



De Morador a Cidadão

EXPERIÊNCIAS DE ACESSO AO DIREITO DO CONTROLE
SOCIAL NO NORDESTE

Marcos Affonso Ortiz Gomes

Markus Brose

CARE BRASIL

**De morador a cidadão.
Experiências de acesso ao direito de controle social no
Nordeste.**

2007

De morador a cidadão – Experiências de acesso ao direito de controle social no Nordeste

Marcos Affonso Ortiz Gomes

Markus Brose

CARE Brasil

Rua 24 de maio, 104 – 2º andar

CEP: 01041-000 – República

São Paulo – SP – Brasil

www.care.org.br

Revisão: Carmen Tereza S. Costa

Capa: Rodolfo Giglio

Projeto gráfico: Mythos engenharia de mercado

Impressão: Prol editora gráfica

São Paulo - 2007

O presente trabalho está baseado em uma avaliação conduzida pelo Dr. Marcos Affonso Ortiz Gomes, em novembro de 2005, e constitui um dos produtos do projeto “Orçamento público: planejamento, execução e controle”.

Através desse projeto realizou-se um curso à distância que chegou ao público do estado do Piauí por meio de encartes semanais elaborados pela Fundação Demócrito Rocha (FDR) e distribuídos pelo jornal *O Dia*. O projeto foi viabilizado mediante o apoio do Governo do Estado do Piauí, da Secretaria Estadual do Planejamento e da Universidade Estadual do Piauí (UESPI).

O texto original do relatório foi adaptado para esta versão por Markus Brose, diretor da CARE Brasil.

Esta avaliação, possibilitada por uma doação da CARE Inglaterra, objetivou colher lições aprendidas em diversas iniciativas de fortalecimento da sociedade civil por meio de ações de controle social e extrapolar esses aprendizados para o projeto “Orçamento público”.

Queremos agradecer a todos os entrevistados que, no âmbito da avaliação, doaram seu tempo e suas experiências para a formatação deste texto.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CATALISANDO PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	8
AS BASES DESTA PUBLICAÇÃO	11
O CONTEXTO HISTÓRICO	15
OS DIREITOS NA CONSTITUIÇÃO	15
O CONTROLE SOCIAL DAS CONTAS PÚBLICAS	18
ASPECTOS E INTERAÇÕES DA REALIDADE	19
A PROPOSTA DO PROJETO “ORÇAMENTO PÚBLICO”	23
ESTUDO DE CASO (1) - OS GRUPOS DA CIDADANIA	25
A TECNOLOGIA SOCIAL UTILIZADA	26
LIÇÕES APRENDIDAS	27
ELEMENTOS DO IMPACTO	30
ESTUDO DE CASO (2) - PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE JURISTAS	
LEIGOS	35
A TECNOLOGIA SOCIAL UTILIZADA	35
LIÇÕES APRENDIDAS	37
ELEMENTOS DO IMPACTO	38
ESTUDO DE CASO (3) - COMITÊ DE DIÁLOGO SOBRE	
FINANCIAMENTOS MULTILATERAIS	41
A TECNOLOGIA SOCIAL UTILIZADA	42
LIÇÕES APRENDIDAS	44
ELEMENTOS DO IMPACTO	45

ESTUDO DE CASO (4) - COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL	49
A TECNOLOGIA SOCIAL UTILIZADA	49
LIÇÕES APRENDIDAS	50
ELEMENTOS DO IMPACTO	51
ESTUDO DE CASO (5) - ESCOLA DE PLANEJAMENTO URBANO	55
A TECNOLOGIA SOCIAL UTILIZADA	55
ELEMENTOS DO IMPACTO	57
ESTUDO DE CASO (6) - CONSELHO DE GESTÃO DA REGIÃO DO BOM JARDIM	59
A TECNOLOGIA SOCIAL UTILIZADA	60
ELEMENTOS DO IMPACTO	61
ESTUDO DE CASO (7) - CAMPANHA “QUEM NÃO DEVE NÃO TEME”	65
A TECNOLOGIA SOCIAL UTILIZADA	66
ELEMENTOS DO IMPACTO	68
FINALIZANDO	73
SUGESTÕES PARA APROFUNDAR A LEITURA	77

INTRODUÇÃO

Estabelecida em 2001, a CARE Brasil se constitui em uma organização que integra a federação internacional CARE, comprometida a participar de um movimento global de combate à pobreza, à injustiça social e às desigualdades que negam os direitos básicos a famílias que vivem em situação de vulnerabilidade.

A pobreza, entendida aqui como a privação de oportunidades, a negação do acesso aos direitos políticos, civis, econômicos e sociais previstos na legislação, constitui um fenômeno social, portanto não é um destino individual. A pobreza é produzida em nossa sociedade, não constitui, portanto, um fenômeno da natureza.

A produção da pobreza em massa representa a maior chaga de nossa sociedade e a relevância da sua superação somente é comparável com a abolição da escravidão no século 19. A pobreza, assim como a escravidão, constitui um fenômeno socialmente construído – a escravidão ainda continua existindo em novas formas – e somente mudanças profundas na sociedade, na economia e na política permitirão a sua superação.

Neste contexto, entendemos a pobreza essencialmente como produto de dois mecanismos básicos:

- a negação do direito de acesso à educação pública de qualidade, que se exprime, por exemplo, em altos índices de repetência ou evasão, e nos baixos números de adolescentes e jovens que concluem o ensino fundamental e médio na faixa etária prevista; e
- a negação do direito de acesso a ativos produtivos para que a família produza seu próprio sustento, que se exprime, por exemplo, nos conflitos pela terra e na dimensão da economia informal.

CATALISANDO PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

Nos programas em que atua, a CARE Brasil utiliza como referência o conceito de Desenvolvimento Local. Entendemos o desenvolvimento local como um processo gradual de melhoria de vida das famílias que vivem em um dado território, processo este que é fruto das ações das famílias que ali vivem e trabalham.

Atores externos como ONGs, políticas públicas e projetos de responsabilidade social corporativa podem acelerar, apoiar e fortalecer o desenvolvimento local, mas para que seja contínuo e sustentável, os processos de desenvolvimento local devem ser promovidos pelos atores locais.

Para a operacionalização dessa idéia, a CARE Brasil entende o desenvolvimento local como constituído por cinco dimensões. Se o conjunto dessas cinco dimensões ocorre no território, seja este território um bairro, uma comunidade rural, um município ou uma microrregião, teremos muito provavelmente gradual melhoria de qualidade de vida. Essa conceituação

bastante operacional de combate à pobreza através da promoção do desenvolvimento local está relacionada ao conceito de Desenvolvimento Humano, que tem sua origem em um debate internacional liderado pela ONU, de que a melhoria de qualidade de vida da população de um território depende menos do crescimento econômico do que do acesso do cidadão aos direitos civis, políticos, econômicos e sociais básicos previstos na legislação.

Nessa conceituação, uma das dimensões básicas do desenvolvimento local é a Inclusão Social, entendida aqui como o direito do cidadão em ter acesso a produtos e serviços que lhe permitam ser parte ativa de nossa sociedade. Os principais componentes da Inclusão Social são o acesso à educação pública de qualidade, acesso a serviços de saúde pública de qualidade, acesso à assistência social como direito previsto pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), combate ao racismo e à discriminação de gênero, além de iniciativas e projetos compensatórios para minorias e grupos excluídos.

A segunda dimensão central para o conceito de desenvolvimento local são Fluxos Econômicos Locais Dinâmicos. Os recursos econômicos disponíveis devem circular o máximo possível no próprio território, gerando riqueza que possa ser apropriada pelos atores locais. Estão incluídos nessa dimensão a poupança, o investimento local, a qualificação dos postos de trabalho urbanos e rurais já existentes, a segurança alimentar e hídrica das famílias através da produção local, a promoção do empreendedorismo, a redução da dependência de produtos e serviços importados de outras regiões.

A qualidade de vida das famílias implica em que haja uma terceira dimensão de Proteção ao Meio Ambiente e Uso Racional dos Recursos Naturais. Essa dimensão é constituída pelas ações que protegem áreas vulneráveis da degradação pela atividade econômica desenfreada e que regulam o uso dos recursos naturais de modo a promover a sua valorização e a redução das diferentes formas de desperdício.

A promoção do desenvolvimento local necessita também da atuação ativa do setor público, o que neste contexto significa a dimensão das Políticas Públicas Inovadoras. Para possibilitar Políticas Públicas Inovadoras o território precisa de uma gestão pública ética e participativa; da profissionalização do serviço público; da maior transparência e responsabilização do governo local; da introdução do conceito de qualidade nos projetos e programas e, sobretudo, da solução para um dos maiores males que acometem as políticas públicas, em especial as municipais: a falta de continuidade.

Permeando esse conjunto de ações e processos de mudanças, o desenvolvimento local depende de uma dimensão central: a Mobilização Social, também denominada de Participação Popular. O território que apresenta boa qualidade de vida é caracterizado por uma cultura cívica de cidadãos proativos, de uma tradição de atuação voluntária e em prol da comunidade, de lideranças com atuação ética e ocupação ativa dos espaços de participação e controle social. Mas também implica eventuais conflitos sobre visões e utopias diferentes, que podem se resumir ao enfrentamento nas urnas em períodos de eleição, mas podem gerar protestos públicos em caso de embates mais fortes sobre os

Experiências de acesso ao direito de controle social no Nordeste.

rumos do desenvolvimento local e na negociação de interesses dos diferentes envolvidos em condições de equanimidade.

Nos territórios onde a CARE Brasil atua, seja em bairros periféricos em grandes metrópoles ou comunidades rurais, procuramos contribuir com processos de desenvolvimento local através de uma ação catalisadora, atuando por meio tanto de projetos pilotos próprios como de articulação e fomento de processos de mudança com os mais variados atores locais.

Assim, neste contexto, a pobreza não é entendida como fruto do destino individual ou das características ambientais, mas como um produto social que pode ser alterado pela modificação proativa das relações de analfabetismo, dependência, violência e paternalismo que mantêm as famílias presas ao círculo intergeracional de reprodução da pobreza.

AS BASES DESTA PUBLICAÇÃO

Para a CARE Brasil, a ampliação da mobilização social através de informação e formação, visando promover o controle social das ações do setor público, constitui um elemento integral da promoção de processos de desenvolvimento local e, portanto, do combate sustentável à pobreza.

Dentro da dimensão política de fortalecimento das comunidades locais, o incremento da participação nos processos de tomada de decisão precisa ser complementado pelo controle social sobre a execução das políticas, dos programas e projetos. As ações de promoção do controle social apresentadas neste trabalho enfrentam o desafio comum de se contrapor a um

conjunto de fatores negativos na gestão da coisa pública, para dessa forma reforçar o processo de construção da cidadania.

