia seus objetivos e na indisponibilidade dos dados.

Na verdade, o que se percebe na prática é que a “implementação de políticas ocorre em ambiente caracterizado por contínua mutação, mutação esta, que é inteiramente alheia à vontade dos implementadores”. (ARRETCHE, 2001, P.51).

Hoje a avaliação ganha novo relevo nas políticas públicas. A exigência de comissões de avaliação e monitoramento, principalmente nos programas do Governo Federal, mostra um novo caminho, em relação à sistematização de metodologias avaliativas, levando-se em consideração as especificidades de cada política.

O município de Sobral, apesar de ser uma cidade de médio porte, guarda marcas da sua personalidade. Assim, para os propósitos deste trabalho, adotou-se parcialmente a definição de avaliação proposta por Holanda (2003, p. 3), no qual se entende como um procedimento sistemático de levantamento e análise de dados, visando a identificar os resultados, efeitos ou impactos de um programa e verificar a sua relevância, e os resultados tendo como parâmetros a concepção do OP elaborada neste município, a qual será abordada em outro capítulo.

Segundo o autor (2003), o objetivo básico de qualquer avaliação é obter informações úteis sobre o desempenho de programas, identificando problemas e limitações, potencialidades e alternativas, levantando práticas mais eficientes, recolhendo lições e subsídios que possam ser retroalimentados no processo de planejamento e formulação de políticas públicas, de modo a aumentar a sua efetividade, eficiência e eficácia.

Nos casos da avaliação para o aperfeiçoamento de uma política pública, esta deve ser constante, uma vez que o contexto, no qual as políticas estão inseridas, é instável e dinâmico. Outro aspecto considerado relevante foi a estruturação de um banco de informações, a partir das entrevistas e questionários aplicados.

Assim, foi possível pontuar questões relevantes sobre o OP enquanto política pública que preconizava ser inovadora. A sistematização e a apropriação das informações irão possibilitar o cotejo entre os objetivos preconizados e o seu alcance, segundo o ponto de vista dos diferentes atores sociais. A pluralidade das informações, com suas divergências e convergências, são reveladoras de uma dinâmica social que envolve diferentes interesses políticos e sociais.

É nesse sentido que o presente estudo pretende avançar, sistematizando informações sobre o funcionamento de uma experiência surgida no poder local, como é o Orçamento Participativo de Sobral e ainda, contribuir com os tomadores de decisão, na medida em que representa um aporte à produção teórica sobre a avaliação de Políticas Públicas.

2.3 Espaços Afirmativos de Direitos e Responsabilidades

As políticas promovidas pelo Estado brasileiro durante o regime militar tinham como característica a centralização tanto das decisões como dos recursos financeiros, cabendo aos Estados e Municípios a tarefa de apenas executá-las, isto quando estavam envolvidos.

A crise do regime militar é explicada por Abrucio (1994) e Diniz (1985), em grande parte, por aspectos ligados à legitimidade do governo.

Abrucio (Op. cit.) refere-se a dois conjuntos de fatores que levaram a decadência do regime militar: o primeiro foi a crise do petróleo de 1979, que acarretou o desequilíbrio financeiro, e a crise da dívida em 1982, evidenciado pelo colapso do modelo de financiamento do estado desenvolvimentista; o outro foi a vitória oposicionista nos principais estados da federação nas eleições para governador em 1982, proporcionado pelas reformas eleitorais.

No entanto, era necessário superar o período marcado pelo autoritarismo e “implantar duas questões básicas: a implantação do Estado de Direito Democrático e o lançamento de um novo ciclo de expansão econômica e correção dos desequilíbrios sociais.” (BRUM, 2005, p. 400)

De acordo com Diniz, (1985) paralelamente a essa questão era conduzida a “transição democrática” no Brasil, caracterizada pelo processo de democratização lento e gradual. Esse processo de transição constituiu-se num movimento de reformulação da estrutura governamental e teve grande evidência no contexto dos municípios brasileiros.

Além dos fatores acima relatados, é de fundamental importância ressaltar, nesse período, a ascensão das forças sociais e políticas que uniram as redes movimentistas, a igreja católica progressista que liderava os movimentos eclesiais de base e o movimento sindical, que vinham de uma luta para implantar propostas de participação popular e de democratização do Estado.

No período pré-constituente já se delineava, através das atitudes e comportamentos, um novo perfil dos cidadãos brasileiros, ao passarem a incorporar novos valores cívicos em sua identidade política e que, unidos por ideais políticos, promoveram avanços decisivos com sua luta pela recuperação da moralidade política e pela implantação dos direitos democráticos.

Com isso começam a despertar fortes interesses nas discussões sobre o desenvolvimento social, “com a possibilidade de se firmar os direitos como princípios reguladores da economia e da sociedade” (TELLES, 1999, p. 90). Assim, projeta-se no

cenário nacional a questão social, que surge com os embates em torno do novo texto para a Constituição de 88, garantindo os direitos sociais, referentes à saúde, educação, previdência e assistência social, fruto das conquistas dos trabalhadores, que “sempre estiveram fora de qualquer mecanismo de proteção social” (TELLES, 1999, p. 91).

O grande embate político mobilizou as mais diversas forças sociais com o objetivo de inserir na Constituição os direitos e prerrogativas capazes de transformá-las em políticas públicas pautadas pelos critérios universais da cidadania, abrangendo os programas e projetos sociais, antes tratados na esfera da benevolência, pelas organizações de caridade e filantrópicas.

O surgimento de práticas inovadoras democráticas e participativas, como por exemplo, o Orçamento Participativo, coincide com o auge do neoliberalismo, e, ao longo do tempo, este mecanismo de participação popular vem constituindo novos elementos capazes de enfrentar as várias facetas da ordem neoliberal. (SÁNCHEZ, 2006)

A década de noventa, marcada pelo crescimento do desemprego e pela informalidade no mercado de trabalho, agravou a questão social brasileira e, ao mesmo tempo, estimulou grandes constrangimentos nos planos da democracia nacional. As políticas sociais passaram a configurar “[...] uma sociabilidade privada e privatizada que transfigura direitos em benefícios concedidos como recompensa às competências individuais e individualizadas nas novas práticas de representação de gestão da força de trabalho [...]”. (TELLES, 1999, p. 107)

A concepção de sociedade e a organização da economia, a partir da lógica da globalização, levantaram críticas no debate político nacional, na abordagem dos autores Faleiros (1995), Sposati (2008, 1997) e Yasbek (1995a, 1995b, 1997), que fazem uma análise crítica sobre a política de enfrentamento da pobreza e os seus devastadores efeitos.

Esse ritmo, imposto pelo capitalismo e pela globalização, ensejaram conflitos e tensões na sociedade brasileira, desencadeou num novo cenário social marcado por frustrações, exclusão social e injustiças, e, segundo argumentação de Dagnino (2002, p.1), os anos noventa são marcados pela “confluência perversa entre dois projetos”. A autora explica que:

De um lado, um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionadas com as questões e políticas públicas [...] De outro, com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. (DAGNINO, 2002, p. 1 e 2)

A discussão neoliberal da reforma do Estado assume um enfoque mais abrangente, abordando não só os aspectos administrativos, mas também a discussão política em debate.

Nessa discussão, coube ao Estado orientar o redesenho das políticas públicas, cuja agenda de equilíbrio fiscal do País passou a ter maior visibilidade pública a partir da aprovação de um conjunto de medidas para dar suporte à reforma do aparelho do Estado.

Para Dagnino,

“[...] na década de 90 o efeito dos ajustes estruturais constitutivos das políticas neoliberais veio determinar dificuldades significativas no ritmo da democratização. O agravamento das desigualdades sociais e econômicas é um efeito amplamente reconhecido da implementação dessas políticas. Menos notórias são as suas conseqüências sobre a capacidade de mobilização e organização políticas da sociedade civil, especialmente dos setores populares e das classes médias, duramente afetados pelo desemprego e pela recessão econômica”. (DAGNINO, 2002, P. 10 e 11)

A articulação da reforma do aparelho do Estado, no que diz respeito aos argumentos constitucionais de descentralização das políticas públicas, levanta questionamentos sobre as expectativas do projeto democratizante, e, configura-se um desafio ao novo cenário político de modernização nacional. (DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2002)

No entanto, esse ambivalente projeto de ajuste está relacionado com a mudança de um padrão histórico brasileiro que pudesse, ao mesmo tempo, afastar-se do primeiro no que diz respeito ao isolamento das burocracias técnicas, mas também procurasse enfatizar o dimensionamento e o desempenho estatal com base nos resultados e na capacidade de resposta do Estado às demandas sociais. (DINIZ, 1997; e AVRITZER, 2002)

Sobre este cenário histórico Paolli & Telles explicam que:

As ambigüidades e ambivalências nesse processo [...] mostram que é penoso o caminho na direção de uma sociedade mais igualitária e democrática. Mostram que as conquistas se fazem com dificuldades sob o pano de fundo de uma gramática social e (política) regida por regras muito excludentes que repõe velhas hierarquias, criam outras tantas e excluem do jogo maiorias. (PAOLLI & TELLES, 1998, p.105)

No entanto, não se pode omitir que tais redefinições tendem a uma aproximação com as novas perspectivas políticas, no sentido de fortalecer a institucionalidade política e administrativa do Estado, estimulando, nessa nova relação, a transparência e a responsabilidade do Estado.

As transformações ocorridas no poder local, sintonizadas com as potencialidades dos municípios, na busca por enfrentar os desafios impostos face às necessidades de promover um desenvolvimento econômico, político e social, trouxeram inovações no âmbito da democracia política e introduziram instrumentos capazes de viabilizar uma gestão descentralizada.

Essa descentralização vem abrindo caminhos para a mudança nas práticas administrativas e governamentais, o que possibilita o exercício da democracia em muitos governos locais.

Este fato implica diretamente na responsabilidade destinada aos governos locais legitimando-os diante da sociedade, incorporando segundo Gremaud (2000), um conjunto de pelo menos três aspectos: um de ordem administrativa – responsabilidade pela gestão da política pública e gerência dos serviços públicos; de ordem fiscal - responsabilidade na obtenção de recursos necessários ao financiamento das políticas; e um terceiro aspecto, de ordem política – autonomia decisória quanto à forma de promover a política, a oferta de serviços e sua estrutura de financiamento.

No Brasil, estes fatos, juntamente com a ampliação do processo de participação conquistado também pela sociedade civil, têm viabilizado o engajamento direto da elaboração de várias políticas públicas e têm ampliado o interesse pela avaliação de políticas públicas a partir da necessidade de se prestar contas à sociedade.

Houve também uma maior integração entre o governo e os vários atores não-governamentais, o que desencadeou um processo que objetiva o fortalecimento da cidadania através de uma maior transparência sobre a aplicação dos recursos. Com isso, “[...] raros são os programas que não são implementados no contexto de um sistema de relações intergovernamentais e de parcerias as mais diversas com a sociedade civil [...]” (ARRETCHE, 2001, p. 54)

Assim, a participação popular torna-se, a partir da década de noventa, um referencial para a garantia de fortalecimento de mecanismos democráticos que primam pelo compromisso com os gastos públicos. Conseqüentemente, existe a necessidade de se entender as ambigüidades existentes entre os processos e os possíveis arranjos sociais, através de uma análise sobre estas práticas e as atitudes dos diversos atores envolvidos em experiências que objetivam inovar na gestão pública.

3. A VERTENTE DA PARTICIPAÇÃO E A AFIRMAÇÃO DA DEMOCRACIA

O contexto nacional vivenciado pela sociedade brasileira nos anos oitenta, fruto do processo de democratização, caracterizado por um conjunto de reformas políticas pelas quais muitos países da América Latina vinham passando, em busca do rompimento com as práticas autoritárias, transformou a democracia num dos principais temas da discussão acadêmica e possibilitou a ampliação das discussões sobre poder local e reforma do Estado.

No que se refere à função da representação política, a garantia dos direitos individuais de um povo não serão acatados apenas pelo fato das decisões serem oriundas de um processo eleitoral, requisito mínimo e essencial para uma democracia. Significa dizer que são elementos necessários, mas nem sempre suficientes e que muitas vezes se esgotam na agenda democrática contemporânea (DINIZ, 1985).

Percebe-se que a democracia se sobrepõe a grandes espaços institucionalmente vazios, prevalecendo à ausência de direitos e a marginalização em face da não cobertura de serviços básicos disponibilizados pelo Estado. Nesse sentido, a luta por esses direitos surgem como forma de favorecer uma soberania mais ativa e de criar espaços públicos através dos quais o cidadão exerça sua cidadania participando diretamente da discussão, elaboração e execução das políticas públicas.

Dessa forma, a reforma do Estado se configura como um grande desafio a ser enfrentado através de análise da capacidade de gerenciar a dinâmica política de uma sociedade complexa e a qualidade das políticas públicas, no que se refere à satisfação dos anseios da população e ao grau de responsabilidade em face do conjunto da sociedade. Com isso, as sugestões de revisão da democracia partem do reconhecimento de que a mesma não cumpriu suas promessas.

No entanto, pode-se argumentar que a questão democrática vai mais além da consagração das regras formais que legitimam este tipo de regime, é necessário, conhecer o tamanho do déficit de capacidade de implementação do Estado, no que se refere aos resultados sociais esperados. Também é imprescindível que os governantes busquem formas mais comprometidas com o interesse público. Isso significa valorizar a importância do conteúdo social da democracia e amplia os direitos de cidadania, reduzindo a distância entre a esfera formal e a dimensão substantiva da democracia. (BOBBIO, 1987)

As experiências de participação popular que são colocadas em prática surgem no sentido da articulação e complementaridade entre participação e representação. Neste sentido,

o Orçamento Participativo surge como um novo modelo de gestão pública, na perspectiva de fortalecer os instrumentos de responsabilidade da administração pública, ao possibilitar espaços de controle social e fortalecer a sociedade civil, associando o aumento da participação popular com o reforço das instituições representativas, entendendo-se aqui, que participação e representação não são idéias contrárias e sim complementares, em busca do aperfeiçoamento da democracia.

Um dos principais desafios da atualidade, tanto para a sociedade civil como para seus representantes legais do poder público, é pensar a articulação das instituições da democracia representativa com as da democracia participativa, objetivando a participação da população nas decisões governamentais com o intuito de reduzir as desigualdades, tanto econômica quanto social, e também institucional.

Uma das maiores conquistas para o fortalecimento do estado de direito foi a universalização do direito ao voto, mas ainda hoje esta conquista tem se mostrado uma arma limitada diante das práticas clientelistas e corruptas na utilização dos recursos públicos por parte dos setores governamentais. Assim, a democracia participativa constitui um poderoso instrumento de democratização da sociedade.

De acordo com Cohen (2000), para o bom funcionamento de qualquer ordem democrática é preciso construir uma boa base social, ou seja, para se almejar condições de igualdade política e de equidade social e econômica são necessárias organizações para garantir representação a interesses que, de outra forma, não seriam representados.

Outro aspecto diz respeito à participação voluntária da população, por si só, não é garantia de sucesso, deve-se, portanto, levar em consideração algumas condições que favoreçam a eficácia do modelo de gestão pública, como o grau de organização da sociedade, a disponibilidade desta em participar e a qualidade da representação. No que diz respeito ao governo, deve-se observar a descentralização administrativa, a autonomia das várias esferas de poder, a articulação entre elas, e a capacidade de comando e de coordenação do Estado.

De acordo com Bobbio (1987), qualquer grupo social deve decidir em nome de todos os seus membros com o objetivo de promover a própria sobrevivência. No entanto, o autor considera que até mesmo as decisões de grupos são tomadas por indivíduos, ou seja, o grupo em si não decide. Portanto, para que uma decisão tomada por indivíduos possa ser aceita como decisão coletiva é necessário estabelecer regras e procedimentos para indicar e autorizar os indivíduos que decidirão sobre o grupo.

Portanto, a democracia significa um conjunto de regras e procedimentos. No que diz respeito às modalidades de tomada de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, isto é, as regras à base da qual são consideradas decisões coletivas.

No entanto, o autor argumenta que mesmo para uma definição mínima de democracia, não bastam somente a definição do número de cidadãos que irão participar das tomadas de decisões coletivas, nem a existência de regras, para ele, é indispensável a condição de liberdade básicas, que são a liberdade de expressão, de opinião, de reunião, de associação, ou seja, os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal.

Em 1953, foi introduzido um novo conceito relativo à democracia representativa, o termo Poliarquia. Este termo, criado por Dahl (1997), deriva da língua grega, que significa governo de muitos, que se distingue da monarquia e da oligarquia ou aristocracia. De acordo com o autor, para um governo democrático ser considerado um sistema democrático ideal, é preciso que este satisfaça critérios que descrevam padrões em relação aos quais se podem comparar as realizações e as imperfeições dos sistemas políticos existentes e suas instituições, e com isso fornecer orientação para soluções que se aproximem do ideal.

Dessa forma, o autor considera a competição e a participação política dois eixos fundamentais para a compreensão da democratização, como dimensões que vão tornar mais objetiva a definição da maior ou menor proximidade do ideal democrático. Na verdade, esse ideal é a combinação de direitos e instituições que garantem sua efetividade, e possuem as seguintes características: direito de formular suas preferências; de expressar suas preferências aos cidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva; e de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo.

Mas, para Dahl (1997), é preciso ter algumas garantias institucionais para que essas condições existam, são elas: liberdade de formar e aderir a organizações; liberdade de expressão; direito de voto; elegibilidade para cargos públicos; direito de líderes políticos disputarem apoio; fontes alternativas de informação; eleições livres e idôneas; instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam das eleições e de outras formas de manifestações de preferências.

Dahl (2001), em outro momento, retoma a abordagem sobre a competição e participação política. Ele coloca de um lado a democracia ideal que dá a oportunidade de participação efetiva; igualdade de voto; obtenção de informação esclarecida; exercício do controle final sobre a agenda. De outro lado, estão as instituições que uma democracia requer, ou seja, governantes eleitos, eleições livres, idôneas e freqüentes; liberdade de expressão; fontes alternativas de informação; autonomia de associação; cidadania inclusiva.

A existência de limites impostos pelo mundo real faz necessária a criação de instituições políticas para corresponder aos padrões ideais de democracia, mas essa necessidade não significa dizer que elas sejam suficientes para atingir a democracia em sua plenitude.

Outro aspecto fundamental na formação da democracia trata-se da igualdade de oportunidades e, portanto é necessário que todos estejam igualmente qualificados, ou seja, com direito assegurado para participar dos questionamentos e tomadas de decisão.

Assim, a leitura que se faz desta abordagem é que a construção democrática não é alcançada apenas quando há a transição de um governo autoritário para governos eleitos democraticamente. É necessário fortalecer a sociedade civil, capacitá-la como veículo efetivo de representação e formulação de interesses dos cidadãos.

3.1 Representação e Participação Política

Atualmente, na pauta dos debates sobre a reforma do Estado, entra em discussão a contemporânea crise da representação política que os países ocidentais vêm enfrentando no que se refere à relação instituída entre a sociedade civil e seus governantes.

A questão sobre o estabelecimento de uma ordem política constituída de forma legítima, marcada por uma procura na qual os cidadãos se sintam legitimamente representados, está fundamentada na dicotômica conquista dos interesses individuais, tanto dos cidadãos como dos governantes, numa relação entre representação e soberania.

No processo eleitoral, a decisão acontece como se cidadãos e candidatos estivessem numa mesa de negociação, num jogo de troca de interesses, cujas decisões referem-se às políticas públicas que serão adotadas em troca da legitimação daqueles que a população delegou através do voto. Do outro lado, a população decide por aqueles que mais conseguirem programar políticas que vão ao encontro de seus interesses individuais.

A realidade é sempre mais complexa e mostra que as decisões dos representantes nem sempre alcançam os anseios da sociedade, mas sim os interesses privados caracterizados pela troca entre eleitores e políticos em buscas dos interesses individuais (FARIA, 2007).

A autora recorre a Patemam (FARIA, 2007, p. 356) para explicar que um conjunto de fatos sociais como a complexidade social, a pluralidade de interesses, a racionalização do próprio Estado e fatos históricos como o nazismo e a constatação empírica de que o eleitor

não cumpriria os procedimentos necessários à participação consciente possibilitaram a elaboração da democracia unicamente como método.

No contexto atual, buscam-se “novos arranjos institucionais”, com o objetivo de aperfeiçoar a prática democrática, levando-se em consideração a complexidade do universo político, que passa a ser um dos principais problemas da democracia moderna.

Apesar de ser um tema atual e sistemático nas pautas de discussões a representação política, cujo conceito aqui está relacionado à legitimidade do exercício do poder e também à discussão sobre democracia e participação política, esta preocupação é antiga entre os pensadores da idade moderna, havendo divergências entre os clássicos.

A idéia de representação para Hobbes está ligada ao conceito de autoridade, ou seja, um representante é autorizado ou recebe o consentimento para agir em nome de seus representados. Para Rousseau, representação é inteiramente rejeitada em nome da preservação da participação política de cada indivíduo, cuja vontade geral é o resultado da média das vontades individuais e, portanto, intransferível e indivisível.

A concepção de representação em Locke também traz a idéia de consentimento, no entanto, é inteiramente diversa no que se refere ao autoritarismo de hobbesiano. Para John Locke o poder da representação é limitado pela vontade da maioria, sendo que esta possui o poder de interferir no corpo de representantes sempre que forem verificadas ações contrárias ao que lhe confiaram. Ele também aborda alguns pontos que mais tarde voltam à tona nas discussões dos teóricos políticos, como as condições sob as quais se forma o corpo de representantes, o significado da representação e quanto ao controle sobre a atividade dos representantes. (LIMA JÚNIOR, 1997)

Na mesma linha de pensamento, e contrário também à centralização do poder, Montesquieu apresenta o governo constitucional como o melhor mecanismo para garantir os direitos dos cidadãos. Este propõe um sistema de divisão dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, capaz de limitar a ação do Estado. Assim, surge o governo representativo que deve ser combinado com a soberania popular através da participação eleitoral dos cidadãos, ou seja, processo de autorização ampla do corpo político. (DAVID HELD, 2002).

Posteriormente, surgiram outros pensadores que aprofundaram o debate sobre a questão da representação. Por exemplo, Stuart Mill coloca o foco da discussão sobre a composição adequada de uma assembléia de representantes, assumindo a defesa da representação proporcional, ou seja, a idéia segundo a qual o corpo de representantes deve refletir, com a maior exatidão possível, o conjunto de indivíduos que compõem a população.

Para este pensador, a institucionalização de procedimentos democráticos capazes de dar voz à insatisfação popular, paralelamente com o alargamento das bases sociais do sistema político, constitui o novo cenário para a afirmação dos indivíduos nas atividades políticas e insere no arcabouço do sistema de governo a participação ampliada, ainda que sejam diferenciados o peso e a qualidade do voto. (LIMA JÚNIOR, 1997).

Com pensamento contrário a Stuart, Burke considera que governo e legislação não são referentes à opinião popular, mas sim uma questão de julgamento em busca do interesse do conjunto. O contato entre os membros do parlamento com seus constituintes deve ocorrer durante as eleições, que é considerado pelo autor o momento mais adequado.

Para sustentar esse argumento, o autor utiliza o conceito de representação virtual, que desvincula a representação tanto da soberania popular quanto do próprio voto. De acordo com o autor, a representação virtual é a convergência entre os interesses dos que agem em nome de outro e aqueles em nome de quem se age. Trata-se, portanto, “de fazer apologia da eventual competência do governante em lidar com a coisa pública; de resto, não há dúvida de que tanto o exercício da representação real quanto o da virtual podem ser eficientes, no sentido de atender aos interesses de votantes e não votantes”. (Op. cit, 1997, p. 48)

Para outro autor, Manin (1995, p.7), o surgimento dos partidos políticos de massa e de seus programas veio transformar a relação de representação. A existência de partidos organizados aproximava os representantes dos representados. O governo de partido criava uma identidade social e cultural entre governantes e governados atribuindo aos governados um papel mais importante na definição da política.

Nesse sentido, um governo caracteriza como representativo através da presença de quatro princípios. O primeiro refere-se aos representantes eleitos pelos governados. Este considera eleição o método de escolha de quem deve governar e é por meio dela que também se atribui a legitimidade do poder. Assim, não há uma identidade entre representante e representado. O segundo princípio se refere ao fato de que os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores. Para o autor, esse princípio se traduz na rejeição das práticas dos mandatos imperativos e a revogabilidade dos eleitos.

O terceiro princípio refere-se ao poder que a opinião pública possui sobre os assuntos políticos, podendo se manifestar com autonomia em relação ao controle do governo. Sobre a liberdade de opinião política, o autor refere-se à liberdade para expressar opiniões políticas e o acesso à informação política para que os governados formem suas opiniões sobre assuntos políticos, o que pressupõe tornar públicas as decisões políticas governamentais.

