

A AATR e a Formação e Assessoria em Políticas Públicas e Cidadania

de José Cláudio Rocha*

Participação agora¹

*Participação não é privilégio,
É necessidade.
Não é passatempo,
É o próprio tempo.
Não é abrigo, é morada.
Não é atalho, é caminho.
É vida, não é morte.
É perene, não é temporário.
É presente, não é passado.
É garantia, não refém.
É tudo que somos,
Não o que temos.*



Introdução

Vivemos em uma sociedade marcada pelos contrastes. Embora o Brasil seja a oitava economia do mundo, possua um PIB de mais de 1 trilhão de reais ou 400 bilhões de dólares, não passa do 73º posto quando avaliado em termos de desenvolvimento humano (IDH)², e os recursos são distribuídos de forma desigual, gerando grande concentração de renda de um lado e disseminação da pobreza do outro. Além dos recursos financeiros, outros recursos não são compartilhados como espaço de participação, informação, oportunidades e poder de decisão.

É com o objetivo de intervir nessa realidade

que a AATR, com o apoio da *MISEREOR* e da *Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe*, desenvolve o *Programa de Formação e Assessoria em Políticas Públicas e Cidadania* que tem o objetivo principal de subsidiar as organizações da sociedade civil organizada na sua inserção ativa no processo de municipalização das políticas públicas através de ações no campo da formação e da assessoria jurídica.

O Programa de Políticas Públicas, parte da concepção de que, para mudarmos a realidade política atual da maioria dos municípios brasileiros e efetivarmos nossos direitos garantidos na Constituição Federal de 1988, é preciso reinventar a maneira de se definir e implementar

¹ Adaptação do poema *Poesia agora* do livro *Amor e Risos (sem fronteiras)* de José da Boa Morte.

² Índice de desenvolvimento humano medido pela ONU.

as políticas públicas no Brasil, sobretudo, no plano local³, distribuindo de maneira mais equitativa os recursos disponíveis.

A democratização e a universalização dos direitos requerem tanto uma sociedade civil fortalecida, como espaço e voz para poder participar efetivamente. Contudo, a participação da sociedade civil nas políticas públicas pressupõe o acesso à informação precisa e inteligível, com base na qual a população possa refletir sobre a realidade, conhecer opiniões diversas sobre os problemas, tomar posição, fundamentar seus argumentos e articular-se a grupos sociais interessados em interferir nos rumos da gestão pública municipal.

O presente artigo tem como proposta discutir alguns aspectos da experiência acumulada pela AATR na discussão das políticas públicas no âmbito municipal. No primeiro momento, tentaremos fundamentar, do ponto de vista jurídico-positivo, o direito à participação popular nas políticas públicas. Em outras palavras, buscaremos demonstrar, como o sistema jurídico brasileiro assegura o direito à participação na elaboração e na fiscalização das políticas públicas, com vista a uma gestão democrática e participativa. No segundo momento, apresentaremos alguns pontos para reflexão sobre a intervenção da AATR e das entidades parceiras no campo das políticas públicas.

1. A participação como um direito

Nos últimos anos vem crescendo o reconhecimento da sociedade civil sobre a importância

de participar na gestão dos recursos públicos. Novas diretrizes estão sendo adotadas e surgem experiências concretas de participação popular, sobretudo, a nível local. Contudo, a concepção de participação popular que fundamenta as práticas e aspirações dos diversos atores (governo, especialista e sociedade civil) ainda é muito diversa e conflitante. Adicionalmente, a eficácia e a abrangência das experiências realizadas até o presente momento vêm sendo fortemente questionadas por diversos setores da sociedade civil, principalmente, os movimentos sociais.

Diante disso, é importante procurar compreender o conteúdo da legislação existente, discutindo e entendendo os direitos previstos e assegurados na CF/88 e nos demais textos legislativos, notadamente os mecanismos políticos, administrativos e judiciários de participação popular, pois, somente assim, poderemos caminhar no sentido de efetivação de uma cidadania emergente, conquistando e assegurando novos direitos.