A avaliação aqui apresentada consistiu do registro e análise de sete iniciativas de fortalecimento do controle social nos estados do Piauí, Ceará e Bahia, que têm sua origem em ONGs diversas e constituem uma diversificada amostra de tecnologias sociais genuinamente nordestinas. A idéia foi utilizar essas informações para enriquecer o aprendizado feito com o projeto de ensino à distância no Piauí, demonstrando que diversos caminhos podem levar ao fortalecimento da cidadania para o ativo combate à pobreza de forma sustentável.

Para resumo dos principais elementos de cada tecnologia social foi utilizado neste estudo o Sistema de Análise de Impacto no Enfoque de Direitos desenvolvido pela CARE Malawi. Este Sistema avalia se o projeto promoveu mudanças em três dimensões:

- a) aumento da voz, da participação e da responsabilização social, proporcionado por uma maior consciência dos direitos e deveres do cidadão;
- b) formação de novas articulações entre atores locais com potencial de impacto sobre a pobreza;
- c) mudanças nas respostas institucionais às demandas da população, especialmente dos grupos mais pobres.

Se um projeto provoca mudanças nessas três dimensões, podemos partir do princípio que, dessa forma, são atacadas causas estruturais de produção da pobreza e que o projeto muito provavelmente terá impacto sustentável.

Os resultados e respostas obtidos em face dessas três dimensões foram compostos por elementos de auto-avaliação aplicados com os gestores e técnicos responsáveis pelas respectivas tecnologias juntamente com os fatores analíticos gerados pelos autores do estudo. Os métodos utilizados para a coleta de informações junto às organizações foram: a entrevista semi-estruturada, a observação de campo das experiências, a leitura de documentos gerados pelas experiências, o contato com beneficiários diretos e uma dinâmica de visualização criada para facilitar a auto-avaliação da tecnologia por cada grupo visitado.

O projeto de ensino à distância que deu origem a este relatório foi realizado entre julho e novembro de 2005 e concretizado através de uma parceria entre a CARE Brasil, o Governo do Estado do Piauí através da sua Secretaria de Planejamento e da Universidade Estadual do Piauí, a Fundação Demócrito Rocha (FDR) e a empresa jornalística O Dia. Os recursos para a participação da CARE Brasil nesse projeto foram generosamente doados pela CARE Inglaterra, oriundos do DFID.

Com esta publicação, que integra as ações de gestão de conhecimento pela CARE Brasil, pretendemos sistematizar e disponibilizar para a sociedade algumas conclusões e lições aprendidas com o trabalho realizado com recursos doados pela sociedade em geral à CARE Brasil.

O CONTEXTO HISTÓRICO

A peculiaridade histórica do Brasil na questão do direito institucional deve ser ressaltada quando do debate sobre a cidadania em nosso país. Uma das principais características de nossa cultura política e jurídica reside no enorme distanciamento entre o ordenamento jurídico do Estado e o efetivo direito do acesso da população ao exercício da cidadania.

OS DIREITOS NA CONSTITUIÇÃO

Desde a Declaração da Independência vigoraram sete Constituições Federais no país (afora algumas drásticas reformas institucionais nos períodos de ditadura) que corresponderam ao respectivo estado da arte jurídico mas que não lograram reduzir o abismo entre o direito instituído e o direito realmente vivido por grande parte da população. Ora a legislação garantia direitos e instituía deveres que a população desconhecia, ou não tinha meios claros disponíveis para exigir seu cumprimento, ora ela restringia ou caçava esses direitos, contribuindo para uma cultura política de baixo nível de envolvimento e participação popular.

É necessário lembrar que a ordem social escravocrata do passado consolidou um costume de que direitos e deveres não têm a mesma escala de valores para todos os brasileiros, enfim,

nossa cidadania não foi conquistada de modo equânime por toda a sociedade.

Das sete Constituições Federais, duas foram elaboradas em clima de maior representatividade popular e democracia e são mais amplas do ponto de vista do exercício da cidadania: a Constituição de 1946, após a ditadura de Vargas, e a Constituição de 1988, que está atualmente em vigor. A primeira foi destruída na prática pelo golpe militar de 1964 e não chegou a completar 18 anos em vigor, a segunda completou 18 anos em 2006. Assim, dos 184 anos de independência desfrutamos de apenas 36 anos de ordenamento jurídico favorável ao exercício ativo da cidadania.

Há ainda mais um fator que traz complexidade à formação histórica da cidadania brasileira. Dada a vasta extensão territorial, as formas de poder e domínio político local e regional foram garantidas pela integração de religiosidade, militarismo e burocracia centralizadora, este sistema político também conhecido como coronelismo.

O exercício do poder de violência e controle pelo Estado, tendo amparo legal na Constituição ou não, por longo período de nossa história foi mediado pelos coronéis, políticos e empresários locais que hoje se apresentam modernizados na forma de neocoronéis. Herdeiros familiares ou políticos dos coronéis que dominaram larga parte da sociedade até os anos 1970, os neocoronéis ainda determinam muito dos direitos que devem ser garantidos ao cidadão por meio do serviço público. Em especial no caso das famílias em situação de vulnerabilidade, cujos membros de forma depreciativa muitas vezes são chamados de “carentes”,

como se não fossem cidadãos brasileiros e não tivessem direitos, apenas “carência”.

Curiosamente, a Constituição Federal de 1967, promulgada pela ditadura militar, instituiu pela primeira vez as duas principais ferramentas para a erradicação da pobreza no país e a formação plena de cidadãos: a reforma agrária e a universalização da educação pública. Nesse caso manifestou-se mais um exemplo do abismo entre direito escrito em lei e direito vivido. A legislação previa o direito de todos à escola e ao uso social da terra, mas o Estado não foi preparado para garantir sua efetivação no vasto território nacional, ficando a sua implementação à mercê da vontade coronelista. Pior, muitas vezes, mostrou-se a reação contrária, pautada pela concentração de poder por meio da grilagem, do monopólio privado da violência e da justiça e os desvios de verbas públicas destinadas à educação.

O primeiro diagnóstico com embasamento científico da situação social no Nordeste, elaborado em 1959 sob supervisão do economista Celso Furtado, já apontava para a necessidade da redistribuição dos ativos produtivos na agricultura, garantindo postos de trabalho seguros para a agricultura familiar e a substituição das monoculturas concentradoras de renda pela segurança alimentar e produção de alimentos para o mercado regional.

O tipo de ensino público de baixa qualidade instituído pela ditadura, alheio à realidade, que é oferecido à população e que foi classificado pelo pensador Paulo Freire como de ensino “bancário”, em que conteúdos sem muito nexos ou sentido são

depositados nas crianças e adolescentes, tem sua herança até hoje. Esse tipo de ensino não promove o raciocínio crítico, seja na produção de texto ou no raciocínio matemático, não empodera os futuros cidadãos nem estimula o empreendedorismo econômico ou social. A passividade inoculada através da chamada “decoreba” reforça o sistema político do coronelismo.

O CONTROLE SOCIAL DAS CONTAS PÚBLICAS

Foi a Constituição de 1988 que passou a garantir uma gama mais ampla de direitos e formas de democracia participativa ao cidadão. Mesmo sem ainda termos a ampla prática e um costume do exercício de um alto nível de participação popular possibilitado pela atual Constituição Federal, vivemos em um período em que a plena democracia para além apenas das eleições é possível e garantida no texto da lei. Nesse sentido, a Constituição Federal ainda configura um abismo, pois não retrata a nossa cultura sociocultural, mas somente um desejo de “vir a ser” com relação à política, à gestão pública e à participação popular.

Todos os direitos à participação descritos na Constituição de 1988 levitam ainda como elemento estranho em uma cultura política em que, na grande maioria dos municípios, a prática decisória e a execução da gestão pública ainda são do tipo coronelista. São vários os direitos inscritos na lei maior, dentre os quais o que mais nos interessa neste momento é o direito de controle das contas públicas municipais, um direito básico de controle social sobre o poder público. O artigo 31, no parágrafo 3 da Constituição Federal, reza que:

Experiências de acesso ao direito de controle social no Nordeste.

As contas do município ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Com base nesse artigo, praticamente todas as Constituições Estaduais inseriram artigos semelhantes, reforçando duplamente o mesmo direito pelo país afora.

Mais recentemente, em 2000, a Lei Federal de Responsabilidade Fiscal (LRF) definiu com maior clareza ainda os princípios para o acompanhamento da gestão pública pelo cidadão. Esses princípios foram agrupados em quatro categorias: planejamento, transparência, controle e responsabilização. Para todas essas categorias há uma indicação precisa das instâncias públicas que devem ser acompanhadas e cobradas, especificando como cada cidadão pode exercer diversos meios de controle.

O progresso jurídico institucional tem sido imenso, mesmo sendo lento em sua regulamentação e efetivação. Entretanto, mais lenta ainda está sendo a incorporação desses direitos de controle social na vivência política. A mudança de paradigma e a quebra da tradição do coronelismo são ainda, na prática, os maiores desafios.

ASPECTOS E INTERAÇÕES DA REALIDADE

Levando em consideração os aspectos de nossa realidade, vivemos em um cenário ainda francamente desfavorável para o engajamento do cidadão no controle social do Estado. Em

especial no Nordeste, onde o coronelismo tem suas raízes mais profundas e duradouras. Alguns dos aspectos inibidores da cidadania que cerceiam a apropriação dos direitos pelas pessoas serão analisados a seguir.

A educação pública de qualidade ainda não chegou em larga escala à população, em especial aos grupos mais vulneráveis da sociedade. A gestão do sistema de ensino não está voltada ao sucesso do aluno. Um preconceito enraizado tem um foco no lado negativo da situação expressado por uma frase dita, amiúde, por professores e profissionais do sistema: “Vamos ensinar alguma coisa para ver se não viram bandidos”.

Temos hoje o ensino fundamental universalizado em número de matrículas. Mas as altas taxas de repetência e evasão constituem um processo seletivo perverso de modo que apenas uma limitada parcela dos jovens concluiu o ensino médio. Além disso, o ensino fundamental ainda é frágil quanto à alfabetização funcional, à qualidade de formação cidadã ou ao estímulo à autonomia e postura proativa do indivíduo. Sem uma base educacional consolidada, o exercício da cidadania sofre diversas limitações.

Outros direitos sociais previstos em lei, como o direito à água, ao saneamento, à saúde pública de qualidade, não são garantidos a larga parcela da população, afetando as condições de vida mais elementares e servindo como um peso a mais na vida cotidiana, reduzindo e limitando a participação de pessoas em situação de vulnerabilidade, tamanha a precariedade das suas condições.