O quarto princípio sustenta que as decisões políticas são tomadas após debate, ou seja, reforça ser este o caminho mais adequado para determinar a verdade, portanto, o órgão central de tomada de decisões deve ser um local de debates. (MANIN, 1995, p.14).

O autor sugere que atualmente a idéia de crise da representação é muito mais uma crise na forma particular de governo representativo do que de si mesma. Para este, são as relações de identidades entre representantes e representados e a determinação da política pública por parte do eleitorado que estão em declínio.

A insistência na idéia de crise de representação está relacionada à percepção de que o governo representativo vem se afastando da fórmula do governo do povo e pelo povo. “O governo representativo não foi concebido como um tipo particular de democracia, mas como um sistema político original baseado em princípios distintos daqueles que organizam a democracia.” (MANIN, 1995, p. 33).

Embora nunca tenha havido um consenso entre as teorias clássicas de democracia, na pós-segunda guerra mundial surge um conceito schumpeteriano que rompe com a dualidade existente entre forma e conteúdo da democracia. Na visão de Faria (2007 p. 356) “esse autor constrói uma teoria democrática fundamentada apenas no auto-interesse dos indivíduos”.

Assim, o autor rompe com a definição de democracia enquanto soberania popular e propõe a superação do empecilho provocado pela irracionalidade das massas, reduzindo a sua participação na política ao ato da produção de governo, isto é, ao voto.

No entanto, tanta restrição à participação coloca em cheque a teoria Schumpeteriana, já que o surgimento e a implantação de instrumentos de participação popular emergem com a finalidade de tornar a democracia mais inclusiva e os cidadãos mais ativos e, assim, ser possível caminhar para uma sociedade realmente democrática, cuja motivação maior é a busca pela igualdade entre os vários segmentos sociais.

Nesta perspectiva, a igualdade intrínseca pode ser considerada como um princípio que fundamenta o governo em um Estado democrático; e ainda rompe com a idéia de que pessoas comuns não têm competência para governar, o que possibilita um novo olhar sobre a problemática da representação política nas sociedades atuais.

Os autores Przeworski, Manin e Stokes (apud FARIA, 2007, p.357) fazem uma interrogação sobre o fato dos governos democráticos serem eleitos já ser suficiente para torná-los representativos. Nessa perspectiva, a autora afirma que, segundo os autores citados, as

eleições não configuram os únicos mecanismos que podem induzir os governos a agirem de forma representativa, pois à medida que os cidadãos não possuem informações suficientes para avaliar a ação dos governantes, a ameaça da não reeleição não é suficiente para induzir os governos a agirem em nome do interesse público. (FARIA, 2007 p.357)

Outro autor, Miguel (2003) chama atenção para três questões que, segundo ele, reforçam a idéia da crise da representação política nas sociedades contemporâneas: um baixo comparecimento eleitoral, o grande descrédito nas instituições e o esvaziamento dos partidos políticos. Estas questões reforçam o argumento de que as instituições políticas da democracia representativa privilegiam interesses individuais e dá pouca importância a participação do cidadão nas decisões políticas.

Portanto, entende-se aqui que para haver um controle maior por parte dos cidadãos sobre os políticos são necessários a criação e o fortalecimento de espaços públicos que permitam debates políticos entre governo e sociedade, estreitando e fortalecendo a relação entre os cidadãos e seus representantes legais, através do cumprimento de uma agenda política na qual devam constar temas importantes de interesses coletivos, confrontados de forma pública e transparente.

Neste aspecto o OP e outras formas de participação direta constituem espaços políticos para favorecer o aperfeiçoamento democrático, sobretudo em países em que as diferenças sociais são tão expressivas, como é o caso da maioria dos países latino-americanos.

3.2 A Democracia na Sociedade Civil

O termo sociedade civil está presente na história humana desde as mais diversas concepções de Estado e Formas de Governo, e sempre surge no contexto da discussão entre governo e sociedade civil ou da relação entre representantes e representados. Alguns autores¹⁰ fazem referência a esta figura em que ora se deposita toda esperança no sentido de que consiga realizar a tão esperada mudança na cultura política e social de um povo.

Esta mesma figura, no atual momento, é fundamentalmente vista como parceira do Estado, configurando-se como uma peça importante para a realização da democratização da sociedade.

1 ⁰ Doimo (1995), Dagnino (2002, 2007), Teixeira (2000), Sader (1989), Semeraro (1999) e Gramsci (1999b, vol. 3).

Esta relação sempre esteve presente em toda história da Filosofia Política e está na origem das mais diversas concepções de Estado e de Formas de Governo. Na visão dos autores acima referenciados, as primeiras manifestações da sociedade para lutar por seus interesses surgiram na sociedade feudal, mas somente com o desenvolvimento do capitalismo industrial é que foram se configurando as classes, os grupos e organizações, com o intuito de lutar por seus interesses ameaçados pelo capitalismo.

Organizações e atores sociais foram se formando e desde então atuam na sociedade, através dos partidos políticos, sindicatos, associações, conselhos e grupos de interesses, os mais variados possíveis, desde os religiosos, passando pelo gênero, opção sexual e etc., formam o que Hegel denominou de teia privada do Estado, e Gramsci chamou de aparelhos privados da hegemonia, ou seja, a conhecida sociedade civil dos dias atuais.

Gramsci entendia que quando os grupos de interesses, subalternos, saíam desta condição e assumiam a função de dirigentes começava a existir democracia. A nova função, que esses agentes políticos passam a exercer a partir do modelo capitalista de gestão, possibilita negociações sobre possíveis diferenças de interesses em busca de consensos. Para Gramsci, sociedade civil é o espaço de construção da democracia, e envolve as diferentes classes sociais.

Dagnino (2002, p. 281) diz que: "a clivagem estrutural entre Estado e sociedade civil não é suficiente para entender as suas relações e deve ser combinada com outras clivagens que não necessariamente coincidem com ela, mas a atravessam". Para a autora, os espaços públicos se formam a partir da relação existente entre o Estado e uma "sociedade hierárquica e excludente" Dagnino (op. cit), quando existe uma proximidade entre os projetos políticos que atravessam as relações entre Estado e sociedade civil.

A construção da hegemonia que Gramsci se refere, é para a autora anteriormente citada, o difícil caminho no qual se observam diferenças nos projetos em disputa:

[...] entre um projeto participatório, construído, a partir dos anos 80, ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do papel de garantidor dos direitos. A perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Essa confluência perversa faz com que a participação da sociedade civil se dê hoje em terreno minado, onde o que está em jogo é o avanço ou o recuo de cada um destes projetos. Esse é um dilema que está presente na grande maioria dos estudos de caso e centraliza o debate que tenta avaliar as experiências de atuação conjunta com o Estado [...] (DAGNINO, 2002, p. 289).

Para Dagnino, avaliar

[...] o impacto da sociedade civil sobre o desempenho do Estado (*governance*) é uma tarefa que não pode se apoiar num entendimento abstrato dessas categorias como compartimentos separados, mas precisa contemplar aquilo que as articula e as separa inclusive aquilo que une e opõe as diferentes forças que as integram, os conjuntos de interesses expressos em escolhas políticas: aquilo que está sendo aqui designado como projetos políticos (2002, p. 282).

Hoje uma das discussões mais acirradas sobre sociedade civil versa sobre a relação existente entre democracia direta e democracia representativa ou entre democracia representativa e gestão democrática¹¹. A participação coletiva é um forte instrumento de gestão pública democrática e de planejamento, a ser considerada na elaboração dos objetivos, metas e aplicação dos recursos públicos.

A idéia central de Gramsci (1999a) para a construção de um projeto de sociedade democrática é a superação da condição de massa e o fortalecimento da sociedade civil, o que a torna uma comunidade criativa, participativa, engajada no processo de decisão, capaz de acompanhar, opinar e ouvir, permitindo pensar o social com a aceitação da camada mais empobrecida como ator social.

Para Dagnino (2002) os processos ganham forma a partir das inúmeras possibilidades e também das dificuldades que é a atuação conjunta de uma sociedade hierárquica e excludente, e de um Estado, cujas práticas autoritárias resistem aos "impulsos participativos".

Assim, a participação da sociedade civil enfrenta dificuldades que se originam nas estruturas estatais pouco comprometidas com os processos de democratização existentes, que pressupõem uma parceria com o Estado, mas também no interior da própria sociedade civil é possível identificar confrontos entre diferentes projetos políticos, concepções e interesses.

Sales (2005, p. 89) chama atenção para a existência de outros debates, como por exemplo,

da relação entre sociedade civil e partidos políticos; do autoritarismo dos representantes governamentais; da qualificação dos representantes da sociedade civil para gerir políticas públicas; das possibilidades e limites dos formatos institucionais, tipo orçamento participativo e conselhos gestores; do impacto cultural democratizante causado pelas tentativas de participação na gestão da sociedade; do caráter qualificado da atuação das organizações não governamentais (ong's) e do risco de que elas estejam tomando o lugar das organizações representativas das classes subalternas, ou de estarem sendo utilizadas pelo governo para responsabilizá-lo na solução dos problemas sociais; dos critérios de avaliação da participação da sociedade civil e de seus encontros e desencontros com o "Estado".

¹¹ Este tema é abordado pelos seguintes autores: AVRITZER (2000); BENEVIDES (1991); BONAVIDES (1998); GENRO y SOUZA (1997).

Dagnino (2002, p.279 a 300), quando se remete à frustração dos críticos, no que se refere aos movimentos sociais nos anos 80, chama atenção para a importância política da sociedade civil para que tenha seus limites definidos; para os vários tipos e níveis de participação, para se ter cautela nas conclusões gerais; e coloca ainda a tensão entre luta institucional e mobilização social, e também a possibilidade de se atuar em várias frentes, numa perspectiva de acumulação de forças para um projeto alternativo de gestão de Estado.

Estas tensões foram vivenciadas em Sobral por ocasião da implantação do OP. Através da discussão sobre o percurso democrático, Rocha (2005) diz que:

A solução para que se estabeleça uma democracia é fundamental a participação do povo, para que identifique e planeje onde melhor aplicar os recursos arrecadados, estabelecendo a transparência e a ética com os recursos públicos, constituindo uma cidadania ativa lutando pela construção de novos espaços públicos e pelo cumprimento do exercício da democracia. (ROCHA, 2005, p. 46)

Somente estabelecer princípios de liberdade e de direitos para que a democracia se estabeleça não é suficiente. É preciso muito mais para mudar essa concepção; é necessário, antes de tudo, romper com o modelo neoliberal¹², “que implica um projeto moral e cultural caracterizado pela expropriação do espaço público e pela privatização da vida” (ACANDA, 2006, p. 186), incompatível com a democracia participativa, e reorganizá-lo através da busca pela satisfação das necessidades humanas.

Essa discussão é fundamental para subsidiar a complexa relação de poder e de interesses no exercício de práticas inovadoras como é o caso do OP.

¹² Vale ressaltar que a proposta de participação apresentada pelo projeto neoliberal refere-se ao engajamento da sociedade em associações, às quais possuem diretrizes traçadas pelo próprio Estado, que em nome de um ajuste estrutural de redução de suas atividades, transfere para essas entidades a responsabilidade de implantação das políticas sociais. Esse assunto é discutido entre outros autores, por: Aluisio Biondi (2003), Emir Sader (2007) e Atílio Borón (2007).

4. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SOBRAL: DIFERENTES ENTRANHAS

Na América Latina, a década de setenta foi marcada por uma série de discussões sobre o surgimento de novas formas de gestão democrática, que emergiram a partir dos movimentos sociais. No Brasil, as pressões desencadeadas por estes movimentos deram origem a experiências participativas, que tinham como objetivo exercer um maior controle social sobre as políticas públicas.

Essa necessidade deu-se de um lado com proliferação dos espaços organizativos e por outro em decorrência dos limites e impasses evidenciados em relação à democracia representativa, como por exemplo, o descontentamento vivido pela sociedade, ocasionado principalmente pelo não cumprimento das promessas de melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e dos vários escândalos sobre corrupção no País, que acabaram refletindo na sociedade como “a radiografia dos males da sociedade contemporânea. Paradoxalmente, democrática e hipomoderna.” (SÁNCHEZ, 2002, p.13).

Nesse contexto, ganha espaço a democracia participativa, dando um novo entusiasmo à vida política, ao valorizar o debate sobre participação e democracia e ao permitir a interferência mais direta e cotidiana da população em assuntos públicos, através da implantação de instrumentos participativos na sociedade contemporânea. (Sánchez, 2002)

Esses fatores criaram “condições muito favoráveis para que o reforço de uma bandeira como a do orçamento participativo, que tem entre suas características fortes, justamente a noção de participação cidadã na elaboração, no controle e na fiscalização da gestão orçamentária”. (SÁNCHEZ, 2006, p. 411)

Dessa forma, na década de 90 o OP configura-se como “uma das experiências de gestões democráticas mais inovadoras”. (TEIXEIRA & ALBUQUERQUE, 2006, s/p) Mas alguns municípios brasileiros como Lages e Joinville, em Santa Catarina tiveram experiências parecidas ainda na década de setenta.

Em 1986, foi a vez de Vila Velha/ES e Recife/PE vivenciarem a experiência do Orçamento Participativo, no final do regime militar, quando amplia-se a institucionalidade partidária.

No período de 89/92, o OP ganhou espaço e se consolidou como instrumento de participação popular, a exemplo de cidade como Porto Alegre/RS e, assim, abriu caminhos para que outros municípios a exemplo de São Paulo/SP, Santo André/SP, Santos/SP,

Jaboticabal/SP, Icapuí/CE, Betim/MS e outros, também vivenciassem essa prática participativa.

As especificidades locais (LEAL, 2003, p. 62) exigem, por parte dos protagonistas, mudanças organizacionais e administrativas, tanto no âmbito da máquina pública, como também na organização da sociedade civil.

A partir dessas experiências, o Orçamento Participativo passa a ser visto como uma ferramenta importante para a construção de um orçamento público elaborado com a participação da sociedade, a qual identifica e elege as áreas prioritárias e os investimentos a serem aplicados com os recursos públicos. Essa experiência se configura num “espaço aberto pelo Poder Executivo para que qualquer cidadão possa contribuir na decisão sobre o destino do orçamento público” (TEIXEIRA & ALBUQUERQUE, 2006, s/p).

Este, por sua vez, desenha uma proposta metodológica que institui a participação direta da população para sua elaboração e prática, e assim, cria um novo espaço público, cuja aplicação dos recursos públicos é tomada de forma compartilhada, entre os cidadãos, o poder Executivo e o Legislativo, resultando num fecundo instrumento democrático.

A prática do OP vem demonstrando que através da Democracia Participativa é possível construir políticas e projetos sociais para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, através da priorização de ações realmente necessárias, aplicando os recursos com transparência, o que evita o desperdício do dinheiro público.

A depender do nível de mobilização e organização da sociedade civil, o lócus da decisão política pode ser alargado. Assim, o OP é visto como uma possibilidade de consolidação da democracia, num processo dinâmico, que potencializa a participação popular, cria e fortalece espaços de empoderamento¹³ dos cidadãos. Com isso, esses e outros conceitos passam a ter vida no espaço cotidiano e o seu alcance real é muitas vezes problematizado.

Nesta dinâmica, os conceitos afloram nas narrativas dos participantes. Dentre eles, o de democracia e sociedade civil, por exemplo, são categorias centrais, ou seja, “remetem a objetivos que queremos alcançar e a espaços que queremos construir, mas quase todos concordamos que tais objetivos e espaços ainda não existem, ou não existem do modo como gostaríamos que existissem”. (ACANDA, 2006, p.65)

1 ³ Aqui se utiliza o conceito de Costa (s/d) no qual empoderamento é definido como “um mecanismo pelo qual as pessoas, as organizações, as comunidades tomam controle de seus próprios assuntos, de sua própria vida, de seu destino, tomam consciência da sua habilidade e competência para produzir, criar e gerir”.

Nesse sentido, aparecem as críticas relacionadas às práticas dos OP's, principalmente, no que diz respeito aos limites financeiros destinados aos investimentos e à legitimidade da representação da sociedade civil.

Essa e outras críticas geram disputas e dinamizam a discussão política, e nem por isso invalidam as experiências do OP na democratização dos recursos públicos, na participação da sociedade e no fortalecimento dos espaços públicos participativos, conforme alguns setores preconizam.

Através dos depoimentos de alguns atores sociais relatados a seguir, percebe-se que na experiência do OP no município de Sobral não há unanimidade sobre a experiência. Este fato é reflexo das dificuldades de assimilação que envolve tanto a administração como a sociedade civil, e que é consequência do processo da mudança cultural de ambas as partes.

A seguir estão algumas reflexões que esses atores fazem em relação à experiência do OP em Sobral:

A participação da sociedade se efetivou principalmente devido à participação dos conselhos como órgãos de representatividade e ligação entre todos os âmbitos sociais. Essa participação da sociedade, esse canal de conversação e consulta é o que sustenta a democracia tão bem desenvolvida em Sobral, esse é o pilar mais importante do sistema democrático. (CONSELHEIRO, 2008)

Foi um grande passo o "abrir dessa porta" para que a população deixe de exercer um papel de submissão e passe a ser ativa. Uma grande conquista popular essa determinada autonomia que os conselhos adquiriram e que transferem para a população; é essa autonomia que garante a manutenção desse instrumento chamado OP. (CONSELHEIRO, 2008)

Se isso realmente fosse levado a sério, se essa questão fosse mais trabalhada seria o começo de uma transformação que traria muitas melhoras para Sobral. Já há uma abertura, através dos conselhos, para que haja uma troca de informações, mas isso ainda é muito pouco. ((CONSELHEIRO, 2008)

Não se pode negar que é uma conquista da democracia essa idéia de ação conjunta da população com a administração, mas isso ainda está engatinhando e precisam ter mais atenção e fortalecimento em ambas as partes. Está longe do ideal, diria até que é uma espécie de mascaração de uma democracia utópica. É frágil e ultimamente os conselhos, que são fundamentais nessa gestão participativa, estão se diluindo, isso no mínimo é preocupante. (CONSELHEIRO)

É uma grande vitória da cidade de Sobral contar com uma gestão que conta com a parceria da população. Mas essa parceria ainda precisa ser concretizada, ainda há um caminho longo a percorrer para que isso seja efetivado. (CONSELHEIRO, 2008)

Dentro dessa perspectiva, a experiência do OP associado à democracia deliberativa constitui o surgimento de um novo tipo de direito, que nas palavras de Oliveira, (2001) representa:

uma inversão política que se configura com a criação de um novo direito público, [...] em que as classes e grupos sociais intervêm ativamente no governo, não somente na renovação de mandatos, mas sim cotidianamente, sem anular obras e instâncias. A intervenção se dá, precisamente, na discussão do orçamento, que é, no Estado moderno, a peça chave da política e da administração. [...] Avanços constitucionais estão ainda por consolidar-se na forma de novas instituições, mas sem dúvida alguma os grupos e classes sociais estão hoje considerando, a participação no OP como um direito inalienável. (OLIVEIRA, 2001, s/p)

Esta dimensão do OP permite, muitas vezes, a renovação da cultura política através da superação das práticas clientelistas e paternalistas pela transparência e controle público sobre os processos políticos.

É importante salientar que, neste trabalho, entende-se o OP não apenas como uma metodologia, mas como um poderoso instrumento capaz de estimular o surgimento de um novo tipo de Estado, no qual o poder funciona como um reconhecimento social (HABERMAS, 1980) ou de uma nova forma de organização social, voltado para a busca de maior equidade social, política e econômica.

4.1 O cenário político do Município

O clientelismo e coronelismo deixaram marcas profundas na política local. As relações pessoais de dependência entre pessoas que ocupam posições políticas e seus eleitores, baseada na troca de favores, sejam estes bens ou serviços, embora encontrado em diversas sociedades, com diferentes regimes políticos, no Brasil e, sobretudo, no Nordeste, são encontradas com mais expressão desde a República Velha (1889 – 1930). (GONDIM, 2000, p. 409-410)

Para Faoro (1979, p. 631) em qualquer estrutura com essas características existe a “interpenetração entre o público e o privado”, e nas palavras de Gondim (2000) o patrimônio público é utilizado,

tanto para fins pessoais (como no caso da concessão de empregos públicos aos “afilhados” do coronel), como se recorre ao poder e ao patrimônio privados para garantir o desempenho de funções públicas: além do assistencialismo dos coronéis, cumpre notar o seu papel na organização das eleições, cujas despesas, via de regra, eles custeavam. (GONDIM, 2000, p. 410)

Até os dias de hoje se identifica no Ceará e em outros municípios brasileiros a marca desses setores oligárquicos à frente de gestões municipais. Esse quadro ainda está muito vinculado ao passado colonial que imprimiu marcas profundas nas relações de poder e na cultura política, sobretudo em nível municipal. O município de Sobral¹⁴, neste sentido, não é exceção.

Fazendo um recorte temporal e trazendo o nosso enfoque para a década de sessenta, observa-se que a hegemonia municipal de Sobral encontrava-se nas mãos de duas fortes oligarquias e estas se alternavam no poder. As famílias Prado e Barreto, pertencentes a grupos diferentes e opositores em nível local, as quais faziam aliança com os governos estadual e federal, que por sua vez davam sustentabilidade ao regime militar.

Nesse período, que compreende a década de sessenta até meados dos anos oitenta, o governo estadual era representado por lideranças políticas tradicionais que se revezaram no poder chamados de governo dos coronéis¹⁵, Virgílio Távora, César Cals e Aduino Bezerra¹⁶. Nessa época, como afirma Barbalho (2007, p. 3), “as trajetórias políticas de Virgílio Távora, Aduino Bezerra e César Cals exemplificam a transição de um Nordeste eminentemente agrário para uma região com população cada vez mais urbana e economia voltada, principalmente, para a indústria e o serviço”.

No município de Sobral não foi diferente. Desde a década de sessenta, predominou o exercício político que excluía a participação popular e imprimia uma cultura política de privilégios, numa relação tipicamente paternalista e clientelista.

A autora Barbosa et. al. (2000), ao relatar a história política de Sobral no final do século XVII, faz alusão a sua estratégica posição geográfica, situada na ribeira do Rio Acaraú, propiciando a sua transformação num dos principais pólos de ocupação e desenvolvimento do interior do Nordeste brasileiro.

¹⁴ Situada na região Norte do Ceará a 230 Km de Fortaleza, Sobral apresenta uma densidade demográfica de 73,25 hab/km², com uma população de 155.276 habitantes, sendo 86,63% destes residentes na zona urbana, segundo dados do censo demográfico do IBGE 1991/ 2000.

¹⁵ Para BARBALHO (2007), “o termo coronel remete também ao fenômeno da sociedade brasileira definido pela sociologia como coronelismo e que povoou no imaginário nacional como temas de diversos romances (...) a origem do termo vem do Império, quando os grandes proprietários de terra integravam a Guarda Nacional e ganhavam a patente de coronel”.

¹⁶ Neste contexto, os três eram de fato militares de carreira e possuíam a patente de coronel.

No século XVIII, em decorrência das áreas pastoris, os criadores de gado que traziam suas boiadas pelo sertão cearense vindos dos Estados da Bahia e Pernambuco para o Piauí e Maranhão, instalavam-se na Fazenda Caiçara, dando origem a um povoado que em 1773 foi elevado à condição de Vila Distinta e Real de Sobral pelo Reino de Portugal.

Nesse período, “a pecuária foi uma atividade que possibilitou o crescimento da população; mas não demandava muita força de trabalho. Uma parcela significativa da população gestada pelo complexo pecuário não era absorvida: ficava como que sem função na perspectiva mercantil”. (PINHEIRO, 2000, p. 47)

Com o declínio das charqueadas, Sobral começa a se desenvolver um novo ciclo econômico direcionado para a agricultura, principalmente do algodão, introduzindo modernas técnicas de produção e gerenciamento, o que gerou a implantação das primeiras indústrias, entre elas a Fábrica de Tecido Sobral e a Companhia Industrial de Algodão e Óleos - CIDAIO. A partir, daí entra na linha desenvolvimentista e transforma-se num dos mais importantes pólos industriais e comerciais do Estado.

Segundo Pinheiro (2000, p. 46-47), a necessidade de produzir algodão para atender às necessidades da matéria-prima para a revolução inglesa foi uma alternativa para que a população pobre não inclinasse pelo complexo pecuário, e encontrasse uma outra perspectiva de trabalho.

A partir da dinâmica instaurada, afirmam os historiadores que, na primeira metade do século XIX, Sobral chegou a superar Fortaleza, e afirmou-se como o mais importante pólo comercial do norte do Estado. Associado a isso, Sobral consolida-se como o “maior centro ferroviário e rodoviário da região” através da construção da estrada de ferro que ligava o sertão ao litoral. Esta condição também favoreceu o enriquecimento da cidade e sua inclusão nos cenários político e econômico do Ceará e do Nordeste.