O constituinte pátrio, movido por pressões da sociedade civil, principalmente, daqueles setores mais organizados, procurou dotar o Brasil de normas jurídicas que podem ser consideradas avançadas em comparação com Constituições anteriores. Todavia, os avanços não foram maiores dadas as forças de grupos conservadores e privatistas, que tentaram a todo custo, garantir os interesses das elites e a manutenção do *status quo*.

Com a CF/1988, há uma redefinição do Estado brasileiro, bem como dos direitos funda-

³ J. E. Romão (1992,p.7) alerta que no Brasil tem sido comum identificar o poder local com governo municipal. Tal confusão se dá, primeiramente, por uma remissão do local ao municipal e, em segundo lugar, pelo equívoco de igualar poder e governo. Embora o bloco hegemônico tenha no governo seu mais forte instrumento de poder, o locus e as modalidades de exercício deste último nem sempre coincidem com os limites e as formas de desempenho do Estado (poder público), portanto, é preciso examinar as instituições sociais pelas quais se disseminam as parcelas do poder local, suas relações mútuas, seus limites e suas virtualidades.

mentais, instaurando-se uma nova ordem jurídica e política no país. A década de oitenta, considerada por muitos como uma década perdida do ponto de vista da economia, trouxe no campo social um conjunto de inovações que pretendiam dar ao Estado brasileiro uma feição democrática sepultando, de uma vez por todas, as mazelas do regime autoritário.

A Carta magna estabeleceu, entre seus princípios fundamentais, a participação popular na gestão pública como direito à cidadania. Em seu artigo 1º, parágrafo único, o legislador constituinte, expressa o

princípio da soberania popular pelo qual *“todo o poder emana do povo”* que o exerce através de seus repre-

sentantes ou *“diretamente”*, na forma estabelecida pela Constituição. Este princípio articula as concepções de democracia representativa e democracia direta, de modo a somar seus efeitos em benefício da coletividade, objetivo final do Estado e da Administração Pública, numa nova concepção conhecida como democracia participativa.

Essa noção de participação popular está intrinsecamente ligada à própria concepção de cidadania que está prevista na CF/1988 que vai além da concepção liberal de titularidade de direitos civis e políticos, que reconhece o indivíduo como pessoa integrada na sociedade, onde o funcionamento do Estado está submetido à vontade popular, como base e meta essencial do regime democrático e do Estado de Direito.

Para SILVA, a participação popular prevista na CF/1988 é um princípio inerente à democracia participativa, garantindo aos indivíduos, grupos e associações, o direito não apenas à representação política, mas também à informa-

ção e à defesa de seus interesses. Possibilita-lhes, ainda, a atuação e a efetiva interferência na gestão dos bens e serviços públicos (SILVA, 1992).

O jurista Pedro B. de Abreu Dallari refere-se a esta questão da seguinte forma: *“a participação popular significa a satisfação da necessidade do cidadão como indivíduo, ou como grupo, organização, ou associação, de atuar pela via legislativa, administrativa ou judicial no amparo do interesse público - que se traduz nas aspirações de todos os segmentos sociais.”* (DALLARI:1996).

Além desta norma genérica, outros artigos da CF/1988 prevêm a participação do cidadão na gestão pública, seja através da participação da comunidade no sistema único de saúde e na seguridade social

(art. 198, III e art. 194, VII), seja como na *“participação efetiva dos diferentes agentes econômicos envolvidos em cada setor da produção”* (art. 187, caput). E ainda, nos casos da assistência social e das políticas referentes à criança e ao adolescente onde a participação da população se dá *“por meio de organizações representativas”* (art. 204, 227 § 1º).

Para Lyra (2000:17) só há participação popular efetiva quando existe democracia participativa, quando o cidadão pode *“apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e, sobretudo, mudar o curso de ação estabelecida pelas forças constituídas e formular cursos de ação alternativos”*, ou seja, sempre que houver formas de o cidadão participar, decidindo, opinando, diretamente, ou de forma indireta, por meio de entidades que integra, a respeito de uma gama diversificada de instituições, no âmbito da sociedade (família, empresas, mídias, clubes, escolas, etc.) ou na esfera pública (conselhos, orçamento participativo, plebiscito, referendo etc.).