As diversas formas de discriminação social, cultural, étnica e de gênero tornam o acesso aos direitos sociais mais desigual e dependente das relações individuais vividas na prática de cada município. As garantias legais, mesmo que relevantes, chegam às pessoas mediadas pelos relacionamentos individuais e pelo grau de discriminação vivido em cada caso.

Na grande maioria dos municípios do país, dos quais cerca de 80% têm menos de 200 mil habitantes e são de caráter rural, onde há baixo dinamismo dos fluxos econômicos locais, boa parte das famílias tem parentes que trabalham no serviço público ou são beneficiárias de algum programa de transferência de renda. Essas pessoas são o alvo preferencial para uma eventual perseguição política pela Prefeitura, no caso, por exemplo, de denúncias de má gestão, o que inibe a cidadania ativa e o controle social em vista do risco da perda de renda familiar.

Em virtude do baixo grau de profissionalização do serviço público municipal, cujo acesso não exige diploma em gestão pública, e da tradição de sobreposição do público com o privado em nossa cultura política, as práticas de fiscalização ou avaliação da gestão pública são vistas freqüentemente não como um direito democrático, mas como um ataque pessoal. Como bem cunhou Vargas: “Aos amigos tudo, aos inimigos a lei”.

A desigual distribuição de renda no país, uma das mais injustas do mundo, também inibe a prática da participação popular. O salário dos ocupantes de altos postos na hierarquia do serviço público, seja no Executivo, no Legislativo ou no Judiciário, em comparação à média do rendimento familiar da população, distancia sobremaneira os gestores públicos do cotidiano da

população, estimulando direitos especiais e privilégios diversos. A família que conta com uma renda familiar de três ou quatro salários mínimos tem pouca disponibilidade de dedicar tempo e poucos recursos financeiros para participar efetivamente no controle social.

Como os resultados da participação popular e do maior controle social são lentos, as atividades nos conselhos e em organizações comunitárias tendem a estar concentradas em poucas pessoas, não raro aquelas que por uma configuração da vida familiar podem se afastar mais facilmente da atividade cotidiana de geração de renda. Esse fator limita o surgimento de novas lideranças que poderiam assumir novos papéis e reduzir a carga de responsabilidade das lideranças tradicionais.

As lideranças que de forma abnegada e voluntária participam dos espaços públicos de debate, como congressos, fóruns e conselhos, via de regra não têm acesso a capacitação. Seja uma capacitação introdutória sobre o funcionamento da máquina pública e do orçamento público, seja uma capacitação setorial no tema específico tratado naquele conselho. Isto limita sobremaneira a capacidade de participação no debate e nos processos decisórios por parte dos representantes da população nos conselhos.

Quando grupos sociais conseguem superar os diversos obstáculos mencionados e se mobilizam para um fim específico e o exercício dos seus direitos, encontram diversas fragilidades por parte dos poderes Legislativo e Judiciário. Repletos de entraves processuais, as ações desses poderes são muito dependentes da disposição individual e conduta pessoal dos vereadores,

Experiências de acesso ao direito de controle social no Nordeste.

deputados, promotores, juízes e auditores públicos. Na sua tarefa de fazer cumprir a legislação, muitos desses atores vacilam ou se omitem frente ao poder real que o Executivo representa na cultura coronelista.

A PROPOSTA DO PROJETO “ORÇAMENTO PÚBLICO”

Mesmo sendo fruto da mobilização e organização da sociedade civil na luta contra a ditadura militar e o fenômeno autoritário do coronelismo, a conquista dos direitos previstos em lei para a democracia e o controle social ainda é desconhecida por grande parte da população. Tais direitos raramente são objeto de campanhas didáticas por parte do poder público, estão integrados muito pouco ao currículo escolar, e não são divulgados maciçamente pela mídia.

Muitos dos direitos previstos em nossa Constituição ainda carecem de um aprendizado processual pela sociedade, sobre como fazer para implementá-los e torná-los prática corriqueira para varrer de uma vez por todas de nossa cultura política o entulho autoritário da colonização e do século 19 ainda representado pelo neocoronelismo e seus mecanismos de produção de pobreza.

Nos últimos anos a sociedade civil nordestina tem se mostrado rica e inovadora na introdução e no teste de tecnologias sociais procurando efetivar o acesso aos direitos pela população, visando acelerar o combate ao autoritarismo e à falta de transparência no setor público.

Visando ao seu registro e maior divulgação, algumas dessas tecnologias sociais foram selecionadas para esta publicação. Importa

ressaltar que não existe juízo de valor nesta seleção, apenas as usuais limitações de recursos financeiros para o alcance da pesquisa.

Nesse contexto a CARE Brasil articulou em 2005, com a Fundação Demócrito Rocha (FDR), o Governo do Estado do Piauí e a empresa jornalística *O Dia* a realização do curso por ensino à distância acerca do Orçamento Público. Uma autêntica tecnologia social nordestina desenvolvida pela FDR originalmente no estado do Ceará e que através do referido projeto foi levada para o vizinho Piauí. Foram 13 encartes semanais elaborados pela FDR e distribuídos gratuitamente pelo jornal *O Dia*, visando levar um conjunto básico de informações acerca do uso de recursos públicos para o público interessado. A idéia central reside em que os leitores tenham acesso a informações que lhes permitam exercer um dos direitos básicos da democracia: o direito do controle social, o direito do controle do uso dos recursos públicos.

A escolha se deveu ao fato de que historicamente uma das formas de produção da pobreza no Piauí reside na má gestão dos recursos públicos. O Piauí é o único estado da Federação que teve recentemente um governador acusado e cassado por corrupção eleitoral. Um amplo campo de formação e união de esforços institucionais pela cidadania completa abriu-se. Por outro lado, a CARE Brasil parte da premissa de que quanto melhor aplicados os recursos públicos disponíveis, maiores as chances de que os serviços públicos atendam aos interesses da população, proporcionando oportunidades para a superação da pobreza. O projeto veio, então, facilitar subsídios para a ação cidadã e participação direta.

ESTUDO DE CASO (1)

OS GRUPOS DA CIDADANIA

A organização não-governamental Centro de Assessoria do Assuruá (CAA), hoje com sede no município de Irecê, tem sua origem na Vila de Gameleira do Assuruá, no município Gentio do Ouro, estado da Bahia, entre as franjas da Chapada Diamantina e o rio São Francisco. O CAA foi fundado em meados dos anos 1980 com o foco na pesquisa, experimentação e criação de alternativas agroecológicas e econômicas para a convivência com o semi-árido.

Como características específicas do cenário regional no entorno dos municípios pólo de Irecê e Xique Xique, podemos destacar:

- municípios com baixa densidade populacional, variando no total entre 10 mil e 20 mil habitantes cada, com comunidade rurais isoladas a grande distância das sedes;
- baixíssima renda per capita, com grande parte da população vivendo em situação de vulnerabilidade agravada pela irregularidade nas chuvas;
- valores de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) municipais oscilando entre 0,575 e 0,670;

- tradição política autoritária, em especial com abusos de poder das lideranças políticas locais na distribuição de benefícios sociais especialmente durante os períodos de seca.

A TECNOLOGIA SOCIAL UTILIZADA

Entre 1999 e 2000 o CAA iniciou, em parceria com a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o trabalho de formação de Grupos de Cidadania na região, no âmbito de um programa denominado Cidadania Ativa. Este programa, focado nas políticas públicas da região, visa fortalecer a democracia estimulando o controle social sobre o governo local.

Atuando junto a grupos que já integravam as ações do CAA, foram formados Grupos da Cidadania em cinco municípios: Gentio do Ouro, Brotas de Macaúbas, Oliveira dos Brejinhos, Ipupiara e Morpará. Além disso, foi apoiado o trabalho do Fórum da Cidadania no município de Xique Xique.

Após uma fase de informação e capacitação do grupo de moradores voluntários identificado em um município, cada grupo foi estimulado a se informar sobre as contas da Prefeitura. O Grupo da Cidadania do município de Gentio do Ouro foi pioneiro em buscar no ano de 1999 o acesso aos dados da Prefeitura, tendo porém esse direito negado por três anos consecutivos. Após diversas ações complementares, inclusive denúncia junto ao Ministério Público, a Prefeitura, a partir de 2002, começou a cumprir a lei, possibilitando o acesso aos dados e documentos contábeis da gestão no ano anterior.

Experiências de acesso ao direito de controle social no Nordeste.

Os técnicos do CAA organizaram seu trabalho em reuniões de formação e acompanhamento com duas categorias de conteúdo. Por um lado, conceitos relacionados a políticas públicas, participação e cidadania, associados à legislação; por outro lado, ferramentas de trabalho em grupo, dinâmicas de aprendizagem coletiva e formulação de estratégias para a ação do controle social. O entendimento do processo de orçamento público e noções práticas do seu acompanhamento estão incluídos no segundo tipo de curso.

LIÇÕES APRENDIDAS

À medida que se tornavam cada vez mais atuantes nos seus respectivos municípios, os Grupos de Cidadania enfrentaram diversas formas de discriminação por parte da Prefeitura e da Câmara Municipal. Lideranças políticas fizeram ameaças verbais, houve demissão de funcionários envolvidos no trabalho, ocorreram cerceamento do direito de fiscalização garantido em lei, divulgação de informações falsas e calúnias pessoais, tanto contra os voluntários como contra seus familiares.

Esses foram alguns dos problemas que os participantes voluntários dos grupos tiveram que enfrentar. Entretanto, a consolidação do seu espaço político na sociedade local através do firme e continuado apoio pelo CAA gerou conseqüências positivas quanto à fiscalização do uso dos recursos públicos. O tema fiscalização da aplicação dos recursos públicos lentamente deixou de ser encarado como um tabu, ou como uma ofensa pessoal à

administração municipal, e passou a ser visto por um número crescente de pessoas como um direito.

Na primeira fase do choque cultural, na qual diversas Prefeituras se recusaram a cumprir a lei de dar acesso a sua escrituração contábil aos cidadãos, foi particularmente difícil também para o Poder Judiciário tomar decisões favoráveis aos Grupos de Cidadania. Existe na Bahia uma expressão para designar a identificação ideológica e a convivência com a rede estadual de neocoronéis liderados há décadas pelo senador Antônio Carlos Magalhães: o “carlismo”. Juizes e promotores identificados com a ideologia autoritária do carlismo utilizaram-se de diversos recursos processuais para retardar a cessão de direitos que claramente favorecem os grupos cidadãos oriundos das populações pobres. O continuado apoio técnico e suporte moral do CAA nas atividades dos grupos ao longo do tempo foi peça-chave para que houvesse motivação e condições efetivas para uma ação local de enfrentamento do carlismo.