Na década de sessenta, o cenário nacional foi marcado pela queda da economia brasileira, o que causa fortes turbulências no cenário político e abre uma ampla discussão sobre a necessidade de reformas econômicas a fim de restabelecer o crescimento econômico ora ameaçado.

Como explica Prado (2003, p. 209), “a manutenção da política de ajuste econômico do governo Castelo Branco não se coadunava com as expectativas de crescimento e as demandas pelo restabelecimento da ordem democrática que começavam a ganhar força na sociedade”.

A partir de meados da década de setenta, Sobral como outros municípios brasileiros, sofre um declínio econômico e político, perdendo influência no cenário estadual,

período este que coincide com a discussão sobre as reformas econômicas e uma possível retomada da expansão da economia, como aconteceu nas décadas de quarenta e cinquenta, colocando em questão o regime militar. A perda de influência se dá mais pelo enfraquecimento do regime militar já que os grupos políticos sobralenses se beneficiavam da amizade dos coronéis. Assim, até meados do século XX, final da década de setenta,

esse período da política cearense é marcado pela complexidade das relações sociais, econômicas e políticas acionadas pelos três chefes políticos e que não se limitam aos qualificativos usuais do conceito de coronelismo tais como: tradicional, conservador, provinciano, rural, pré-capitalista etc. (BARBALHO, 2007. p. 33)

Com a crise do regime autoritário que dava sustentação política e econômica às oligarquias locais, “os esforços pela democratização ganhavam corpo e transcendiam os espaços tradicionais de oposição ao regime militar, sensibilizando, inclusive, parcelas do empresariado nacional”. (BARBALHO, 2007 p. 30)

Em Sobral, esse período é semelhante às práticas coronelistas, existentes no Ceará, cujas administrações Prado e Barreto, também eram conhecidas como “símbolo do tradicional, do atraso e da estagnação”. Essa alternância política entre as famílias oligárquicas se observou até o ano de 1996.

Em 1987, após mais de trinta anos de disputas políticas, constrói a estratégica união dos “inimigos políticos” Prado e Barreto nas eleições municipais, com o objetivo de unir forças, visando derrotar os candidatos Padre Zé e Cid Gomes, Prefeito e Vice, respectivamente, os quais eram apoiados pelo então governador Tasso Jereissati, recém eleito com a proposta de realizar o “governo das mudanças”¹⁷.

Esse tipo de união política é explicado por Parente (2000, p. 382-385) ao constatar que no Ceará existe uma fragilidade estrutural nas elites políticas, identificada ainda no período da redemocratização (1945 -1964) e por isso, o autor afirma que não há formação de oligarquias fortes, como ocorre, por exemplo, em Pernambuco e Bahia. Isso se deveu no caso da região Norte do Ceará, pelo fato de não existir fidelidade partidária.

No entanto, a conhecida oligarquia Accioly, no começo do século, e a dos três coronéis, na década de setenta, é explicada, pelo referido autor, “como conseqüências alheias à estrutura interna da sociedade cearense”¹⁸ e, por isso mesmo, não se sustentam como suporte

1 ⁷ “No Ceará, tratava-se da resposta do Governo Estadual à crise dos anos 1980 que colocava em cheque as relações entre o setor público e o privado (nacional e internacional) e, portanto, o modelo de Estado intervencionista vigente até então”. (BARBALHO, 2007, p. 36).

1 ⁸ Para maior aprofundamento dessa argumentação, lê: PARENTE, A Fé e a Razão na Política: conservadorismo e modernidade das elites cearenses, Imprensa Universitária – UFC, Fortaleza, 2000.

para confirmar a existência do coronelismo – oligarquias fortes internamente – no Estado do Ceará” (PARENTE, 2000). Assim, o autor justifica essa relação:

A família, no Ceará, não indica oligarquia e nem é critério de fidelidade partidária, sobretudo em se tratando da zona Norte do Estado. A fidelidade circunstancial está na capacidade de distribuir recurso em momentos específicos. O clientelismo, então, não é sinônimo de coronelismo, de oligarquias fortes internamente, mas um mecanismo tradicional de criar fidelidades quando a ideologia não consegue. (PARENTE 2000, p. 383)

Aqui se concorda com o autor acima citado para fundamentar a aliança política entre as duas famílias tradicionais do município de Sobral, que ao longo de quarenta anos se alternavam no poder, mas que foram capazes de se unir politicamente para não perderem o comando municipal.

No município de Sobral, as famílias Prado e Barreto também ficaram conhecidas pelas várias histórias pitorescas¹⁹ que falam do seu modo de governar, e também da postura desses políticos ao administrar o patrimônio público como se este fosse uma extensão da propriedade privada.

Ainda hoje pode-se chegar ao Beco do Cotovelo, sentar-se em uma roda de aposentados que freqüentam o lugar para jogar damas e tomar um cafezinho, e perguntar sobre as histórias dos políticos sobralenses. Muitos fatos dessa natureza destacam questões semelhantes e podem ser narrados em algumas das entrevistas realizadas para esta pesquisa.

O depoimento a seguir expressa a maneira de administrar a cidade, e mostra como as práticas cotidianas imprimem as marcas da cultura política clientelista e paternalista durante os governos Prado e Barreto.

A relação que havia entre poder público e movimentos sociais no governo Prado e Barreto [...] é uma relação de paternalismo, de clientelismo muito forte entre o poder público com esses movimentos. Tem um episódio que eu não canso de contar. Quando assumimos a coordenação da cultura, a Casa do Capitão-Mor em Sobral, situada num prédio histórico, era um prédio da prefeitura e estava ocupada por um sindicato, [...] quando esse sindicato foi avisado que precisava desocupar a casa, porque esta era patrimônio histórico e precisa ser recuperada, [...] o presidente do Sindicato disse que a casa pertencia a eles e que havia sido doado pelo município e nos apresentou um bilhete, escrito a mão que dizia: Entrego esta casa ao fulano de tal, presidente do Sindicato tal, assinado pelo prefeito Zé Prado. (EX-COORDENADOR DA CULTURA, 2008)

1 ⁹ Vê em LIMA, Estórias e Histórias de Sobral. 2ª ed. Sobral: IOM, 2004.

Os Prados e Barretos obtiveram êxito em relação à manutenção do poder político no município até as eleições de 1992, quando elegeram o último grupo dessa oligarquia, com Ricardo Barreto para prefeito e o Aldenor Façanha Júnior para vice-prefeito.

De outro lado, a união dos candidatos derrotados deu-se mediante a articulação de alguns setores da sociedade, inconformados com a situação de mais de três décadas de detenção das forças políticas e econômicas pelas famílias Prado e Barreto, mas que mostraram com o resultado nas urnas que a organização da sociedade ainda não era um processo consolidado pela sociedade sobralense, a ponto de gerar uma alternância política no executivo.

Entretanto, este grupo político conseguiu eleger representantes para a Câmara Municipal, dois vereadores representantes dos partidos de esquerda, ou seja, José Clodoveu de Arruda Coelho Neto pelo PT e Luciano Linhares pelo PSB, eleitos com o apoio do PC do B, com práticas e atitudes opositoras no município.

Esses vereadores passaram a atuar através de proposições, em forma de projetos de Lei, de Requerimentos e da fiscalização das contas públicas, como forma de denunciar as irregularidades e informar à sociedade civil os atos praticados pelo executivo²⁰.

Desde o início, o governo de Ricardo Barreto, compreendido entre abril de 1994 a abril de 1996, foi muito tumultuado, marcado por um fato bastante corriqueiro e curioso, que chamava a atenção de todos que passavam por aquela cidade. Eram as freqüentes comemorações realizadas pelos sobralenses a cada vez que o Judiciário emitia uma liminar concedendo o mandato ora ao Prefeito afastado, ora ao Vice-Prefeito que por liminar, assumira o cargo face às denúncias de fraudes.

Este fato era marcado pela pequena oposição, que segundo um dos entrevistados nesta pesquisa, significava

uma oposição qualificada dentro da Câmara dos vereadores, uma oposição que tinha a presença do sindicalismo urbano e rural, do movimento estudantil, uma oposição de esquerda que tinha também uma forte ligação com a intelectualidade mais avançada, mais progressista da cidade de Sobral. (Ex-COORDENADOR DA CULTURA, 2008)

Ainda para o entrevistado,

²⁰ Todos os requerimentos que se referem às denúncias correspondentes ao período de 1993 a 1996 são propostos por estes dois vereadores, de acordo com o arquivo disponibilizado pela Câmara Municipal.

Essa oposição na Câmara não deu trégua ao prefeito Ricardo Barreto, e, logo no início da gestão, havia indícios de que a administração metia os pés pelas mãos, [...] esse quadro evoluiu para um envolvimento da sociedade como um todo, que culminou num processo traumático para Sobral, que por sua vez ganhou notoriedade na imprensa nacional, do ponto de vista negativo com o troca-troca de prefeitos, isso virou motivo de chacota na imprensa estadual, nacional, isso também ensejou a criatividade de artistas populares. [...] Esse processo mexeu com a população, esta se envolveu, fez passeatas pela ética, caminhadas que percorriam as ruas da cidade reunindo milhares de pessoas. (EX-COORDENADOR DA CULTURA, 2008)

Outros entrevistados,²¹ relataram que era comum a prática do pagamento de dívidas do município ser efetuado fora do prédio da Prefeitura, e muitos desses eram realizados com cheque pessoal do Prefeito, ou vice-versa, sem qualquer controle, e sem a preocupação em emitir recibos, notas fiscais ou mesmo com futuras prestações de contas. Como pode ser constatado através do depoimento a seguir:

[...] O não envio das prestações de contas mensais para a Câmara Municipal e nem para o TCM eram um forte indício destas práticas. A minha condição de advogado me ajudou nesta tarefa de fiscalização, já que nessa época eu era vereador, eleito para o período 1993-1996. Depois de muita pressão exercida no plenário da Câmara, através de denúncias na imprensa local e estadual e também, por meio de petições requerendo providências jurídicas enviadas ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas, o Executivo começou a encaminhar as devidas prestações de contas. Analisando-as, encontramos as provas materiais dos crimes praticados no âmbito do executivo, com a conveniência da maioria dos vereadores. [...] Com as denúncias de corrupção, devidamente comprovadas, conseguimos afastar o prefeito, resultando na posse do vice, dando início a um desgastante duelo de liminares, foram nove [...]. (EX-SECRETÁRIO DA CULTURA, DESPORTO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL, 2008)

As licitações no município não obedeciam às regras estabelecidas pelos órgãos que disciplinavam as compras governamentais; não existia, por exemplo, uma comissão permanente de licitação.

Esses relatos são comprovados através do Requerimento nº 469/93 de 28/06/1993, elaborado pelos vereadores, no qual formalizam a abertura da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI em 28/06/1993, de acordo com o processo nº 662/93 e registrado na Ata do dia 29/06/1993, que estabelece os membros que formarão a CPI. Diante das tais denúncias, amplamente divulgadas na imprensa, alguns órgãos da esfera estadual, como por exemplo, a Assembléia Legislativa do Estado, a Secretaria da Fazenda, Secretaria da Segurança, Tribunal de Contas do Estado e Tribunal de Justiça, iniciaram, paralelamente aos trabalhos da CPI, a apuração sobre as graves denúncias no município de Sobral.

2 ¹ Este fato foi relatado pelo Ex-Coordenador da Cultura, Ex-Coordenador da Mobilização Social, pelo Ex-Vice-Prefeito, Ex-Secretário da Cultura, Desporto e Mobilização Social, atualmente vice-prefeito.

No dia vinte e um de outubro de 1993, através do ofício nº 813/93, o presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, composta por membros da base do prefeito, encaminhou o Relatório e Parecer conclusivo sobre as denúncias de envolvimento em compras de Notas Fiscais frias por parte do Prefeito Municipal de Sobral. Entretanto, o Parecer conclusivo da CPI, encaminhado à Câmara Municipal no dia dezanove de outubro de 1993, folha quatro, “inocenta a figura do Prefeito Municipal no tocante ao envolvimento nas compras de mercadorias, com notas fraudulentas, ao tempo em que, acha desnecessária, a quebra do sigilo bancário das contas da Prefeitura Municipal, como também das contas particulares do Prefeito Municipal”.

Apesar do Parecer favorável da CPI, que fora encaminhado aos órgãos acima citados, as investigações destes órgãos continuaram e levaram a descoberta de uma quadrilha interestadual que emitiam Notas Fiscais Frias, e atuavam em vários municípios dos Estados do Ceará e Piauí.

De acordo com o relatório do Departamento de Polícia Metropolitana, datado de dezanove de outubro de 1993, portanto, anterior ao encerramento da CPI, foi instaurado um inquérito policial, por determinação da Secretaria de Segurança Pública, conforme Portaria nº 2096/93-G, documento de fls. quatro. Os avanços dessas investigações permitiram a quebra do sigilo bancário do Prefeito, através do qual foi comprovado o depósito de doze cheques da Prefeitura na conta pessoal do prefeito de Sobral Ricardo Barreto, todos endossados às empresas identificadas como fantasmas, pertencentes à “máfia das notas fiscais”.

As denúncias de irregularidades foram comprovadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios – TCM, que desaprova as contas do município e, também, pelo Ministério Público que encaminha ao Tribunal de Justiça uma denúncia crime contra o Prefeito Ricardo Barreto. No mesmo período, a Câmara Municipal solicitou ao Ministério Público o afastamento do Prefeito e encaminhou ao Governador do Estado uma cópia do Dossiê elaborado pelos vereadores com todas as provas contra o Prefeito, através do Requerimento nº 518/94 de 09/07/1994, o qual solicitava a intervenção do Estado no Município.

Conforme já foi mencionado, a alternância de Prefeitos passou a ser um fenômeno corriqueiro. Era anunciado ao som dos fogos de artifício, sinalizando para a população da cidade o “troca-troca” ocorrido, muitas vezes num intervalo de quinze dias, uma semana ou mesmo horas. Essa situação criou uma instabilidade administrativa provocando perdas nos investimentos destinados ao município.²²

2 ² Fato citado por quatro dos entrevistados: o Secretário da Cultura, Coordenador da Cultura, Coordenador de Mobilização Social e pelo ex-Vice-Prefeito.

Algumas vezes, a rapidez desses atos impedia a realização dos procedimentos necessários para a formalização de posse, conforme relata o atual vice-prefeito em sua entrevista. Este fato também é comprovado pelo número de liminares e o número de posses registradas no livro de posses do Município.

Somente quando as denúncias dos vereadores se consolidaram, após o município ficar a mercê das várias liminares concedidas ora ao Prefeito Ricardo Barreto ora ao Vice-Prefeito Aldenor Façanha Júnior, é que houve uma mobilização mais organizada por parte da sociedade civil, que passou a questionar essas práticas, acompanhar as irregularidades e a discutir sobre o rumo que teria o município.

A realização de seguidas reuniões culminou com a criação do Conselho Comunitário²³, expressando assim um avanço no processo de conscientização e organização da sociedade. Os membros deste Conselho, diante do quadro de instabilidade política e com base em informações sistematizadas, fruto deste processo de acompanhamento, indignações e inconformidades com o desempenho da administração, expressaram seus pontos de vista através de um Manifesto. O mesmo solicitava a intervenção do Governo do Estado diante desta situação e segundo relato de alguns entrevistados, em junho de 1994, o manifesto fora entregue em mãos ao então Governador, Sr. Tasso Jereissati, por uma comissão formada por representantes do referido Conselho Comunitário.

A “guerra das liminares”, como ficou popularmente conhecida, durou mais de um ano, ao todo foram nove liminares, até que no dia 22.04.96, o vice-prefeito Aldenor Façanha Júnior toma posse e conclui mandato, conforme as liminares anexas na Câmara Municipal, e os registros no livro de posses da Prefeitura Municipal de Sobral.

A partir dessa mobilização da sociedade civil, emergiu uma proposta política, cujo conteúdo se afirmava na reorganização de funções político-administrativas e no compromisso focado em novos valores de modo a atender os diferentes segmentos sociais do município.

No processo eleitoral de 1996, a sociedade sobralense mediante a insatisfação com os rumos da política em nível municipal, deu uma resposta às práticas oligárquicas, ao eleger outro grupo político. Foi com este sentimento que surgiu no município uma candidatura que propunha um novo modelo de administração, ao assumir o compromisso de romper com práticas obsoletas, através da estruturação dos diversos setores do Município; reorganizar funções, eleger novos valores, ou seja, “encontrar condições coletivas capazes de

2 ³ Este Conselho era formado por representantes de vários segmentos sociais e formadores de opinião desta cidade.

recriar o município de Sobral”. (PLANO DE GOVERNO “SOBRAL NO RUMO CERTO”, 1996)

Assim, consolidou-se a nova candidatura, denominada de “Sobral no rumo certo” fruto de uma ampla aliança no sentido de criar uma oportunidade de alternância política. Para tanto, se construiu uma coligação dos Partidos PSDB, PSB, PT e PC do B, encabeçada pelo candidato a prefeito Cid Gomes²⁴, naquele momento filiado ao PSDB e pelo vice-prefeito Edilson Aragão do PT.

Logo após o resultado eleitoral, que assegurou uma maioria de 75% dos votos, a administração recém-eleita buscou criar um canal de participação da sociedade. E, em dezembro de 1996, antes mesmo de assumir oficialmente o comando do poder executivo sobralense, o então prefeito eleito, Cid Gomes, chama representantes dos diversos setores e pessoas formadoras de opinião para discutir uma proposta de governo intitulada “Sobral no Rumo Certo”.

Uma das estratégias de participação que marcou a nova administração foi à estruturação dos vários Conselhos Municipais de Políticas Públicas, em consonância com o que preconizava a Constituição Federal de 1988, estimulando as bases a se inserirem em espaços institucionais de participação direta, através de estratégias de descentralização política pela via da participação popular, da transparência governamental, e da inversão de prioridades como requisitos à cidadania.

Para tanto, criou e apoiou as condições de funcionamento dos diversos Conselhos Municipais de Políticas públicas²⁵. Alguns destes conselhos não estão mais em funcionamento. Vale ressaltar que todos esses conselhos foram criados ou reativados na gestão de 1997 a 2004, com exceção do Conselho Municipal da Cultura; Conselho Municipal do Turismo; Conselho Municipal do Transporte Urbano e o do Conselho do Orçamento Participativo, que funcionaram num lapso espaço de tempo. Hoje, somente 50% dos Conselhos estão em funcionamento.

Outra estratégia, do ponto de vista da estimulação da participação social, consubstanciou-se na decisão política de implantar o OP, com o objetivo de democratizar a relação do poder local, estreitando as relações com a sociedade civil, tendo em vista instituir

2⁴ Na atualidade, Cid Gomes, atual Governador do Estado do Ceará é filiado ao PSB.

2⁵ Conselhos Municipais: dos Direitos da Criança e Adolescente – CMDCA; da Assistência Social – CMAS; da Saúde; da Mulher; Anti-Drogas; do Desenvolvimento Sustentável – CMDS; da Merenda Escolar – CMME; do FUNDEF; do Trabalho – COMUT; do Turismo; da Cultura; do PRODECON – Programa de Desenvolvimento do Município e do Orçamento Participativo – COP. Com exceção do Conselho da Cultura que não funcionou plenamente no período estudado.

um modelo de gestão municipal que inovasse do ponto de vista de práticas democráticas participativas.

É necessário compreender que o orçamento participativo não é apenas uma mera metodologia de elaboração do orçamento público, mas ele pode se constituir num eficiente processo instituinte de um novo tipo de Estado, criando espaços públicos não estatais, com poder decisório, recepcionando as divergências e conflitos sociais, na busca de consensos de interesses coletivos e comunitários. (EX-SECRETÁRIO DA CULTURA, 2008)

Assim, a gestão dos recursos financeiros, no que se refere aos investimentos, sob a coordenação da Secretaria da Cultura, Desporto e Mobilização Social – SCDMS foi uma opção que não se esgotava na peça orçamentária. Explicitamente, pretendia-se que o OP contribuísse para a construção de uma nova cultura política e social, conforme atestam as palavras do, então, Secretário da pasta:

A concepção da política cultural do município de Sobral não se restringia a apoiar e estimular a criação, formação, produção e difusão das atividades artísticas.[...] Interessava-nos o jeito de ser dos sobralenses, a sua atitude diante do mundo vivenciado naquele território e com as suas relações, sua expressão política de um cidadão ou cidadã protagonista, ativo ou submisso, alienado, passivo [...] A idéia é que a arte faça a crítica da vida, da cultura. Isto na perspectiva de construir uma nova cultura política, no processo de superação da cultura de privilégios, fisiológica e patrimonialista, por uma cultura afirmativa de direitos e deveres, fundada nos princípios democráticos e republicanos, como também, nos princípios da solidariedade, da pluralidade e do humanismo. Neste sentido, o estranhamento inicial do OP ser coordenado pela Secretaria da Cultura era superado. Pois era necessário entender que: a população conhecer a origem dos recursos públicos, decidir sobre a sua aplicação e definir uma hierarquia de prioridades faz parte do exercício instituinte de uma nova relação social, matriz de uma nova cultura política, e não apenas uma tarefa técnica de burocratas da Secretaria de Finanças. (EX-SECRETÁRIO DA CULTURA, 2008)

Essa visão tornou o orçamento público um instrumento central da gestão municipal, remetendo-o a uma responsabilidade coletiva, contando com a participação popular através da implantação do OP, pautado nos princípios da transparência, da participação social e da democratização.

Desde então, a gestão passou a adotar, dentro do seu planejamento governamental, um projeto de modernização e informatização da administração direta e indireta. Nesse momento, fortaleceu-se a organização política do poder local através da criação de outros espaços organizacionais: a elaboração do plano diretor, a criação de Leis Orgânicas, a estruturação do setor de contabilidade do município (antes a contabilidade era realizada por

um escritório de Fortaleza), além de outras práticas, como por exemplo, a parceria entre o setor público e o privado.

A descentralização da execução orçamentária passou, a partir do ano de 2003, a ser de responsabilidade de cada Secretário, sendo estes os gestores dos recursos disponíveis equivalentes a sua pasta.²⁶ Esse fato exigiu um maior planejamento, organização e conhecimento por parte dos Secretários, medida que despertou nos dirigentes o significado de uma gestão compartilhada, ao tempo em que estimulou a ampliação do processo decisório através de mecanismos que viabilizassem o processo de democratização.

Dentro dessa nova estrutura local, foi possível potencializar o crescimento econômico da região norte cearense,²⁷ aliada também à modernização e informatização do sistema de arrecadação, à gestão financeira, tributária e a exploração de novas formas administrativas, a presença de diferentes concepções teóricas na saúde (PSF's) na Educação (alfabetização na idade certa), saneamento e de mecanismos de relação com a sociedade civil.

Essa mudança proposta pela nova administração de Sobral procurava inserir elementos em contraposição às formas tradicionais e centralizadoras do Estado, com o intuito de superar a cultura política autoritária mediante a construção de novas formas de relação entre o Estado e a sociedade.

Esse processo de descentralização administrativa exigia por outro lado, estratégias que viabilizassem elos entre o governo e a sociedade civil, de modo a responder os anseios e aspirações de uma sociedade decrescente em relação aos propósitos da administração pública. Essas e outras iniciativas levaram o município a ser palco de várias expressões inovadoras por parte de lideranças e de setores da gerência administrativa, dando visibilidade às diversas forças sociais.

[...] tudo isso estava conectado numa ação política mais geral, e importante, que tinha como tarefa cuidar e implantar o OP. Também nos interessava a participação da população nesse processo, nós não poderíamos ter promovido todas essas transformações sem o envolvimento da população, porque nos governos anteriores, tanto o prefeito se imaginava dono da prefeitura, e utilizava-se da máquina para resolver problemas dele mesmo, como o presidente de uma associação de moradores de bairro ou o presidente de um sindicato, [...] também se achava dono da associação, do sindicato e usava essas instituições para resolver os problemas dele. Então era uma espécie de correia de transmissão de valores praticados no âmbito do poder público para as organizações sociais que, por sua vez, legitimavam esta prática política, até então. [...] O mais grave é que os formadores de opinião achavam normal esta atitude [...] portanto, não bastava mudar esta

²⁶ Decreto nº 511 de 02/01/2003 que regulamenta o Artigo 68, Inciso 5º da Lei Orgânica do Município.