“a participação popular significa a satisfação da necessidade do cidadão...”

Fica claro, portanto, que a democracia participativa não se confunde com a democracia representativa, embora possa coexistir perfeitamente com ela, como, aliás, ocorre no Brasil. Nas palavras de Lyra (2000:18) “*os constituintes optaram por um modelo de democracia representativa, com temperos de princípios e institutos de participação direta do cidadão no processo decisório governamental*”.

2. Reflexões sobre o Programa de Assessoria em Políticas Públicas e Cidadania

Como vimos, a Constituição Federal de 1988 consagrou a democracia participativa como regime político-jurídico em nosso país garantindo ao cidadão o direito de participar diretamente na gestão pública. Diante disso, organizações populares, sindicatos, ONG's etc. passaram a manifestar, com frequência, o interesse por aprimorar conhecimento e adquirir informação que lhes permitissem interferir de forma conseqüente no encaminhamento e na solução dos problemas que atingem diretamente as camadas da população que representam.

Contudo, a participação da sociedade civil organizada sofre limitações e enfrenta impasses que necessitamos superar. Este processo tem acontecido com muita dificuldade em função da dominação oligárquica e opressiva exercida pelos detentores do poder local, cuja tradição é a apropriação dos recursos públicos e sua aplicação em projetos de interesse eleitoral, e de falta de condições e preparo das organizações populares na maioria dos municípios baianos. Por outro lado, a falta de um acompanhamento sistemático e um suporte técnico, jurídico e político permanente, que possibilite às organizações populares a formulação de propostas de políticas públicas a partir da sistematização de experiências exitosas realizadas pelas organizações

da sociedade civil e mesmo de alguns governos locais, tem agravado esse quadro.

A experiência tem mostrado que quando as organizações populares conseguem aprovação de emendas às leis orçamentárias, os recursos previstos não são liberados porque não há interesse político. Em relação à fiscalização, vários artifícios administrativos são criados para a negação do exercício do direito: falta de funcionários para acompanhar o exame dos documentos, falta de processos e documentos entre outros.

Com relação aos conselhos, estes são formados por membros nomeados a critério do prefeito, sem respeitar as determinações legais, funcionam irregularmente, para preencher as necessidades burocráticas com o fim de obter recursos; extrema dificuldade no acesso a documentos e informação, ausência de prestação de contas da aplicação de recursos.

Diante desse quadro, a AATR em parceria com organizações locais resolveu desenvolver ações relacionadas com o poder local. Tais ações tornam-se ainda mais urgente diante da política de municipalização desenvolvida pelo governo federal, transferindo, de forma desordenada, vários encargos e serviços públicos para a responsabilidade dos municípios sem que estes tenham estrutura para assumi-los. Esse papel exige das organizações da sociedade civil não apenas um esforço de aprimorar sua estrutura, como também o de capacitar os seus quadros para esse tipo de atuação, que implica a formulação de políticas, a articulação dos diferentes atores sociais, a negociação com agentes do poder político.

Em 1996, a AATR criou o Programa de Formação e Assessoria em Políticas Públicas e Cidadania com base nas experiências já desenvolvidas pelo MOC (Movimento de Organizações



Comunitárias), em Feira de Santana, e pela FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), na região Sul da Bahia. A proposta era trabalhar com a formação, a assessoria e o acompanhamento de grupos e organizações das diversas regiões da Bahia, discutindo temas relacionados com a elaboração, implementação e fiscalização de políticas públicas no âmbito municipal. Nesse período, a AATR realizou assessorias nas regiões de Senhor do Bonfim e Paulo Afonso.

