

PARTICIPAÇÃO POPULAR E PODER LOCAL

Um Exercício de Cidadania

Elenaldo Celso Teixeira*

Este trabalho discute a questão da participação popular na esfera do poder local, com base em uma experiência desenvolvida em alguns municípios do interior da Bahia. Identificando as possibilidades e dificuldades dessa participação, ele mostra como esse processo não depende apenas das decisões do poder ou de condições institucionais prévias, mas significa, antes, aprendizado, construção e conquista, como ocorre com a própria democracia.

Na esteira da redemocratização da sociedade brasileira, desenvolveu-se um grande interesse pelo tema da participação, em grande parte dos casos, associado ao poder local. Vasta literatura foi produzida sobre os movimentos sociais e sobre esse tema, procurando mostrar a participação dos novos atores que emergem como produto das chamadas "contradições urbanas", assim como as suas relações com o aparato estatal. Para autores como Jacobi (1990, 135), duas parecem ser as condições fundamentais para viabilizar a participação popular no poder local: "a existência de organizações populares com certa presença no nível local e a ocupação de cargos políticos no município por parte de partidos ou indivíduos favoráveis à mesma". Isto coloca a viabilidade e eficácia da participação na dependência de uma sustentação do próprio poder. E suscita, também, uma discussão sobre o conceito de participação, no caso do autor entendida como participação na tomada de decisão, quando a compreensão poderá ser mais ampla, abrangendo desde a pressão, a difusão de informações, as mobilizações, os debates públicos, a fiscalização de atos do poder público, a apresentação de propostas (Sani, 1986, p.890), até a co-gestão de serviços e equipamentos e a elaboração e implementação de políticas públicas.

Como Jacobi, grande parte da literatura estabelece requisitos para participação que, no final de contas, a colocam como decorrência do poder, e não como construção e conquista pelos movimentos

* Professor de Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia.

Cad. CRH. Salvador, n.18, p.49-76, 1983

populares. Veja-se, por exemplo, Borja (1988, p.14), segundo o qual a participação requer uma tripla credibilidade do Estado: democrático, honesto e eficaz; além disso, que estabeleça um conjunto de mecanismos institucionais e que se reconheça alguns direitos realmente exercitáveis.

Na mesma direção, Massolo (1988, p.46) concebe a participação como "um método de governo, um estilo de fazer política no Estado e na sociedade", afirmando que "maior ou menor participação é mais um problema do Estado e de seu governo que da sociedade".

Castro (1988, p.56-82), analisando os diversos posicionamentos teóricos sobre o poder local, demonstra que estes estudos tendem a ver a política urbana como meramente funcional aos interesses do Capital, ignorando o jogo de interesses conflitivos entre as diversas frações de classe ligadas aos interesses dominantes. A questão da participação popular é vista ora como estratégia do Estado no sentido de sua legitimação (Offe, 1984), ora como ação de grupos de interesse, onde se estimula a competição intra-classes limitando-se, portanto, a demanda por serviços e equipamentos. A autora critica o determinismo econômico presente nas análises marxistas e funcionalistas e propõe que se busque investigar os papéis dos atores políticos no processo decisório de políticas, os grupos beneficiados e excluídos, a intermediação de interesses entre os níveis de governo, as relações clientelistas e as políticas sociais como recursos de sustentação e ampliação das bases eleitorais dos políticos locais. Acentua, assim, o caráter político do processo decisório a nível local que "pode ser estimulado pelas estruturas municipais de governo ao promoverem a organização representativa de associações (Castro, 1988, p.73); a abordagem sugerida no estudo enfatiza, portanto, o papel da estrutura de poder, e não o movimento popular como ator político.

No Brasil, vasta literatura sobre os movimentos sociais urbanos procura mostrá-los como novos atores sociais que emergem como produto das contradições urbanas na luta contra o aparato estatal. Mas, conforme observam Azevedo e Prates (1990, p.1-40), esses estudos têm sistematicamente negligenciado dimensões peculiares da cultura política presentes do contexto do relacionamento movimento social urbano - Estado, dos efeitos institucionais dos movimentos sociais no sistema político.

Mais recentemente, autores como Jacobi (1989/1990), Daniel (1988/1991), Boschi (1987), Soares e Soler (1992) ou Bittar (1992) tem-se preocupado com esta questão, a partir de análises empíricas de experiências de grandes centros urbanos e tendo como referên-

cia situações em que partidos ou lideranças políticas vinculadas aos movimentos sociais ascenderam ao poder e criaram mecanismos de participação popular na administração municipal.

Sem desconhecer a importância das condições apontadas para a eficácia de participação, entendemos, contudo, que ela é um processo de aprendizagem e de conquista: está relacionada não apenas com mecanismos institucionais existentes numa determinada estrutura de poder, mas também com uma cultura política que se forja nos embates que os setores sociais desenvolvem e amadurecem, com reflexão crítica e prospectiva. Assim, a nosso ver, ela pode realizar-se sem que os seus agentes ocupem postos de mando na estrutura de poder. Como bem enfatizam Fisher e Teixeira (1989, p.3-47), "quem participa, desta forma, não detém ainda o poder, mas tenta acercar-se dele por meio de mecanismos de reivindicação e conquista". É o que se pretende demonstrar neste texto, com a experiência em curso em alguns municípios baianos.

Os requisitos para participação popular a que se referem os autores citados refletem situações em que o regime democrático está em processo avançado de consolidação, onde partidos socialistas ascenderam ao poder em algumas comunidades. No Brasil estas condições, por si só, já constituem pautas para a luta, pois ainda não estão incorporadas na prática política dos atores nem na cultura da sociedade. Se a nível nacional várias conquistas institucionais ainda estão por serem implementadas, por ausência de vontade política dos ocupantes do poder, ou, mesmo, por interesses contrariados, imagine-se tal quadro a nível do poder local, onde não estão em jogo apenas interesses, mas também a deslegitimação de valores tradicionais, métodos de opressão, negação de direitos elementares!

Além disso, não se pode conceber a participação como algo restrito às grandes capitais, ou a casos isolados de pequenas comunidades em que políticos ditos "progressistas" assumiram o poder (Lajes, Piracicaba).

UMA EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Trata-se de analisar neste texto, ainda que em termos exploratórios, uma experiência nova e rica de participação política que parte das próprias organizações populares (Sindicato de Trabalhadores Rurais, Associações de Pequenos Produtores, Associações de Moradores, Grupos de Igreja, Clubes de Mães, Grupos de Jovens, etc), sem nenhum apoio, ou mesmo, aceitação governamental. Pelo con-

trário, contando com a rejeição e obstrução pelo poder local das propostas apresentadas, mas dispondo de uma vontade política firme, dezenas de entidades populares tentam fazer valer conquistas obtidas em etapas anteriores, viabilizando, assim, uma série de mecanismos institucionais de participação.

Essas entidades estão desenvolvendo uma série de ações que visam a exigir, do poder público municipal, a aplicação destes mecanismos. Ao mesmo tempo, buscam articular-se entre si, mantendo uma estrutura mínima que permite a troca de informações, a discussão dos temas e estratégias de ações, além da disseminação destas informações por setores mais amplos da sociedade.

É um processo localizado em uma região de pequenos municípios de base rural, que são polarizados por um centro urbano importante, Feira de Santana; municípios como inúmeros existentes no país, que se poderia caracterizar como parte dos "grotões" do Brasil, com as práticas de clientelismo e mandonismo ainda prevalentes, e onde o exercício do poder está distante de quaisquer exigências democráticas.

A região abrange 13 municípios em volta de Feira de Santana, com população média em torno de 20 mil habitantes¹. Feira de Santana é a maior cidade do interior do Estado, centro político importante, com tradição de uma população relativamente politizada em torno de figuras populistas; dispõe de um centro industrial e de serviços importante e de um comércio varejista e atacadista dinâmico. As demais cidades têm como base uma economia agrícola - cultura de sisal em decadência e pecuária. As cidades menores são dominadas por líderes políticos vinculados estreitamente a políticos estaduais e nacionais, que controlam, à mão de ferro, as decisões e recursos locais. Grupos políticos tradicionais, vinculados à economia agrícola (pecuária e sisal), como os das famílias Carneiro, Cedraz, revezam-se no poder, através de sua parentela ou de fiéis aliados.

Nesta região tem havido, desde a década de 60, uma atuação muito forte da Igreja, e, por ela inspirada, a estruturação de uma entidade de apoio e assessoria: o MOC - Movimento de Organização Comunitária - que há mais de 25 anos desenvolve trabalhos de educação popular, associativismo, organização de sindicatos, cooperativas e outros grupos de ação social².