²⁷ Segundo dados da Secretaria da Gestão a arrecadação do município teve o seguinte crescimento de 1997 para 2000: ICMS 57,85%; ISS 257,62%; IPTU 98,58%, FPM 151,20% e investimentos 114,86%.

compreensão no âmbito da prefeitura, dos dirigentes e técnicos, mas era indispensável a construção de uma nova visão, um nova concepção da razão de ser e do papel das organizações sociais, ao tempo em que se formavam novas lideranças, em busca de uma nova hegemonia cultural e política fundada em novos parâmetros. . (EX-SECRETÁRIO DA CULTURA, 2008)

Essa situação vivenciada pelo município de Sobral encontra aqui uma forte ligação com o pensamento de Gramsci, quando sinaliza para a construção de uma nova concepção de mundo, que na visão do autor deve começar pela reforma econômica, ou seja, para o autor:

uma reforma intelectual e moral não pode deixar de estar ligada a um programa de reforma econômica; mais precisamente, o programa de reforma econômica é exatamente o modo concreto através do qual se apresenta toda reforma intelectual e moral. (GRAMSCI, 2000.2, C. 13, VOL3, p.19)

No ano de 2005, na sua nona versão, o Orçamento Participativo no município de Sobral passou por uma série de dificuldades que comprometeram a sua credibilidade em relação aos propósitos preconizados: democratizar as informações e a tomada de decisões coletivas, bem como superar a cultura paternalista. Alguns fatores favoreceram essa situação. Dentre eles, é possível destacar: a falta de estrutura administrativa e as dificuldades em acompanhar os diferentes momentos do OP.

Entretanto, apesar de não ser objeto de estudo deste trabalho, no ano seguinte o OP foi paralisado e não se tem previsão de sua retomada, apesar de contar no Plano de Governo do atual prefeito, eleito para o período 2009 – 2012. No entanto, é importante o presente estudo, no sentido de resgatar uma experiência que aportou inúmeros aspectos importantes do ponto de vista da construção do processo democrático, no contexto municipal e que teve desdobramentos em outras esferas tanto governamental, como também na sociedade civil.

Dentre os aspectos positivos merece destacar: os inúmeros aprendizados acumulados pelos atores sociais envolvidos, bem como, uma postura de diálogo que imprimiu diante das questões do município e que se expressou na formação de processos identitários, ancorados, muitas vezes, nos espaços das organizações sociais existentes e/ou criadas no município.

Essa questão, que constitui objeto de estudo do presente trabalho, conforme já mencionado, será abordada de forma mais detalhada na perspectiva de apreender as mudanças e os limites de seu alcance na sociedade sobralense. Dessa forma, será possível avançar na

perspectiva de avaliar o processo participativo de Sobral, através do Orçamento Participativo, conhecer e destacar as inúmeras relações instituídas entre a administração e a Sociedade Civil no período de 1997 a 2004, na direção de favorecer a ampliação do processo democrático.

4.2 A metodologia: como orientar a trajetória

O processo de descentralização das políticas públicas, fortalecida pela Constituição de 88, pelos movimentos sociais e pela conjuntura social e econômica do País, levou os municípios brasileiros a assumirem novos encargos e funções de atendimento das demandas por novos e melhores serviços.

A construção da proposta de uma gestão compartilhada entre administração municipal e sociedade civil, principalmente, a decisão política pela participação cidadã na gestão do orçamento público através da implantação do OP, teve no município de Sobral, vários determinantes.

Alguns deles externos foram desencadeados pela aliança política construída no processo eleitoral de Sobral, em 1996, no qual se insere o Partido dos Trabalhadores, entre outros partidos de esquerda, como conseqüências da crise política da gestão anterior. Assim, a repercussão da exitosa experiência do OP em Porto Alegre, ao longo dos anos noventa, favoreceu a aplicação desta “boa prática de gestão” em Sobral.

Outros fatores, de ordem interna, como por exemplo, a necessidade de gerar canais participativos para congregar os segmentos sociais e também demarcar um novo tempo político no município, foram determinantes para a instalação de mecanismos públicos de tomada de decisão.

A crise da administração anterior, já retratada neste trabalho, que envolveu a gestão de Ricardo Barreto em denúncias de corrupção, o seu relacionamento com a Câmara Municipal, fartamente documentado nos escândalos de corrupção, na CPI da “máfia das notas frias”, teve uma forte repercussão nas finanças municipais, o que ocasionou a paralisia dos serviços públicos municipais.

Estes e outros fatos foram trabalhados politicamente e o resultado da eleição sobralense demonstrou os anseios da sociedade civil, reforçando a demanda por mudanças na forma de administrar a cidade. O programa de governo expressava a importância da adoção de

instrumentos democráticos e de participação cidadã, bem como a necessidade da implantação de mecanismos para construir uma gestão participativa.

Assim, unindo vontade política e administrativa, a partir da definição dos Secretários das respectivas pastas, ficou decidido que a Secretaria da Cultura, Desporto e Mobilização Social²⁸ assumiria coordenação do OP, afirmando, logo no início da gestão, a necessidade de desencadear mudanças na cultura política do município.

4.2.1 Desenho do Orçamento Participativo

Para a implantação do Orçamento Participativo em Sobral a Secretaria da Cultura, Desporto e Mobilização Social criou uma equipe para coordenar e acompanhar este processo, com o objetivo de possibilitar a participação de todos os segmentos sociais, além de disseminar os conceitos e práticas de cidadania, coletividade e educação fiscal, requisitos essenciais para o êxito dessa experiência.

A partir dessa definição, houve um estudo detalhado sobre a experiência do OP em Porto Alegre, com o intuito de conhecer mais de perto e adaptá-la às condições locais. Com isso, Sobral conseguiu realizar momentos distintos de discussão e deliberação popular, conforme os relatos a seguir:

Nós já sabíamos, já conhecíamos essa experiência. Éramos interessados nesse assunto, já havíamos feito algumas leituras sobre a experiência de Porto Alegre, que foi quem iniciou esse processo no Brasil. Então, nós fomos atrás exatamente da fonte original do Orçamento Participativo no Brasil, que foi Porto Alegre. Mas era preciso que outras pessoas da Prefeitura conhecessem. Então, fizemos um contato com a Prefeitura de lá e conseguimos que um técnico, um dos coordenadores do OP de Porto Alegre, viesse a Sobral. (EX-COORDENADOR DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL, 2008)

Segundo o então Coordenador de Mobilização Social, a equipe responsável pela implantação desse modelo de Orçamento, organizou inicialmente, um grupo de estudos com técnicos da Prefeitura e alguns formadores de opinião a fim de conhecerem a idéia e o processo, baseado no modelo de Porto Alegre/RS.

²⁸ Os trabalhos desta Secretaria foram assumidos por Jose Clodoveu de Arruda Coelho Neto, mais conhecido pelo seu apelido, Veveu, advogado dos trabalhadores rurais em Sobral entre 1982 a 1992. Eleito vereador pelo PT no período de 1993-1996, atualmente é vice-prefeito do município, reeleito para o governo 2009-2012.

Em seguida, essa equipe contratou uma assessoria de técnicos da Administração de Porto Alegre, e organizou uma oficina de Orçamento Participativo para apresentação da metodologia de elaboração do Orçamento Participativo. Durante três dias, esse grupo contou com a participação ampliada dos técnicos da Prefeitura, e de representação de amplos segmentos da sociedade e dos vários Conselhos Municipais, recém-criados.

Figura 1. Oficina do OP – 1997



Fonte: Acervo da Prefeitura Municipal de Sobral

Esta articulação tinha como objetivo conhecer a experiência de Porto Alegre, elaborar uma proposta para Sobral, de acordo com a realidade do município e, validar considerando as especificidades de Sobral.

A partir daí foi necessário fazer a divisão territorial²⁹ de Sobral, que ficou distribuída em dez regiões administrativas, conforme mostra o Mapa abaixo.

2⁹ Nesta Pesquisa utiliza-se o conceito de território defendido por Schineider & Tartaruga (2004, p.10), por se tratar de um conceito amplo, que possibilita o estudo de diversas situações e processos sociais, no qual definem território com um “espaço determinado por relações de poder, definindo assim, limites ora de fácil delimitação (evidentes), ora não explícitos (não manifestos), e que possui como referencial o lugar, ou seja, o espaço da vivência, da convivência, da co-presença de cada pessoa. E considerando ainda o estabelecimento de relações, internas ou externas, aos respectivos espaços como outros atores sociais, instituições e territórios”.

Figura 2. Mapa Regionalizado do Município de Sobral³⁰



Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral – Secretaria de Planejamento Urbano e Meio Ambiente

O depoimento abaixo se refere às estratégias de organização territorial utilizadas:

[...] Bom, preciso dizer que primeiramente nós fizemos uma divisão territorial no município, [...] porque o orçamento, ele tem também essa característica, ele se realiza regionalmente. Então, era preciso corrigir isso no município de Sobral, porque você tinha várias Secretarias utilizando-se de uma regionalização diferente, foi preciso padronizar essa territorialização. (EX-SECRETÁRIO DA CULTURA, DESPORTO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL)

Com a delimitação da área, o município de Sobral ficou dividido em dez regiões, sendo quatro regionais abrangendo a sede, e seis distribuídas nos Distritos, contemplando todas as localidades. Essa divisão serviu para dimensionar a estrutura necessária e também como base para planejar a aplicação dos recursos. A divisão do município, de acordo com cada região administrativa, ficou estabelecida conforme o Quadro 3.

³⁰ As regiões administrativas estão representadas por uma cor, sendo que na parte cinza, denominada Sobral, estão 04 regiões.

Quadro 3. Divisão das Plenárias Regionais do Orçamento Participativo			
Região / Localidades	Local da Plenária	Região / Localidades	Local da Plenária
I – SOBRAL LESTE I Aracatiaçu, Caracará, Patos, Olho D'água do Pajé e Picada	Aracatiaçu	II – SOBRAL JUSANTE Patriarca, Caioca, Madeira e Alegre	Patriarca
III – SOBRAL MONTANTE Jaibaras e Bonfim	Jaibaras	IV – SOBRAL OESTE Rafael Arruda, Recreio, Ouro Branco, Ipueirinhas, Aprazível, Pedra de Fogo e Torto.	Rafael Arruda
V – SOBRAL SERRA Jordão, Baracho, Santo Antônio, Santo Hilário, Santa Luzia.	Jordão	VI – SOBRAL SEDE I Sinhá Sabóia, COHAB I e II, D. Expedito, Salgado dos Machados	BNB Clube
VII – SEDE II Pedrinhas, Betânia, Coração de Jesus, Alto da Brasília, Expectativa, Parque Silvana I e II, Colina, Campos dos Velhos, COHAB III e Junco a leste da Rua John Sanford.	CAIC	VIII – SEDE III – Junco a oeste da Rua John Sanford, Coelce, Alto do Cristo, Dom José, Sumaré, PE. Palhano, Cidade Zé Euclides, Vila União, Conj. Grajaú e Boqueirão.	CIRÃO
IX – SOBRAL SEDE IV Centro (intra-trilhos)	Auditório da Igreja do Patrocínio	X – SOBRAL LESTE II Taperuaba, Bilheira, Puba Vassouras, Macapá, Valentim.	Taperuaba

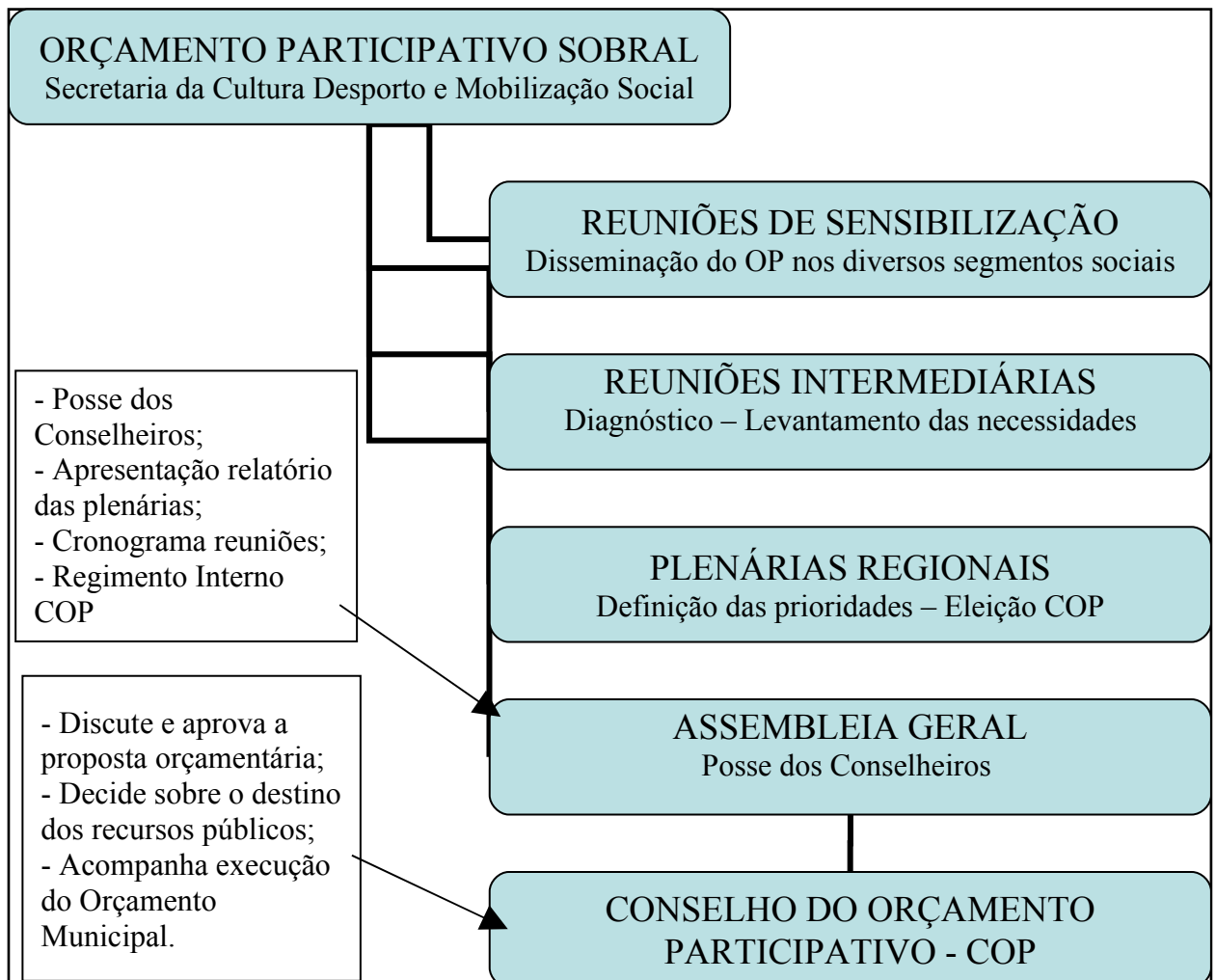
Fonte: Prefeitura Municipal de Sobral

4.2.2 Definindo as fases e momentos da experiência

A metodologia do OP possui um formato flexível, que permite a formatação desse processo levando em consideração os diversos arranjos locais realizados pelos atores e pelas instituições envolvidas na sua implementação, tornando essa experiência mais próxima de cada realidade.

Assim, após a divisão do município de Sobral em regiões, foi possível formatar o processo de decisão pela população sobre as prioridades das obras da prefeitura para o município, sendo estas divididas em quatro etapas, conforme a Figura 3, as quais serão descritas a seguir.

Figura 3. Organograma do OP de Sobral



Fonte: Pesquisa direta

4.2.2.1 Reuniões de Sensibilização

Esse primeiro momento teve o objetivo de informar e sensibilizar os representantes de entidades, formadores de opiniões, a colaborarem com o processo de mobilização da população para participarem do processo como “cidadãos ativos, que tomam decisões e que têm uma participação política direta junto ao governo” (FOLDER DE DIVULGAÇÃO DO OP DO MUNICÍPIO DE SOBRAL, 1999).

[...] nós tínhamos um primeiro momento de sensibilização, aonde chamávamos as organizações da sociedade civil existentes no município, como os sindicatos, associações de moradores, agentes de saúde, conselhos municipais, organizações da juventude, Igreja, então, nós íamos conversar com eles sobre o que era orçamento participativo, qual era a idéia, como iria acontecer, o porquê e a importância do OP. Daí entregávamos para eles uma cartilha elaborada pela equipe da prefeitura, explicando numa linguagem clara e ilustrativa o que era orçamento público, comparando-o com o orçamento e a necessidade de um planejamento familiar, explicando o que é orçamento participativo, as origens das fontes, as fontes de recursos, as despesas e o processo de hierarquização das prioridades. (EX-SECRETÁRIO DA CULTURA, 2008)

Pretendeu-se nessa primeira etapa reunir a pluralidade de forças existentes nos diversos segmentos sociais, com o objetivo de sensibilizar os seus representantes e estimulá-los a replicar nas suas localidades, entidades e grupos, a proposta do OP e sua importância no processo de democratização da gestão municipal.

Essa etapa foi de fundamental importância, pois representa o ponto de partida para divulgar os princípios norteadores desta experiência, como também tratou-se de um momento para encantar e buscar colaboradores para aplicação desta metodologia que objetivava, através da participação popular ativa, direcionar a aplicação dos recursos públicos.

4.2.2.2 Reuniões Intermediárias

Após as reuniões de sensibilização que ocorriam nas comunidades com os representantes da sociedade civil, a população local debatia com a finalidade de identificarem os problemas e as reivindicações locais, que subsidiariam a discussão nas plenárias regionais que é o segundo passo.

Nesse segundo momento, as pessoas que já haviam sido sensibilizadas, participavam da primeira reunião, passavam a atuar dentro do seu bairro, comunidade, fazenda ou Distrito para fazerem discussões sobre o processo do OP, repassarem o que haviam aprendido na reunião de sensibilização, e, também, para conhecerem as suas necessidades locais e coletivas mais urgentes. (EX-SECRETÁRIO DA CULTURA, DESPORTO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL, 2008)

As reuniões intermediárias eram momentos nos quais os moradores dos bairros e dos distritos das várias regiões se reuniam para discutir e elencarem as prioridades. Portanto, essa etapa funcionava como uma fase preparatória, na qual os diferentes representantes daquela região se reuniam para fazer um levantamento dos problemas e necessidades daquela localidade, cujo critério de participação era o da moradia e, também, a identificação com o eixo temático.

**Figura 4. Apresentação das Propostas Elencadas por Eixo Temático em 2001
Sobral Sede III**



Fonte: Acervo da Prefeitura Municipal de Sobral

Nessa etapa, a comunidade discutia as necessidades e prioridades, levando em consideração oito eixos temáticos; Desenvolvimento Social e Saúde; Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Educação; Obras e Transportes; Agricultura e Recursos Hídricos; Indústria, Comércio e Turismo; Segurança e Cidadania e Cultura, Esporte e Lazer.

4.2.2.3 As Plenárias Regionais

Esse é o terceiro momento, no qual as definições da comunidade, extraídas das reuniões intermediárias, eram levadas e apresentadas nas plenárias regionais para que pudessem discutir com o grupo maior, a fim de hierarquizar as quatro prioridades daquela comunidade.

Primeiro havia uma ampla divulgação nas rádios, jornais, panfletos, carro de som, faixas, anunciando a realização da plenária do orçamento participativo e divulgando um calendário informando o dia, horário e local de cada plenária regional.

Essas reuniões envolveram cidadãos a fim de discutir de forma clara e objetiva a proposta e os instrumentos de implantação do Orçamento Participativo. Em Sobral, as plenárias eram realizadas em uma das localidades, de preferência nas mais estratégicas, ou seja, naquelas que possuíam melhor posição geográfica e também melhor estrutura de equipamentos para a realização do referido encontro.

Figura 5. Plenária Regional – Sobral Jusante 2000



Fonte: Acervo da Prefeitura Municipal de Sobral

A reunião começava com a distribuição de uma cartilha e a apresentação de uma peça de teatro que explicava o que é orçamento municipal comparando-o com o orçamento familiar, retratado numa linguagem teatral fácil e dinâmica para que todas as pessoas pudessem compreender aquele momento.

Em seguida, os presentes da mesma área ou território se dividiam em pequenos grupos de trabalho, com o objetivo de discutirem as prioridades, a partir de um diagnóstico

feito nas reuniões que antecederam este momento, para depois priorizar as demandas daquela comunidade. A hierarquização se dava mediante a compatibilização de critérios previamente discutidos e explicados, como o alcance do benefício para o maior número de cidadãos e a decisão da população.

Figura 6. Trabalhos Subgrupos– Sede II 2002



Fonte: Acervo da Prefeitura Municipal de Sobral

Cada subgrupo era acompanhado por um facilitador, que ia elencando as prioridades daquela comunidade à medida que o próprio grupo indicava. Após esse trabalho, cada subgrupo elegia duas pessoas para concorrerem à vaga de conselheiro do OP.

Enquanto os subgrupos voltavam para a plenária, onde cada subgrupo apresentava suas quatro propostas que haviam considerado prioritárias e elegiam os conselheiros do OP, a equipe de facilitadores recebia todo o material com o objetivo de consolidar as informações, agrupando-as por região e por área temática.

Este material era sistematizado e encaminhado para cada Secretaria municipal, com o objetivo de servir de base para a elaboração da proposta orçamentária.

Figura 7. Plenária Região III – Sobral Montante 1999



Fonte: Acervo da Prefeitura Municipal de Sobral

Figura 8. Plenária Região IV – Sobral Oeste 1999



Fonte: Acervo da Prefeitura Municipal de Sobral

4.2.2.4 O Conselho do Orçamento Participativo de Sobral

O Conselho do Orçamento Participativo - COP é um órgão de participação popular direta da comunidade e, tinha por finalidade debater e aprovar a proposta orçamentária do município, tendo como base as decisões sobre hierarquização e prioridades de obras tomadas nas plenárias regionais; rever a proposta final elaborada pela prefeitura; acompanhar a execução das obras aprovadas e, discutir os critérios técnicos que inviabilizam a execução de obras aprovadas.

Figura 9. Eleição para Conselheiro do COP – Região IV 1999



Fonte: Acervo da Prefeitura Municipal de Sobral

A eleição dos conselheiros era realizada durante as plenárias regionais, nas quais os participantes elegiam, através do voto, dois representantes, sendo um titular e outro suplente, que representariam aquela região no Conselho do Orçamento Participativo – COP.

Este processo se dava quando os subgrupos estavam divididos por localidade, quando estes retornavam para a plenária. Então, apresentavam-se as prioridades, em seguida, começava o processo de eleição dos conselheiros, elegendo os dois conselheiros dentre os candidatos de cada subgrupo.

O COP era composto por um número de 26 membros, assim distribuídos:

- 01 (um) conselheiro titular e 01 (um) suplente eleitos em cada uma das 10 (dez) regiões administrativas do município;
- 01 (um) representante titular e 01 (um) suplente, membro do Conselho Municipal do Desenvolvimento Sustentável – CMDS;
- 02 (dois) representantes do Executivo Municipal das seguintes áreas de atuação:
 - 01 (um) representante da Secretaria da Cultura, Desporto e Mobilização Social;
 - 01 (um) representante da Secretaria de Administração e Finanças.

4.2.2.5 Assembléia Geral

A Assembléia Geral tratava-se de um grande encontro que reunia todos os envolvidos no processo do OP para empossar os Conselheiros eleitos nas plenárias realizadas em Sobral.

A partir desse momento, os conselheiros passavam a se reunir mensalmente, a fim de elaborar e definir o plano de investimento do município, destinado ao atendimento das prioridades apontadas no processo do OP, juntamente com os técnicos da Secretaria de Finanças do município, antes que a proposta orçamentária fosse encaminhada à Câmara de vereadores. Após a aprovação, os conselheiros deveriam acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento.

5. SOCIEDADE CIVIL E A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL NA DINÂMICA DO OP EM SOBRAL: PERCURSO AVALIATIVO.

As diversas experiências de democracia participativa, aplicadas em países como a França, Espanha e Alemanha, possuem semelhança com os modelos de gestão de políticas públicas participativas aplicadas no Brasil, no que diz respeito ao seu ideário, às metodologias e formatos utilizados.

Este modelo está na pauta de grandes eventos realizados no Brasil e em outros países, considerado uma experiência inovadora, tem despertado a discussão sobre o tema entre políticos e intelectuais.

Nesse trabalho, a pesquisadora procurou ouvir os representantes da sociedade civil, membros de sete Conselhos Municipais de Sobral, os técnicos e gestores que trabalham nas diversas Secretarias Municipais, estando sempre atenta à complexidade do que é avaliar um instrumento como o orçamento participativo.

Ao mesmo tempo, procurou-se identificar as inovações e os desafios da gestão democrática de Sobral, verificando quais seriam as possíveis mudanças ocorridas pela existência de uma forma pública de participação, e também, de que maneira isso iria repercutir na formação dos atores sociais envolvidos e em alguns desdobramentos no ambiente político local.

Nessa pesquisa buscou-se conhecer a proposta do OP em Sobral como um mecanismo de democracia participativa e sua implementação, a fim de dispor de subsídios para avaliá-lo, verificando também elementos facilitadores e impulsionadores na configuração de processos democráticos e na construção da cidadania. Assim, a avaliação dessa experiência poderá servir de caminho para se refletir os limites e avanços de uma gestão democrática voltada para a participação popular.

