

DIAGNÓSTICO

INSTITUTO PÓLIS

IDÉIAS PARA A AÇÃO MUNICIPAL

GS Nº 174

2001

AMPLIANDO A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO

Esta é uma das cinco experiências premiadas como destaque, em 2000, pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, iniciativa conjunta das fundações Getúlio Vargas e Ford, com apoio do BNDES.

Governar uma cidade onde mais de um terço da população vive em áreas de riscos, onde o abastecimento de água potável não alcança sequer um terço das residências e apenas uma quinta parte dos domicílios estão ligados à rede de esgoto, além de a maioria das vias públicas não possuir qualquer tipo de pavimentação, é um enorme desafio para qualquer administrador. Este desafio aumenta ainda mais se a arrecadação própria for equivalente a menos de 20% da receita total da prefeitura. Foi com este cenário social que a Prefeitura de **Camaragibe-PE** (111 mil hab.) implementou em 1997 o Programa Administração Participativa. O objetivo era transferir para os moradores o papel de definir as prioridades administrativas. Construiu-se um processo pedagógico visando maximizar o alcance social das políticas públicas e combater o clientelismo.

OS PRIMEIROS PASSOS DO PROGRAMA

O processo embrionário do Programa de Administração Participativa remonta ao ano de 1989, quando o atual prefeito, Paulo San-

tana (PT), esteve à frente da Secretaria da Saúde. Empenhado em promover a participação da sociedade civil, que contava com diversas organizações, estimulou a criação do Conselho Municipal para o setor.

De volta ao governo em 1993, Santana retomou o processo de aproximação com os movimentos sociais. O Programa de Saúde da Família (PSF) passou a trabalhar de forma descentralizada. A população dos bairros foi beneficiada com a construção de equipamentos do setor em suas regiões, e nos conselhos locais obteve espaço político para interferir no desenvolvimento e na gestão das políticas de saúde.

Escolhido como candidato à sucessão municipal, Paulo Santana propôs como plataforma eleitoral a implementação da experiência participativa nos demais setores da administração municipal. Também se destacava a preocupação em aumentar a arrecadação municipal. O que se propunha não era simplesmente elevar todos os impostos, mas criar mecanismos diferenciados para a cobrança de devedores, tratando com igualdade os iguais e com desigualdade os desiguais.

IMPLEMENTANDO O PROGRAMA

Vencidas as eleições, o desafio foi concretizar o Programa de Administração Participativa. O PT, partido do prefeito, não elegeu nenhum vereador. As demais agremiações que apoiaram Paulo Santana elegeram quatro, de um total de 15 parlamentares.

No I Fórum da Cidade, os moradores divididos em cinco regiões administrativas, participaram de plenárias onde foram discutidas as demandas locais, consolidando-se uma proposta de gestão participativa. Além disso, foram eleitos delegados para um mandato de quatro anos, numa fração de um para cada mil habitantes.

Os delegados foram incumbidos de:

- a) discutir nas microrregiões em que foram eleitos as necessidades locais e repassar para a população informações sobre a cidade;
- b) participar das reuniões ordinárias e extraordinárias junto com a prefeitura e os conselhos setoriais;
- c) mobilizar a população e as organizações lo-

cais para as plenárias das microrregiões; e

d) organizar junto com a prefeitura o mapa de carências de cada microrregião.

Para exercer essas atividades, que se repetem a cada ano, os delegados fizeram cursos sobre o funcionamento da máquina pública e orçamento público.

Definidas as reivindicações, um conselho reunindo os delegados discute com a prefeitura o volume de recursos existentes. Após esse momento, reúnem-se com técnicos da prefeitura para debater as demandas na perspectiva do que elas significam para a cidade. Em seguida, a população escolhe pelo voto direto quais terão prioridade de execução.