No momento em que os Grupos de Cidadania conseguiam um encaminhamento jurídico favorável às suas demandas, ocorreram ameaças veladas ou diretas aos operadores da Justiça envolvidos nessa decisão favorável à cidadania. Houve inclusive transferência de profissionais do Poder Judiciário para outras comarcas. Esses fatos geraram novos desafios para superar os mecanismos de intimidação dos grupos de voluntários.

O estranhamento cultural devido ao requerimento vindo de grupos de cidadãos quanto ao direito de fiscalizar foi tamanho, que os voluntários integrantes dos grupos relatam inúmeras manifestações de familiares, amigos e conhecidos que os

procuravam na tentativa bem-intencionada de fazê-los desistir desta aventura de controlar as contas municipais. “Deixe isso pra lá”, “Não mexa com esse povo poderoso”, “A corda sempre arrebenta do lado mais fraco”, foram manifestações freqüentemente ouvidas pelos voluntários. E que tem sua origem em nossa cultura conciliadora, mas ao mesmo tempo submissa à prática política de privatização da coisa pública.

Uma lição foi particularmente ressaltada pelos técnicos entrevistados. Quanto mais um Grupo de Cidadania aprofundou a ação de controle para denúncias na Justiça que levassem à punição e cassação do gestor público, tanto mais experimentou reações contrárias ao seu trabalho e menor foi sua aprovação pela opinião pública. Ou seja, se o trabalho do Grupo de Cidadania se parecesse muito com a prática vingativa e autoritária da cultura coronelista, menos parecia com uma ação de transformação e mudança.

Já os Grupos de Cidadania que conseguiram manter uma imagem impessoal de reivindicação dos direitos, mesmo que alicerçados por um conceito abstrato de cidadania para a população pobre, tiveram sua aceitação e aprovação difundida mais rapidamente na opinião pública local.

No vai-e-vem das disputas pelo direito à fiscalização, alguns Grupos foram obtendo pequenas vitórias, até que foi possível a instauração de um processo de controle mais continuado e sistemático das contas municipais. Quando encontradas irregularidades nas prestações de contas, estas foram denunciadas ao Tribunal de Contas dos Municípios (TCM)

da Bahia, instância encarregada de controlar e apurar a aplicação financeira municipal.

Um dos desafios ainda enfrentados pelos técnicos do CAA está na formatação de uma metodologia que favoreça e agilize a autonomia operacional dos Grupos de Cidadania, tornando-os mais independentes da assessoria técnica externa. Dos cinco Grupos iniciados, quatro encontram-se em funcionamento na região. Mas apenas um deles, por motivos específicos (município pequeno, forte inserção social da paróquia, lideranças qualificadas e sólidas), consegue já manter, após cinco anos, com autonomia o nível necessário de regularidade no seu trabalho.

ELEMENTOS DO IMPACTO

Na dimensão do aumento da voz, de participação e de responsabilização:

- no município de Gentio do Ouro, após as demissões arbitrárias de funcionários públicos, foi fundado o Sindicato dos Servidores Municipais (SINDSERV), que passou a canalizar as demandas e interesses de servidores e da população em geral;
- o Grupo de Cidadania de Gentio do Ouro estabeleceu o Mural da Cidadania, publica boletins impressos e utiliza uma rádio comunitária para veicular informações que os veículos de comunicação regionais, ligados ao carlismo, não divulgam;
- no município de Gentio do Ouro foi estabelecida pela Câmara Municipal uma sessão semanal para que o Grupo

de Cidadania presente aos vereadores para debate temas relevantes da opinião pública;

- no município de Gentio de Ouro uma mobilização das organizações comunitárias possibilitou uma campanha de coleta de assinaturas que impediu a privatização do abastecimento de água;
- através da atuação dos Grupos houve estímulo para renovação na composição de vários Conselhos Municipais na região, aumentando a representatividade social através de novos membros;
- irregularidades constatadas nas prestações de conta dos municípios, como i) ruas irregularmente dadas como calçadas; ii) computador da Prefeitura na casa do filho do prefeito; iii) quadras, praças e salão de festas que não foram construídos mas tiveram contas prestadas; iv) funcionários fantasmas, entre outros, foram denunciadas e iniciou-se processo de responsabilização dos respectivos gestores;
- ações impetradas junto ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas dos Municípios passaram a ser originadas diretamente pelos Grupos de Cidadania;
- algumas escolas públicas passaram a convidar membros atuantes dos Grupos de Cidadania para apresentação de palestras e atividades didáticas com crianças e adolescentes acerca dos direitos do cidadão;
- a partir da análise dos custos do tratamento de resíduos sólidos, foi iniciada uma campanha para debate da coleta seletiva de lixo;

- os Grupos de Cidadania foram estudados no âmbito de uma dissertação de mestrado em Direito;
- representantes dos Grupos de Cidadania participaram de eventos setoriais organizados pela Controladoria Geral da União, Ministério Público Estadual da Bahia, Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, Articulação de ONGs da Bahia para Políticas Públicas e Controle Social;
- representantes dos Grupos e técnicos assessores concederam ao longo dos anos grande número de entrevistas para meios de comunicação locais, regionais e nacionais, gerando ampla audiência sobre seu trabalho.

Na dimensão do estabelecimento de novas articulações entre atores locais:

- no município de Oliveira de Brejinhos, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, o Grupo de Cidadania, diversas associações comunitárias e a paróquia, com apoio da Comissão Pastoral da Terra (CPT), criaram a Comissão de Organização Comunitária (COC) para auxiliar as organizações de base e ampliar a mobilização comunitária no município;
- no município de Gentio do Ouro, o Grupo de Cidadania articulou-se com o Sindicato de Servidores Públicos, com a paróquia, grupo de teatro e outras associações locais visando a várias ações: demandar melhoria no atendimento dos serviços públicos de saúde, reivindicar melhoria da qualidade nutricional da merenda escolar, promover debates com os candidatos à Câmara e à Prefeitura, promover

audiências públicas acerca de direitos e deveres dos cidadãos;

- em outros municípios da região foram organizados fóruns municipais de debate abertos à população sobre cidadania, direitos, deveres e controle social.

Na dimensão de mudanças nas respostas institucionais às demandas da população:

- vereadores passaram a procurar os Grupos de Cidadania para se informar e aconselhar quanto às medidas de fiscalização da Prefeitura;
- voluntários dos Grupos, e representantes de organizações comunitárias aliadas, passaram a freqüentar prédios públicos e repartições públicas sem medo, vergonha ou temor de serem constrangidos por políticos ou funcionários;
- os operadores da Justiça passaram a receber com maior freqüência representantes comunitários e cidadãos interessados em apresentar demandas, a convidar representantes dos Grupos para o diálogo e passaram a suas atividades na proteção dos direitos cidadãos na fiscalização dos gastos públicos;
- alguns políticos passaram a incluir em suas campanhas eleitorais temas ligados à fiscalização dos gastos públicos e o acesso do cidadão aos seus direitos;
- as ações de corrupção e malversação de recursos públicos, quando praticadas, passaram a ser mais sofisticadas e camufladas, afetando menos os serviços básicos de

atendimento do cidadão. Assim passaram a ser menos aparentes e visíveis num primeiro momento, tornando os procedimentos de desvio de recursos mais difíceis e de maior risco.

ESTUDO DE CASO (2)

PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE JURISTAS LEIGOS

A Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia (AATR) é uma associação civil sem fins lucrativos, fundada em 1982 e com a finalidade de prestar assessoria jurídica às organizações sociais e movimentos populares na Bahia, com especial atenção aos trabalhadores rurais e agricultores familiares.

O Programa de Formação e Assessoria em Políticas Públicas e Cidadania constitui uma das principais linhas de ação da AATR, visto que ao controle social sobre as políticas públicas na esfera local é atribuída fundamental importância não somente por motivo do processo de municipalização das políticas públicas ocorrido nos anos 1990, mas, sobretudo, pelas possibilidades de maior participação das organizações da sociedade civil no uso de instrumentos de pressão e de ação pública frente ao Estado.

A TECNOLOGIA SOCIAL UTILIZADA

O principal componente do Programa de Formação e Assessoria da AATR constitui o Projeto de Formação de Juristas Leigos. Em articulação com outros atores da sociedade civil, esse curso foi realizado em diversas regiões da Bahia, inclusive através

de integração com o Ministério Público e a Universidade Federal da Bahia.

O curso de Formação de Juristas Leigos constitui um processo de aprendizado básico sobre o Direito, realizado em uma seqüência de módulos para lideranças comunitárias visando qualificar o trabalho das organizações de base, uma vez que a linguagem, os procedimentos e a postura dos profissionais envolvidos com o sistema judiciário não são adequados para estimular a participação e o envolvimento de pessoas pobres com a Justiça.

A população em geral precisa conhecer, saber acessar e acompanhar procedimentos jurídicos básicos relacionados aos seus direitos. Sem recursos para pagar pelos serviços e assistência básica por parte dos operadores da justiça, a maioria das lideranças comunitárias comparece com empenho e esforço aos cursos oferecidos pela AATR. Esta contribui com o conteúdo, o formato pedagógico e os instrutores, e necessita de organizações parceiras para cobrir os custos de deslocamento, alojamento e logística dos participantes.

O curso de Juristas Leigos é oferecido em oito módulos, desenvolvidos ao longo de um ano, e em uma turma podem participar até 30 pessoas. A cada módulo, um grupo de advogados, um membro da AATR e quatro estagiários atuam como voluntários ministrando cursos de introdução ao Direito Constitucional, Código Civil, Código Penal, Direitos Humanos, Ações Processuais, além dos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DESCA).

Ao longo dos módulos, a equipe da AATR executa as seguintes ações:

- planeja e realiza as atividades de capacitação;
- encaminha e dá orientação para os casos de violação dos Direitos Humanos identificados pelos participantes durante o curso;
- organiza meios que facilitem o acesso das comunidades envolvidas à documentação básica para os moradores (certidão de nascimento, identidade, CPF etc.).

LIÇÕES APRENDIDAS

Entre os resultados imediatos do curso está o usufruto das condições mínimas de cidadania e acesso aos direitos básicos por parte das comunidades representadas no curso. Pelo simples fato de sair da esfera de desconhecimento quanto aos direitos e ter noções efetivas de como estes podem ser demandados, os moradores passam a ter maior número de oportunidades, mesmo diante da violência preconceituosa do aparato do Estado contra as pessoas pobres.