Sabe-se dos desafios em conduzir uma avaliação sobre o grau de eficácia e eficiência de um instrumento tão complexo como é o caso do OP, por isso, as reflexões aqui contidas são fruto de uma ampla pesquisa junto aos atores sociais que participaram desse processo.

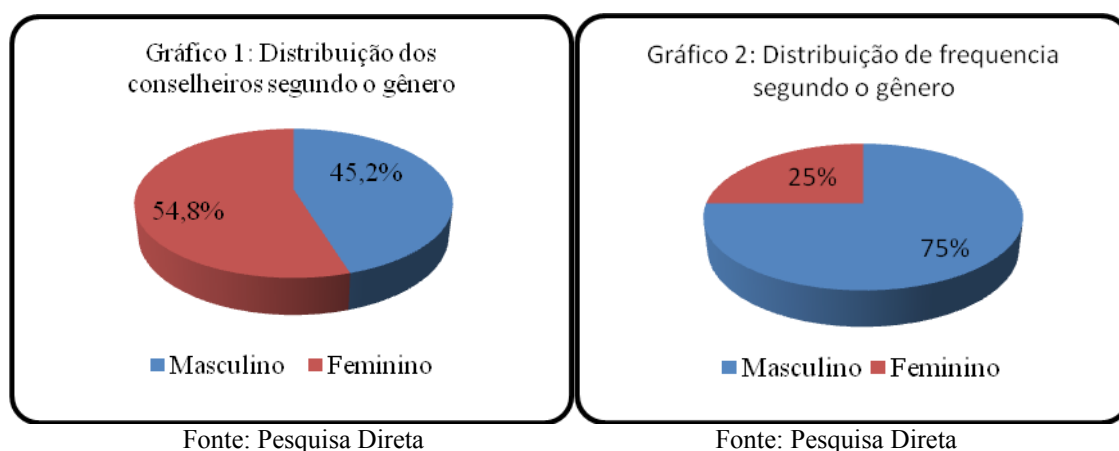
Conseqüentemente, as análises aqui apresentadas pela autora estão respaldadas pelo conjunto de opiniões no que diz respeito ao funcionamento e aos resultados dessa experiência implantada no município de Sobral no período estudado.

Portanto, serão apresentados inicialmente alguns dados sócio-econômicos dos atores sociais envolvidos na política pública estudada nesse trabalho, e o conhecimento destes acerca da temática do OP.

5.1 Perfil dos atores envolvidos no OP

A partir desta pesquisa, realizada junto aos membros de sete conselhos municipais já mencionados, e com técnicos da Prefeitura Municipal de Sobral, procurou-se sistematizar as informações, num primeiro momento, a fim de traçar minimamente o perfil sócio-econômico dos entrevistados, na qual foram obtidas as seguintes informações, sobre o sexo e o estado civil dos entrevistados:

- 54,8% dos conselheiros entrevistados são pessoas do sexo feminino. (Gráfico 1).
- 75% dos técnicos/gestores entrevistados são do sexo masculino. (Gráfico 2).



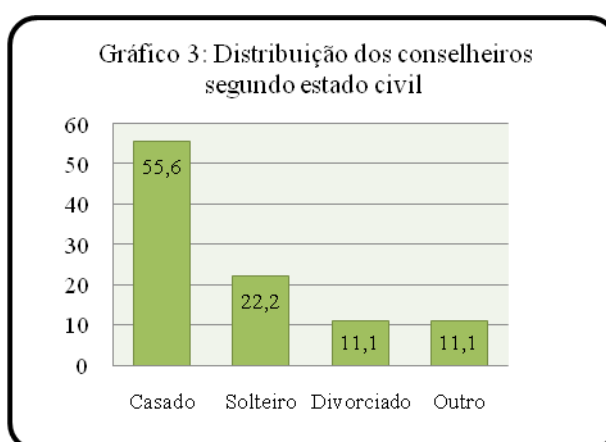
Um fator interessante que foi observado em relação à participação em geral, refere-se à significativa presença feminina nos conselhos municipais. Este dado também se confirma entre os conselheiros entrevistados, sendo a grande maioria casada (55,6%), conforme Gráfico 3.

Identifica-se exatamente o oposto, quando se analisa a participação dos técnicos/gestores municipais, predominando o gênero masculino, mas coincide no que se refere ao estado civil, ou seja, a maioria é casada (62%), conforme mostra os Gráfico 4.

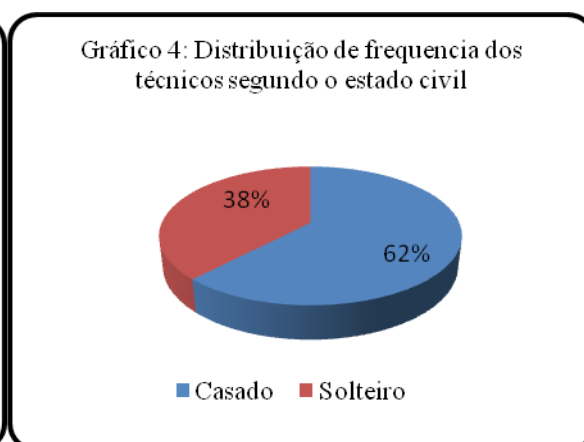
Segundo os dados analisados, é possível perceber na composição dos conselhos a prevalência feminina no segmento da sociedade civil e a masculina na representação do poder

público. Com este dado, pode-se afirmar que esse resultado acentua uma tendência nacional de desequilíbrio entre a presença de mulheres e sua participação em funções de direção.

Essa situação vem pautando a luta das mulheres, desde o início do século XX. Desde então, vem procurando problematizar esta questão e reivindicar maiores oportunidades de participação das mulheres na sociedade. Uma luta pelo direito às condições de trabalho igualitárias, que ao longo dos anos se diversifica e passa a configurar um campo de ação com diversos arranjos culturais, sociais e políticos, e hoje já se observam alguns avanços no que se refere a sua inserção nos processos de formulação e execução das políticas públicas municipais, estaduais e nacionais.



Fonte: Pesquisa Direta



Fonte: Pesquisa Direta

A respeito da faixa etária dos entrevistados, detectou-se limitado envolvimento dos jovens nos espaços de discussão e participação popular. No caso dos conselhos municipais, é inexpressiva a apropriação por parte da juventude sobralense destes espaços de debates existentes no Município. Verificou-se que a idade média dos participantes é de 44 anos. No que diz respeito à renda e a escolaridade, foi evidenciado que:

- 20% dos conselheiros entrevistados são pós-graduados;
- 36,7% possuem graduação;
- 36,7% estudaram até o ensino médio;
- 6,7 são analfabetos.

Cruzando a informação da escolaridade com a renda, observa-se que há uma forte correlação entre estas duas variáveis no que se refere aos conselheiros entrevistados, conforme expressam os dados abaixo:

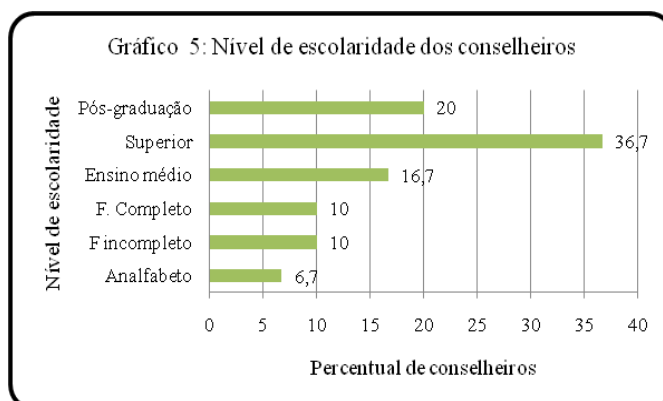
- 19,4% recebem mais de cinco salários mínimos;
- 35,5% destes possuem renda familiar acima de dois até cinco salários mínimos;

- 45,1% recebem até dois salários mínimos.

Estas informações estão demonstradas na Tabela 01 e no Gráfico 5, respectivamente:

Renda mensal	N	%
Menos de 01 SM	5	16,1
De 01 a 02 SM	9	29,0
Mais de 02 a 05 SM	11	35,5
Mais de 05 SM	6	19,4
Total	31	100,0

Fonte: Pesquisa direta



Por outro lado, a faixa etária não tem a mesma configuração quando se trata dos técnicos/gestores municipais. A idade média desta categoria é de 37 anos, portanto, 07 anos mais jovem em relação à dos conselheiros. Em relação à escolaridade, prevalecem os de nível superior ou pós-graduados, ou seja:

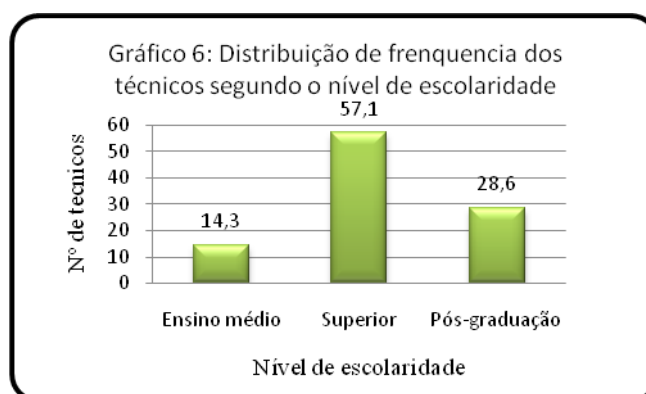
- 57,1% dos técnicos/gestores possuem nível superior;
- 28,6% são pós-graduados;
- 14,3% possuem ensino médio.

Observa-se que 100% dos técnicos entrevistados possuem renda superior a 03 salários mínimos, equivalentes ao nível de escolaridade, conforme mostra a Tabela 2 e o Gráfico 6, respectivamente.

Tabela 2. Distribuição de frequência dos técnicos segundo a renda mensal

Renda mensal	N	%
Mais de 03 a 05 SM	5	50,0
Mais de 05 SM	5	50,0
Total	10	100,0

Fonte: Pesquisa direta



Fonte: pesquisa Direta

Dentre os conselheiros entrevistados, um número significativo está no terceiro ou mais mandato, como mostra a Tabela 3, esse dado será abordado posteriormente neste trabalho.

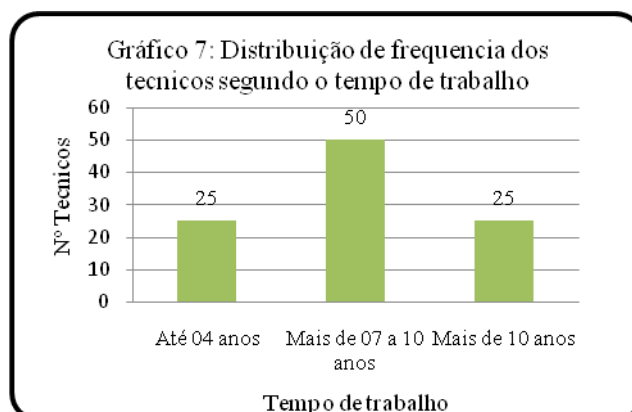
Tabela 3. Distribuição dos conselheiros segundo o período que exerceu a função

Período que exerce ou exerceu a função	N	%
1º mandato	5	16,1
3º mandato ou mais	12	38,7
2º mandato	14	45,2
Total	31	100,0

Fonte: Pesquisa direta

Considerando, o grupo dos técnicos/gestores municipais, 75% dos entrevistados trabalham há mais de sete anos na prefeitura, conforme o Gráfico 7. Neste caso, esta evidência pode hipoteticamente ser considerada como positiva, no aspecto de garantir a continuidade destes atores sociais no processo, bem como, assegurar um constante aperfeiçoamento do quadro técnico municipal. Isto partindo do pressuposto de que a competência e o compromisso marcam a trajetória profissional dos mesmos, visto que, a maioria desses ocupa cargos comissionados. Caso contrário, a quantidade de tempo não se

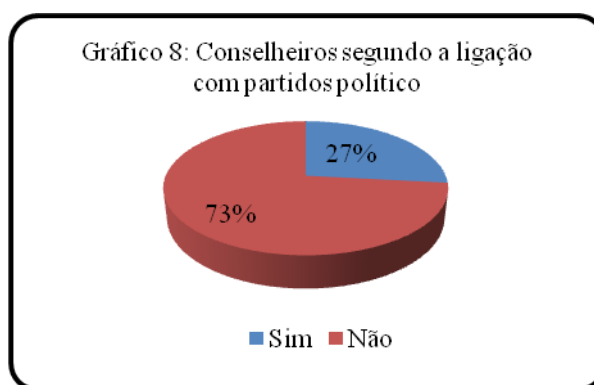
reverterá em resultados positivos. A inexistência de tais informações não permite fazer outras inferências a respeito, no presente estudo.



Fonte: pesquisa Direta

Verificou-se que a filiação partidária dos conselheiros apresentou reduzida incidência, o que de certa forma é também observada na sociedade, e demonstra um certo descrédito nos partidos políticos. Segundo os dados demonstrados no Gráfico 8,

- 73% dos conselheiros não têm ligação com partido político;
- 27% têm filiação partidária.



Fonte: Pesquisa direta

Dentre os conselheiros com filiação partidária, apenas 3,6% são filiados no mesmo partido político do atual prefeito. Esta informação demonstra, de certa forma, que a matriz político-partidária não é marcante nos quadros da gestão municipal, no período analisado. A reduzida expressividade dos partidos políticos entre os membros dos conselhos entrevistados trás à tona outra discussão abordada no capítulo quatro sobre a crise da representação política nas sociedades contemporâneas abordados por Miguel (2003) e Faria (2007).

Estes dados vêm ao encontro de questões apresentadas em partes anteriores desse trabalho, quando se mencionou a baixa representatividade dos partidos no município. Fica em aberto maiores explicações sobre esta questão por falta de informações mais aprofundadas, que rende o aprofundamento desta situação diante da crise de governança vivenciada no município no período de 1993 a 1996, ou por se tratar de uma característica historicamente permanente nesta municipalidade.

Outra questão abordada pelos entrevistados, e já discutida anteriormente, trata do descrédito nas instituições associativas. Nesta pesquisa, foi possível notar a pouca presença dos atores sociais comunitários na representação dos conselhos o que, de certa forma, se expressou nos entrevistados (16%). Duas hipóteses podem ser consideradas: a reduzida organização e expressão do associativismo comunitário no município; e/ou a falta ou precário processo de mobilização nas eleições dos conselheiros, de modo a estimular uma representatividade mais plural. Essa realidade deixa margem para que as instituições políticas da democracia acabem por beneficiar os interesses individuais, deixando de valorizar a participação como instância de decisão coletiva.

Ao se verificar a participação do poder legislativo municipal, não se detectou nenhuma evidência que demarcasse a interferência de vereadores ou lideranças comunitárias na definição das obras priorizadas no OP, negando os princípios que orientam o mesmo. Afirma-se assim, que o formato institucional do OP gerou um espaço de efetiva colaboração entre poder público e sociedade civil, influenciando significativas mudanças na natureza das práticas políticas locais, mesmo considerando posições divergentes sobre algumas questões.

A implantação do OP e de outros espaços participativos no município (instituição dos conselhos municipais, Agenda 21, Plano Diretor, Estatuto da Cidade, Conferências municipais, etc.) permitiram criar uma ambiência diferenciada, em relação às administrações municipais anteriores.

Neste aspecto, vale ressaltar a criação de elos de discussão e de diálogo entre a administração municipal e segmentos da sociedade civil. Este dado nem sempre logrou a construção de consensos, pois em determinados momentos sobressaíram divergências e conflitos, inerentes a convivência democrática.

5.2 A compreensão dos entrevistados em relação ao OP

A luta por mudanças no que se refere à desigualdade social, civil e política durante o processo constituinte de 88 resultou na efetivação da participação popular como princípio da gestão pública brasileira a partir do surgimento de inovações democráticas participativas.

A expectativa com a criação de espaços públicos capazes de efetivar o diálogo entre o estado e a sociedade civil, bem como o atendimento às demandas sociais, possibilitou o surgimento de diferentes formatos e resultados no que diz respeito à participação da sociedade civil e à efetividade das deliberações e, também, no seu potencial para o fortalecimento da democracia.

Dessa maneira, a temática da gestão municipal participativa pressupunha a democratização do poder político, a transparência administrativa, a inversão de prioridades, o acesso aos serviços públicos e à informação, bem como o resgate da identidade local. Estes elementos vinham contrapor-se às formas tradicionais de gestão pública vivenciada pela população sobralense durante décadas, sendo por isso necessária a construção de novas formas de relação entre o Estado e a sociedade civil.

Na pesquisa realizada junto aos Conselheiros e aos técnicos/gestores da prefeitura de Sobral, foi possível perceber certa homogeneidade de entendimento sobre OP, entre eles.

As respostas evidenciam convergência de ambos os grupos, ao considerá-lo um instrumento de democracia participativa e, conseqüentemente, um indutor na construção da cidadania, indicando que o OP representa para alguns setores da comunidade um canal de participação direta da população, permitindo dialogar com o governo, na perspectiva de viabilizar o processo de uma gestão participativa.

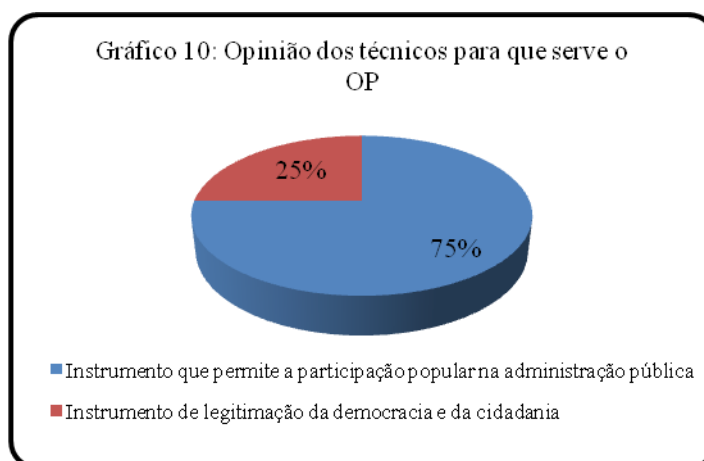
Assim, a várias evidências observadas na Tabela 4 apontam nesta direção.

Tabela 4. Significado de Orçamento Participativo

Opinião dos Conselheiros	N	%	% de casos válidos
Reunião entre a população e a Prefeitura para planejar o orçamento municipal	10	32,3	37,0
Política Pública de governo com a participação popular	6	19,4	22,2
Gestão Participativa	11	35,5	40,7
Total	27	87,1	100,0
Ausência de resposta	4	12,9	-
Total	31	100,0	-

Fonte: Pesquisa direta

Perguntado aos técnicos municipais, para que serve o OP, a maioria (75%) respondeu que é um instrumento que permite a participação popular na administração pública, e em segundo lugar aparece como espaço de legitimação e de cidadania (25%), conforme demonstram os dados do Gráfico 10.



Estes dados estão ratificados nos depoimentos de alguns técnicos relatados a seguir, segundo os quais o OP se constitui um instrumento para:

- [...] aproximar a gestão e a população fazendo-os interagir com os problemas municipais;
- [...] legitimar a democracia e o gerenciamento efetivamente participativo;
- Discutir as prioridades do município com o setor público e a população;
- Democratizar a gestão pública.

Percebe-se nas falas dos entrevistados a compreensão sobre a importância da participação, buscando assim reduzir a forma clientelista e paternalista de distribuição dos

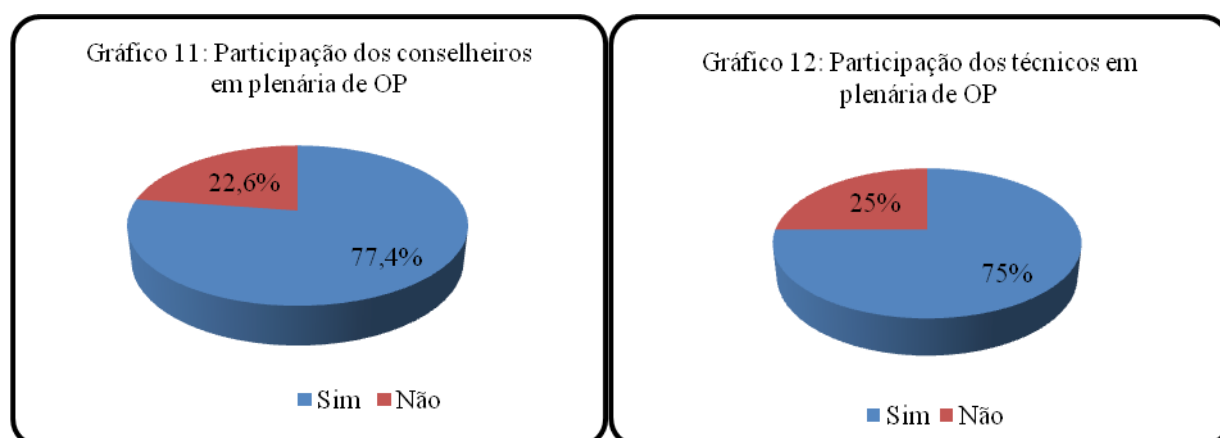
recursos praticada anteriormente, favorecendo a tomada de decisão negociada entre poder público e sociedade civil e priorizando o compromisso com os interesses coletivos. Com isso, as demandas coletivas devem prevalecer no processo de distribuição dos recursos e, também, funcionar como um meio para fortalecer a participação comunitária e reforçar os aspectos democratizantes.

O grande desafio presente nessas experiências é construir mecanismos capazes de minimizar as desigualdades, “de forma a permitir que a construção dos acordos não esteja sujeita à influência de fatores endógenos como o poder, a riqueza ou as desigualdades sociais”. (TATAGIBA, 2002, p. 71)

A inovação nesses arranjos institucionais, entre outros motivos, dá-se com a participação de grupos anteriormente excluídos do processo de elaboração de políticas públicas, uma vez que a metodologia do OP e as regras de composição do COP visam justamente cumprir essa expectativa.

5.3 A dinâmica da Participação no Orçamento Participativo

Dentre todos os entrevistados, a grande maioria dos conselheiros e técnicos municipais declarou participar de plenárias do OP, conforme mostram os dados do Gráfico 11 e 12, respectivamente.



Fonte: Pesquisa direta

Fonte: Pesquisa direta

Os altos índices de comparecimento dos entrevistados às plenárias do OP evidenciam que a participação exercida por parte da comunidade, em relação ao processo participativo, foi bastante significativa.

Essa situação demonstra a importância das reuniões de sensibilização, momento em que os representantes de entidades como as associações comunitárias, clubes de serviços, agentes locais, agentes de saúde, sindicatos, pastorais da juventude, movimentos eclesiais e conselhos municipais, são chamados para conhecerem a metodologia e o cronograma de atividades do OP, para em seguida disseminarem essas informações em suas comunidades e/ou instituições.

Esta reunião também tem como objetivo ajudar na divulgação da data das plenárias em cada região e, principalmente, sensibilizar os participantes sobre a importância de uma discussão prévia com a comunidade, a fim de conhecerem as necessidades temáticas locais, e, assim, tornar-se apto a representar o coletivo.

Percebe-se assim, que a comunidade foi mobilizada a participar do processo do OP e que os mecanismos de divulgação utilizados no município encontraram ressonância junto à população.

Entretanto, a maneira como os conselheiros tomaram conhecimentos da realização das plenárias do OP podem representar uma negação do sentido da representação, conforme se pode perceber nos dados que seguem:

- 5% rádio;
- 14% outra;
- 81% convite

Assim, a população ao receber um convite de um dos agentes mobilizadores, sejam eles os agentes locais ou prefeitinhos dos bairros, como também eram conhecidos os agentes de saúde, os presidente das associações comunitárias, entre outros, muitas vezes interpretou como um convite personalizado para participar de uma reunião, geralmente na associação do seu bairro ou instituição localizada na comunidade. Por ocasião de tais reuniões eram repassadas as informações sobre a dinâmica de funcionamento do OP.

Essa interpretação teve um significado personalizado, esvaziando o sentido da representação. Isto se justifica diante do predomínio do privado sobre o público, que deixou marcas profundas nas relações políticas e, sobretudo, na cultura da população sobralense.

Considerando os 22,% dos conselheiros que não participaram do OP, os motivos apontados foram os seguintes:

- 14% não acreditavam na metodologia;
- 29% não quiseram se envolver ou não foram incentivados a participar;
- 57% não lembram ou não sabem dizer o porquê da não participação no OP.

Pelo que foi expresso pela comunidade, deduz-se que o não envolvimento de alguns dos entrevistados deveu-se, em parte, à forma como a informação chegou até ele.

Os que receberam convites personalizados se sentiram privilegiados e os que tomaram conhecimento através do rádio ou carro de som, não deram a mesma importância ou não acham que sua presença seria necessária, e, como eles mesmos falam “não foram incentivados a participar”. Isso mostra que foi informal e impessoal a forma que a informação foi veiculada, gerando no receptor uma postura de indiferença em relação à participação no OP.