¹ Feira de Santana tem mais de 400 mil habitantes e Serrinha 73 mil (Censo do IBGE, 1991); Os outros municípios são: Ichu, Valente, Santa Bárbara, Santo Estevão, Tanquinho, Riachão do Jacuípe, Anguera, Nova Fátima, Teofilândia, Candeal e Araci.

² O MOC - Movimento de Organização Comunitária nasceu em 1961 de uma experiência comum entre a Diocese de Feira de Santana e a Federação para Assistência Social e Educacional (FASE-RJ.), tornando-se entidade autônoma e institucionalizado como Sociedade Civil em 1970. Desenvolve projetos econômicos comunitários, planejamento agrícola em pequenas propriedades, apoio técnico a pequenos produtores, alfabetização de adultos, assessoria a sindicatos, associações, organização de movimento de mulheres, saúde comunitária, etc.

As mobilizações nacionais em torno da questão da terra e do direito de sindicalização rural aí repercutiram, fomentando a organização dos pequenos produtores que hoje mantêm uma associação de caráter regional - a APAEB (Associação dos Pequenos Agricultores do Estado da Bahia)³, que articula mais de 4 mil pequenos produtores para exportar o sisal, garantindo-lhes melhor preço, além de fornecer insumos e toda uma infra-estrutura de apoio aos movimentos sociais de saúde, educação e mulheres, aos sindicatos e associações comunitárias.

Este movimento foi parte das mobilizações que se desencadearam no país a partir da década de 70, sobretudo na área urbana, voltadas para lutas pela habitação, saúde, transporte, contra a carestia, e de movimentos mais amplos contra o autoritarismo e discriminação aos grupos sociais como mulheres, negros, etc; resultou também de uma tomada de consciência (despertada pela Igreja) das carências e opressão, sofridas até então com resignação e fatalismo.

As entidades que surgiram na área estudada participaram ativamente de todo o processo constituinte, desde a discussão das emendas populares ao projeto da Constituição Federal até as Leis Orgânicas dos municípios⁴. Na Constituinte Estadual, além de vários seminários e reuniões para discussão dos temas e propostas de emendas, vários contingentes de trabalhadores e pequenos produtores foram mobilizados e se deslocaram para as sessões da Assembléia Legislativa, sobretudo quando foram discutidas as emendas referentes à Política Agrícola.

Nas áreas rurais em que está inserida a maioria dos municípios onde se desenvolve o trabalho objeto do nosso estudo, os conflitos sociais se agravam pela disputa da terras. Em alguns destes

³ A APAEB - Associação de Pequenos Agricultores do Estado da Bahia - sociedade de civil sem fins lucrativos, desenvolve vários projetos econômicos e ações de mobilizações dos trabalhadores e pequenos produtores da região, com assessoria do MOC. Dentre os projetos, destacam-se: a Batedeira de Sisal, com 200 sócios e sedes em vários municípios, que atua sobre os preços do sisal, obtendo uma vantagem de 30% em relação aos compradores tradicionais; o Moinho de Milho Comunitário, que adquire o produto dos pequenos produtores e o transforma em fubá; programa de armazenamento de grãos; a comercialização de insumos, etc. Relatório do MOC, 1991.

⁴ Foram discutidas e colhidas assinaturas para as emendas populares à Lei Orgânica sobre os seguintes temas: participação popular no processo legislativo, política de saúde, política de educação, fiscalização dos atos administrativos, meio ambiente, política agrícola, saneamento, com proposições de garantia de participação de entidades representativas na elaboração, aplicação e controle das políticas e dos recursos. Algumas entidades que se mobilizaram para este trabalho: Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Igreja Católica, Igreja Batista, Igreja do Evangelho Quadrangular, APAEB, Conselhos de Moradores, Movimento de Organização Comunitária, Associações Comunitárias, Movimento de Mulheres e outras.

⁵ Na Bahia, em 1991, houve 53 conflitos de terra, envolvendo 24.622 pessoas, 6 as sassinatos. A região mais conflituosa 6 do Sul e Extremo-Sul. Na região de Feira de Santana, em 1991, foram identificados 2 conflitos de maior gravidade (dados da Comissão Pastoral da Terra).

conflitos as autoridades públicas não só apoiam os "donos da terra", como, em alguns casos, são os próprios autores, a exemplo da invasão da Fazenda Amargosa pelo Prefeito e Delegado de Tanquinho⁶. A existência de conflitos, a mobilização por apoio técnico e creditício, a luta pela extensão dos benefícios da Previdência, têm constituído um cenário de permanente mobilização de trabalhadores rurais, que começam a despertar para novas frentes de lutas situadas mais próximas das suas localidades: são estradas vicinais não construídas, são tratores da Prefeitura que abrem aguadas nas grandes fazendas, são áreas rurais distantes sem transporte, sem saúde, sem escolas. Os sindicatos de trabalhadores rurais passam a incorporar na sua agenda de lutas temas até então não enfrentados, embora de importância vital para sua sobrevivência.

A DESCOBERTA DO PODER LOCAL

As entidades populares da região, após participarem de forma ativa do processo constituinte, compreenderam que as poucas conquistas obtidas a nível municipal⁷ não seriam implantadas, se não houvesse uma ação organizada que articulasse todas as entidades e se defrontasse com o poder público municipal. Começaram, então, a se reunir em seminários intermunicipais⁸ e,

⁶ Uma gleba de terra de 200 tarefas, doada pela Arquidiocese de Salvador e cultivada por 130 famílias, foi invadida pelo Prefeito de Tanquinho, junto com o delegado. As famílias acampadas na área resistiram e entraram na Justiça. Participam do apoio aos camponeses a Associação Comunitária dos Trabalhadores, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tanquinho; foi criado na cidade um movimento de apoio aos trabalhadores (Jornal A TARDE, 23.11.91).

⁷ As propostas discutidas em centenas de povoados e comunidades transformadas em emendas, foram recebidas, lidas e votadas em algumas Câmaras, com presença de centenas de pessoas; noutras foram liminarmente rejeitadas, a conselho de "As sessores Legislativos", sem sequer serem lidas pelos vereadores. Não obstante, algumas conquistas importantes foram inseridas nos textos das Leis Orgânicas, que podem ser sintetizadas em quatro eixos significativos:

- Democratização das informações do poder público, objetivando maior transparência dos atos e decisões governamentais;
- Participação popular na gestão municipal com a criação de instrumentos de caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador e provocador de decisões;
- Democratização da gestão municipal (eleição direta de Diretores de Colégios, Colegiados Escolares);
- Diretrizes de políticas municipais, com proposições substantivas relacionadas com as várias áreas de atuação municipal (Ver Teixeira, 1992, 46-48).

⁸ Para isso realizaram o 1º Seminário Intermunicipal em Serrinha, de 15 a 16.12.90, com representantes de lideranças de 10 municípios: Serrinha, Ichu, Valente, Santa Bárbara, Santo Estevão, Tanquinho, Riachão do Jacuípe, Anguera, Nova Fátima e Teofilândia. Temário: 1) Avaliação do processo de elaboração da Lei Orgânica; 2) Situação das Câmaras, dos Partidos e do Executivo; 3) Estratégias de atuação frente ao Poder Municipal. Em 1991 realizaram 4 seminários intermunicipais e 44 dias de estudos municipais (Relatório do MOC, 1991).

depois, em cada município, promovidos pelo MOC⁹. Discutir a Lei Orgânica, entendê-la, identificar os principais mecanismos criados que possibilitassem uma ação coletiva; acionar estes mecanismos tendo em vista a prática de alguns direitos conquistados. Essas eram as tarefas que se colocavam para as entidades que começaram a se articular num movimento que foi informalmente denominado de "CIDADANIA EM AÇÃO".

As dificuldades eram enormes. Nem todos os municípios publicaram a Lei; a linguagem era complicada, muitos dispositivos exigiam que fossem complementados por outras leis; os vereadores pouco participaram da sua elaboração e tinham a maior resistência a qualquer discussão; admitiram a participação das entidades nas emendas populares, mas achavam que daí em diante a tarefa era deles e do Prefeito. A elaboração da Lei Orgânica foi, para eles, apenas uma formalidade para cumprir a Constituição e tudo deveria funcionar como dantes.