Além de levar em conta as organizações já existentes, o sucesso do Programa de Administração Participativa depende também de haver uma cada vez maior parcela da população organizada segundo setores, interesses ou atividades. Para isso, foi estimulada a criação de associações e conselhos. Surgiram a Associação dos Microempresários, a Associação dos Tapeceiros, a Associação dos Pequenos Produtores de Artesanato, o Conselho Tutelar e os conselhos de Assistência Social, Segurança e Educação. Outros conselhos já estão em processo de formação.

No primeiro encontro da Administração Participativa foram constatadas 668 demandas, revelando as principais carências da cidade (veja box). Das 668 questões demandadas, 150 foram eleitas prioritárias. O fato de a prefeitura ter cumprido todo o calendário de obras pactuado com as comunidades trouxe mais credibilidade ao Programa de Administração Participativa.

O volume excessivo de demandas por serviços de infraestrutura urbana levou à alteração na metodologia de trabalho da AP. Nas plenárias seguintes, em vez de se discutir as carências gerais da cidade, optou-se por debater um Plano de Obras para cada região.

Esta mudança fortaleceu os conselhos e valorizou as conferências de Saúde, Educação, Cultura e Assistência Social. Os encontros temáticos se tornaram os fóruns para a definição das prioridades setoriais. Os delegados participam dessas conferências e alguns são também membros de conselhos.

■ DIFICULDADES

Como o Programa de Administração Participativa ainda é recente e as relações de clientelismo são muito arraigadas, foi criado um Regimento estabelecendo regras de comportamento e prevendo a instalação de uma Comissão Ética para aplicar penalidades, que vão da advertência à exclusão, dependendo do caso.

Os delegados que deixam de comparecer aos encontros da Administração Participativa, sem justificativas plausíveis, são excluídos da função. Uma outra questão que pode levar à perda do mandato é fazer uso da condição em benefício próprio ou de terceiros e assumir comportamento contrário aos objetivos da proposta de Administração Participativa.

Em junho de 1999, foram substituídos 46 delegados afastados pela Comissão de Ética. Com o quadro de delegados novamente completo, as cinco regiões escolheram suas reivindicações. O conselho de delegados definiu junto com a prefeitura o montante de recursos para o atendimento das demandas. Com isso, a população foi novamente convocada para escolher, pelo voto direto, quais obras seriam prioritárias na sua região. Essas demandas estão sendo executadas de acordo com um calendário planejado com as comunidades.

■ COMPORTAMENTO DOS VEREADORES

Os vereadores inicialmente não acreditaram no

processo de participação popular, mas depois mudaram de postura. Segundo os vereadores, acabou a romaria de pedidos de obras nos gabinetes porque os moradores sabem que não adianta procurar o vereador, porque as coisas são decididas na própria região.

Com isso, os vereadores têm mais tempo para discutir o conteúdo de cada projeto que está sendo enviado para a Câmara e não se limitam a aprovar ou não.

Destaca-se ainda, que na legislatura que se encerra, o partido do prefeito não recebeu qualquer adesão de parlamentares vindos de outras agremiações. Esse fato contraria os fluxos de migração partidária que tradicionalmente beneficiam os partidos que estão com sucesso no governo. Ou seja, o prefeito não fez concessões clientelísticas tampouco para obter apoio político.

■ PERCEÇÃO DOS DELEGADOS

Para os delegados da Administração Participativa a experiência contribui para que a comunidade resolva seus problemas localmente e interfira na elaboração das políticas públicas. Além disso, vem provocando o surgimento de uma nova forma de encarar as questões políticas: antes de se implementar a Administração Participativa, as decisões dependiam da intervenção de um vereador; hoje, os delegados se reconhecem como um elo entre a

comunidade e a prefeitura, com a função também de exercer um controle social.

■ PAPEL DOS PARCEIROS

Os trabalhos da AP também contam com outros parceiros em diversas iniciativas como cursos de capacitação e qualificação profissional. A maioria dessas atividades são realizadas com recursos do FAT – Fundo de Apoio ao Trabalhador.