Entretanto, em tese, as regras definidas pela metodologia do OP valorizaram a participação de todos os cidadãos, sem qualquer tipo de distinção, buscando, assim, contrapor-se às práticas tradicionais e clientelistas de distribuição dos recursos.

O alcance social da mobilização não foi uniforme, ainda que as lideranças comunitárias tenham buscado congregar o maior número possível de participantes em todas as etapas do processo, e, sobretudo no estabelecimento das prioridades de cada região, já que o peso das fases se materializava através do número de votantes. Assim, pretendia-se a inserção de novos atores sociais no processo decisório, vitalizando o poder local e proporcionando relações mais democráticas.

Vale ressaltar que a qualidade da democracia está relacionada à possibilidade da ampliação da participação e deliberação por parte dos cidadãos, sem restringir-se, no entanto, à idéia de que o fortalecimento de uma sociedade estaria associado ao poder de influência junto ao sistema político.

Neste sentido, a participação não estaria relacionada com a influência que os cidadãos exercem sobre o sistema político, mas na articulação entre sociedade e Estado, expressando a soberania e legitimando as decisões tomadas. Para Habermas (1997), essa ação dos cidadãos somente se transforma em poder político quando é incorporada em legislação pela instituição legislativa.

Dessa forma, a criação dos vários espaços de discussão oportunizados pelo OP, no município de Sobral - reuniões temáticas, plenárias e outros - contribuíram para minimizar a lógica tecnocrática que marcavam as decisões do poder público nas últimas quatro décadas, conforme abordagem no capítulo anterior.

Esse saber técnico é tradicionalmente bem pequeno nos governos com estas práticas participativas, às quais se distanciam da sociedade civil, empobrece o processo participativo e incentiva a barganha imediatista e individual e o conhecido “toma lá e dá cá”.

Esta atitude, infelizmente ainda é predominante nos governantes brasileiros, conforme já foi abordada neste trabalho, ao considerar que pessoas comuns que são excluídas das instâncias do poder decisório e rotuladas de incompetente para governar ou mesmo colaborar com a administração.

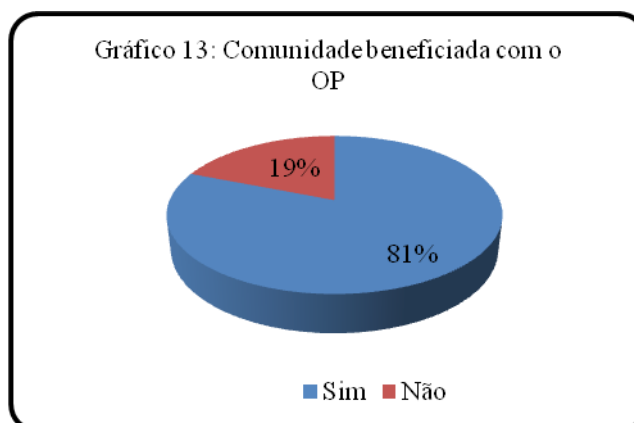
Nessa conjuntura, o caso de Sobral, mostrou que o processo de participação no OP foi importante, mesmo considerando suas limitações, sobretudo por se tratar de uma experiência nova e sem muito acúmulo de conhecimento. Entretanto, houve uma participação expressiva nos fóruns participativos, nos quais foram veiculados o ideário e os objetivos do OP.

5.4 O processo de priorização das demandas

É emblemático constatar que a metade dos conselheiros entrevistados não lembrou as prioridades estabelecidas nas plenárias do OP, para sua região, como mostram os dados a seguir:

- 25% informaram que a comunidade foi beneficiada com serviços de urbanização, pavimentação e saneamento;
- 25% dos entrevistados disseram que a comunidade beneficiou-se com a Construção de Habitação, PSF's, Escolas e Espaços Culturais nos distritos;
- 50% não lembraram quais as prioridades foram atendidas.

Esse dado se mostra contraditório visto que, a grande maioria dos entrevistados (81%) acredita que a comunidade foi beneficiada face as suas reivindicações, conforme demonstra o Gráfico 13.



Fonte: Pesquisa direta

Cabe ressaltar que entre os trinta e um conselheiros entrevistados, quatro eram ex-membros do COP, portanto, o questionamento a seguir foi direcionado aos vinte e sete conselheiros de políticas públicas.

Indagados a respeito do tempo e/ou período que o conselheiro do OP havia sido eleito ou se representou a região mais de uma vez, 100% dos entrevistados não souberam responder. Esta postura leva a supor que eles mantiveram uma participação limitada dentro do COP e que o processo de eleição não envolveu disputa, haja vista os conselheiros não guardarem nenhum registro na memória a este respeito.

O que se nota é que a população se faz representar por intermédio de lideranças eleitas pela comunidade, podendo ou não essas lideranças ter vinculação orgânica com as entidades populares. Este fato leva a problematizar sobre o grau de legitimidade da representação dos conselheiros do OP que, de uma maneira geral, envolvem processos informais na sistemática de escolhas desses representantes.

As implicações acima são reforçadas com a constatação de que 50% dos conselheiros de políticas públicas entrevistados lembravam o nome de apenas um representante do COP em sua comunidade, ao longo dos dez anos.

Na prática, essa informação evidencia que não houve, por parte da população em geral, o domínio sobre o papel dos conselheiros do OP nesse processo participativo.

As críticas aqui levantadas não invalidam o papel relevante que desempenhou o OP, mesmo com sua interrupção, no que tange aos avanços na democratização dos recursos públicos, na participação cidadã e na ampliação dos espaços públicos participativos no município de Sobral. O depoimento da conselheira do OP, do ano de 2001, referindo-se às prioridades eleitas e as realizadas no bairro Terrenos Novos, chama a atenção para a necessidade do processo de monitoramento e controle social diante das prioridades estabelecidas nas plenárias regionais do OP.

Em seu depoimento a conselheira do OP diz que:

[...] o trabalho que a gente realiza, é nessa parte das reivindicações, é preciso estar sempre atenta ao que foi escolhido como prioridade pela comunidade, e estar lá, né, cobrando. Então, se vacilou a gente ta lá, por exemplo, nós dos Terrenos Novos colocamos cinco prioridades, primeiro foi a creche que já veio, né. Depois foi a construção da Escola, que já terminaram; depois a reforma da escola Mocinha Rodrigues, também já foi feito, e ... deixa eu ver o que é mais, é, Ah, sim! e habitação de casas, 132 casas, né e também teve banheiro, melhoria de atendimento da equipe do PSF dos Terrenos, que tava faltando médicos, essas coisa, mas ainda não foi feito a construção do PSF, o dos Terreno funciona numa casa alugada". (CONSELHEIRA, 2008)

Esse depoimento mostra não apenas o entendimento da conselheira, mas reflete também que a população em geral não tinha uma percepção de que o processo de decisão, com respeito ao atendimento de suas necessidades, passava pelos canais do OP, com isso é possível deduzir que este instrumento manteve uma baixa interação entre a população e os demais atores vinculados ao programa.

No entanto, observa-se em vários depoimentos dos conselheiros e dos técnicos, que existe uma leitura por parte da população, no que se refere aos investimentos solicitados. Por exemplo, no caso do bairro Terrenos Novos, a população elegeu como prioridade a construção de uma sede para instalar o PSF porque o mesmo funcionava numa casa alugada. Apesar de ter havido melhoria no PSF, no que se refere à reforma do prédio e a contratação da equipe (médicos, enfermeiros e dentista), entretanto, a não construção de uma sede própria foi considerado motivo suficiente para a população negar a consecução de outros aspectos constantes na prioridade e que demonstram investimentos neste Programa de saúde preventiva.

Conforme declaram os conselheiros, as prioridades eleitas se compatibilizam com as obras realizadas nas comunidades, conforme a Tabela 05, na qual:

- 6,6% outros;
- 26,7% referem-se à construção de equipamentos sociais, culturais e de saúde;
- 66,7% se referem à habitação/ pavimentação/ saneamento/ estradas/ urbanização;

Tabela 05. Serviços que a comunidade foi beneficiada			
Como a comunidade foi beneficiada	N	%	% de casos válidos
Habitação/ Pavimentação/ Saneamento/ Estradas/ Urbanização	10	32,3	66,7
Construção de equipamentos (Saúde, Social, Educação, Cultura, Esporte e Lazer)	4	12,9	26,7
Ouros	1	3,2	6,7
Total	15	48,4	100,0
Ausência de resposta	16	51,6	
Total	31	100,0	

Fonte: Pesquisa direta

De posse dos relatórios das plenárias do OP dos anos de 1998, 1999, 2003, 2004 e 2005, pode-se observar que:

- 70% das prioridades elencadas nesse período já foram realizadas;
- 30% das demandas não foram atendidas.

Dentre as prioridades não atendidas, 41% não são de competência do município, como por exemplo, a instalação de telefones públicos, posto da polícia militar, viaturas, etc.

Nesse contexto, cabe destacar a importância do controle social como forma de garantir a permanência do relacionamento entre o Estado e sociedade civil, e ao mesmo tempo, assegurar a eficácia e eficiência do governo diante das demandas e interesses coletivos. Para que isso ocorra é preciso que os processos de transparência e, sobretudo a incorporação de canais de participação se realize no cotidiano da gestão municipal.

Não se pode deixar de ressaltar aqui a peculiaridade do município de Sobral, situado no semi-árido nordestino, com aproximadamente 166 mil habitantes, dos quais 57% estão qualificados abaixo da linha da pobreza.

Essas condições trazem à tona dois elementos capazes de influenciar o alcance do OP: a situação de pobreza absoluta, que induzem a uma constante pressão por parte da população sobre o poder público pelo atendimento de demandas emergenciais e pontuais, e a persistência de tratos característicos da cultura clientelista que, na maioria das vezes, impedem a construção de uma visão mais ampla por parte da população sobre os problemas estruturais.

A mudança na cultura política de um povo não é um processo rápido e simples, principalmente quando numa cidade,

o setor público, na realidade funcionava como tudo. Ele era o pai, era o padrinho, era o padre, o juiz, o delegado, enfim, era muito uma política de dar. Dar de lá, toma de cá. O gabinete do prefeito era uma... pra você ter uma idéia, não existia porta, qualquer um entrava a qualquer hora, era aquela loucura, isso porque era um sistema totalmente viciado, o que funcionava era um assistencialismo barato [...]. O prefeito de Sobral não podia andar no centro da cidade ou em qualquer outro canto se não tivesse com os bolsos cheios de dinheiro para sair pagando as contas de bodegas, de água, luz ou qualquer outra dívida que alguém apresentasse. Não se podia tomar uma cerveja num final de semana porque era obrigado a pagar para todos que estavam ali. Nós não tínhamos liberdade para se mexer. [...] Hoje o Prefeito já anda na rua como um cidadão comum. (EX-VICE-PREFEITO 1993-1996)

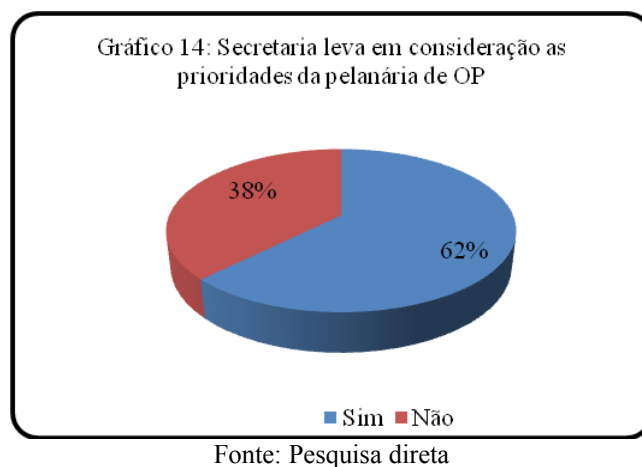
No entanto, para romper com essas práticas em Sobral, era preciso estabelecer um novo padrão de relacionamento entre a sociedade civil e o poder público, com critérios claramente definidos. Assim, o OP justifica-se em função da possibilidade de introduzir mudanças na vida política do município quando se dá destaque para a participação da

sociedade civil na definição e priorização de políticas públicas a serem dirigidas sobretudo para a população mais vulnerável.

Conseqüentemente, essas mudanças favoreceram os avanços obtidos através do OP, na abertura de canais de representação e de controle social, na construção de uma consciência coletiva e na trajetória em direção a uma “cidadania ativa”. Entretanto estes avanços são limitados e os resultados tímidos quando se visualiza o quadro de pobreza existente e suas relações com aspectos estruturais como: concentração de renda, da terra, entre outros.

5.5 O poder de decisão da população

Em relação às prioridades elencadas nas plenárias do OP, a grande maioria dos técnicos/gestores entrevistados, ou seja, 62,5% concordam que as mesmas são levadas em conta na elaboração do orçamento municipal e também na execução das obras. (Gráfico 14).



A maioria dos técnicos/gestores (62%) considera que a população realmente decide sobre os investimentos do OP, mesmo reconhecendo que parte das prioridades são concretizadas. Por outro lado, 13% dos entrevistados afirmaram que a população ainda não decide, conforme expressou os percentuais a seguir:

- 62% acham que a população decide, mas que nem todas as prioridades são concretizadas;
- 25% disseram que a população não decide, apenas indica a prioridade e a administração executa de acordo com o orçamento;

- 13% acham que a população ainda não decide.

Os depoimentos a seguir demonstram as diferentes visões dos técnicos / gestores entrevistados, em relação à eficácia do processo decisório mediado pelo OP:

Sim, tudo ou quase tudo que a população elencava como prioridade era sim colocado no orçamento, então decidir a população decida sim. Agora a execução foi falha, muitas coisas decididas não foram realizadas, o que gerou descrédito dos gestores, revolta da população, que cobrava constantemente o que havia elencado. (TÉCNICO DA PREFEITURA, 2008)

A comunidade faz sua escolha diante as suas necessidades [...] algumas vezes elas podem ser complementadas ou até mesmo deslocadas da sua ordem de prioridade conforme o orçamento do município. (TÉCNICO DA PREFEITURA, 2008).

Ainda não. Existem as reuniões, as demandas, o canal de escuta, mas as decisões ainda são muito ligadas à política, ainda há uma visão muito patriarcal em relação a isso. Apesar das conquistas e participação popular, ainda é a administração quem decide. (TÉCNICO DA PREFEITURA, 2008)

Há uma diversidade de opiniões entre os técnicos sobre o alcance do OP e, associados a isto, situam outros elementos limitativos como: a lentidão da máquina pública; o frágil nível de acompanhamento e controle social por parte da sociedade civil e, o precário nível de internalização do papel do OP e das respostas entre os participantes.

A opinião dos conselheiros sobre o poder de decisão da população sobre os investimentos aplicados pelo município apresenta um percentual muito inferior, se comparado com o percentual dos técnicos entrevistados (62%), já referido anteriormente.

Os dados a seguir mostram os diferentes matizes, no que se refere à opinião dos conselheiros a respeito desta questão:

- 13% acham que a população não decide sobre a aplicação dos recursos públicos;
- 39% acreditam que a população realmente decide sobre a aplicação dos recursos;
- 48% disseram que a população não decide, apenas influencia

Os depoimentos a seguir, emitidos pelos conselheiros de políticas públicas, representantes da sociedade civil, agregam elementos interessantes à discussão, identificando os limites e possibilidades que dizem respeito ao poder de decisão dos mesmos.

[...] Quando a população se reúne de forma organizada, como vem acontecendo em Sobral nos últimos anos, ela adquire o poder de decisão sim e aliado a isso, a garantia dos seus direitos. (CONSELHEIRA, 2008)

[...] Acaba sendo sempre uma questão de decisão política, até porque há uma acomodação da população em não buscar seus direitos achando que

determinadas decisões cabem à administração pública. (CONSELHEIRA, 2008)

A reunião da população em associações e as plenárias, nós fazendo reivindicações, lutando, buscando, cobrando, participando, atuando junto com a Prefeitura de Sobral, que ficou mais democrática a partir da implantação de políticas democráticas, faz surgir um poder de decisão sim, mas ainda não é o ideal, mas que funciona sim. (CONSELHEIRA, 2008)

Não! A população é ouvida, mas isso serve apenas para nortear as ações do governo municipal, que é quem realmente decide onde serão aplicados os investimentos. (CONSELHEIRA, 2008)

A palavra decidir é muito forte e não corresponde inteiramente à verdade, o que havia era a indicação, por parte da população, das melhorias que pretendia, esperava e necessitava. A partir daí a gestão tinha referências do que era mais urgente a fazer. Ainda faltam muitos passos para serem dados até que o orçamento seja uma coisa decisória. (CONSELHEIRA, 2008)

Decidir de fato não. O termo seria influenciar de forma a levar a uma decisão, que ainda é exercida pela PMS, talvez até pela limitação dos recursos. (CONSELHEIRA, 2008)

Muitas das argumentações problematizam o verdadeiro papel do OP no que se refere ao seu caráter deliberativo ou consultivo. No entanto, percebe-se uma convergência de opinião dos entrevistados, representantes do poder público e da sociedade civil, no que diz respeito ao nível de influência da população sobre a aplicação dos recursos.

Por sua vez, a existência de uma negociação entre a população e os representantes da prefeitura, através do conselho do OP, permite selecionar as prioridades evitando a distribuição dos recursos de acordo com as regras do livre arbítrio dos gestores, o que representa um avanço para o município.

Nesse contexto de negociação é válido fazer alusão à concepção Gramsciana sobre os “dirigentes”, na abordagem de Semeraro (2006), na qual afirma que uma sociedade para ser democrática,

“não visa apenas a que o operário manual se torne qualificado, mas que cada ‘cidadão’ se torne ‘governante’, obtendo da sociedade a aprendizagem gratuita da capacidade e da preparação técnica geral necessária para tal fim, [...] para Gramsci, a política não é um instrumento de dominação ou uma organização puramente técnico-administrativa, mas é a práxis constitutiva de sujeitos que se educam para socializar e dirigir o mundo”. (SEMERARO, 2006, p. 190-191)

A visão que o autor dos Cadernos do Cárcere, tem em relação aos ‘dirigentes’ é uma idéia muito mais ampla que a noção de cidadania. Para este autor, significa possibilitar a todos o direito de se tornarem autodirigentes, sujeitos políticos, capazes de conduzir em

conjunto a democracia, de serem “organizadores de todas as atividades e funções inerentes ao desenvolvimento orgânico de uma sociedade integral, civil e política” (GRAMSCI (1975) apud SEMERARO, 2006, p.192)

Embora o objeto de estudo dessa pesquisa não tenha como propósito verificar a distribuição espacial das ações do OP, o seu resultado deu pistas a respeito da utilização de algum tipo de flexibilidade na distribuição dos investimentos, a fim de, atender as obras emergências, como também, a necessidade de ficar atento ao processo de monitoramento e controle social sobre o que foi priorizado.

Entretanto, estas e outras contradições não invalidam a importância assumida pelo processo participativo instaurado através do OP, por meio do qual foi possível priorizar as demandas coletivas, em comparação às indicações favorecendo aos setores populares um campo de disputa mais favorável à afirmação de direitos sociais e da uma distribuição mais transparente dos recursos públicos.

5.6 Os Obstáculos

Observa-se nos últimos vinte anos, uma expressiva disseminação de experiências de participação social nas três esferas do Estado a partir da implantação de inovações institucionais, tais como os fóruns, os conselhos de políticas públicas e o OP, que ao longo desse período levantaram diversas questões importantes sobre a relação construída entre a sociedade civil e o Estado na perspectiva da construção democrática.

Muitas críticas têm sido levantadas sobre as análises de experiências participativas, sobre os atores, sociais e estatais envolvidos e também sobre o

[...] modelo teórico que separa radicalmente a sociedade civil da sociedade política, construindo uma dicotomia simbólica entre uma sociedade civil homogênea e virtuosa e um Estado igualmente homogêneo, que encarna todos os vícios da política concebida como mera luta pelo poder. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 15)

Em um contexto mais geral, as experiências participativas implicam em avanços minimizando as práticas clientelistas, revelando os processos sociais e políticos que ainda hoje configuram a realidade de vários municípios brasileiros. Tais experiências têm apresentado, em níveis diferenciados, mudanças na cultura e na prática das lideranças políticas, nas suas formas de relacionamento com as instituições envolvidas e a população em

geral. Hoje já se conhece que a estrutura de poder vigente, as alianças “de costas” para a população e a negação de divergências e conflitos, limitam os avanços democráticos.

Essas e outras reflexões explicitam a importância de avaliar a prática do OP em Sobral e seus obstáculos que marcaram a sua concepção como mecanismo de descentralização política e de democratização da gestão pública, o que levantou algumas hipóteses sobre sua descontinuidade.

Entre os obstáculos enfrentados pelo OP, os técnicos deslocaram a falta de:

- Divulgação/conscientização junto à comunidade - 12,5%;
- Acompanhamento e cobrança por parte do Conselho do OP - 25%;
- Efetivação da relação sociedade civil e Prefeitura Municipal - 25%;
- Apropriação por parte da sociedade civil - 37,5%.

Os dados referidos apontam algumas possibilidades de reflexões para que se alcance resultados mais positivos. Para tanto, é fundamental a existência de vontade política para perseguir práticas participativas diretamente ligadas à gestão municipal, neste caso específico, o OP.

Os relatos a seguir, de alguns técnicos/gestores municipais, ratificam os motivos que levaram aos principais obstáculos do OP:

A falta do acompanhamento e atuação mais efetiva dos conselheiros do OP. Havia também o descaso das classes sociais mais favorecidas; alguns líderes comunitários não compartilham as informações que possuíam, ou esses eram atrelados a questão política e buscavam projeções pessoais. Algo falho também foi a falta de uma política explicativa e informativa sobre o OP. (TÉCNICO DA PREFEITURA, 2008)

Ambas as partes envolvidas no processo do OP não se apoderaram desse instrumento. (TÉCNICO DA PREFEITUR, 2008)

A falta de consciência da população do poder que tem, não agindo como deveria na questão da participação nas políticas. (TÉCNICO DA PREFEITURA, 2008)

A abertura que a gestão dá para a população não é efetiva e não é a ideal. (TÉCNICO DA PREFEITURA, 2008)

A participação popular nas plenárias, eu acredito que não seja um problema, mas a baixa qualidade dessa participação sim. (TÉCNICO DA PREFEITURA, 2008)

Falta uma educação técnica, informações precisas da gestão para a população, coisa essas que geraram descrédito ao OP. (TÉCNICO DA PREFEITURA, 2008)

Esses depoimentos demonstram que não há uma unanimidade sobre as dificuldades e obstáculos enfrentados pelo OP de Sobral. No entanto, no seio do espaço público instituído a partir do OP, o programa, de um modo geral, encontrou ressonância positiva por parte dos entrevistados, tanto pelos representantes do governo, como da sociedade civil, ao afirmarem a importância da experiência, no que tange à melhoria da qualidade de vida da população e à vida política do município, tornando-a mais participativa.

Percebe-se como limitação para a funcionalidade e eficácia do OP a heterogeneidade da equipe técnica, que não atuou de forma sintonizada com o ideário e a metodologia do programa. Isso nos leva a concluir sobre a necessidade de uma maior convergência e de engenharia política que desenhe um modelo de gestão e de governabilidade baseado em princípios participativos e democráticos.

Outro fator relevante levantado pelos técnicos como obstáculo foi a limitação orçamentária, visto que algumas prioridades tinham valor além das possibilidades orçamentárias do município.

Para superar estes e outros limites, é necessário buscar parcerias junto a órgãos federais, a fim de conseguir apoio financeiro para realizar os investimentos necessários o que pressupõe tempo, articulação política e certa agilidade em elaborar projetos capazes de sensibilizar as fontes de financiamento.

O depoimento a seguir pontua esta situação:

Muitas vezes, o que é priorizado no OP deixa de ser realizado não por falta de compromisso do prefeito ou da sua equipe, mas porque o município não tem dinheiro pra executar a obra. As pessoas precisam entender isso, existem órgãos que financiam algum tipo de serviços como, por exemplo, drenagem e saneamento que são muito caros, mas é preciso fazer projeto e enviar ao Ministério e, isso leva algum tempo até que o dinheiro chegue ao município. (TÉCNICO DA PREFEITURA, 2008)

Sem dúvida, esta é uma questão que não foi suficientemente trabalhada com a população, a fim de que ela compreenda os limites orçamentários e não gere opiniões errôneas em relação às possibilidades de execução do que é sugerida como políticas prioritárias. Existe uma divisão de atribuição entre os entes federativos no que tange ao financiamento de determinadas políticas públicas. Estas e outras questões necessitam ser melhor trabalhadas, a fim de que o OP não fique desacreditado junto à população.