O acesso à informação passa pela decodificação do poder da lei através do enfoque didático dos cursos, desmascarando o autoritarismo dos agentes públicos que se valem de linguagem jurídica para agir impunemente à margem da lei. O principal impacto nos alunos presenciado pelos monitores ao longo dos cursos é a redução da culpa por parte dos representantes de comunidades pobres. Estes ao longo de sua vida assimilam a

culpa pela exclusão social, política e econômica que lhes ocorre, para além daquela culpa que sentem por terem nascido pobres.

Alguns dos Juristas Leigos, além de superarem a sua vergonha por serem pobres, vencem o medo imaginário assimilado culturalmente. O medo da violência vivenciada em diversas formas desde criança, uma vez que os grupos pobres da sociedade sofrem mais ameaças e violência física do que outros grupos sociais vivenciam. O medo da perda do emprego ou das outras formas de geração de renda, pois, depois de anos para aprender e estabelecer um ofício, este pode estar ameaçado na mobilização pela cidadania. O medo de ser incriminado pelo distante aparato da Justiça, uma vez que existe uma cultura de se punir os grupos pobres da sociedade e pessoas pobres buscando seus direitos podem ser penalizadas por qualquer artifício processual.

A AATR e seus parceiros vivem ainda um dilema com relação ao projeto de Formação de Juristas Leigos, pois, apesar da forte procura pelo curso, alguns segmentos da sociedade civil baiana tecem críticas por considerar que o curso não contribui para uma profunda transformação da sociedade. Segundo esse ponto de vista, a busca pelo acesso aos direitos e às políticas públicas pela população pobre desvia a atenção da luta por uma nova sociedade.

ELEMENTOS DO IMPACTO

Na dimensão do aumento da voz, de participação e de responsabilização:

- consolidação da consciência dos participantes em ter sua documentação pessoal em ordem para o acesso a benefícios mínimos do Estado, desde o registro civil até o título de eleitor;
- ampliação da consciência para procurar e exigir ser atendido pelos serviços públicos;
- saber evitar ou, se necessário, denunciar violência por parte de servidores públicos, em especial a muitas vezes autoritária e discriminatória polícia;
- conhecer e saber utilizar o Código Civil, em especial como consumidor;
- grande número de Juristas Leigos passa a se engajar em sindicatos e associações profissionais;
- diversos Juristas Leigos passam a atuar de forma proativa em Conselhos Municipais, qualificando a representação popular;
- os Juristas Leigos passam a freqüentar também novos espaços de participação, como grupos de fiscalização das contas públicas e fóruns de desenvolvimento, contribuindo com seu conhecimento e experiência.

Na dimensão do estabelecimento de novas articulações entre atores locais:

- os cursos sempre são oferecidos mediante uma articulação da AATR com atores locais (no caso do curso realizado na Costa do Cacau, a articulação foi com a equipe da CARE Brasil em Ilhéus e o escritório da FASE em Itabuna);

- a AATR estimula a realização de intercâmbios através de encontros regionais de Juristas Leigos em formação;
- os participantes de uma mesma turma são representantes das mais diversas organizações locais, o que estimula o intercâmbio e a articulação do trabalho em rede na esfera comunitária.

Na dimensão de mudanças nas respostas institucionais às demandas da população:

- discretas mudanças com o tempo: constata-se um aumento do número de denúncias de compra de votos aceitas e analisadas pelos operadores da Justiça;
- a costumeira compra de votos no município passa a se dar de forma mais velada, pois apresenta maior risco.

ESTUDO DE CASO (3)

COMITÊ DE DIÁLOGO SOBRE FINANCIAMENTOS MULTILATERAIS

Os investimentos públicos focados na redução da pobreza no Piauí, além de escassos, quando existentes, vêm em grande parte através de financiamentos de bancos multilaterais. Os contratos de empréstimo são assinados com o Governo do Estado, mas parte de sua execução se dá através das organizações da sociedade civil.

Um dos programas de maior alcance no estado é o Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), que vem atuando há mais de dez anos em grande parte dos municípios da área rural. Na primeira fase do programa as suas metas foram realizadas apenas precariamente, pois parte dos recursos acabou sendo desviada das finalidades inicialmente previstas.

Diversas entidades da sociedade civil piauiense, estimuladas na época através de um projeto especial do Banco Mundial e por ações do escritório do Ministério de Desenvolvimento Internacional da Inglaterra (DFID), realizaram em maio de 2002 uma primeira Oficina de Diálogo para debater a qualidade de vida no estado. A partir desse debate conjunto foi elaborado um diagnóstico encaminhado ao Banco Mundial,

enfatizando a necessidade da urgência na qualificação do PCPR e atendendo aos critérios de maior eficiência e melhora da gestão.

Um dos resultados dessa oficina foi a formação de uma coordenação entre as diversas organizações participantes. Integram essa coordenação: o Centro DIALOGU de Desenvolvimento Humano e Social; o Centro Piauiense de Ação Cultural (CEPAC); o Centro Educacional São Francisco de Assis (CEFAS); Centro de Educação Popular Esperatinense (CEPES); a Prefeitura de Uruçuí e a Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN).

O objetivo inicial consistia em conduzir um processo de mobilização e sensibilização de segmentos da sociedade e dos órgãos públicos para a importância da discussão sobre os empréstimos internacionais feitos em nome do Piauí, bem como definir estratégias de participação e cooperação na execução dos financiamentos. Diante do interesse despertado e do engajamento das organizações envolvidas, formou-se o Comitê de Diálogo como espaço de debate e análise para todas as organizações envolvidas.

A TECNOLOGIA SOCIAL UTILIZADA

As atividades do Comitê se dão através de reuniões regulares em Teresina. A sua divulgação fez crescer o interesse de outros atores e foram se integrando outras organizações ao processo: a Caixa Econômica Federal; a Fundação CEPRO; o Mestrado em Políticas Públicas da UFPI; a Federação dos Trabalhadores na Agricultura; a Federação das Associações de

Experiências de acesso ao direito de controle social no Nordeste.

Moradores; a CARE Brasil; o Sindicato dos Trabalhadores em Telecomunicação e o Centro de Assessoria aos Movimentos Populares de Parnaíba.

No início de 2003 foram realizados seis seminários por macrorregião no estado. Os eventos ocorreram nas cidades pólo de Floriano, Picos, São Raimundo Nonato, Esperantina, Bom Jesus e Teresina. A mobilização e o convite se estenderam às organizações da sociedade civil e aos órgãos públicos da região. Os seminários tiveram por objetivo esclarecer as instituições participantes sobre o financiamento externo, as condições do empréstimo, proporcionando uma capacitação básica sobre políticas públicas e análise de projetos para os presentes.

Partiu-se do pressuposto de que quanto mais as organizações próximas aos beneficiários do programa dispusessem de informações, maior seria o potencial de ampliação do controle social sobre as ações do PCPR. Através de trabalho em pequenos grupos, dinâmicas e debate em plenárias, foram discutidas formas de acompanhamento e avaliação dos projetos em execução na região.

Ao final do ciclo de eventos, em meados de 2003, realizou-se em Teresina o Seminário Estadual sobre Financiamentos Multilaterais no Estado do Piauí. Representantes de todos os municípios do estado, tanto de organizações não-governamentais quanto de Prefeituras, Câmaras, de associações comunitárias e igrejas, se encontraram para debater e avaliar as sugestões oriundas da rodada de seminários regionais.

As cerca de 700 pessoas presentes apontaram as diretrizes para a continuidade da articulação apoiada pelo Banco

Mundial e o DFID, encaminhando propostas para a reformulação do PCPR. Em especial foram enfatizadas a necessidade de maior participação social e a correta aplicação dos recursos.

Através de articulação do Comitê de Diálogo com a Secretaria Estadual de Planejamento, em outubro de 2003 realizou-se também em Teresina uma Audiência Pública para debater as diretrizes e linhas de ação do Governo do Estado, no âmbito do processo de elaboração do novo Plano Plurianual 2004-2007. Nessa revisão do instrumento orçamentário estiveram presentes perto de 170 pessoas, representando cerca de 70 organizações diferentes.

Em 2004 promoveram-se diversas oficinas informativas sobre políticas públicas e os financiamentos multilaterais. Foi realizado um curso para lideranças comunitárias sobre monitoramento, avaliação e sistemas de controle de políticas públicas. Houve ainda um grupo de estudo para analisar o Memorando Econômico Estadual elaborado pelo Banco Mundial, e sucessivas ações de divulgação das conclusões visando influenciar o planejamento do Governo Estadual.

LIÇÕES APRENDIDAS

Um problema inerente a esse processo de diálogo consiste na fragilidade de muitas das organizações comunitárias e nas diversas barreiras a superar para participar ativamente de espaços de debate deste tipo - desde a dificuldade na representatividade de comunidades por grupos informais até os

Experiências de acesso ao direito de controle social no Nordeste.

custos da logística para tomar parte de forma continuada em eventos.

Há uma grande demanda por informação básica, inclusive no âmbito do setor público, sobre o funcionamento de políticas públicas focadas no combate à pobreza, o entendimento da lógica de desembolso de financiamentos externos e o papel a ser desempenhado pelo cidadão e as organizações da sociedade civil nesse contexto. Há necessidade de oferta de um processo de capacitação para que os atores sociais possam entender e avaliar as ações do setor público.

Quando lideranças atuantes na sociedade civil assumiram cargos na administração estadual, não foi possível evitar o conflito no debate com outras ONGs. Ao passarem a representar os interesses do Governo Estadual, os técnicos se viram diante da necessidade de assumir compromissos e justificar ações criticadas por parceiros que permaneceram na sociedade civil.

A continuidade das atividades iniciadas no âmbito de financiamentos multilaterais depende menos dos acordos assinados e mais da capacidade de gestão dos administradores escolhidos pelo governo eleito.

ELEMENTOS DO IMPACTO

Na dimensão do aumento da voz, de participação e de responsabilização:

- criação de um espaço de intercâmbio e debate político, envolvendo organizações da sociedade civil e o Governo

Estadual, abrindo-se a possibilidade de interlocução direta para com as famílias pobres;

- condução de um processo de avaliação participativa com os beneficiários acerca da segunda fase do PCPR, que culminou na reformulação das diretrizes políticas e operacionais do programa;
- os moradores de municípios rurais viram suas idéias, críticas e sugestões ser levadas até a esfera estadual, bem como ser debatidas com representantes de organizações internacionais e provocar efetivas mudanças;
- capacitação de atores da sociedade civil e do setor público para o monitoramento de políticas públicas, democratizando informações sobre indicadores de desempenho e de mensuração da eficácia dos recursos aplicados.