Para as entidades populares, porém, tratava-se de uma atuação em um campo novo: o político-institucional-local. As informações sobre os novos direitos e mecanismos institucionais criados eram do domínio de poucos, geralmente da elite dominante. Era necessário dispor destas informações, passá-las adiante, criar uma consciência cívica, no sentido de participar junto ao poder local, exigir dos governantes determinadas medidas, cobrar atos, fiscalizar a aplicação de recursos.

Tudo isso estava nas Leis Orgânicas, mas poucos cidadãos sabiam; não há imprensa na maioria destes municípios, e onde há jornal ou rádio são de propriedade das elites dominantes e não se interessam em divulgar as novas possibilidades de participação. Por isso mesmo o movimento teve que criar cursos, fazer reuniões, seminários em várias cidades e povoados para discutir estas questões, criar um espaço político onde se viabilizassem as condições para o exercício da cidadania permanente; para o debate não apenas das questões setoriais (terra, salário, crédito agrícola, previdência social), mas também de questões sobre a organização do município, aplicação dos recursos públicos, como participar das sessões da Câmara, uso da "tribuna livre", iniciativa de projetos de leis, etc. Tudo isso era difícil, complicado; para muitos eram "coisas da lei", "coi

⁹ O MOC criou um Programa específico, impropriamente chamado de "Lei Orgânica", recebendo assessoria do Autor deste texto, através de Programa de Extensão aprovado pelo Dpto. de Ciência Política da UFBA e do Curso de Comunicação Social da UNEB, com recusos da Cáritas Brasileira, Regional III, CESE - Comunidade Eclesial de Serviços Ecumênicos - e do CERIS - Centro de Estatística Religiosa e Investigações Sociais.

sas da justiça" de que só "doutores" poderiam participar. A adesão ao movimento tornava-se lenta; pairava a desconfiança de que tudo isso não daria em nada, como, para muitos, aconteceu de fato em relação às emendas populares na Constituinte.

Para os diversos grupos sociais explorados, o poder local apresenta-se como algo inacessível, de controle absoluto das elites, um campo minado pelos conchavos e corrupção; diante disso, sentiam-se fragilizados, atemorizados em enfrentá-lo, até para coisas mínimas como exigir da prefeitura uma informação sobre um projeto de lei, cópia de um documento. Para muitos dos associados dessas entidades estava claro que reivindicar um pedaço de terra para trabalhar, ou um salário decente, eram direitos já exercitados por meio do Sindicato. Mas, como participar na "cooperação do planejamento municipal"?, como fiscalizar as contas municipais? Até para as lideranças populares, sobretudo as sindicais, que já tinham uma experiência de enfrentamento com o poder a nível estadual e federal, a questão local tomava um outro caráter: meio misterioso, meio simbólico; era como "mexer em casa de marimbondo perto de onde mora"!

Na maioria dos municípios onde se desenvolvem estas ações as organizações mais atuantes congregam pessoas da zona rural - Sindicatos de Trabalhadores Rurais, Associações de Pequenos Produtores, Associações Comunitárias -, dispersas por várias localidades e povoados, com dificuldades de deslocamento e de contatos entre si. Apesar disso, foram feitas reuniões com mais de trinta representantes de comunidades, sem contar as mobilizações feitas para audiências com Prefeitos ou sessões nas Câmaras. Em Serrinha, após seguidas tentativas de marcar audiência com o Prefeito, com ida de Comissões, entregas de requerimentos, as entidades resolveram fazer um dia de mobilização, reunindo em praça pública mais de 700 pessoas, com representações de todas as comunidades rurais e urbanas, passeatas junto ao Banco do Brasil, Banco do Estado, Câmara de Vereadores e Prefeitura; só assim as autoridades receberam os manifestantes em massa; em cada uma destas Instituições foi lido e deixado um documento contendo as várias reivindicações, com prazo para respostas¹⁰.

¹⁰ Em Serrinha, a manifestação foi coordenada pela APAEB, Sindicato de Trabalhadores Rurais, Associações Comunitárias, com apoio do MOC, FETAG, Igreja, Grupos de Jovens, Associação de Professores Licenciados da Bahia e Pólo Sindical de Feira de Santana. Os pleitos constantes dos documentos entregues às instituições eram: recursos financeiros para apoio ao pequeno produtor, posição contra a privatização do Banco do Brasil, recursos no orçamento municipal para agricultura, distribuição de sementes, postos de saúde, melhoria no sistema educacional.

Como se vê, os setores sociais que mais se mobilizaram em torno do poder público municipal, até agora, foram os trabalhadores rurais, pequenos produtores e alguns grupos de Igreja. É que estes setores, além do suporte institucional de que dispõem (Fetag, Diocese/Paróquia) e de maior experiência organizacional, estão situados mais distantes do centro de poder municipal (Teixeira, 1992, p.50). Embora a malha de poder se espalhe por todo o território municipal, na base rural a própria dispersão dificulta o assédio e controle do poder, sobretudo à categoria dos pequenos produtores, que constitui a maioria dos trabalhadores desta região; nos grupos de Igreja, que têm apoio oficial, os mais atuantes são os da comunidade rural. Os grupos urbanos que, teoricamente, teriam maior facilidade de mobilização, são os mais arredios por estarem mais próximos dos centros de poder. São mais envolvidos nas manobras clien-telistas, temem a perda de cargos ou de alguns "benefícios" concedidos a si ou a familiares. Em consequência, não se organizam e se acomodam com as migalhas do poder.

Mas esta situação não é estática; já se percebe que, a despeito da dominação e opressão e do envolvimento do aparelho municipal, alguns segmentos de funcionários públicos (garis, professores) começam a se movimentar, a estruturar-se em Sindicatos e Associações e a lutar por seus direitos. Como conceber que o Poder Público possa pagar a um professor um salário de CR\$ 70.000,00 (agosto/92), que não lhe permite sequer receber um contra-cheque, talvez para o Prefeito se prevenir de ação judicial? Apesar das ameaças de demissão, com as mobilizações feitas pela APLB - Associação dos Professores Licenciados da Bahia, em alguns municípios já se paga o salário mínimo¹¹. No entanto, a atuação da APLB frente ao poder municipal é ainda muito limitada, restringe-se as questões salariais.

A grande dificuldade do movimento "CIDADANIA EM AÇÃO" tem sido ampliar-se para os demais setores da sociedade organizada (profissionais liberais, intelectuais, operários urbanos, pequenos e médios empresários), e não só em razão das ligações políticas que alguns destes setores mantêm com as elites governantes (situação ou oposição). Algumas destas organizações, como Lions, Rotary, Associações Comerciais, estão muito voltadas para os problemas corporativos e, quando atuam em questões mais gerais, o fazem de forma paternalista, elitista, destituída de qualquer

¹¹Na região de Feira de Santana, a APLB já acionou 13 municípios que não pagam salário mínimo aos professores. Só dois municípios o pagam. Os salários vão de Cr\$ 10.000,00 a 70.000,00 (Jornal A TARDE, 05.11.91).

sentido de cidadania. Em decorrência da cultura patrimonialista que os domina concebem o Estado como instrumento para facilitar seus negócios, ou, no máximo, para socorrer os "necessitados" quando ocorre uma calamidade pública (secas, enchentes).

Outro obstáculo maior é atingir os setores não organizados, facilmente manipulados pelo clientelismo e populismo. Se não bastassem os grandes meios de comunicação que inculcam valores de passividade e acomodação, a não ser em momentos episódicos em que lhes interessa a movimentação da sociedade (Diretas-já, Impeachment), as rádios do interior são muito ouvidas e exercem uma grande influência sobre a população não organizada; e estas rádios estão sob o controle de elites políticas que não têm nenhum interesse em que a maioria da população tenha uma participação política ativa, muito menos junto ao poder local.

Assim, as entidades que participam destas ações são desafiadas a criar alternativas de comunicação que possam facilitar o amadurecimento e expansão de uma cultura de participação, que provoque mudanças nos comportamentos políticos dos cidadãos tendo em vista a efetiva democratização do poder local, como um dos passos importante para democratização da sociedade.