A partir de 1998, em parceria com o Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFBA, e apoio da ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais), a AATR realizou a capacitação e acompanhamento de ações coletivas junto ao poder público municipal, no sentido de exigir a implementação das conquistas obtidas nos textos constitucionais e legais. Essa atuação visou basicamente as seguintes áreas: a) fiscalização das contas municipais; b) acompanhamento do funcionamento do legislativo, com participação das organizações nas sessões das Câmaras de Vereadores, inclusive o uso da Tribuna Livre; c) discussão das leis orçamentárias, tentando introduzir projetos que atendessem às necessidades das comunidades; d) capacitação e acompanhamento de representantes das organizações nos diversos conselhos municipais; e) orientações aos cidadãos no uso

de instrumentos para exercer os direitos de cidadania. Em 2001, a AATR conquistou o apoio da MISEREOR/ Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe para desenvolvimento do programa de políticas públicas na Bahia, o que permitiu a ampliação tanto da formação como da assessoria jurídica.

Para enfrentar os obstáculos à participação da população, foi criada uma metodologia de intervenção que é composta caso a caso, a partir do processo participativo que se queira implementar, seja de planejamento urbano, discussão do orçamento, intervenção nos conselhos ou outra. A montagem da turma deve seguir alguns princípios básicos: 1) As entidades e pessoas participantes do curso devem se comprometer a participar do processo de elaboração do orçamento municipal e nos conselhos municipais. 2) Os parceiros devem se comprometer a serem multiplicadores da temática. 3) devem ter interesse a participar de uma rede em torno das políticas públicas. Esboçamos aqui alguns princípios básicos vinculados à discussão sobre políticas públicas que devem ser levados em conta no estabelecimento de uma política de intervenção nas políticas públicas no âmbito municipal.

Busca-se, portanto, otimizar as ações já desenvolvidas por outras entidades na linha da capacitação, oferecendo-lhes um suporte técnico, jurídico e institucional, e ampliá-la no sentido de uma ação no campo jurídico. A articulação da AATR com outras entidades locais poderá propiciar a formulação conjunta de estratégias, sistematizando e aprofundando experiências locais. Nesta ação alguns resultados já foram obtidos. Podemos enumerar os seguintes:

1) a introdução na agenda do legislativo municipal e estadual de temas relacionados com as

políticas públicas essenciais (agricultura, educação, saúde, emprego e renda, segurança pública);

2) introdução da discussão e da intervenção de segmentos da sociedade junto ao Legislativo, levando este a aprimorar os projetos oriundos do Executivo, através de emendas sugeridas pelas organizações populares após realização de diagnóstico participativo nas comunidades;

3) início de funcionamento de alguns conselhos municipais, mesmo que ainda sem exercer o papel efetivo de influir nas decisões e no controle da aplicação dos recursos;

4) algumas iniciativas de fiscalização de contas municipais, identificando irregularidades, mas, sem ainda levar às últimas consequências, providências legais cabíveis (denúncia junto ao Tribunal de Contas, representação junto ao Ministério Público, ação popular etc).

Analisando os resultados apresentados concluímos que:

No caso de populações desorganizadas, um dos principais resultados da participação é o despertar do interesse pelo coletivo, pois o interesse espontâneo da maioria destas pessoas é vinculado a problemas de sobrevivência e a questões pessoais e familiares. É sabido que no Brasil as pessoas de baixa renda exercem naturalmente uma solidariedade interpessoal, familiar ou de vizinhança, mas a idéia de solidariedade coletiva, grupal ou social, materializada na ação de um Estado, não foi ainda absorvida completamente em nossa sociedade. Desta forma, os momentos de debate e ação podem propiciar a compreensão da necessidade de ultrapassar os interesses pessoais e imediatos em nome do interesse coletivo e facilitar a compreensão da necessidade de cobrar do Estado seu papel.

Outro aspecto importante é a compreensão da globalidade dos problemas a partir do diagnóstico participativo. Esta atitude visa a resolu-

ção coletiva dos problemas, ao invés de tentar resolvê-los no âmbito individual, familiar ou de vizinhança, o que pode significar um sinal de amadurecimento e aprendizagem de cidadania.