Na dimensão do fortalecimento das relações entre as organizações da sociedade civil:

- incorporação do tema empréstimos e endividamento externos na agenda política da sociedade civil piauiense, impulsionando o amadurecimento das relações entre as organizações envolvidas;
- êxito na articulação conjunta para ampliação do número de organizações sociais integrantes do conselho gestor do PCPR, tanto na esfera estadual como na municipal.

Na dimensão das mudanças na resposta institucional:

Experiências de acesso ao direito de controle social no Nordeste.

- consolidação do Comitê de Diálogo como espaço democrático e transparente de diálogo e interlocução entre a sociedade civil e o Governo Estadual;
- ampliação do Conselho Gestor do PCPR, assegurando maior representatividade da sociedade civil;
- criação de um Fundo de Contrapartida na esfera estadual, visando reduzir os problemas relacionados às interferências das Prefeituras nos projetos das associações comunitárias;
- dinamização das normas e procedimentos do programa: conclusão de obras inacabadas, flexibilização das linhas de execução, repasse direto dos recursos para a entidade comunitária executora do projeto.

ESTUDO DE CASO (4)

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL

A Comissão de Fiscalização do Poder Público Municipal (COMFISPA) constitui uma ONG atuante no município de Sigefredo Pacheco, no Piauí. Conforme os estatutos, sua missão é:

- a) fiscalizar as ações dos poderes Executivo e Legislativo municipal;
- b) acompanhar as ações do conselhos gestores;

desse modo fortalecendo a prática do controle social no município. Uma frase no Boletim Informativo da COMFISPA no. 9 define claramente esse intento: “O compromisso da comissão não é cassar prefeito corrupto, mas frear a corrupção que mata... que destrói a educação, a saúde etc.”.

Sigefredo Pacheco é um município emancipado desde o início dos anos 1990 no norte do estado do Piauí, distando 150 km da capital Teresina. Possui uma população de cerca de 9.300 habitantes, moradores em mais de 60% na zona rural.

A TECNOLOGIA SOCIAL UTILIZADA

A COMFISPA nasceu no final de 1998, após a realização de um seminário municipal para debater as políticas públicas

como atividade inicial da elaboração do Plano de Desenvolvimento Local do município. Esse evento foi organizado pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) e motivou as lideranças sindicais e os movimentos sociais para a criação da COMFISPA como espaço de coordenação do controle social.

Assessorada pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG) do Piauí, a comissão realizou um diagnóstico dos pontos críticos do município e os relacionou com os respectivos serviços públicos existentes, culminando na análise da Lei Orgânica do município. A partir daí foi escolhida uma coordenação executiva para a COMFISPA, que, com base nos dados colhidos no diagnóstico, passou a analisar e avaliar os balancetes da Prefeitura enviados à Câmara Municipal.

Após iniciar seu trabalho, a COMFISPA detectou tantas irregularidades que fez-se necessário o encaminhamento de diversas denúncias tanto ao Tribunal de Contas do Estado como ao Ministério Público Estadual e Federal. Além disso, a população foi informada por meio de atos públicos e manifestações.

LIÇÕES APRENDIDAS

A Câmara Municipal acabou cassando o prefeito por improbidade administrativa através de um processo que durou de dezembro de 1999 a abril de 2000. Alguns membros da COMFISPA acabaram aceitando trabalhar na gestão provisória do município até a realização de novas eleições. Outros integrantes da comissão se candidataram ao final de 2000 para concorrer a

Experiências de acesso ao direito de controle social no Nordeste.

diferentes cargos. Esses dois fatores provocaram uma cisão no grupo e a comissão acabou desativada.

Após iniciar o mandato do novo prefeito em janeiro de 2001, houve indícios da continuidade de uma administração falha, e um grupo de moradores, com assessoria da ONG Centro Piauiense de Ação Cultural (CEPAC), com sede em Teresina, reativou a ação da comissão de fiscalização.

Mediante um plano estratégico elaborado com apoio do CEPAC, desencadearam-se tanto um programa contínuo de capacitação até 2004, como uma reestruturação da organização para a retomada da fiscalização das contas municipais. A COMFISPA quis deixar sua imagem de “cassadora de prefeitos” para consolidar-se como instância de fiscalização.

Restou a lição de que as mudanças são lentas. E a transformação da sociedade imersa na cultura coronelista por profissionais formados num ensino superior com pouca sensibilidade para as demandas dos movimentos sociais reduz ainda mais o ritmo das mudanças.

A cassação do prefeito como consequência da mobilização social pareceu a alguns como um ataque ao próprio pai, e deixou inicialmente um sentimento de perdição, logo depois sobrepujado pela sensação de satisfação com o poder da voz popular.

ELEMENTOS DO IMPACTO

Na dimensão do aumento da voz, de participação e de responsabilização:

- experiência única, com alto impacto sobre os envolvidos, de cassação de um prefeito pelos meios legais ampliando a consciência sobre direitos e deveres;
- sensação generalizada de empoderamento;
- desejo de aumentar mais a voz, porém não como “cassadores de prefeito” e sim como fiscais qualificados da administração pública local;
- impacto além da sociedade local, tendo em vista a repercussão estadual alcançada pelo caso;
- foi criada uma série de novas regras para o funcionamento da COMFISPA, ampliando a responsabilização dos envolvidos;
- estímulo aos integrantes da COMFISPA, que contavam com apenas quatro a seis anos de educação formal, a dar continuidade aos estudos;
- opositores e críticos da COMFISPA exerceram pressão aberta e fizeram ameaças veladas, mas ao final pareciam desmoteados por não saberem como lidar com tamanha demonstração de força da sociedade civil organizada.

Na dimensão do estabelecimento de novas articulações entre atores locais:

- conforme o avanço do trabalho da COMFISPA estabeleceram-se conflitos com as organizações que apoiaram a sua criação, na medida em que dirigentes e lideranças das organizações passaram a assumir cargos

públicos e queriam reduzir a pressão e o controle exercido pela comissão;

- foi necessário modificar a condução das investigações e reduzir a agressividade das campanhas públicas para que se restabelecesse o diálogo entre os atores locais;
- ao longo do tempo estabeleceu-se um relacionamento mais maduro entre os atores locais, passando da troca imediata de benefícios mútuos para a colaboração duradoura;
- ampliação do número de lideranças capacitadas no debate sobre políticas públicas e o controle social.

Na dimensão de mudanças nas respostas institucionais às demandas da população:

- reestruturação e maior representatividade popular nos conselhos municipais do FUNDEF, da Saúde e da Assistência Social;
- audiência pública com o Ministério Público Estadual em 2003 nas dependências da Câmara Municipal, abrindo espaço para as reclamações e denúncias diretas da população aos promotores;
- o Ministério Público Estadual e o Federal, bem como o Tribunal de Contas do Estado, passaram a convidar moradores de Sigefredo Pacheco e membros da COMFISPA para participarem em audiências públicas na esfera estadual;

- diversos processos foram acolhidos pela Justiça estadual a partir das petições e representações elaboradas diretamente pelos participantes da COMFISPA;
- os meios de comunicação passaram a dar visibilidade às ações da população local, que de outra forma não teria espaço na mídia;
- diversas ONGs participantes do processo estão ampliando sua discussão interna visando ao aperfeiçoamento no apoio a grupos locais e movimentos sociais;
- melhoria da eficácia de diversos serviços públicos oferecidos no município.

ESTUDO DE CASO (5)

ESCOLA DE PLANEJAMENTO URBANO

O Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos (CEARAH Periferia), criado ao final dos anos 1990 em Fortaleza, atua através de quatro programas prioritários:

- a) Programa de arquitetura, urbanismo e tecnologia;
- b) Programa de economia solidária e gênero;
- c) Centro de comunicação, informação, difusão e ação para o desenvolvimento – Cidades;
- d) Escola de planejamento urbano.

A organização tem como principal objetivo o apoio aos movimentos sociais urbanos, visando à melhoria da qualidade de vida, em especial na periferia, através de ações coletivas.

A TECNOLOGIA SOCIAL UTILIZADA

A cidade de Fortaleza constitui desde longa data um pólo de atração de migrantes do meio rural, dos quais milhares de famílias passam a morar em condições precárias. Do movimento para a obtenção de moradias, bem como da ocupação desordenada de margens de rios e áreas de risco, surgiram

iniciativas e projetos para propor a revisão e ampliação das políticas públicas no contexto metropolitano.

A Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular (EPU) do CEARAH Periferia é fruto, em 2000, desses processos de mobilização, ação e aprendizado. Seu objetivo está na capacitação dos movimentos sociais urbanos, em especial a capacitação para a co-gestão do Plano Diretor.

A capacitação é realizada mediante a formação de turmas na capital e outros municípios da região metropolitana. As aulas acontecem freqüentemente à noite, para que os moradores possam participar após o horário de trabalho. Os cursos possibilitam aos participantes o conhecimento sobre os principais instrumentos de garantia do direito à cidade e de acesso à moradia, previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal no. 10.257 de 10/7/2001).

Entre os principais temas tratados nos cursos estão: usucapião coletivo; Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo; Zonas Especiais de Interesse Social; e tópicos correlatos. Com estes temas, democratizando-se o acesso à informação e qualificando-se o controle social das políticas urbanas.

Inicialmente o CEARAH Periferia organiza um grande evento na comunidade, denominado de “Capacitação em Massa”, no qual são debatidas as estratégias para melhoria das condições de vida no bairro. Trata-se de um convite aos moradores para que se sensibilizem com a situação do território, ruas e espaços públicos. Constitui um primeiro chamado ao entendimento do

Experiências de acesso ao direito de controle social no Nordeste.

planejamento urbano. A capacitação é gratuita e não há pré-requisito para a participação nos eventos.

Durante o evento são selecionadas pessoas que posteriormente vão participar da oficina específica de Pesquisa Popular. Nesse curso, de maior duração, o grupo selecionado pode se tornar monitor de pesquisas participativas que podem vir a subsidiar os movimentos sociais no controle social.

ELEMENTOS DO IMPACTO

Na dimensão do aumento da voz, de participação e de responsabilização:

- movimento exitoso pela suspensão, através da Justiça, do projeto de lei do Plano Diretor de Fortaleza que estava para ser votado na Câmara, em final de 2004 provando a ausência de participação popular como requerido pelo Estatuto das Cidades;
- organizações de base em bairros periféricos de Fortaleza apresentaram projetos diretamente a financiadores multilaterais para execução de melhorias nas habitações e na infra-estrutura urbana;
- ampliação da representatividade popular na gestão pública, nos conselhos e fóruns do município de Icapuí;
- a administração municipal de Fortaleza iniciou seu mandato em 2005 buscando dialogar com as lideranças comunitárias e organizações de moradores.