ARTICULAÇÃO DAS ENTIDADES. As Comissões Municipais

A prática das entidades populares é, em geral, na experiência em análise, imediatista, voltada para problemas específicos. A questão que se colocava era tentar articular representações dos diversos segmentos sociais, pelo menos dos fundamentais, ou até de segmentos não estruturados, mas que se propunham a discutir as questões do município a partir das carências sofridas no seu ambiente. Não era simples aglutinar grupos de formações diferentes, ainda com visões ingênuas da realidade, sem uma prática social mais ativa, sem maiores informações a respeito dos seus direitos de cidadania, para enfrentar um poder concebido ora como realizador de algumas obras nem sempre úteis à comunidade, ora como prestador de serviços que só funcionavam no período próximo às eleições. Em cada município existem várias associações, grupos organizados, com objetivos culturais, religiosos, econômicas e reivindicatórios¹². Muitos deles participaram do movimento de coleta de assinaturas e discussão das emendas populares na Constituinte. O MOC - Movimento

¹²Em levantamento preliminar num dos seminários verificou-se que havia mais de 170 associações, de alguma forma envolvidas neste trabalho junto ao poder local.

de Organização Comunitária - percebeu a inquietação destes grupos e propôs a realização de alguns seminários com representantes dos diversos municípios para discutir a possibilidade ou não de se dar continuidade ao processo da "Lei Orgânica", agora para cobrar sua execução e exercitar os direitos nela inseridos.

Ficou claro, nas discussões, que não se tratava apenas de repassar informações, de avaliar os ganhos e perdas dos movimentos anteriores; era necessário, agora, que as entidades pudessem atuar conjuntamente e não só através de suas lideranças. Era preciso ir até às bases e, assim, em cada município, as entidades se incumbiram de organizar "Comissões Municipais". Estas Comissões, além de discutir uma pauta de questões relacionadas com os direitos inseridos nas Leis Orgânicas, propuseram promover mobilizações e ações visando exigir o cumprimento da Lei, com a participação das entidades representativas. Estas Comissões, por sua vez, reuniram, periodicamente, pessoas das comunidades e povoados que teriam o papel de passar as informações e conduzir discussões e mobilizações, além de levantar problemas e necessidades de cada comunidade para serem objeto de denúncias ou de reivindicações junto ao poder municipal.

Nem todos os municípios conseguiram tal grau de organização, mas pelo menos em quatro deles esta organização começou a funcionar. Nem sempre as discussões resultavam em mobilizações ou davam resultados esperados, até mesmo em razão de manobras realizadas pelos governantes locais (adiamento das sessões das Câmaras, suspensão de audiências com Prefeitos e Secretários, etc.)¹³.

Embora não se pretendesse criar mais uma entidade, buscava-se um mínimo de estruturação e planejamento das ações, visando à integração das diversas associações e grupos sociais dominados para uma ação coletiva frente ao poder local, utilizando os mecanismos criados pelas Leis Orgânicas.

AS QUESTÕES EM PAUTA

Apesar da diversidade do nível de organização e dos problemas de cada município, algumas questões se afiguravam como relevantes e até estratégicas para esta nova aprendizagem das entidades populares. Num primeiro momento, buscou-se instrumentalizar os mecanismos instituídos nas leis, através de sua regulamentação. Exi-

13 Os municípios onde houve maior atuação foram: Serrinha, Valente, Araci e Riachão do Jacuipe.

gia-se, em primeiro lugar, que as Câmaras definissem os procedimentos para efetivar a participação das entidades nas sessões (através da "tribuna livre"), a apresentação de projetos de leis de iniciativa popular, a fiscalização das contas municipais, a participação na discussão e elaboração do orçamento, da forma e da composição dos Conselhos Municipais.

Para uma definição destes procedimentos que assegurassem a efetiva participação popular, as entidades se prepararam, discutiram e encaminharam propostas às Câmaras sobre a reforma do Regimento Interno. Muitas Câmaras nem sequer receberam as propostas, mas outras se dispuseram a negociar. No município de Serrinha as entidades tiveram que ameaçar requerer judicialmente uma cópia do Regimento, pois a recusa era justificada por ser um "documento interno", a que só os Vereadores poderiam ter acesso.

Faz parte da cultura política que legitima o poder das elites a "visão sigilosa", os "segredos de Estado" que têm justificado muitos desmandos e atrocidades, também utilizada pelo poder local para impedir que as entidades populares conhecessem as regras que regulavam o funcionamento da Câmara e pudesse influir na sua reforma. Conforme afirma Daniel (1988, p.35) a estratégia de ocultar informações para os segmentos populares vai desde a simples negação da informação até a linguagem cifrada pela qual elas são veiculadas, que dificultam ou impedem o domínio público, a transparência dos atos e decisões.

A Lei Orgânica colocava uma determinada agenda. Neste primeiro momento cabia ao movimento exigir o seu cumprimento, até como forma de aprendizagem e de preparação para outras formulações que envolvessem mudanças substantivas e para as quais seria também necessário maior organização, maior capacitação das lideranças e uma outra correlação de forças. A segunda questão importante era a fiscalização das contas municipais, que deveriam ser expostas ao exame de qualquer cidadão por 60 dias, podendo questioná-las; em seguida, o momento da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, onde se fixariam as regras e diretrizes para a confecção do orçamento municipal; por fim, a discussão da proposta de orçamento, que o movimento começou a exigir tornar-se pública, com participação das entidades, audiências públicas com técnicos nas diversas áreas da administração, buscando assim reverter a prática tradicional de elaboração de um orçamento padronizado para vários municípios, de acordo com o contador que assessorava as respectivas Prefeituras.

Em razão do conteúdo técnico, esta agenda constituiu um grande desafio para o movimento popular no sentido de capacitar-se a

entender o significado de cada instrumento, e, a partir daí, exigir mudanças nas formas de gestão e no conteúdo das decisões. Para as elites dirigentes tudo isso constituiu uma surpresa, pois nem elas mesmas nem seus assessores avaliaram as implicações de certos dispositivos inseridos na Lei Orgânica e nos demais textos constitucionais. Imaginaram que as entidades populares, em municípios deste porte, não teriam condições nem força para exigir a aplicação destes mecanismos. E, concretamente, isto aconteceu. Na maioria dos municípios ainda não se teve condições de exigir o cumprimento de toda esta agenda, porém algumas das questões foram levadas até às últimas conseqüências, a exemplo do ocorrido num município em que, a partir da recusa do Prefeito em respeitar a determinação legal de compor o Conselho de Saúde com representantes escolhidos pela associação representativa, usou-se da ação judicial para que este direito fosse acatado¹⁴. Além da capacitação inicial das lideranças nestas questões, pode-se perceber o despreparo não só dos vereadores como dos membros do Executivo, e como eles manobram as rédeas do poder para dificultar qualquer participação.

A "TRIBUNA LIVRE". O Povo no Legislativo Local?

Algumas Leis Orgânicas asseguraram o direito de associações representativas da sociedade participarem das sessões da Câmara, com um tempo para apresentar reclamações, denúncias, sugestões ou questões de interesse da comunidade. Não se especificava, porém, a duração, os requisitos, o prazo de inscrição. Na hora de regulamentar, os vereadores de alguns municípios se sentiram diminuídos no seu poder e quiseram restringir este direito. Em Valente, por exemplo, a Lei Orgânica previa a participação de representantes de entidades em todas as sessões e eles acharam que era demais; tentaram reduzir para uma vez por mês. As entidades se articularam, mobilizaram centenas de pessoas para a reunião; os vereadores recuaram e consultaram um assessor que os aconselhou a reformar a Lei Orgânica, já que a mudança, através do regimento seria inconstitucional. Apresentaram, então, uma emenda à Lei Orgânica, suprimindo aquele direito. Com a mobilização das entidades e a presença de várias pessoas nas sessões, a proposta foi rejeitada na primeira votação, mas na segunda, através de uma manobra regimen-

¹⁴ O Sindicato de Trabalhadores Rurais de Riachão do Jacuípe acionou o Prefeito para rever nomeação de membro do Conselho. Moveu também uma Ação Popular para participar com sugestões na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

tal, foi aceita, e o direito à "Tribuna Livre" ficou reduzido a uma vez por mês. A avaliação que as entidades fizeram, posteriormente, mostrou que elas tinham que analisar as forças próprias e de aliados e verificar que há momentos em que é necessário o confronto e, em outros, a negociação; no caso, havia margem para negociação, pois conseguiram alguns aliados entre os vereadores, a ponto de ameaçar o esquema de forças contrárias; mas poderiam ter chegado a um acordo que não significasse uma derrota para o movimento e, ao mesmo tempo, criasse condições para mudanças mais significativas num momento seguinte, como o da discussão do orçamento.