O Centro Josué de Castro (CJC) e o CEAS Urbano realizam cursos de capacitação sobre orçamento público, associativismo, domínio da máquina pública e desenvolvimento de políticas sociais para os delegados e comunidades. Também são oferecidos cursos pelo CJC, CEAS Urbano e pela Universidade de Pernambuco (UPE) para a criação de associações e cooperativas, gestão de pequenos negócios e criação de novos negócios. Registra-se também a presença de outros parceiros como o SENAI, CUT, CGT, Banco do Nordeste e CEFET, oferecendo cursos de qualificação profissional nas áreas de informática, corte e costura, mecânica e educação ambiental. Também se disponibiliza linhas de crédito popular aos pequenos negócios e à economia informal. São recursos do Programa de Geração de Renda (PROGER), que estão sendo administrados pelo Fundo Rotativo da Ação da Cidadania (FRAC), Banco do Povo – vinculado ao governo estadual – e Banco do Nordeste.

RESULTADOS

O processo participativo não se esgota nos momentos de escolha, priorização e execução das obras. A população local recebe a visita de técnicos da Secretaria de Obras que prestarão esclarecimentos sobre como a demanda será executada, em que prazo ela será entregue, que empresa ganhou a concorrência e os transtornos decorrentes de sua realização.

O programa AP é uma forma de controle social sobre a administração pública, não se esgotando na organização de um calendário de obras. A participação nas políticas setoriais, por intermédio dos conselhos, complementa todo o processo de gestão global da cidade. Além da implementação do

processo participativo, a presença da sociedade civil nos conselhos setoriais favoreceu os investimentos em políticas sociais, melhorando a qualidade de vida da população.

O Programa Saúde da Família universalizou o atendimento à população, redu-

zindo a mortalidade infantil de 30 por mil nascidos vivos em 1996 para 15 em dezembro de 1999.

Na área da Educação também foram registrados avanços: após a constatação de que a evasão escolar e a repetência eram os principais problemas, foi realizada uma adequação

da estrutura curricular à realidade local e instituiu-se a figura do agente de educação, cuja função é desenvolver atividades de reforço fora do ambiente da escola.

A Lei de Dação, em vigor desde 1997, permitiu à prefeitura receber em forma de prestação de serviços alguns débitos referentes a tributos em atraso.

Um fato positivo é a mudança na postura dos parlamentares de Camaragibe em sua relação com o Executivo.

Os vereadores que se habituaram a intermediar benefícios para a comunidade e depois cobrar o "favor" em forma de votos, agora se vêem cumprindo a sua real função: fiscalizar os atos do Executivo e produzir leis de interesse dos cidadãos.

PRINCIPAIS DEMANDAS APRESENTADAS EM 1998		
Natureza da demanda	% sobre o total	Órgão executor
Pavimentação	51.49	Secretaria de Obras
Construção de escadarias	5.40	Secretaria de Obras
Construção de escolas	4.64	Secretaria da Educação
Drenagem	4.50	Secretaria de Obras
Energia e iluminação	4.19	Secretaria de Obras
Segurança	4.19	Secretaria de Ação
Assistência à Saúde	3.89	Social
Muros de arrimo/barreiras	3.89	Secretaria de Saúde Secretaria de Obras
Áreas de Lazer	3.20	Fundação Cultural
Água e Esgoto	2.84	Secretaria de Obras

Fonte: Secretaria de Governo.

Autor: **Marco Antonio Carvalho Teixeira**, a partir de visita realizada para o Programa Gestão Pública e Cidadania.

Instituto Pólis - Rua Cônego Eugênio Leite, 433 - São Paulo - SP - Brasil
CEP 05414-010 - Telefone: (011) 3085-6877 - Fax: (011) 3063-1098
<http://www.polis.org.br> - e-mail: dicas@polis.org.br