

## **Organizações da Sociedade Civil na Bahia e suas relações com o poder público municipal\***

### **1. Introdução**

Buscamos realizar uma análise inicial do tecido associativo na Bahia de base municipal e suas relações com o poder público tendo como referência questionários aplicados em 7 seminários realizados pelo Projeto Formação e Assessoria em Políticas Públicas e Cidadania, do Departamento de Ciência Política, em parceria com a AATR, MOC e outras organizações, integrado no Programa UFBA em Campo II, coordenado pela Pro-reitoria de Extensão. Além dos questionários respondidos por dirigentes e associados das entidades, baseamo-nos também em observações e discussões de grupos durante os seminários.

Trata-se de um estudo preliminar, tendo como amostra 213 participantes, representando 153 organizações da sociedade civil, 27 de outros tipos ( governamentais e mistas), de 54 municípios, e 9 regiões do Estado. Como tal, as interpretações e inferências extraídas são provisórias, embora permitam caracterizar, em linhas gerais, a atuação destas organizações e suas relações com o poder municipal.

### **2. Organizações da Sociedade civil – diversidade e heterogeneidade**

No conjunto das organizações participantes dos seminários predominaram as sindicais, sobretudo as de trabalhadores rurais, seguidas de trabalhadores urbanos, principalmente funcionários públicos municipais. (Tabela I) A participação do segmento sindical se afigura como relevante já que a tradição destas organizações é a luta por interesses imediatos, de caráter corporativo e a temática desenvolvida pelo Projeto era bem mais ampla, voltada para as políticas públicas e formas de participação na sua elaboração e controle.

No caso dos trabalhadores rurais, as mudanças ocorridas na estrutura agrária e a expansão dos novos movimentos sociais no campo ( MST, ANMTR<sup>1</sup>) estão induzindo a mudanças nas formas de atuação dos sindicatos e na ampliação da sua temática, apesar da manutenção

---

<sup>1</sup> MST- Movimento dos Sem Terra; ANMTR- Articulação Nacional das Mulheres Trabalhadoras Rurais.

de antigas demandas não resolvidas ( terra, previdência social) ( Sherer-Warren, 1996, 1998).

Presença forte foi a das organizações vinculadas à Igreja Católica (pastorais, CEBs, paróquias) e ONGs, o que se explica pelo papel de assessoria e educação política aos movimentos e entidades populares que buscam desenvolver. Deve-se destacar também a presença de ONGs de atuação local e regional que dão suporte às entidades de base, desenvolvendo projetos em várias áreas (educação, meio ambiente, agricultura) e são mediadoras entre as organizações de base e entidades de Cooperação Internacional para viabilizar determinadas atividades, principalmente no campo da formação e projetos econômicos e tecnológicos.

Os dados indicam uma tendência importante do ponto de vista do fortalecimento do tecido associativo que são as entidades de articulação, seja entre determinados tipos de associação (Centrais de associações, pólos sindicais, cut regional), seja de aglutinação de tipos diferentes de entidades em torno de temas específicos ou gerais, locais ou regionais ( Associação de ONGs Barbado da Chapada Diamantina, Fóruns de Cidadania). A existência de 15 entidades desta natureza, identificadas nos diversos eventos realizados, mostra a disposição de tentar superar o particularismo e isolamento no enfrentamento dos problemas , de criar redes de solidariedade, espaços de interlocução e troca de experiências. Trata-se de iniciativas ainda frágeis, com formatos organizacionais horizontalizados, pouco estruturados e sem maior infra-estrutura de apoio, não obstante algumas estarem vinculadas à estrutura sindical. Se isto lhes dá maior flexibilidade e dinamismo, ao mesmo tempo, torna-as mais vulneráveis às inconstâncias dos próprios movimentos e às dissensões entre os seus integrantes, já que não existem regras claras de funcionamento e uma cultura de solidariedade e ação conjunta. Há também o risco de se constituírem apenas espaços de debates sem um programa conseqüente de ações conjuntas, podendo tender, com o tempo, ao esvaziamento. O fato de existir centrais de associações, como a de Barra, com 71 filiadas em torno de um projeto de beneficiamento de frutas ( Projeto Brejo Barra) ou da CEALNOR<sup>2</sup> que congrega associações de 5 municípios do Litoral Norte é indicativo da busca de maior articulação entre as organizações. Entretanto, os dados disponíveis são limitados para uma avaliação mais precisa do papel destas entidades, da natureza e