Nem todas as Câmaras alteraram até hoje seu regimento, mas muitas delas concedem o direito ao cidadão ou associação de participar da sessão com direito a voz, durante certo tempo. Infelizmente, nem sempre este espaço tem sido utilizado, por falta de planejamento e capacitação das entidades. Importa observar que as sessões de algumas Câmaras passaram a ter uma frequência muito maior de cidadãos e tem-se criado oportunidades de debates sobre os problemas da comunidade, através de audiências públicas e sessões especiais.

Por outro lado, quando as Câmaras não funcionam, por rixas com o Prefeito ou dissensões entre a Mesa Diretora e Vereadores, as entidades têm tomado a iniciativa de exigir explicações ou, até mesmo, providências mais sérias, como fizeram em Araci. A Câmara ficou 6 meses fechada; as entidades se reuniram, convocaram os Vereadores para discutir o assunto; os que compareceram à reunião comprometeram-se a voltar a funcionar; isto não aconteceu e as entidades denunciaram o fato ao Tribunal de Contas, exigindo providências. O Tribunal enviou uma comissão até a cidade para averiguações, causando grande repercussão política¹⁵.

EXECUTIVO E LEGISLATIVO. Pouca independência e harmonia demais!

Diz a Constituição que os poderes devem ser "independentes e harmônicos" entre si. Na maioria dos municípios este princípio liberal está longe de ser cumprido. A falta de autonomia do legislativo é total. Só nos municípios maiores percebe-se uma certa independência e, mesmo assim, vários mecanismos são utilizados para mantê-lo sob tutela. A ausência de autonomia começa com a depen-

¹⁵ Após as averiguações do Tribunal de Contas a Câmara continuou sem funcionar, pois nem sequer tem sede.

dência financeira, pois os recursos para sua manutenção são liberados pelo Executivo, fora do prazo constitucional. É total a falta de iniciativa no campo legislativo e fiscalizador: tudo fica a depender da decisão do Executivo e a Câmara só faz referendar os projetos por ele encaminhados. Poucas Leis Orgânicas tiveram dispositivos regulamentados. O campo de atuação do Legislativo, na prática, nestes municípios, fica restrito ao espaço de debates inócuos entre os vereadores em torno das disputas partidárias e de grupos, ou moções de louvor e títulos de cidadão.

A situação de dependência é de tal monta que há Câmaras que não dispõem de quadros funcionais próprios, nem de conta bancária, e a administração dos recursos orçamentários é realizada pelo Executivo, autorizando despesas, retardando o pagamento de subsídios aos vereadores, como forma de pressão aos que estiverem na oposição. A "harmonia" de vez em quando é quebrada, em torno de disputas de interesses pessoais ou de grupos e não em torno das questões que interessam à população. São Câmaras que não se preservam como instituição, como poder independente, exercendo suas atribuições próprias, que não usam recursos legais para coibir a ditadura do Executivo ou se submetem em troca de favorecimento pessoal, em prejuízo da população¹⁶. Assim, a consigna liberal da "separação de poderes", nestes municípios, torna-se um grande objetivo de luta. Daí o papel do vereador restringir-se a "intermediário de pedidos dos eleitores", um "prestador de serviços", de favores à clientela que o elege, ou de um "doador de bens" (remédios, caixão funerário, material de construção); enfim, como assinala Daniel (1991, p.14), não passa de uma "espécie de despachante político para seus eleitores", e despachante muito bem remunerado. Muitas das questões tratadas nas Leis Orgânicas ainda estão por regulamentar (política ambiental, política de saúde, regime único para os funcionários públicos, sistema municipal de educação). Muitas destas matérias são de iniciativa do Executivo, porém o Legislativo não faz nenhuma cobrança para o envio de projetos, nem abre discussão com os setores interessados. Estes é que a têm provocado, não só cobrando a elaboração de projetos como enviando proposições.

ESPAÇO INSTITUCIONAL E ESPAÇO PÚBLICO

Em decorrência desta realidade do poder local concentrado no Executivo e da conseqüente fragilidade do Legislativo, as entida-

¹⁶ Algumas Câmaras começam a reagir, recorrendo, ao Poder Judiciário, ou questionando decisões do Executivo. Ver nosso artigo "A emergência da sociedade civil no poder local", na Revista do CEAS, Salvador-Ba, no prelo.

des populares enfrentam o dilema de atuar, prioritariamente, sobre este poder, que, teoricamente, seria o espaço mais apropriado, por ser formalmente pluralista na sua composição, propício à controvérsia e ao debate, e por dispor de instrumentos de participação já definidos constitucionalmente. Ou direcionar suas ações sobre o Executivo, que tem o poder efetivo, é o "centro de poder", gere os recursos, define políticas, mas que é, por natureza, mais concentrador, mais fechado, na maioria das vezes impermeável à participação popular. Por outro lado, as leis atribuem certas obrigações aos titulares de poder, com prazos estabelecidos, porém não impõem sanções específicas ao seu descumprimento.

A cobrança pelos movimentos populares torna-se, muitas vezes, inócua, pois fica a depender do arbítrio e, evidentemente, da força de pressão e mobilização que as entidades possam exercer, condicionadas por vários fatores conjunturais e por dificuldades objetivas anteriormente analisadas. Em vários municípios, seguindo aquela agenda de questões, as entidades populares fazem todo um esforço de discussão e levantamento de necessidades junto à Comunidade para elaborar sugestões à Lei de Diretrizes Orçamentárias, peça importante na definição de prioridades. Este projeto deve ser votado até 30 de junho, mas, o prefeito só o envia à Câmara em setembro, junto com o projeto de orçamento. Ora, todo o trabalho feito para oferecer sugestões às diretrizes orçamentárias torna-se inútil pelo descumprimento do prazo e pelo arbítrio do Executivo; a Câmara não reage e o movimento se vê impotente para reverter a situação, tendo de atuar sobre o Legislativo que não teve forças para cobrar os prazos do Executivo. Noutra situação a Câmara vota a Lei, às vezes acolhendo sugestões do movimento popular, encaminha para o Executivo sancionar ou vetar e o Prefeito não o faz. A Câmara, para não entrar em conflito, se omite.

Todo este emaranhado institucional não só exige uma competência e vigilância constante do movimento popular, como coloca em questão a validade deste tipo de ação. Mas será que toda esta complicação não decorre, também, da própria ausência de tradição das entidades populares nesta frente de luta? É possível e viável participar-se do processo de democratização sem enfrentar estas questões que dizem respeito às regras e procedimentos? Se não podemos aceitar aquilo que Bobbio (1986, p. 12) chama de "definição mínima" de democracia, senão como um patamar inicial, do qual deve decorrer decisões e opções substantivas que envolvem a natureza mesma do regime político, também não se pode descartar a necessidade de ocupação do espaço institucional, no caso concreto

de contribuir para uma simplificação e transparência de regras que estimulem a participação dos cidadãos nas decisões. A nosso ver, não há como deixar de utilizar os mecanismos institucionais criados, tanto no Legislativo como no Executivo, por mais complicados e burocráticos que sejam, até porque é necessário simplificá-los. Em relação ao Legislativo, a participação popular poderá ser um elemento fundamental para sua transformação num poder efetivamente autônomo e dinâmico.

No obstante a importância do campo institucional na luta por um processo efetivo de democratização e as conquistas até então obtidas, a ação coletiva não poderá restringir-se a este campo. Importa criar um espaço público que transcenda não apenas as demandas setoriais e corporativas dos diversos movimentos, mas, também, as regras limitativas da institucionalidade que tendem a tornar-se obsoletas, tal o grau de dinamismo das relações sociais, sobretudo num momento de crise como o que vivemos.

Cabe aqui a indicação proposta por Habermas (1990, p111) no sentido da construção de um "espaço público não programado para tomada de decisão, mas funcionando como conceito normativo, com associações especializadas na geração e propagação de convicções práticas, em descobrir temas de relevância para o conjunto da sociedade, em contribuir com possíveis soluções para os problemas, em interpretar os valores, produzir bons fundamentos, desqualificar outros". Para ele, a soberania dissolvida comunicativamente faz-se valer dos discursos públicos que nascem de espaços públicos autônomos, mas tem de tomar forma nas decisões de instituições de formação de opinião e vontade concebidas democraticamente, porque a obrigação de responder pelas decisões requer uma responsabilidade institucional clara. Tudo isso exige uma discussão profunda do papel dos movimentos populares neste processo, iniciada quando se propôs a formação dos "conselhos populares" nas gestões municipais a cargo do PT, mas não retomada e, como consequência, tornando confusa sua relação com o poder administrativo destas prefeituras.