Na dimensão do estabelecimento de novas articulações entre atores locais:

- ampla articulação em rede de 12 organizações não-governamentais, movimentos sociais e Universidade do Estado do Ceará no Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (NUHAB);
- consolidação da rede de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS);
- a integração de organizações de bairro no combate à violência doméstica;
- criação do Fórum Oeste de articulação dos movimentos sociais no meio urbano.

Na dimensão de mudanças nas respostas institucionais às demandas da população:

- incorporação como política municipal no setor de habitação do projeto Casa Melhor, que o CEARAH Periferia iniciou junto a várias organizações comunitárias, mudando a doação da casa para uma negociação caso a caso desse direito;
- discussão aberta e transparente do novo Plano Diretor de Fortaleza a partir de 2005 para elaborar novo projeto de lei.

ESTUDO DE CASO (6)

CONSELHO DE GESTÃO DA REGIÃO DO BOM JARDIM

O Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS) é uma ONG localizada no Grande Bom Jardim, uma região no sudoeste do município de Fortaleza, no estado do Ceará. O CDVHS foi fundado em 1994 com apoio do então arcebispo de Fortaleza, Dom Aloísio Lorscheider, e três outras organizações, a Cáritas, o Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese e os Missionários Combonianos.

O CDVHS atua em mobilização social, animando as comunidades para a autonomia e a capacidade de autogestão. Além disso, atua com projetos de proteção à infância e adolescência, geração de trabalho e renda, capacitação de lideranças e teste de novas tecnologias sociais.

No seu planejamento trienal, o CDVHS priorizou a atuação a favor da melhoria dos indicadores de qualidade de vida da população de cinco bairros: Canindezinho, Siqueira, Granja Portugal, Granja Lisboa e Bom Jardim, que envolvem quase 170 mil habitantes. As ações visam mobilizar os moradores para debaterem os problemas e soluções para os cinco bairros.

As ações do CDVHS estão ordenadas em três programas: Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, Desenvolvimento Organizacional e Controle Social das Políticas Públicas.

A TECNOLOGIA SOCIAL UTILIZADA

A ampliação do controle social na região vem sendo promovida através de três projetos específicos:

- a) sistema integrado de proteção aos direitos humanos;
- b) monitoramento de políticas públicas de gênero;
- c) monitoramento de políticas públicas de juventude.

A atuação se dá através da participação e animação do CDVHS em diversas redes, envolvendo também o diálogo com prefeituras de vários municípios.

A rede de articulação no território do Bom Jardim teve seu início com a formação de pesquisadores populares do bairro na Escola de Planejamento Urbano do CEARAH Periferia, além de parcerias com a Universidade de Fortaleza. Da Rede de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, que associa 72 organizações nos cinco bairros, originou-se um grupo de 25 pessoas que constituiu o Conselho de Gestão.

Os integrantes do Conselho são escolhidos mediante assembleias realizadas em cada bairro e também através de três assembleias por faixa etária e gênero, gerando, dessa forma, uma composição híbrida e não formada somente por diretores de associações comunitárias. O grau de maturidade surpreendente desse processo pode ser demonstrado pelo fato de que foram escolhidos cinco representantes de cada bairro, segundo as cinco

Experiências de acesso ao direito de controle social no Nordeste.

dimensões da sustentabilidade: cultural, social, política, econômica e ambiental.

O trabalho do Conselho conta com um conjunto de 14 indicadores de monitoramento e avaliação, e foi implementado um sistema de comunicação que alimenta a gestão com o aprendizado geral realizado nas atividades.

ELEMENTOS DO IMPACTO

Na dimensão do aumento da voz, de participação e de responsabilização:

- na comissão de delegados da Regional Leste para elaboração do Plano Plurianual (PPA) da Prefeitura, bem como participação no orçamento participativo municipal, dos 37 representantes da região um conjunto de 20 deles foi eleito entre os moradores que participam ativamente da Rede DLIS oriunda no Bom Jardim;
- na comissão paritária de coordenação da elaboração do PPA de Fortaleza, moradores do Bom Jardim foram escolhidos como representantes das organizações da sociedade civil em razão da desenvoltura com que discutiram o orçamento municipal;
- no processo de elaboração do Plano Diretor de Fortaleza participam moradores do Bom Jardim que haviam sido capacitados através das ações do CDVHS;
- as publicações dos levantamentos etnográficos feitos rua a rua no Bom Jardim pelos pesquisadores populares constituem referência para os diagnósticos urbanos nas

universidades para os cursos de Gestão Pública, Serviço Social e Gestão Escolar;

- a metodologia do diagnóstico realizado pelos pesquisadores populares está sendo utilizada pela Prefeitura para aplicação em outros bairros da região metropolitana;
- os moradores que são conselheiros têm sido convidados para dar palestras e depoimentos em diversos eventos na região metropolitana;
- a mídia frequentemente noticia as ações realizadas na região do Bom Jardim.

Na dimensão do estabelecimento de novas articulações entre atores locais:

- formação de uma rede que envolve 72 organizações locais, gerando um processo contínuo e rico de comunicação e troca de experiências;
- busca constante de equilíbrio entre essas organizações, pois mesmo com dimensões bastante diferenciadas entre si e o risco muito comum do egocentrismo entre organizações, nenhuma delas quer ficar de fora da rede, uma vez que tem se evidenciado que os propósitos maiores da rede antes fortalecem a todos;
- As universidades UNIFOR e UFC passaram a se relacionar com as organizações atuantes na região, prestando assessoria e contribuindo com informação e capacitação.

Na dimensão de mudanças nas respostas institucionais às demandas da população:

- logo que assumiu, em início de 2005, a nova administração da Regional Leste da Prefeitura de Fortaleza visitou com todos os secretários e diretores a experiência do Conselho, visando obter referências para planejar as ações do governo municipal na região;
- dentre vários outros eventos em que órgãos públicos e legisladores procuraram o Conselho para dialogar, considera-se um indicador de que a resposta institucional à população tem evoluído em qualidade e quantidade. Até 2001 nenhuma das 501 ruas da região tinha saneamento básico – coleta de esgoto e lixo –, enquanto em agosto de 2005 já eram 78 ruas com saneamento completo;
- o CDVHS foi selecionado pelo Governo Federal para coordenar o Consórcio Social da Juventude em Fortaleza, possibilitando um novo arranjo institucional da política de primeiro emprego para jovens.

ESTUDO DE CASO (7)

CAMPANHA “QUEM NÃO DEVE NÃO TEME”

A campanha “Quem não deve não teme” constitui fruto de uma articulação de diversas organizações atuantes na Bahia, cujos programas têm em comum o fortalecimento da cidadania, a ampliação da participação e o controle social sobre a gestão e as políticas públicas. Reunidas no Fórum Baiano de Política Públicas que visa à proposição e ao acompanhamento de políticas públicas, essas organizações resolveram criar um movimento que ampliasse o impacto das ações que já vinham sendo executadas localmente.

O contexto do estado da Bahia, com sua forte tradição de coronelismo, em sua expressão própria do “carlismo” como manifestação das práticas neocoronelistas de controle das forças privadas sobre a esfera pública, impulsionou a propagação dos princípios e mecanismos do controle social pelas organizações:

- Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia (AATR);
- Espaço de Participação Social (ESPASSO);
- Cáritas Brasileira – Regional Nordeste 3;
- Centro de Assessoria do Assuruá (CAA);

- Coordenadoria Ecumênica de Serviço (CESE);
- Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE/BA);
- Movimento de Organização Comunitária (MOC).

A motivação para essa campanha tem sua origem nas idéias do advogado José Arimatéia Dantas, fundador da articulação de entidade denominada Força Tarefa Popular no Piauí, e do professor de ciências sociais para a administração pública da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Elenaldo Teixeira.

A campanha foi criada em 2005, e repetida em 2006, visando ampliar o controle social no estado da Bahia, dessa forma possibilitando que os grupos locais ganhassem uma expressão estadual e força de multiplicação.

A TECNOLOGIA SOCIAL UTILIZADA

A campanha de articulação e mobilização objetiva mobilizar a sociedade civil para o exercício da fiscalização popular das contas municipais nos meses de abril e maio de cada ano. O principal fundamento jurídico para a campanha é o direito de acesso à informação em poder do Estado, e o dever de prestação de contas do poder público como direito do cidadão.

A Constituição de 1988, no seu Artigo 31, Parágrafo 3, determina que:

“As contas dos municípios ficarão durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer

Experiências de acesso ao direito de controle social no Nordeste.

contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.”

Do mesmo modo, tanto a Constituição Estadual da Bahia (Art. 63) como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) garantem ao cidadão e às organizações da sociedade civil o direito de participar do processo de decisão na administração pública, bem como exercer o controle social dos atos do poder público, conquistas da sociedade na luta contra a herança da ditadura militar.

A estratégia principal da campanha, baseada na experiência da Força Tarefa Popular no Piauí, consiste em combinar duas linhas de ação. De um lado, gerar visibilidade na mídia para o tema através de cartazes, folders, entrevistas, notas e declarações durante os meses de abril e maio de cada ano, dessa forma estimulando tanto grupos informais como organizações locais a irem à Câmara Municipal para analisar e rever as contas da Prefeitura do ano anterior.

Ao mesmo tempo, é enviada a “Petição da Cidadania Ativa” a todos os promotores públicos no estado da Bahia, visando dar visibilidade ao tema e buscando o apoio dos operadores da Justiça para as iniciativas locais. Essa estratégia é reforçada pela entrega simbólica da petição ao procurador-geral de Justiça da Bahia.

São utilizadas também formas alternativas de comunicação, divulgando boletins e informes através de rádios comunitárias, carros de som e similares. Foi criado um site na internet, que permite o acesso direto a informações sobre a campanha: www.controlepopular.org.br

Os promotores e as organizações locais receberam também um questionário sobre a execução e o andamento da campanha em cada município, cujo resultado serve de base para a elaboração de um estudo sobre o grau de transparência nas contas municipais na Bahia.

ELEMENTOS DO IMPACTO

Na dimensão do aumento da voz, de participação e de responsabilização:

- sensibilização e conscientização da importância da intervenção em políticas públicas por parte das organizações atuantes no interior da Bahia, gerando grande número de denúncias, divulgação na mídia e ações jurídicas;
- formação de novos grupos, e consolidação dos existentes, em municípios do interior visando à fiscalização das contas e das políticas públicas;
- obtenção de espaço amplo nos meios de comunicação, contribuindo para a disseminação de novas idéias e conceitos;
- no primeiro ano da campanha foram fiscalizados cerca de 10% das 417 prefeituras do estado;
- nos municípios onde a Prefeitura ou a Câmara barrou o acesso do grupo à prestação de contas, chegaram a ocorrer confrontos que foram divulgados na mídia com desdobramentos jurídicos;

- o Ministério Público Estadual e o Federal, conjuntamente com o Tribunal de Contas do Estado, passaram a estar mais expostos à opinião pública;
- a revolta de muitos políticos com o nome da campanha gerou diversas matérias, por exemplo, nas rádios comunitárias, dando a entender ao cidadão que havia medo por parte de certas autoridades em dar transparência às contas.