Depois de despertado o interesse coletivo é importante incorporar-se a experiência da organização coletiva, onde tudo deve ser aprendido, a começar pelo domínio das regras do debate, até a divisão de tarefas com base no talento de cada um. Muitos destes conceitos e práticas podem ser aprendidos pela simples repetição, mas o mais difícil é a mudança nas relações interpessoais.

Superar conflitos, negociar, manter o respeito às pessoas mesmo quando elas falham, tolerar, submeter-se a regras definidas por outros de forma democrática, sentir-se responsável pelo sucesso de todos, tudo isso exige um convencimento interior de que vale a pena perseverar, apesar dos reveses. Apesar dos altos e baixos, a vivência dos debates e das ações coletivas deixam marcas, principalmente nos mais envolvidos e esta aprendizagem permite que várias outras pequenas iniciativas coletivas possam ser encaminhadas.

O surgimento de lideranças é um outro aspecto concreto importante da participação. A cidadania é um exercício pessoal e coletivo e a vivência da cidadania coletiva é mediada pela existência de lideranças. Fazer surgir e sustentar lideranças é um sinal de grande maturidade para uma comunidade pobre. Isto só acontece em meio a um grupo que tem uma auto-estima elevada e uma capacidade de ação autônoma razoável.

Por fim, a mudança na relação com as autoridades municipais pode ser analisada como um dos resultados do processo. A relação da população dos bairros periféricos com as autoridades municipais é uma relação distante, com

base na dependência e em alguns breves momentos de pressão organizada. Após um processo de pedagogia da participação deverá ser possível observar nítida diferença na postura dos habitantes em relação às autoridades.

A cobrança de soluções, que antes tinha por base apenas a sensibilização de alguém que tem poder para os problemas cotidianos de uma população carente, torna-se uma atitude cidadã. Esta cobrança partirá de um grupo conhecedor dos dados e das lógicas dos problemas que estão em discussão, ciente do valor da opinião de cada um e da força do grupo. Quando acontecem no processo ações coletivas de melhoria das condições de vida, esta experiência coloca os cidadãos envolvidos numa posição mais favorável em relação aos poderes públicos. Ver-se como uma comunidade organizada, capaz de realizações pelo bem comum valoriza-os e quebra a relação tradicional de dependência, aproximando-os de uma relação cidadã onde quem tem o poder presta contas ao munícipe.

Todas estas mudanças significam transformações nos alicerces do exercício do poder e da cidadania e só a partir daí se pode esperar que um processo participativo seja realmente incluyente. Incluyente tanto no sentido político – de escuta da opinião dos excluídos – como no sentido sócio-econômico, em que o resultado das decisões, tomado de forma democrática, transforme o modelo iníquo da sociedade em que vivemos.

Referências Bibliográficas

AATR, Projeto executivo do programa de formação e assessoria do programa de políticas públicas e cidadania. Salvador, 2000.

_____, **Relatório de atividades,** Salvador, 2000.

_____, **Relatório de atividades,** Salvador, 2001.

_____, **Relatório de atividades,** Salvador, 2002.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1998, organização Juarez de Oliveira, São Paulo, Saraiva, 1998.

DALARI, Pedro B. de Abreu. Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros, Instituto Brasileiro de Administração Pública, cadernos nº 1, 1996.

LYRA, Rubens Pinto. (org.) et al. A ouvidoria na esfera pública brasileira. João Pessoa: Ed. Universitária, UFPB, 2000.

ROCHA, José Cláudio. A Participação popular nos conselhos municipais de educação. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2001.

ROMÃO, José Eustáquio. Poder local e educação, São Paulo, Cortez, 1992.

SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional, 9ª Edição, Malheiros, São Paulo, 1992.

***José Cláudio Rocha** é advogado e economista, especialista em Administração Pública, mestre e doutorando em Educação pela UFBA. Professor Assistente da Universidade Estadual da Bahia e Professor Titular da Faculdade São Camilo. Membro e diretor da Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia onde coordena o Programa de Formação e Assessoria em Políticas Públicas e Cidadania.