Em termos dos municípios onde a estrutura de poder é bem mais fechada, a construção deste espaço não institucional envolveria não apenas uma ação comunicativa a que Habermas chama de "assédio" ao poder institucional, ou seja uma ação de caráter persuasivo, mas também uma ação coletiva bem mais forte, de pressão mesmo, dada à cultura mandonista e autoritária prevalecente.

Ainda no campo institucional, não se pode minimizar a importância da ação exercida pelo Poder Judiciário nas decisões do poder local. Nos últimos anos, a estratégia do Poder Judiciário a nível estadual tem sido a de ampliar o número de Comarcas do Inte-

rior. Isso poderá facilitar o acesso do cidadão aos meios judiciais; mas ocorre que, do modo como está sendo feito, este processo atrela mais ainda o Poder Judiciário ao poder das elites locais, na medida em que as Prefeituras são chamadas a colaborar no processo de instalação do aparelho judicial, envolvendo a cessão de instalações, residências para juizes, etc. Esta vinculação prática torna ainda mais difícil aos movimentos populares obterem êxitos nas suas demandas contra o poder local.

Apesar da cultura que domina os ocupantes do Poder Judiciário, em geral presos ao formalismo jurídico e a valores conservadores, surge, a nível nacional, um movimento de juizes e advogados, constituindo o que se chamou de "Direito Insurgente", ou "Direito Alternativo". Postula uma posição de que os juizes são capazes de ler e aplicar o Código Civil, inspirados pelo princípios de Justiça incorporados pela nova Constituição, reclamando uma sociedade livre, justa e solidária, com garantias de erradicação da pobreza, da fome e de todo tipo de injustiça, numa interpretação mais aberta do significado da expressão "função social da propriedade" (Moraes, 1992, p.27-30). A juíza Alicia Herrera chega a afirmar que "a justiça pertence a soberania popular e que os juizes são administradores dela, portanto devem responder por sua gestão". (Herrera Rivas, 1987, p.27). Para estes juizes, a utilização das normas vigentes não significa adesão à ordem legal injusta. O direito deve ser criticado sempre que não corresponda aos desejos populares. Ocorre que as normas podem ser um eficiente instrumental de defesa do povo. (Faria, 1989, p.87).

Nos municípios objeto deste trabalho, as entidades pouco têm utilizado os meios judiciais (ação popular, ação civil pública, mandato de segurança coletivo, etc); mas, em vários outros já existe uma tendência de buscar o recurso judicial, aliado à pressão e mobilização social¹⁷.

A "CAIXA PRETA" DO ORÇAMENTO MUNICIPAL

No Brasil o orçamento público é uma peça técnico-contábil, cujos segredos são acessíveis a uns poucos entendidos. Se a nível federal e estadual sua discussão restringe-se aos membros da Comissão de Finanças, pode-se imaginar como funciona a nível do muni-

¹⁷Em pesquisa em notícias de jornais, no período de 8 meses, foram identificadas 18 ações movidas por entidades e populares contra o poder público. (Teixeira, 1992).

cípio, em que o Contador é o mágico para manusear as verbas, consultando aos interesses clientelísticos do Prefeito e de alguns vereadores.

Na experiência em discussão ficou claro que esta é uma peça fundamental na gestão dos recursos públicos e, por isso mesmo, as entidades estão lutando com todo vigor para que se abra esta "caixa preta", evidentemente, antes do "acidente fatal", no caso, a realização das despesas. Por isso, causou espanto aos vereadores a solicitação de cópias de projetos de orçamento enviados à Câmara; ficaram pasmos quando foi solicitada uma audiência pública para sua discussão. No município de Valente, quando esta discussão começou, os vereadores se viram na parede quando as lideranças populares contestaram e quiseram saber os motivos da destinação de 10% de recursos para uma rubrica que eles mesmos não sabiam o que significava reserva de *contingência*. Note-se que o projeto já tinha sido aprovado em primeira discussão; por pressão do movimento, ele teve que ser rediscutido e os vereadores tiveram de convocar o contador para explicar as diversas destinações de verbas; apesar das propostas de emendas e da mobilização popular, o projeto não foi alterado, mas colocou em cheque não só a incompetência dos vereadores como a sua total submissão ao Prefeito.

Um simples exame de alguns projetos de orçamento mostra os disparates que eles contêm e como é importante o movimento popular mobilizar a população para discuti-lo, como já vêm fazendo alguns municípios geridos pelos partidos chamados progressistas, especialmente pelo PT. A alocação de verbas de grande monta no Gabinete do Prefeito, facilitando a sua manipulação em termos elei-toreiros, recursos desprezíveis para agricultura em municípios de base econômica agrícola; verbas generosas destinadas às Câmaras (até 15%), enquanto que para a saúde não se atinge 7%, são alguns exemplos do que contêm os orçamentos municipais. Não se trata apenas de questionar os valores e rubricas que nem o Executivo mesmo respeita na execução, recorrendo sempre aos créditos suplementares, mas o processo de elaboração, no qual nem mesmo os auxiliares do prefeito são consultados, muito menos as entidades representativas da população.

A atuação das entidades populares, neste caso, foi não só criticar o processo de elaboração, como oferecer sugestões de remanejamento de verbas através dos próprios vereadores, de forma a contemplar as reais prioridades da população. Em alguns municípios foi possível estabelecer e por em prática uma metodologia, desde a confecção da lei de Diretrizes Orçamentárias; após várias reuniões,

explicando o orçamento, as lideranças aplicaram um questionário em que cada comunidade, após discussão de suas necessidades, definia três obras e serviços mais urgentes para o seu local e para o município como um todo; após recolher estes questionários e tabular as respostas, encaminharam documento ao Prefeito e à Câmara, e acompanharam o processo para verificar se as propostas foram aceitas. Neste documento constava sugestões de aplicação de recursos em necessidades básicas como capacitação de professores e agentes de saúde, merenda escolar, apoio ao pequeno produtor, estradas vicinais, distribuição de medicamentos, obras de saneamento, etc.

Este processo está em curso e sabe-se de antemão que poucas sugestões vão ser executadas; em alguns municípios o Prefeito nem sequer recebeu o documento. Não obstante, o avanço obtido foi no sentido de gerar uma cultura de participação, desmistificando o tecnicismo de um instrumento de administração e levando à comunidade a discuti-lo a partir de suas necessidades concretas, identificando manobras feitas pelos agentes do poder na gestão dos recursos públicos.

Qualquer que seja o resultado prático obtido, as entidades estão se capacitando, na prática, a questionar o poder naquilo que é central - a definição de onde aplicar os recursos; mas o momento seguinte - o da execução orçamentária - implica ainda maior vigilância, cobrando-se do Prefeito relatório bimensal, cujo exame e discussão pela sociedade organizada poderá levar até a sustação de determinados investimentos, se não forem regulares e se for requerida a ação do Tribunal de Contas.

O CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS PÚBLICOS

Além do acompanhamento da aplicação dos recursos orçamentários, a Constituição de 88 estabeleceu o prazo de 60 dias em que as contas anuais da Prefeitura e da Câmara estarão à disposição de qualquer cidadão para o seu exame e questionamento. As entidades populares têm estimulado esta ação, mas ainda não se prepararam e se organizaram devidamente para exercê-la de modo eficaz. Na forma como são apresentadas as contas, através dos relatórios e demonstrativos contábeis, só os peritos têm condições de examiná-las; os documentos que comprovam as despesas não acompanham os relatórios, embora possam estar disponíveis para consultas. Mas o movimento poderá pleitear uma regulamentação deste direito do cidadão de forma a que as próprias entidades possam exer-

cê-lo, representando os contribuintes, com auxílio de assessorias; outro aspecto importante é exigir que estes relatórios se tornem mais transparentes e que os comprovantes possam acompanhá-los para sua apreciação.

A despeito das dificuldades técnicas para o exercício deste direito, o importante é resgatar a sua função democratizante, sobretudo a nível do poder local, onde as obras e serviços são mais visíveis e torna-se mais fácil ao cidadão acompanhá-los e identificar possíveis desvios. O exercício eficaz deste direito significa maior controle do Estado pela sociedade, combatendo a grande mazela to evidente nestes últimos dias como tão antiga - a corrupção - assim como outros desmandos da administração pública. Se o contribuinte não pode questionar os aspectos técnicos das contas, poderá, certamente, auxiliar o Tribunal de Contas na fiscalização operacional, nos aspectos concretos das obras e serviços não realizados e, muitas vezes, constantes dos relatórios.