Na dimensão do estabelecimento de novas articulações entre atores locais:

- a campanha fortaleceu as relações entre as organizações promotoras, e destas com as organizações locais no interior do estado;
- a campanha recebeu, porém, críticas de organizações da sociedade civil comprometidas com a luta por políticas setoriais efetivas, como saúde, educação, saneamento etc., sob a argumentação de que o controle social representa um ônus a mais para os grupos organizados, gerando um rica reflexão;
- a campanha demonstrou que em certas regiões existe uma disputa pela mobilização de um mesmo público entre as organizações, e que a atuação em rede potencializa o melhor uso dos recursos disponíveis na sociedade civil, promovendo a integração entre organizações muito diferentes entre si;

- a campanha também ajudou a entender melhor os limites da mobilização social, por exemplo, quanto às lideranças locais sobrecarregadas com ações de todos os espectros das políticas públicas;
- os grupos locais de controle social sentiram seu trabalho valorizado por causa da repercussão nos meios de comunicação estaduais, sentindo-se envolvidos em uma rede de trabalho que reduz a sensação de isolamento no município;
- a credibilidade dos grupos locais aumentou à medida que a população do município via o trabalho no seu município se tornar notícia em todo o estado;
- consultas, perguntas e convites para palestras de organizações de todo o país.

Na dimensão de mudanças nas respostas institucionais às demandas da população:

- diversos promotores e juízes aliaram-se à campanha e possibilitaram o acesso dos grupos de fiscalização às contas, dando na seqüência encaminhamento às denúncias e processos;
- em algumas comarcas, por sua vez, a omissão dos operadores da Justiça quanto ao seu papel de fiscalização institucional ficou exposta à opinião pública, gerando comentários e reclamações por parte da população;
- enquanto em alguns municípios o grupo de fiscalização foi recebido pelo prefeito ou pelo presidente da Câmara com

arma de fogo na mão, em cerca de 30 municípios as Câmaras abriram suas portas para receber o grupo;

- nos municípios onde a Igreja Católica manifestou apoio ao grupo local de fiscalização, houve maior respeito das autoridades com relação ao grupo e menor número de ameaças;
- a Ouvidoria-Geral da Bahia, que já existia mas contava com pouco apoio, passou a receber maior volume de recursos, contratações e campanhas oficiais.

FINALIZANDO

O município de São Francisco do Conde, na Bahia, apresentou no ano de 2005 o Produto Interno Bruto (PIB) mais alto do Brasil, com R\$ 330.000/habitante, graças ao fato de a segunda maior refinaria do país estar localizada nesse município. A refinaria Landulpho Alves, da Petrobrás, pagou em ICMS à Prefeitura em 2005 o valor de R\$ 115 milhões, além de R\$ 6 milhões em *royalties*, fazendo inveja a todo prefeito de pequenos municípios.

Ao mesmo tempo, a Controladoria-Geral da União (CGU) constatou em duas fiscalizações, realizadas em 2003 e 2004, que a Prefeitura de São Francisco de Conde está entre as campeãs de corrupção das prefeituras do país. O Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, no período de 14 anos, entre 1990 e 2004, aprovou as contas da Prefeitura apenas em três anos: 1994, 2001 e 2004. E com ressalvas.

“Entre as irregularidades encontradas a mais famosa foi a compra fictícia de 4,3 milhões de unidades de elástico para amarrar dinheiro e 36 mil pincéis atômicos.”
(Jornal O Estado de S. Paulo, 28.5.2006)

Fatos como esse demonstram empiricamente que o crescimento econômico, sem mecanismos de distribuição da riqueza que têm que ser garantidos pela participação na tomada de decisão, gestão e controle cidadão, por si só, não gera redução

da pobreza. E que o olhar da opinião pública e da mídia focada na política nacional, nos acontecimentos que ocorrem em Brasília, muitas vezes nos faz esquecer o potencial de ação e de mudança que temos na esfera municipal.

Muitos municípios lidam com receitas apertadas para dar conta da garantia dos serviços essenciais prestados à população. Justamente nesse caso, o preparo técnico para fazer a gestão pública é primordial para a atuação no cenário de escassez em face da grande demanda de necessidades. O desvio da finalidade dos recursos não poderia ter repercussões mais perversas.

As experiências sistematizadas nesse estudo, porém, mostram que a abrangência da atuação social deve ser muito maior. Em primeiro lugar vem a dimensão da participação proativa ainda no processo de tomada de decisão. A partilha de poder apresenta-se, antes de tudo, na possibilidade de a sociedade ter informações e condições especiais para analisar sua realidade, eleger problemas prioritários para serem resolvidos. Essa dimensão da participação está longe do horizonte da política convencional ou é utilizada muito frequentemente como fachada de uma pseudodemocracia direta.

O preparo técnico para organizar, escutar, problematizar e escolher junto com a população empobrecida é quase inexistente nos responsáveis pela administração pública. Esse preparo não surge isolado do posicionamento político de que os espaços públicos devam ser favorecidos e conquistados de modo que a partilha da decisão exista. Quem é a favor realmente de um nível elevado de participação?

As tecnologias de gestão que introduziram e consolidaram tais espaços, muito além da democracia representativa formal, ficaram ainda restritas ao que se pode classificar nas etapas de planejamento e tomada de decisão sobre uma dimensão muito pequena do orçamento e da capacidade de ação do Estado, ou seja, a partilha de poder, quando existe, é sobre uma fração ínfima do poder. De toda forma, essa dimensão da participação é essencial, mas restrita em relação às outras dimensões possíveis, também importantes, como a execução e o controle (monitoramento e avaliação) das políticas e programas etc.

A natureza das relações sociais, da ação humana e das formas de manifestação do poder em sociedade exige que a participação seja estendida ao processo pós-decisão de modo a garantir que o que foi decidido será, de fato, implementado, e aí é que pesa o fator do controle, não apenas por considerar que o ser humano pode sempre representar uma ameaça pela sua desonestidade, mas muito mais pela própria humanização do olhar sobre a sociedade que exige constante correção de rumo e aperfeiçoamento.

Daí o controle social sobre o funcionamento do Estado e da ação privada não poder ficar somente na mão do aparato instituído, mas devendo também ser distribuído na sua forma de poder aos cidadãos. O cidadão aprende e apreende mais sobre sua própria cidadania à medida que se envolve com a participação, incluindo nesse conceito também a dimensão do controle social.

Claro, participar em comissões, conselhos, grupos de cidadania demanda investimento pessoal, tem custo, exige

renúncia do exercício de uma atividade remunerada ou de uma atividade voltada aos interesses particulares. Em condições de pobreza ou extrema pobreza, esses sacrifícios são ainda mais sentidos e elevam a complexidade das condições para obtenção de sucesso. Daí as lições encontradas na realidade nordestina merecerem ainda mais nosso respeito, cuidado e olhar profundo.

Do aprendizado de cidadania trilhado pelas experiências sociais transformadas em tecnologias de ação para o combate da pobreza surgem renovadas esperanças da construção da democracia brasileira, mesmo em condições nada favoráveis, quando consideradas as várias dimensões, muito além daquela do ordenamento jurídico escrito no papel. Tomara esta publicação colabore na multiplicação das boas práticas e no reconhecimento de muitas pessoas trabalhando voluntariamente e no anonimato por um país melhor.

SUGESTÕES PARA APROFUNDAR A LEITURA

Biblioteca Virtual sobre Corrupção (BVC), mantida on-line pela Controladoria Geral da União (CGU) e o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC): <http://bvc.cgu.gov.br>

BASSO, L.

Planejamento municipal: um estudo do processo de elaboração do plano plurianual de um grupo de prefeituras gaúchas. Ijuí: Editora Unijuí, 1998

BEZERRA, M.

Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil. Prêmio ANPOCS 2004. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995

CACCIA-BAVA, S.; SOARES, J. (Orgs.)

Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Cortez Editora, 1998

CARVALHO, A.

Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: FASE, 1995

CASCÃO, R.

Democratização do poder local: uma experiência no Araguaia. Rio de Janeiro: FASE, 1992

CAVALCANTI, R.

Cidadania e acesso à justiça: promotorias de justiça da comunidade. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos – IDESP, 1999

CEARAH Periferia (Org.)

Vivências, lutas e memórias: histórias de vida de lideranças comunitárias em Fortaleza. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002

FACHIN, R.; CHANLAT, A. (Orgs.)

Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades. Porto Alegre: Sulina/Editora UFRGS, 1998

FARAH, M. (Ed.)

Histórias de um Brasil que funciona: governos locais ajudando a construir um país mais justo. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, FGV, 2000

FERREIRA, L.

Raízes da indústria da seca: o caso da Paraíba. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 1993

Experiências de acesso ao direito de controle social no Nordeste.

MAGALHÃES, J. (Org.)

Pacto federativo. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2000

MELO, M

Municipalismo, Nation-Building e a modernização do Estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*: São Paulo, ANPOCS, n. 23, p. 85-100, out. 1993

MOURA, G.

Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso de Porto Alegre. *Revista de Administração Pública*: Rio de Janeiro, FGV, v. 31, n. 4, p. 23-41, jul./ago/ 1997

POCHMANN, M. (Org.)

Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para inclusão social na Prefeitura de São Paulo. São Paulo: Cortez Editora/Fundação Perseu Abramo, 2002

RIBEIRO, J.

A saga da extensão rural em Minas Gerais. São Paulo: Editora Annablume, 2000

SILVA, J.

Manual do vereador. São Paulo: Malheiros Editores, 1997

SILVA, M. (Org.)

O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez Editora, 2001

SILVA, P.; D'ARC, H.

Participação social: instrumento de gestão pública? Elementos para um debate sobre a gestão de cidades brasileiras. *Revista de Administração Pública*: Rio de Janeiro, FGV, v. 30, n. 2, p. 44-70, mar./abr. 1996

SOUTO, A.; KAYANO, J.; ALMEIDA, M.; PETRUCCI, V.

Como reconhecer um bom governo?: o papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida. São Paulo: Instituto Polis, 1995

TEIXEIRA, E.

O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez Editora; Salvador: UFBA; Recife: Equip, 2001