Dentre esse aspecto, para os conselheiros municipais entrevistados, os maiores obstáculos na realização do OP foram a falta de:

- Apropriação por parte de alguns gestores (19%);
- Apropriação por parte da população (32%);
- Conhecimento sobre o que é o OP (49%);

Cabe destacar nesta pesquisa, que os entrevistados reconhecem a participação como um elemento fundamental da proposta de gestão democrática. Suas críticas dizem respeito ao processo de participação popular no contexto do município. Os depoimentos a seguir ressaltam em três grandes eixos sobre os obstáculos e dificuldades encontradas no OP de Sobral.

O primeiro refere-se à falta de compromisso e de informação, tanto por parte do poder público como da sociedade civil; o outro retrata a não compreensão por parte de alguns conselheiros sobre o seu papel, ou seja, a informação não é apreendida por eles; e o terceiro eixo aborda o monitoramento. Em todos os eixos fica evidente a relação bastante diversificada existente entre os representantes da sociedade civil.

A presença dos conselheiros e o compromisso deles com as reuniões ainda é uma dificuldade. Para muitos, o Conselho não é prioridade. Algumas pessoas também não sabem que o conselho é uma representação popular e não nos procuram para ajudar a resolver seus problemas. (CONSELHEIRO, 2008)

Uma dificuldade é a conscientização e o engajamento de ambas as partes, nem sempre os gestores podem participar, nem sempre a população comparece em sua totalidade. Ainda é difícil, para ambas as partes, se desfazer da cultura patrimonialista sobralense. Algumas pessoas são acomodadas com a situação de subordinação e não se permitem participar ativamente. (CONSELHEIRO, 2008)

Talvez a principal seja a população ainda não ter se apropriado desse instrumento de cidadania participativa que é o OP. (CONSELHEIRO, 2008)

Uma coisa que também funciona como obstáculo é a mentalidade, que é principalmente uma questão de costume, que a população tem de ser subordinada à administração. Ainda não houve um real entendimento que a gestão precisa ter a população como parceira. (CONSELHEIRO, 2008)

Há um impasse muito grande pelo fato de alguns conselheiros visarem o seu lado pessoal, a projeção política e outros visarem o lado representativo. Há também dificuldade no fato de alguns conselheiros terem relações estreitas com a política municipal. (CONSELHEIRO, 2008)

É difícil que as pessoas entendam que há muita burocracia, que os progressos são graduais e isso gera uma espécie de descontentamento, já que a lentidão os faz achar que as coisas não serão cumpridas. Então eles nos procuram e nos cobram, e como falta retorno da administração pra nós, quanto a execução, não temos muito que dizer pra eles. Aí gera descrédito, que gera falta de participação, etc. (CONSELHEIRO, 2008)

Falta à gestão dar informações sólidas para a população, falta também a população ser mais atuante e consciente. Nada ainda é o ideal, mas descobriu-se o caminho. (CONSELHEIRO, 2008)

Como se vê, a maioria dos argumentos dos entrevistados se voltou para a falta de conhecimento e informação sobre o OP por parte da população. Isso pode também mostrar que a informação nem sempre foi formulada de forma acessível, em relação às características da população receptora. Por se tratar de um tema complexo e, sobre o qual a população não possui domínio, a sintonia entre a comunicação e a recepção deve ser ou ter sido cuidadosamente observada e avaliada no curso do processo.

No caso do conselho do OP, a fragilidade de vivência associativa, observada em muitos conselheiros e explicada pela própria tradição política que predominou em Sobral até meados dos anos noventa, atuou como condicionante negativo.

Percebe-se ao longo dessa pesquisa que a participação de vários entrevistados nas reuniões dos diversos conselhos de políticas públicas era muito irregular. Tal realidade pode ter repercutido no entendimento destes sobre o papel que devem exercer, tanto no conselho como na comunidade.

O perfil das práticas dos entrevistados, principalmente no caso dos membros do COP, permite confirmar aquilo que a literatura retrata quando, no capítulo anterior, é abordado o cenário político de Sobral. A formação histórica e conservadora que prevalece no município, reforçando as práticas clientelistas e paternalistas que excluía o exercício da cidadania, incidiu de forma marcante no perfil político da sociedade.

Nesse mesmo capítulo, faz-se referência à criação do conselho comunitário de Sobral, em 1994, pelos formadores de opinião e intelectuais da cidade, pertencentes a uma elite intelectual, mas que teve um caráter emergencial, constituindo um espaço para apresentar as denúncias de corrupção envolvendo o então prefeito da época. Este Conselho, após a vitória do outro grupo político, em 1996, logo se desagregou.

Esta realidade denota que a fragilidade histórica no processo de organização da sociedade civil em Sobral vem sendo superado na atualidade, diante da emergência de novos espaços públicos. Dentre eles pode se destacar os conselhos de políticas públicas, que surgiram como espaços públicos de composição plural e paritária, propiciando uma ambiência de diálogo e de proposição, fomentando novos arranjos consultivos e deliberativos no Município.

Entretanto, mesmo considerando suas limitações, os conselhos de políticas públicas vêm se constituindo como um dos instrumentos inovadores, com capacidade de

modificar as práticas políticas. Esta realidade evidenciada nos municípios brasileiros, logicamente com suas diferenciações, está também presente no município de Sobral.

Mesmo considerando as inúmeras dificuldades no funcionamento dos conselhos, a sua existência significa uma conquista na luta pela democratização e pela cidadania. Entende-se que a busca pelo equilíbrio na representação dos interesses coletivos deve ser construída no dia-a-dia, através do diálogo e dos embates políticos os quais se expressam os vários interesses, sobretudo, quando as pessoas ou instituições disputam uma vaga nos conselhos municipais.

Esse fato também é perceptível entre os representantes do governo que, muitas vezes, possuem visões diferentes sobre o papel dos conselheiros municipais. Alguns têm uma postura altamente fechada, chegando a desqualificar a participação popular, mesmo quando se trata de uma diretriz do governo para viabilizar a participação.

A referência rápida ao funcionamento dos Conselhos de Políticas Públicas foi oportuna, visto que muitos dos problemas enfrentados nesta esfera se expressam também no COP. Isto demonstra que o aperfeiçoamento do processo de participação social deve ser constantemente monitorado e, avaliado, tendo em vista a obtenção dos resultados almejados.

A falta de capacitação foi outra questão colocada de forma unânime entre os técnicos e conselheiros. A autora Tatagiba (2002) diz que uma intervenção mais ativa no diálogo deliberativo, como também o conhecimento sobre sua função e seu papel dentro do conselho, exige uma capacitação/formação para que estes possam exercer suas funções.

Por outro lado, este problema atinge de forma diferenciada os atores que participam do OP. Se o acesso às informações e o próprio conhecimento por parte dos técnicos ou conselheiros, representantes do governo, sobre o funcionamento da máquina administrativa colocam esses em vantagem em relação aos representantes da sociedade civil, as diferentes oportunidades também oferecem obstáculos à igualdade de participação dentro dos espaços de deliberação.

Para a autora, (op. cit) um desafio é formatar um programa de capacitação que possibilite melhorar a qualidade da representação, levando em consideração as desigualdades sociais existentes entre os atores envolvidos, considerando os índices de instrução, experiências, informação, etc. É preciso considerar as diferenças sociais, para que seja possível minimizar os seus efeitos, para que não se fortaleça a exclusão por meio de um discurso especializado, ou seja, “a valorização, em nossa cultura política, do argumento técnico em detrimento de outros saberes”. (TATAGIBA, 2002, p. 70)

Conseqüentemente, essas limitações levam à reflexão sobre a necessidade de capacitações continuadas no campo conceitual, metodológico e político das práticas adotadas, a fim de redefinirem os princípios que vêm norteando o seu ideário, no sentido de consolidar uma democracia social e a busca pelo efetivo exercício da cidadania.

5.7 Os avanços em Sobral

Entre as formas de participação popular que emergiram na administração pública nas duas últimas décadas, a proposta do OP apresenta maior expressão e o que agrega mais inovação a este processo. Sua maior contribuição se ateve à oportunidade de amadurecimento do modelo de gestão, principalmente nos municípios marcados por uma cultura política clientelista e paternalista.

A implantação dessas experiências nos municípios, o resultado desta experiência com variações nos diversos contextos nos quais o OP foi implantado, mostram seu papel positivo ao longo da história, modificando o cenário político e as práticas administrativas, gerando aprendizados e avanços capazes de criar condições que permitam o exercício ativo da cidadania, atendendo, principalmente, a população mais vulnerável.

Sobre os avanços do OP, mais da metade dos técnicos destaca a relação gestada entre sociedade civil e Prefeitura Municipal, e outros apontam a oportunidade de promover a conscientização da população envolvida, conforme os dados apresentados a seguir:

- 37,5% - Conscientização da população
- 62,5% - Nova relação entre sociedade civil e Prefeitura Municipal

A criação desses canais de diálogo entre sociedade civil e poder público no processo decisório para a elaboração do orçamento público vem, processualmente, pontuando mudanças na forma tradicional anteriormente praticada no município. Há uma redução da participação direta dos vereadores e de cadeias clientelistas, conforme expressam os depoimentos dos técnicos entrevistados, a seguir:

Houve um ganho no sentido em que se conseguiu uma maior independência do poder legislativo local (vereadores), instaurou-se na população uma mentalidade mais participativa, de cobrança, aumentou a responsabilidade popular e um dos maiores avanços foi a conscientização que o exercício da cidadania é muito mais do que votar. (TÉCNICO DA PREFEITURA, 2008)

A questão da discussão dos problemas e necessidades da população já é um grande avanço. A aproximação entre poder público e comunidade, mudando a relação política clientelista culturalmente estabelecida. (TÉCNICO DA PREFEITURA, 2008)

Instaurou-se uma maior proximidade entre gestores e população através do canal de diálogo que se estabeleceu. Um detalhe que muito importante foi a existência de alguns técnicos nas plenárias para esclarecer a população sobre tudo que envolvia a execução da prioridade que haviam elencado. (TÉCNICO DA PREFEITURA, 2008)

No que se refere aos avanços devidos ao OP, há uma convergência entre os dois grupos de entrevistados, ou seja, sociedade civil e poder público, como se pode perceber nos dados que seguem:

- 13 % Instituição da cidadania;
- 20 % Conscientização / Organização da Sociedade Civil;
- 22 % Melhoria da qualidade de vida;
- 45 % dos entrevistados apontam como sendo o diálogo ou a parceria entre sociedade civil e a prefeitura municipal.

Os argumentos dos conselheiros não se prenderam unicamente ao OP como um modelo de gestão que favorece a participação dos cidadãos e aumenta o controle do Estado pelas organizações sociais. Os aprendizados e a mudança de posturas se estenderam a outras esferas, como por exemplo, o reconhecimento dos direitos e a prática do exercício da cidadania e, a necessidade de desenvolver mecanismos para avaliar e monitorar as políticas públicas, como pode ser identificado nos depoimentos a seguir:

Os avanços democráticos são consideráveis. Essa idéia de parceria população x administração, essa participação da população nas decisões do município (ainda que seja como um canal de escuta), essa abertura da possibilidade de conversação entre os diversos segmentos e representantes sociais é muito importante. Além do mais o OP serviu como o início de uma conscientização dos cidadãos para a necessidade de participar, fiscalizar e avaliar as políticas públicas. (CONSELHEIRO, 2008)

Sobral deixou de ser conhecida apenas pela Universidade que possui e passou a ser vista como uma cidade de pessoas instruídas, que contribuíram e que contribuem para a melhoria da cidade e da qualidade de vida; ganhou estabilidade, cresceu; a população aprendeu a ser organizada e mais participativa nas questões sociais. E esses avanços não foram de graça, não caíram do céu, foram conquistados a muito custo. (CONSELHEIRO, 2008)

Ao mesmo tempo em que o OP me revolta por suas falhas, me empolga por suas possibilidades. Seus avanços foram muitos: a idéia de participação popular, políticas públicas mais transparentes, a melhoria da relação administração x sociedade; essa interação, esse envolvimento foram sem

dúvidas grandes avanços do OP, maiores até do que a execução de obras. (CONSELHEIRO, 2008)

Sociedade civil representando a própria sociedade civil (no caso dos conselhos) é um ganho imenso; sem falar que através do O.P a população pôde entender melhor a questão política de orçamentos, execuções, etc. A valorização da participação popular instituindo momentos de cidadania plena foi outro avanço que merece destaque. E como consequência, principalmente o avanço da mentalidade das pessoas, veio a melhoria física e social de Sobral. (CONSELHEIRO, 2008)

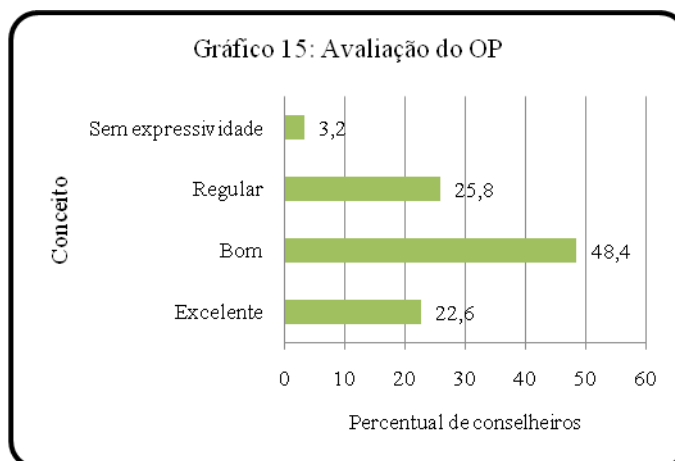
A idéia de cidadania ter sido plantada gera todos os outros avanços: as pessoas começam a enxergar mais o lado coletivo da comunidade, já que tomam conhecimento de necessidades de quase todas as áreas da cidade. Sem falar na luta pelos direitos, do esclarecimento dos deveres, da melhoria da relação sociedade civil x administração pública, da qualidade de vida na cidade. O OP torna a população responsável por si, pela sua cidade, e isso desperta um teor de compromisso muito grande. (CONSELHEIRO, 2008)

A mentalidade democrática dos cidadãos avançou muito: a população pôde entender, a partir do OP, que tem direito de participar na construção e planejamento da sua cidade, que pode exigir lutar e ser ouvida; aprendeu a contribuir muito para melhoria da qualidade de vida de todos, começando pela sua comunidade. O conhecimento da população sobre os recursos, projetos, orçamentos, execuções da administração pública também foi um grande avanço. (CONSELHEIRO, 2008)

Através destes depoimentos, compreende-se que criar uma nova cultura política não é tarefa fácil e exige um longo processo de vivência e maturação e, sobretudo, disposição ao aprendizado diante dessa nova forma de fazer política. Esta experiência apresenta mecanismos que dificultam a atuação clientelista entre o poder público e as lideranças locais.

A vitalização do processo do OP ao valorizar a participação ampliada de todos os cidadãos, demonstrou a credibilidade que os sobralenses depositaram nesse mecanismo, e também foi uma oportunidade de agregar os setores sociais e o poder público mediante o exercício de uma prática democrática.

A avaliação que os conselheiros entrevistados fazem em relação ao OP, somados aos conceitos, bom e excelente, totaliza 71% das opiniões, o que demonstrou um nível de satisfação bastante elevado, conforme mostra o Gráfico 15, a seguir apresentado:



Fonte: Pesquisa Direta

Neste sentido, pode-se concluir que a relação construída entre estado e sociedade civil possibilitou mudanças na sociabilidade da população sobralense. Isso significa que os aprendizados se multiplicaram em outros espaços públicos, provocando mudanças, também, no setor governamental, influenciando positivamente as suas práticas e atitudes políticas, anteriormente existentes.

5.8 A Participação Popular e a Acessibilidade

No que se refere à participação e acessibilidade da população na gestão municipal, o OP oportunizou exercer maior pressão por parte da população, além de instituir a descentralização da gestão e incorporar alguns dos segmentos mais excluídos do processo de participação.

A ampliação da participação popular na gestão municipal é evidente. Os depoimentos dos técnicos municipais, a seguir, estão marcados pela preocupação com a permanência, o reforço e a sustentabilidade desta situação:

- 12,5% - Os meios existem, mas é preciso ser fortalecida a parceria da população e dos gestores;
- 37,5% - A participação popular e a acessibilidade existem, mas é preciso que a população utilize-se mais dessa conquista;
- 50% - Existe tanto abertura por parte do governo como o interesse da população em participar, mas os profissionais, tanto técnicos como alguns gestores, são despreparados ou não possuem uma compreensão homogênea da gestão municipal.

Esses dados são confirmados através dos depoimentos transcritos a seguir, os quais demonstram o entendimento dos técnicos entrevistados sobre essa temática. Para eles:

O canal de diálogo e acessibilidade existe [...] mas é preciso que seja fortalecido, motivado. Na gestão de 1997 a 2004, isso era muito forte e funcionava muito bem, tinha a confiança da população [...]. (TÉCNICO DA PREFEITURA, 2008)

O canal de escuta e acessibilidade existe sim, mas alguns profissionais públicos são despreparados e desumanizados. (TÉCNICO DA PREFEITURA, 2008)

Depende muito de cada gestor, mas na Secretaria de Habitação é muito acessível, fortalece o canal de escuta gerado no OP tendo reservado três dias na semana para que se faça o atendimento (pré-marcado) da população, registrando as demandas para que a partir de uma análise se execute ações cabíveis. Acho que deveria existir uma comissão efetiva e permanente para que essa acessibilidade fosse fortalecida. (TÉCNICO DA PREFEITURA, 2008)

[...] Há acessibilidade sim, no entanto a população aproveita-se pouco disso. (TÉCNICO DA PREFEITURA, 2008)

Percebe-se que a política do OP, além de propiciar espaços de discussão entre a sociedade e a administração pública municipal, também contribui para o rompimento da sua lógica tecnocrática e, assim, reduziu a distância entre os atores sociais e o governo municipal.

A abertura dos canais de participação popular possibilitou questionamentos da população, interrogando os técnicos sobre o “saber técnico” e exigindo respostas convincentes sobre suas demandas.

Nesse sentido, a administração municipal foi instigada a redefinir seus instrumentos metodológicos a fim de comunicar de forma clara e objetiva, utilizando uma linguagem lúdica e ilustrativa, a fim de que todos compreendessem o orçamento público e sua composição, as fases de implantação desse mecanismo e, principalmente, sua execução.

As dificuldades em transmitir a informação e conhecimento, mediante procedimentos pedagógicos adequados, foi um dos aspectos que limitou o alcance do OP, tanto pelos os técnicos como pelos conselheiros.

Outro ponto levantado nesta pesquisa diz respeito ao processo metodológico, que ficou comprometido devido à não continuidade das etapas seguintes à realização das plenárias regionais, que era a realização da Assembléia Geral, com o objetivo de dar posse aos conselheiros eleitos nas plenárias.

Nesta etapa, após a posse dos membros do COP, os mesmos começavam a discutir o regimento interno, o funcionamento e organicidade do COP, levando em consideração a agenda para cumprimento dos prazos legais para elaboração e aprovação da Lei Orçamentária.

Entretanto, o processo de elaboração do orçamento, após a realização das plenárias, contou com a participação dos conselheiros eleitos para o COP apenas nos três primeiros anos de implantação do OP. A partir dos anos seguintes, apenas os técnicos da prefeitura participavam da elaboração da proposta orçamentária, tendo por base os relatórios das plenárias do OP, como forma de garantir as demandas da comunidade.

No entanto, pode-se constatar nos Orçamentos dos anos de 2000, 2001, 2002 e 2004 que estes continham as demandas hierarquizadas nas plenárias do OP, de acordo com os respectivos relatórios. Esta falha em relação à metodologia prevista barrou a discussão sobre os critérios de negociação das prioridades e de delimitação dos recursos destinados aos investimentos.

São perceptíveis no depoimento da conselheira dois problemas, um referente ao suporte institucional, ou seja, o envolvimento de outras Secretarias municipais, e outro que diz respeito à garantia de funcionamento de todo o ciclo do OP. Sobre esses aspectos, a entrevistada diz que:

[...] houve falta de assessoria por parte da prefeitura. Havia técnicos envolvidos na mobilização, nas plenárias, na entrega do relatório para cada Secretaria, aí depois que eles entregavam na Câmara, pronto. Parece que o processo acabava [...] não havia um suporte, acho mesmo que faltou um suporte da prefeitura para que o conselho funcionasse. Muitos dos delegados não tinham dinheiro para virem dos distritos pra acompanhar o orçamento, não tinha transporte toda hora, isso também dificultava, também não podiam faltar no trabalho, né, era muita dificuldade. Até houve uma proposta de pagamento de diária, mas não deu certo. (CONSELHEIRO, 2008)

Essas dificuldades apresentadas no depoimento do conselheiro do OP na realidade contribuíram efetivamente para o não funcionamento do Conselho. Mas, se por um lado a prefeitura municipal não proporcionou algumas garantias essenciais para o sucesso da experiência, por outro lado a sociedade não foi capaz de se apropriar desse instrumento e torná-lo símbolo de uma conquista democrática.

Essa situação vivenciada em Sobral traz à tona uma discussão sobre a participação da sociedade civil nos espaços institucionais de decisão, levantada por Tatagiba (2002). Para a autora:

Os conselhos gestores representam um importante avanço na construção de formas mais democráticas de gestão dos negócios públicos, mas seu potencial e âmbito de atuação são naturalmente limitados. Os conselhos têm o seu papel a desempenhar no controle da gestão pública e na democratização das relações sociais e políticas, mas também têm limites que lhes são inerentes, como, por exemplo, a sua natureza setorial e fragmentada. [TATAGIBA, 2002, p. 100]

Este limite no OP se demarca por tratar de várias políticas e ações que se interconectam. Apesar desses limites, no que se refere à visão dos conselheiros sobre a proposta de gestão democrática, pontua questões relevantes, destacando-se o fortalecimento do espaço de diálogo e parceria entre a sociedade civil e o poder público municipal, conforme pode ser verificado na tabela 6.

Tabela 6. Avaliação sobre a proposta de gestão democrática

Visão dos conselheiros	N	%
Grande conquista ou vitória popular	8	25,8
Maior autonomia por parte da população	8	25,8
Fortalecimento do diálogo/ parceria entre a sociedade civil e a PMS	15	48,4
Total	31	100,0

Fonte: Pesquisa direta

A ênfase dada pelos conselheiros diante do diálogo instituído entre a sociedade civil e o poder público, e a autonomia conquistada pela população, denotam um “divisor de águas” em relação às práticas e posturas autoritárias que persistiram durante décadas no município de Sobral.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência de gestão democrática da cidade de Sobral, iniciada em meados dos anos noventa, configura um movimento no sentido de introduzir um novo padrão de gestão e governabilidade à administração municipal, que teve como princípios norteadores: a ampliação dos direitos fundamentais; o estímulo à participação cidadã; e o aumento da eficácia/eficiência e efetividade das ações governamentais. Tais princípios buscaram atribuir novos significados à política e ao poder, estimulando uma maior participação da sociedade sobralense na definição e acompanhamento das políticas públicas.

Tais mudanças, alicerçadas na democratização e descentralização da política, estavam sintonizadas com o que preconizava a Constituição de 1988, com o intuito de fortalecer a autonomia e o papel do governo local.

A partir deste processo, ganha destaque neste município, uma proposta de educação para a cidadania e, com isso, a população passa a ter acesso a uma parcela de informação e de conhecimento sobre o funcionamento da máquina estatal através da constituição de entidades de defesa de direitos e da criação de instrumentos de participação popular, como por exemplo, os Conselhos de Políticas Públicas, o OP, o Plano Diretor Participativo, a Agenda 21, entre outros.

Desta forma, o reconhecimento dos direitos sociais abriu um campo de possibilidades para os municípios, no que se refere às atribuições de formular ou propor políticas públicas, supervisioná-las, fiscalizá-las, e, avaliá-las. Assim, em Sobral foram instituídos diferentes mecanismos de participação e, ao mesmo tempo, foram criadas novas instâncias de sociabilidade da política.

Cabe destacar a importância de perceber que essas experiências de participação popular não implicam em processos mecânicos ou homogêneos, ou ainda, são entendidos apenas como o repasse de uma metodologia. Em verdade, essas práticas possuem uma dinâmica própria, considerando as especificidades de cada localidade e, assim, cada experiência é posta de forma diferenciada.

Entretanto, a garantia desses direitos não se esgota na elaboração das leis, mas elas são importantes ao dar destaque ao aspecto lícito, proibindo ou punindo as condutas ilícitas, tão conhecidas da população sobralense. Diante disso, foram identificadas em Sobral políticas públicas que objetivavam promover e fortalecer esses direitos, além de estabelecer diretrizes e prioridades para a ação governamental, reintroduzindo o papel do planejamento

público. Também se resgatou a importância da prestação de conta por parte do Estado para a sociedade.

Essa questão traz a tona, um ponto ainda pouco explorado, que é a necessidade de incorporar mecanismos de monitoramento, avaliação de programas de projetos sociais, como também a avaliação do alcance político e social dessas políticas. Em Sobral, como também em outros municípios brasileiros, ainda são em números modestos os projetos de políticas que na sua concepção contemplam o desenho de ações de monitoramento e avaliação.