No se pode, contudo, superestimar o efeito prático do exercício deste direito, sobretudo com as dificuldades atuais de operacionalizá-lo. Deve-se levar em conta que o órgão que decide sobre a validade e legalidade das contas municipais - o Tribunal de Contas - é também um órgão político, embora disponha de um quadro técnico. Os seus membros, muitos deles ex-prefeitos, têm vinculação estreita com prefeitos, vereadores atuais e deputados estaduais. Não têm a isenção necessária para um exame eficaz. Além disso, a Constituição exige que o parecer do Tribunal sobre as contas se submeta à aprovação pela Câmara Municipal e aí funcionam as manobras e jogos de interesses, em prejuízo da moralidade pública e dos interesses da sociedade.

Não obstante todos estes percalços, observa-se que tem havido maior rigor na fiscalização, que o número de contas rejeitadas tem crescido e muitos processos criminais têm sido encaminhados ao Tribunal de Justiça¹⁸. As contas rejeitadas implicam no impedimento de candidatura a cargo eletivo e ao exercício de cargo público comissionado, além de processo criminal. Daí a importância da participação popular no processo de fiscalização e a necessidade de que o movimento popular se mobilize para aperfeiçoar os instrumentos conquistados.

¹⁸ No ano de 1991, foram rejeitadas pelo Tribunal de Contas contas de 113 municípios, dos quais 50 foram iniciados processos criminais. (Teixeira, 1993, p.49).

CONSELHOS MUNICIPAIS. Ilusão e Realidade

O processo de democratização iniciado em nosso país exige que a participação popular não tenha apenas o caráter de pressão ou de atos episódicos. Tornam-se necessários instrumentos mais permanentes e que possam contribuir nas decisões, elaboração e aplicação de políticas públicas. Algumas Leis Orgânicas municipais criaram vários Conselhos, com funções consultivas, deliberativas e fiscalizadoras. Para alguns destes Conselhos ficou definida na Lei a participação paritária de representantes da sociedade e do poder municipal.

Na maioria dos municípios, contudo, estes conselhos ficaram no papel, dependendo assim de leis posteriores que os regulamentassem (composição, funções, funcionamento). No caso da saúde, como há uma lei federal (a Lei Orgânica de Saúde) que condiciona a transferência de recursos para os municípios e estados à criação e funcionamento dos Conselhos, alguns prefeitos cuidaram em organizá-los às pressas e ao seu modo, sem nenhuma discussão com a comunidade.

Em alguns municípios onde o movimento popular estava mais atento, como Serrinha e Araci, após criado o Conselho de Saúde, porém, sem determinar sua composição, as entidades se reuniram e conseguiram não só estabelecer a paridade na participação como definir quais as entidades que deveriam representar a sociedade, fixando também uma regra de escolha dos seus representantes em assembléias gerais¹⁹. Em Feira de Santana o movimento conseguiu, através de um vereador, inserir algumas emendas ao projeto por ele apresentado²⁰.

Os Conselhos de Saúde poderão constituir-se em mecanismo importante na democratização da política de saúde, mas poderão, também, ser utilizados como instrumento de manipulação e cooptação das lideranças, ou, mesmo, tornar-se um órgão burocrático para referendar as decisões do executivo municipal. Para que isto não aconteça é necessário que as entidades participem desde o processo de criação desses Conselhos e que suas decisões e atuação possam ser acompanhadas e avaliadas pelas bases das entidades neles representadas. Como concebidos pela Lei Orgânica de Saúde, deverão ter atribuições de decidir medidas de políticas de saúde, destino e controle de recursos financeiros e técnicos.

¹⁹ Em Serrinha foi realizada a I Conferência Municipal de Saúde, onde estavam presentes representantes de mais de 40 entidades populares e onde se decidiu a composição do Conselho Municipal de Saúde.

²⁰ O Conselho Municipal de Saúde em Feira de Santana, tem funções consultivas, deliberativas, fiscalizadoras e normativas. A Lei 1415/91 cria também o Conselho Diretor de Unidade de Saúde.

Mas não se pode ter ilusões entre o que está previsto na Lei, fruto da mobilização do movimento popular de saúde iniciado em São Paulo, na década de 70, e a realidade do poder local, condicionada aos interesses e manobras dos chefes políticos estaduais que, no caso da Bahia, tudo tem feito para inviabilizar as diretrizes da Lei Orgânica da Saúde, pressionando, inclusive, os prefeitos para não criarem os Conselhos, como forma de manter o controle do repasse dos recursos conforme critérios eleitorais.

Diante disso, é ilusório reivindicar a implantação de Conselhos sem que haja uma preparação e mobilização dos setores sociais envolvidos, sem garantia de participação significativa e autonomia de decisões. Alguns municípios começaram este processo de discussão para criação de Conselhos de Agricultura, mas já com propostas definidas em termos de composição, atribuições e recursos orçamentários (Ichu e Valente). Outros estão adotando a estratégia de criar "Fóruns permanentes", desvinculados do poder, para discutir questões setoriais e pressionar o funcionamento de Conselhos previstos em lei. A realidade de cada município e as condições de organização do movimento popular é que podem prevalecer na posição que melhor contribua para o processo de democratização.

PODER LOCAL E DEMOCRATIZAÇÃO

A incipiente ação coletiva desenvolvida na região estudada demonstra não só os graves obstáculos e limitações que o movimento popular tem de enfrentar, mas também as reais possibilidades de a sociedade civil tomar a si a tarefa de redirecionar sua relação com o Estado, em termos de maior controle e participação nas decisões.

Como se verifica, trata-se de um processo repleto de contradições, decorrentes de estruturas do poder local cujas elites resistem a mudanças que impliquem redução de sua dominação política-ideológica, e condicionado a características culturais de uma sociedade onde persistem traços do "mandonismo" (Queiroz, 1976; Melo, 1988), que inculcam nos dominados atitudes de medo e submissão.

Apesar disso, alguns setores sociais começam a tomar consciência da importância da organização e articulação intermunicipal; é o caso dos pequenos produtores do sisal que se associaram em bases regionais para contrapor-se aos intermediários e desenvolver projetos econômicos alternativos, dando assim base econômica para sustentação de ações educativas, culturais e sindicais. Ao lado disso, associações comunitárias com base nos povoados, grupos de

jovens, movimento de mulheres e organizações de assessoria (MOC, CERIS, Ação Pastoral da Igreja) têm contribuído para que estes setores assimilem novos valores e exerçam uma prática social de defesa de direitos consagrados e de criação de outros novos direitos, tendo agora como alvo fundamental o poder local.

No entanto, esta cultura não é ainda partilhada por todos os segmentos sociais, dificultando as mobilizações e reduzindo o impacto das ações desenvolvidas. Mesmo entre indivíduos participantes destas associações, os valores da cultura clientelista e mandonista estão ainda muito fortes. Se é certo que em redor da região, em cidades como Feira de Santana, o processo de urbanização é mais avançado, tornando as relações sociais e políticas mais complexas, e os meios de comunicação infundem valores "modernos" em torno da competência e da eficácia, nos pequenos municípios o imaginário constituído de geração em geração é permeado por símbolos e práticas de sujeição e passividade, contribuindo para a manutenção no poder de tradicionais lideranças políticas que neles se revezam.

Apesar do reconhecimento da legitimidade destas entidades pelos seus filiados, suas lideranças, quando lançadas à disputa eleitoral, não conseguem eleger-se²¹. Vários fatores institucionais contribuem para isso (sistema eleitoral, propaganda, interferência do poder econômico), porém, há elementos da cultura política que também interferem nesse sentido; no seu imaginário não está presente, pelo menos de forma clara, que trabalhadores, como eles, poderão exercer o poder político; e assim preferem votar nos candidatos tradicionais, que têm "força política" e podem "realizar alguma coisa pelo município".

Contribui para este fenômeno, também, a prática das associações ainda muito voltada para os problemas específicos de cada segmento, sem enfrentamento da estrutura do poder local que, por sua vez, não se dissocia dos mecanismos excludentes e elitistas comuns às demais esferas de poder. Só mais recentemente é que elas têm desenvolvido um processo de educação política dos associados e tentado algumas ações e mobilizações politizadoras, cujos resultados só puderam ser percebidos a médio e longo prazo. A preocupação inicial das entidades foi estabelecer uma estratégia que contemplasse a capacitação e organização de base, a divulgação de informações e, em alguns casos, a mobilização para pressão junto às Câmaras e Prefeituras. Foi o primeiro contato com os novos mecanismos, tentando entendê-los e traduzi-los na sua vivência prática. Apesar

²¹ Houve candidatos vinculados ao movimento popular nos municípios de: Serri-nha, Riachão do Jacuípe, Nova Fátima, Valente e Ichu. Somente em Araci um foi eleito.

das restrições, em alguns municípios houve espaço para o debate, a aceitação da participação e até a negociação em torno de algumas proposições.

No presente momento, em decorrência da própria conjuntura nacional, com o fortalecimento da sociedade civil, a experiência acumulada pelas entidades (sobretudo em projetos alternativos em áreas de educação, saúde, agricultura), pode-se pensar numa ofensiva maior em termos de elaboração de políticas públicas. Esses projetos têm impacto social reduzido, dado a sua dimensão, porém, deles poder-se-á extrair elementos para algumas proposições de políticas públicas voltadas para a maioria da população, sobretudo para os setores mais explorados.

O município passa a ter hoje um campo mais abrangente de competências e sua participação no bolo tributário aumentou significativamente²², ao lado do repasse dos encargos (saúde, saneamento, educação fundamental e do 1º grau). Abre-se a oportunidade de realizar algumas políticas públicas que alterem a lógica atual de privilegiar as elites na aplicação dos recursos, de reverter as prioridades e a metodologia de controle das receitas e dos seus resultados.

Dir-se-á que o movimento social ainda está imaturo para participar deste processo, como aliás, afirmam os Prefeitos do Rio, em recente pesquisa realizada pelo IBASE: "os movimentos sociais é que se encontram muito fracos, ou inexperientes para utilizar estes instrumentos democráticos" (Motta, 1992, p.19). Ou, ainda, de que "o trabalho de formular políticas de saúde e educação ou qualquer outro tema não era de responsabilidade dos movimentos, além do que a representatividade destes atores deveria ser seriamente questionada" (idem).

Sem desconhecer as resistências do poder dominante às tentativas de participação popular, que vão desde ameaças à violência, aberta ou dissimulada, importa acentuar a importância de tal participação, conquistada pela luta e persistência das entidades populares na construção de novo modelo de gestão democrática.

Sem negar as funções próprias dos poderes institucionais, se tenta criar um espaço social próprio, com representatividade das diversas forças sociais, com poderes de propor alternativas, discutilas, de exercer o controle social sobre os resultados de sua aplicação, redefinindo, na prática, o conceito de soberania popular, no sentido a que alude Habermas (1990, p.100-113).

O poder público em nosso país e a atividade política, em especial, vivem uma crise de legitimação em todos os níveis. O grau

²² A participação do município na renda tributária nacional está em torno de 23%.

de abstenção e de votos nulos e brancos nas últimas eleições (1992) são indicadoras desta realidade. Ora, não há como legitimar um poder que se privatizou, que não efetiva os direitos elementares da população. Construir uma nova legitimação implica reformas profundas do Estado e na mudança das relações entre o Estado e Sociedade, na gestação, portanto, de uma nova cultura política, já em processo. Dadas às condições objetivas, estas mudanças podem começar a se viabilizar com maior eficácia a partir do poder local, pela maior proximidade dos cidadãos aos aparelhos de poder, pela maior possibilidade de mobilização mais permanente da sociedade, enfim, por uma série de fatores em que a descentralização estatal poderá levar a uma interação mais dinâmica e a um controle social mais efetivo. Conforme afirmam Castilho e Guimarães (1991, p.8) "a descrença e a indiferença na participação democrática a nível nacional está sendo substituída pela certeza de que os direitos do cidadão podem ser respeitados na escala local". Certeza, propriamente, não há, pelo menos na maioria dos municípios. Porém, existem instrumentos institucionais que começam a funcionar, se acionados, e começa a haver uma vontade coletiva bem mais firme na sua utilização.

Não se pode obscurecer que as questões do poder local estão vinculadas à estrutura de poder nacional, com suas mediações a nível estadual e regional, e não se trata apenas de uma opção estratégica em termos de vontade política. Trata-se, ao contrário, de perceber que a sociedade civil local, apesar de todos os obstáculos estruturais e culturais, começa a se mobilizar com certa desenvoltura. Por outro lado, a disponibilidade de canais institucionais mais imediatos permitem uma ação mais permanente e duradora de controle do Estado, sem esquecer que outros meios não institucionais podem interagir numa ação coletiva.

A construção de um regime democrático requer não apenas a formulação de regras e procedimentos com base na participação ativa de todos os setores sociais, mas, também, a formação de uma cultura política em que símbolos, valores, representações, possam traduzir nova hegemonia em construção. O poder local afigura-se, nesta conjuntura, como uma instância privilegiada para se construir este processo, vinculado às grandes transformações estruturais que deverão ser canalizadas por articulações sociais mais amplas.

A experiência preliminarmente analisada é uma tentativa de chamar à atenção para o fato de que o exercício da participação política ativa pode ser eficaz do ponto de vista da construção de uma cultura política democrática, independentemente do ingresso nos aparelhos de poder; vale não só como estratégia de "assédio" ao poder, mas, sobretudo, como experimentação de controle permanente do Estado pela sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, Sérgio e PRATES, Antônio A. Pereira.
1990 Planejamento participativo, movimentos sociais e questão coletiva: a questão do Estado e populações periféricas no contexto brasileiro. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 14, 1990, Caxambu. (mimeo.)
- BITTAR, Jorge (org.)
1992 O modo petista de governar. *Caderno Especial de Teoria e Debate*. São Paulo, Diretório Regional do PT.
- BOBBIO, Norberto.
1986 *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BORJA, Jordi.
1988 A participação cidadina. Poder local. *Revista Espaço e Debates*, São Paulo, v.8, n.24, p.14-25.
- BOSCHI, Renato Raul.
1987 *A arte da associação política de base no Brasil* Rio de Janeiro: IUPERJ.
- CASTILHO, Carlos, GUIMARÃES, Sônia.
1991 A democracia de baixo para cima. *Revista Políticas Governamentais*. Rio de Janeiro, v.75, p.6-9.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de.
1988 Governo local. Processo político e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico. *BIB - Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, n.25, p.56-82.
- DANIEL, Celso.
1988 Poder local no Brasil urbano. *Revista Espaço e Debates*, São Paulo, v.8, n.24, p.26-39.
- 1991 *As administrações democráticas e populares*, [s.l.: s.n.]. Texto para debate, mimeo.
- FARIA, José Eduardo.
1989 *O Brasil pós-constituente*. Rio de Janeiro: Graal.
- FIBGE.
1992 *Censo demográfico*.
- FISHER, Tânia, TEIXEIRA, Ângela.
1989 Poder local e participação Espanha/Brasil: perspectivas constitucionais, avanços limites. *Revista de Administração Pública*, [s.l.], n.23, p. 37-43.
- HABERMAS, Jurgen.
1990 Soberania popular como procedimento. Um conceito normativo de espaço público. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.26, p.100-113.
- HERRERA RIVAS, Alicia.
1987 Crise na justiça judiciária. In: FARIA, José Eduardo et al. *Pela democratização do judiciário*. Rio de Janeiro: Apoio Jurídico Popular/FASE.

- JACOBI, Pedro Roberto.
1989 *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez.
- 1990 Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n.20, p.121-143.
- MASSOLO, Alejandra.
1988 Em direção às bases: descentralização e município. *Revista Espaço e Debates*. São Paulo, v.8, n.24, p. 40-54.
- MELO, Alba Machado.
1988 O coronelismo numa perspectiva histonográfica. In: LINS, Wilson et al. *Coronéis e oligarquia*. Salvador: UFBA/IANAMÁ
- MOC. Movimento de Organização Comunitária.
1991 *Relatório anual* Feira de Santana
- MORAES, Stella Maria.
1992 Democratizando o judiciário. *Revista Políticas Governamentais*, Rio de Janeiro, n.77, p.27-30.
- MOTTA, Athayde.
1992 Os dilemas da participação popular. *Revista Políticas Governamentais*, Rio de Janeiro, n.83, p.19-21.
- OFFE, Claus.
1984 *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira.
1976 *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa-Omega.
- SANI, Giácomo.
1986 Participação política. In: BOBBIO, Noberto et al. *Dicionário de política*. Brasília: Ed. UNB.
- SOARES, José Arlindo, SOLER, Salvador.
1992 *Poder local e participação popular*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso.
1992 Cidadania e poder local. *Caderno do CEAS*, Salvador, n.137, p.46-58.
- 1993 A emergência da sociedade civil no poder local. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n.144, p.48-58.