Este é um fator relevante identificado na pesquisa e que se apresenta como um dos desafios a ser assumido neste processo. No entanto, compreende-se que somente com a implantação da avaliação é que se pode determinar se o programa teve os seus efeitos e objetivos atingidos.

Com o objetivo de conhecer a forma como ocorreu o processo de inovação institucional em Sobral, foi realizado um trabalho que se baseou em dados empíricos, obtidos através de entrevistas abertas e estruturadas e de consulta documental. A partir desse trabalho, é possível afirmar que o OP consubstanciou-se como proposta política que tinha como compromisso romper com as práticas clientelistas e paternalistas existentes no município e, para tanto reorganiza as funções político-administrativas, como forma de responder aos anseios da sociedade.

No entanto, a implantação do OP em Sobral foi guiada pela referência desse padrão de gestão pública e de articulação entre o poder local e a sociedade civil, inserindo um novo ideário de planejamento na gestão municipal. Para tanto, era necessário que os setores sociais assumissem um papel participativo, introduzindo mudanças na vida política do município, com maior eficiência administrativa e equidade social.

Neste caso, avaliar a trajetória do OP neste município justifica-se por se tratar de um instrumento que estimula a participação da sociedade civil e sua capacidade de influir na definição das políticas públicas, sobretudo aquelas voltadas para os mais empobrecidos e, conseqüentemente, introduzir mudanças na vida política do município.

Um primeiro ponto que parece relevante é avaliar a importância do OP em relação à participação da população. Neste âmbito, são visíveis os ganhos, considerando a assiduidade da população nas plenárias do OP sobralense, o que atribuiu significativo avanço a esta experiência e, contribuiu para valorizar a política como uma instância de disputa e de exercício do poder.

No entanto, não se pode perder de vista o seu caráter embrionário mostrando algumas fragilidades em relação: à assimilação de informações e conhecimento em

decorrência da metodologia adotada; ao funcionamento do COP, demonstrando pouca eficiência do controle social; aos próprios limites da participação da sociedade civil; e às fragilidades do poder público e a sua inexperiência por se tratar de uma experiência inovadora.

Durante a pesquisa foi constatado que a partir do ano 2000, ou seja, em seu terceiro ano de implantação, os conselheiros eleitos para o COP não chegaram a ser empossados. As etapas iniciais do processo metodológico do OP aconteciam normalmente, incluindo a eleição dos conselheiros nas plenárias regionais. O processo encerrava nesta fase, não sendo realizada a Assembléia Geral que daria posse aos membros deste Conselho. Também não foi identificada, nesse período, nenhuma mobilização, por parte da sociedade civil ou do governo, no sentido de re-organizar o COP.

A falta de uma estrutura específica do OP foi um dos problemas identificados neste trabalho que inviabilizou a construção de uma ação articulada, ou seja, a intersectorialidade das políticas públicas. Estas e outras dificuldades certamente influíram, impossibilitando a continuidade e consolidação do OP

Apesar de alguns avanços registrados, não se pode deixar de reconhecer que nem sempre as lideranças comunitárias exerceram plenamente o papel de representantes de sua base social, interagindo e estimulando a formação de novos quadros políticos. Em função disto, os dados demonstraram que, muitas vezes, as mesmas pessoas se sobrecarregavam ao se envolver, simultaneamente, em diferentes espaços participativos, limitando a eficácia e eficiência de suas ações.

A pesquisa de campo também apontou que a veiculação das informações nem sempre foi adequada às características e ao perfil dos conselheiros, dificultando o seu repasse às comunidades, limitando o seu papel de representante. Tal situação comprometeu o que se esperava em relação à capacidade propositiva e de acompanhamento das políticas públicas.

Outra questão também observada foi a manutenção de um canal de diálogo direto entre a população e as várias secretarias, o que contribuiu para reduzir o impacto esperado do OP, enquanto espaço coletivo de diálogo e proposição das demandas e necessidades sociais.

Apesar deste descompasso, não se pode deixar de considerar uma série de avanços, propiciados pela mobilização gerada em torno do OP. Dentre eles podem-se destacar: a ampliação do processo organizativos/formativo, mostrando seus desdobramentos nos conselhos de políticas públicas, nos sindicatos, nas pastorais sociais etc.; a recuperação do sentido da política como um espaço de diálogo, de negociação e de expressão dos conflitos; o relativo conhecimento da máquina pública municipal por parte dos conselheiros, identificando

os limites burocráticos, mas também, as dificuldades, sobretudo de alguns setores, na efetivação das mudanças anunciadas; e por fim a relação entre o poder público e a sociedade civil.

A oportunidade de realizar este estudo foi muito importante por ser possível construir uma articulação entre a teoria e a realidade empírica numa perspectiva avaliativa. Tem-se consciência dos limites deste trabalho. Alguns deles decorreram da exigüidade de tempo para realizá-lo, da complexidade do tema e da inexistência de estudos anteriores sobre a realidade do OP em Sobral. A realização de futuros estudos poderá aprofundar questões que, tão somente foram identificadas, carecendo de maior substrato analítico.

Reconhece-se no OP um exemplo significativo de democracia participativa. É um mecanismo que poderá ter uma forte incidência no grau de eficiência e efetividade da gestão governamental, suprimindo as debilidades e o alcance da democracia representativa e atuando de forma complementar diante das ações dos conselhos municipais de políticas públicas.

O desafio da administração municipal de Sobral é repensar as estratégias das políticas públicas e consolidar os mecanismos que possibilitem aos cidadãos um papel relevante no processo de dinamização da sociedade a partir do controle mais permanente sobre os espaços públicos já existentes, fortalecendo o nível organizacional da população e melhorando a qualidade de vida da população, sobretudo da mais excluída.

Um aspecto que pode contribuir para o aprimoramento do modelo de gestão participativa é estabelecer novas e diferentes análises na perspectiva de fortalecer um efetivo projeto democrático e democratizante, o qual insira os indivíduos na condição de sujeitos sociais. No entanto, percebe-se que não basta a simples vontade política dos governantes para implementar políticas participativas e alcançar resultados positivos, é necessária a preexistência de práticas anteriores, bem como a ação continuada de processos formativos que, associados à prática política, possam contribuir para a renovação da cultura política.

Ainda há um caminho a ser percorrido para que o Estado reconheça de fato a sociedade civil como interlocutora hábil, capaz de influir nas decisões estatais, na formulação de uma gestão partilhada das políticas públicas sociais. Cabe-lhe, também, fornecer condições e meios para a plena efetividade dos instrumentos democráticos, a fim de que a execução das políticas públicas viabilize a realização dos direitos sociais e seja um espaço instigador da participação social e de diálogo com o poder público.

Saber até onde é possível ir com esse processo é uma questão que só pode ser respondida nesse jogo de avanços, recuos, continuidade e rupturas que vem marcando o presente e anunciando um futuro, cuja história irá testemunhar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Luiz. **Os Barões da Federação**. Revista Lua Nova. n. 33,1994.

ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade Civil e Hegemonia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. **Em direção às Melhores Práticas de Avaliação**. Revista do Serviço Público. Ano 51, nº 4, p. 5-59, out./ dez 2000.

ANDRADE, Paulo e BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

ARANTES, Otilia et al. **A Cidade do Pensamento Único**: desmanchando consensos. 3a ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

ARENDT, Hannah. **Sobre a violência**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

ARRETICHE, Marta Tereza da Silva. Uma Contribuição para Fazermos Avaliações. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

_____. [Entrevista publicada em 10/10/2002, na internet]. Disponível em: <http://www.comciencia>. Acesso em 12/11/2007.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs) **A Inovação Democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Teoria Democrática e Deliberação Pública**, Revista Lua Nova, n. 50, 2000.

_____. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In. DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BARBALHO, Alexandre. **Os Modernos e os Tradicionais**: cultura política no Ceará contemporâneo. Estudos de Sociologia, Araraquara, v. 12, n° 22, p. 27-42, 2007.

BARBOSA, Marta et al. **Sobral, Patrimônio Nacional**. Sobral: Prefeitura Municipal de Sobral, 2000.

BECKER, Howard S. **Uma Teoria da Ação Coletiva**, Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

BENEVIDES, Maria Victória. **Cidadania ativa**. São Paulo, Paz e Terra, 1991

BIONDI, Aluísio. **O Brasil Privatizado**: um balanço do desmonte do Estado. São Paulo, Perseu Ábramo, 2003.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. Gramsci y la Concepción de la Sociedade Civil. Barcelona: Avante, 1977. [Ed.bras.: **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. 2. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.] uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

BORÓN, Atílio. **Pós-Neoliberalismo**, as Políticas Sociais e o Estado Democrático. Paz e Terra, São Paulo, 2007.

BOSCHI, Renato Raul. **Descentralização, clientelismo e Capital Social na Governança Urbana**: comparando Belo Horizonte e Salvador. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 42, n° 4, 1999.

_____. Governança, Participação e Eficiência das Políticas Públicas: exames de experiências municipais no Brasil. In MELO, Marcos (Org.) **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 1998.

BRAGA, Elza Maria Braga. O Local e a Construção de uma Nova Cultura Política. In: BRAGA, Elza Maria Franco. **América Latina**: transformações econômicas e políticas. Fortaleza: Editora UFC, 2003.

BRASIL, Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Icone, 1989.

BRUM, Argemiro. **Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

CHAUÍ, Marilena. Brasil: **Mito Fundador e Sociedade Autoritária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 2002.

COHEN, Ernesto. **Avaliação de Projetos Sociais**. São Paulo, Vozes, 2000.

COSTA, Ana Alice. **Gênero, Poder e Empoderamento das Mulheres**. Disponível em: [www.agende.org.br/docs/File/dados_pesquisas/feminismo/Empoderamento %20-%20Ana%20Alice.pdf](http://www.agende.org.br/docs/File/dados_pesquisas/feminismo/Empoderamento%20-%20Ana%20Alice.pdf). Acesso em 15/09/2008.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. O Potencial de Conselhos de Políticas e Orçamentos Participativos para o Aprofundamento Democrático. In. DAGNINO, Evelina & TATAGIBA, Luciana. **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. São Paulo: Argos, 2007

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO Evelina; OLVERA Alberto J.; PANFICHI Aldo. **A Disputa Pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

_____ & TATAGIBA, Luciana. **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. São Paulo: Argos, 2007.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: UNB, 2001.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: Participação e oposição. São Paulo: EDUS, 1997.

DINIZ, Eli. **A Transição Política no Brasil**: uma reavaliação da dinâmica de abertura. Dados: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro. Vol. 28, n. 3, 1985.

DINIZ, Eli. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1997.

DOIMO, Ana Maria **A Vez e a Voz do Popular: movimentos sociais e participação no Brasil pós 70**. Rio de Janeiro, Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista**. São Paulo, Cortez, 1995.

FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder**. Porto Alegre: Globo, 1979.

FARIA, Cláudia Feres. O Processo Decisório do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política. In DAGNINO, Evelina & Tatagiba, Luciana. (Orgs). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. São Paulo: Argos, 2007.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Tomo Editorial/ IPPUR/FASE, Rio de Janeiro, 1997.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & Senzala**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1980

GENRO, Tarso y SOUZA, Ubiratan. **Orçamento participativo**. Fundação Perseu Abramo, 1997.

GONDIM, Linda Maria. Os “Governos das Mudanças” (1987-1994). In.: **Uma Nova História do Ceará**. Org. SOUZA, Simone de. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere: introdução ao estudo da filosofia**. Volume 1. Edição de Carlos Nelson COUTINHO com Marco Aurélio NOGUEIRA e Luiz Sérgio HENRIQUES. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999a.

_____. **Cadernos do Cárcere: Maquiavel, notas sobre o estado e a política**. Volume. 3. Edição de Carlos Nelson COUTINHO com Marco Aurélio NOGUEIRA e Luiz Sérgio HENRIQUES. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999b.

GREMAUD, Amaury. Descentralização: conceitos básicos requisitos e problemas. In. **Curso de Gestão Urbana e de Cidades**. Fundação João Pinheiro. IPEA/ESAF/WIB. Março, 2000.

GRUPPI, Luciano. **Tudo Começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci**. Porto Alegre: L&PM, 2001.

GUIMARÃES, Juarez. As Culturas Brasileiras da Participação Democrática. In AVRITZER, Leonardo. **A Participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2006.

HABERMAS, Jürgen. O conceito de poder em Hannah Arendt. In: **Sociologia**. Coleção Grandes Cientistas Sociais. Rio de Janeiro: Ática, 1980.

_____. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. 1, p. 173)

_____. O Estado Democrático de Direito. In: **Era das Transições**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HEGEL. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo, Martins Fontes, 1997.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

HOLANDA, Nílson. **Avaliação de Programas**: conceitos básicos sobre a avaliação “ex-post” de programas e projetos. Fortaleza: ABC Editora, 2006.

_____. **Proinfo**: Conclusões dos Estudos de Casos (1ª parte). Brasília: MEC/Proinfo/Unb, julho, 2003.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 1999.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2000**.

LACERDA, Lélia Lis. **Orçamento Participativo no Brasil**: a repolitização do orçamento e a democratização das políticas públicas. Revista Humanidades, Fortaleza, v. 18, n. 2, p. 93-108, ago./dez. 2003.

LEAL, Suely. **Fetiche da Participação Popular**: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática. Recife: CEPE, 2003.

LIMA, César Barreto. **Estórias e Histórias de Sobral**. 2ª Ed. Sobral: Imprensa Oficial do Município, 2004

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Instituições Políticas Democráticas: O segredo da legitimidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 29, 1995: 5 – 34.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. Eficácia, Eficiência e Efetividade Social na Implementação dos PEQs. In: **Anais do Seminário Nacional sobre Avaliação do PLANFOR: uma política pública de educação profissional em debate**. Cadernos UNITRABALHO. São Carlos: UNITRABALHO, 1999, p. 93-102.

MARICATO, Erminia. **Brasil, Cidades: Alternativas para a Crise Urbana**. São Paulo: Vozes, 2002, 2ª edição.

MARQUETTI, Adalmir. **Experiências do Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação**. In DAGNINO, Evelina & Tatagiba, Luciana. (Orgs). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. São Paulo: Argos, 2007.

MARX, Karl. **Prefácio da Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1972.

MEC/SEED/UNB (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, SECRETARIA DE EDUCAÇÃO a DISTÂNCIA e UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA). **PROINFO: Perspectivas e Desafios, Relatório de Avaliação**, Brasília: MEC/UNB, 2003.

MIGUEL, Luis Felipe. **Representação Política em 3D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol.18, n. 51, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: HUCITEC, 2004.

_____; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R (Orgs.) **Avaliação por Triangulação de Métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

MINAYO & DESLANDES. **Pesquisa Social**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

OLIVEIRA, Francisco. **Atas da Revolução: o orçamento participativo em São Paulo**, manuscrito, 2001.

PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais**: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVARES, Sônia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. (Org.). **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: Editoria UFMG, 2000.

PARENTE, Francisco José. O Ceará dos “coronéis” (1945-1986). In.: **Uma Nova História do Ceará**. Org. SOUZA, Simone de. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000.

PEREIRA Filho, Carlos; REZENDE, Flávio; MARINHO, Geraldo. **Descentralização**: valorização da esfera pública. In: Anais do V Encontro da ANPUR. UFMG / CEDEPLAR. Belo Horizonte, 1995.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. As Políticas Públicas Locais e os Processos de “Hibridação” no Brasil e na América Latina. In DAGNINO, Evelina & Tatagiba, Luciana. (Orgs). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. São Paulo: Argos, 2007.

PINHEIRO, Francisco José. Mundos em Confronto: povos nativos e europeus na disputa pelo território. In.: **Uma Nova História do Ceará**. Org. SOUZA, Simone de. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000

PRADO, Luiz Carlos Delorme; EARP, Fábio Sá. O “Milagre” Brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973). In **O Brasil Republicano**: o tempo da ditadura. FERREIRA, Jorge Ferreira; DELGADO, Lucília. (Org.) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

REIS, Elisa. **Desigualdade e Solidariedade**: uma releitura do familismo a-moral de Banfield. In Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 10, n 29, 1995.

ROCHA, Andréa. **O processo de Construção do Orçamento Municipal de Sobral Ceará – ano de 2004 – Um Instrumento Gerencial da Comunidade Sobralense**. Sobral, UVA-CE, Monografia do Curso de Especialização em Contabilidade Gerencial Pública e Privada, 2005.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas**: conceitos básicos. Programa de Apoio a Gerência Social no Brasil, BID, 1997.

SOBRAL, Prefeitura. **Plano de Governo**: Sobral no rumo certo, 1997.

SOBRAL, Prefeitura. Secretaria da Cultura, Desporto e Mobilização Social. **Diretrizes do Orçamento Participativo**, 1997.

SADER, Emir. (org.) **Gramsci: Poder, Política e Partido**. São Paulo: Brasiliense (2ª edição), 1992.

_____. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais**, Paz e Terra, São Paulo, 2007.

SALES, Costa. **Os desafios da Gestão democrática da sociedade** (Em diálogo com Gramsci). Recife: Editora Nono, 2005.

_____. & GENTILI, Pablo. (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo, Cortez, 2002.

_____. O Orçamento Participativo em São Paulo (2001/2004): uma inovação democrática. In AVRITZER, Leonardo. **A Participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2006.

SAULE, Néilson. **Participação dos Cidadãos no Controle da Administração Pública**. São Paulo: Polis, 2001.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a Sociedade Civil: cultura e educação para democracia**. Petrópolis: Vozes, 1999.

SEMERARO, Giovanni. **Da Sociedade de Massa à Sociedade Civil: A concepção da subjetividade em Gramsci**. Revista Educação & sociedade, nº 66, UFF, abril/99.

_____. **Gramsci e os Novos Embates da Filosofia da Práxis**. Idéias & Letras, 2006.

SHINEIDER, Sérgio; TARTARUGA, Ivan Peyré. **Território e Abordagem Territorial: das abordagens cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais**. In Raízes, Revista de Ciências Sociais, Campina Grande: UFCG, Volume 23, n. 01/02, p. 99 – 117, jan/dez 2004.

SHUMPTER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1984.

SILVA, Cláudio; RODRIGUES, Alcides; REIS, Heraldo. **Orçamento e Contabilidade**. Rio de Janeiro, IBAM – SOMMA/BDMG, 1997.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Revista sociologias, nº 16, Porto Alegre, jul/dez 2006.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. **A reinvenção Solidária e Participativa do Estado**. Oficina do CES, n. 134, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 1999.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. **Renda Mínima e Crise Mundial Saída ou Agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. **A Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras**: uma questão em análise. São Paulo: CORTEZ, 2008.

STEPHANOU, L.; MULLER, L; CARVALHO, I. C. M. **Guia para Elaboração de Projetos Sociais**. Porto Alegre: Editora Sinodal, 2003.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Sociedade Civil e Participação Cidadã no Poder Local**. Salvador: Pró-Reitoria de Extensão da UFBA, 2000.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais**: afinal do que se trata? Belo Horizonte: UFMG, 1999.

TEIXEIRA, Ana Cláudia; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In DAGNINO Evelina; OLVERA Alberto J.; PANFICHI Aldo. **A Disputa Pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

VICTORIA, Cesar Gomes. **A Pesquisa Qualitativa em Saúde**: uma introdução ao tema. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

Yasbek, Maria Carmelita. **A política social brasileira nos anos 90**: a refilantropização da questão social. São Paulo: Caderno Abong, n. 11, p. 7-18, 1995a.

_____. **A Política Social Brasileira nos Anos 90: a refilantropização da questão social.** São Paulo: Caderno Abong, Série Especial: subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social- I. **1995b.**

_____. **A Política Social Brasileira nos Anos 90: a refilantropização da questão social.** São Paulo: Caderno Abong, n. 3, p. 7, 1997

APÊNDICES

APÊNDICE I

Universidade Federal do Ceará
 Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
 Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas

N°	
----	--

1 – Questionário aplicado junto aos Conselheiros municipais de Sobral, com o objetivo de avaliar o grau de conhecimento/envolvimento da sociedade civil com o Orçamento Participativo.

<input type="checkbox"/> Bairro. _____ <input type="checkbox"/> Distrito _____	Espaço utilizado pelo pesquisador
<p>I – Dados de Identificação</p> <p>1.1. Nome: _____ (preenchimento não obrigatório)</p> <p>1.2. Idade: _____ 1.3. Sexo: () Masculino () Feminino</p> <p>1.4. Estado Civil: () Casado () Solteiro () Divorciado () Outros _____.</p> <p>1.5. Nível de Escolaridade: () Analfabeto () Fundamental Incompleto () Ensino Fundamental () Ensino Médio () Nível Superior () Pós-graduado</p> <p>1.6. Você participa ou participou de algum grupo, Associação, Partido Político ou Conselho Municipal?</p> <p style="text-align: center;">Sim. Qual _____ Não</p> <p>OBS – Se a resposta seguinte for SIM, responder a 1.7, 1.8 e 1,9</p> <p>1.7. Que função exerce ou exerceu? _____</p> <p>1.8. Em que período? _____</p> <p>1.9. Possui alguma ligação com partido político, vereador ou agente local? Sim. Qual _____ Não</p> <p>1.10. Vencimentos Mensais: () Até 1 salário mínimo</p>	

<p>() De 1 à 2 salários mínimos () De 3 à 5 salários mínimos () Mais de 5 salários mínimos</p> <p>II – Dados sobre a participação no processo do Orçamento Participativo</p> <p>2.1. Você sabe o que significa Orçamento Participativo?</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
<p>2.2 Você já participou de alguma plenária do Orçamento Participativo?</p> <p>Sim. Em que ano? _____</p> <p>Não</p> <p>2.3. Como ficou sabendo da plenária?</p> <p>() Rádio () Carro de som () Agente local () Vereador () Outro _____</p>	
<p>2.4 Caso nunca tenha participado de uma plenária do Orçamento Participativo, responda qual o motivo.</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
<p>2.5. A sua comunidade já foi beneficiada com alguma reivindicação do Orçamento Participativo?</p> <p>Não</p> <p>Sim (citar o que já foi contemplado e em que ano, se lembrar).</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
<p>2.6 Você lembra das prioridades que foram eleitas nas planárias do OP para a sua comunidade?</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
<p>2.7 Elas foram atendidas?</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
<p>2.8. Em sua opinião, a população realmente decide sobre os investimentos que são aplicados na sua comunidade?</p>	

<p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>2.9 Quais são os principais obstáculos ou dificuldades para realização do Orçamento Participativo?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>2.10 E quais os avanços que o Orçamento Participativo trouxe para Sobral?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>2.11 Como você vê o poder público em relação à participação popular e quanto a acessibilidade?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>2.12 Como você se sente atuando como conselheiro municipal?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>2.13 Quais as maiores dificuldades encontradas pelos conselheiros?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>2.14 Como você avalia a experiência do Orçamento Participativo em Sobral?</p> <p>() ótimo</p> <p>() bom</p> <p>() regular</p> <p>() ruim</p> <p>() péssimo</p> <p>() sem expressividade</p> <p>2.15 O que melhorou a partir da implantação do Orçamento Participativo de Sobral.</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
--	--

2.1 Na sua opinião, para que serve o orçamento Participativo?	
_____	_____
_____	_____
_____	_____
2.1. Você já participou de alguma plenária do Orçamento Participativo?	
Sim. Em que ano? _____	
Não	
2.2. Em que condição participou da plenária do OP?	
() funcionário	
() participante	
() Outro _____	
2.3. A Secretaria em que você trabalha leva em consideração as prioridades eleitas no OP?	
Não	
Sim (citar o que já foi contemplado e em que ano, se lembrar).	
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
2.4. Em sua opinião, a população realmente decide sobre os investimentos que são realizados na comunidade?	
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
2.5 Em sua opinião, quais são os principais obstáculos do OP?	
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
2.6 E quais os avanços que o OP trouxe para o município?	
_____	_____
_____	_____
_____	_____
2.7 Como você vê o poder público em relação à participação popular e quanto a acessibilidade?	
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

APÊNDICE III

ROTEIRO DA ENTREVISTA ABERTA COM OS GESTORES QUE PARTICIPARAM DA IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SOBRAL.

1 - Solicitar a gravação da entrevista

- Minha apresentação

- Apresentação do objetivo da entrevista

2 - Perguntas

- Relate sua história de vida, seu envolvimento com os movimentos sociais, sua experiência profissional até seu envolvimento com a implantação do Orçamento Participativo aqui no município de Sobral.
- Como se deu a implantação da prática do Orçamento Participativo no município? Como surgiu esta idéia?
- Qual o reflexo da implantação dessa experiência na administração?
- Quais as dificuldades que você percebe na administração municipal, no que se refere ao Orçamento Participativo?
- Como você vê o orçamento participativo em Sobral?

ANEXOS