---

<sup>2</sup> CEALNOR – Central de Associações do Litoral Norte, sede em Rio Real.

resultados de suas ações, do envolvimento de outros atores, sobretudo do relacionamento com o poder público.

Outro grupo de entidades é o que desenvolve ações de caráter educacional e cultural. Enfrentando muitas dificuldades, seja a falta de recursos financeiros e ou a de métodos e técnicas mais eficazes, ocupam-se de ações contra o analfabetismo (Araci), formação cultural de jovens ( Barreiras) e até mesmo de formação política ( Serrinha, Barreiras).

Na primeira dimensão - educacional, ressalte-se o papel realizado pelas Escolas Família Agrícola na capacitação técnico-agrícola de jovens agricultores, introduzindo inovações tecnológicas em parceria com as famílias agrícolas; elas surgiram sob a orientação religiosa e com apoio de entidades internacionais católicas, constituindo hoje uma rede de 22 associações (AECOFABA), ampliando-se depois para grupos de orientação política popular (REFAISA <sup>3</sup>- rede de 8 associações-escola), além de outra independente, com orientação pedagógica diferente – Casa Familiar Rural ( Uauá). Todas estas escolas utilizam a “pedagogia da alternância” que consiste em capacitar os jovens agricultores, alternando atividades em sala de aula com práticas agrícolas nas propriedades das famílias associadas. Estas entidades, antes voltadas apenas para capacitação técnica agrícola, começam a descobrir a necessidade de uma interferência política, seja para obter recursos através do orçamento público, seja para influir na elaboração de políticas agrícola e sociais.

A dimensão cultural, objeto de algumas das organizações participantes, cabe ser enfatizada, tendo em vista o papel que podem desempenhar na construção e preservação da identidade local, valorizando as tradições e, de alguma forma, contrapondo-se ao processo de homogeneização e massificação promovido pela mídia, na esteira da globalização. Alguns grupos desenvolvem atividades teatrais, associados inclusive ao Movimento de Teatro Popular do Nordeste – Teatro de Rua (CA & BA – Camaçari, Porão do Riso – São Francisco do Conde, Curiaca – Paulo Afonso, Carranca e Pedra no sapato– Juazeiro, Traquinagem – Itaberaba).<sup>4</sup> Alguns grupos culturais têm-se dedicado à formação política de jovens e atividades de acompanhamento do legislativo, a exemplo do “Olho Vivo” em Itaberaba; começam a surgir, nesta área, as chamadas “escolas de governo”, com

---

<sup>3</sup> Aecofaba- Associação de Escolas Família Agrícola da Bahia, sede em Riacho de Santana; Refaisa-Rede de Escolas Família Agrícola Integradas do Semiárido.

<sup>4</sup> Este movimento realizou em 1996 em Salvador o 1º Encontro de Teatro de Rua da Bahia.

pretensões mais ambiciosas de uma formação política mais sistemática ( Serrinha e Jequié).

Inserindo-se nas duas dimensões ( cultural e educacional), começam a ter expressão as associações comunitárias de rádios , enfrentando resistências de políticos tradicionais que controlam emissoras locais e regionais, ou mesmo de rádios comerciais que vêm sua audiência reduzida, ou ainda, a fúria repressiva da Polícia Federal por solicitação da Anatel . Apesar da lei que regulamenta seu funcionamento (9.612 de 19.2.1998), as “rádios comunitárias” são impedidas de funcionar, sendo apreendidos, ou até destruídos os aparelhos. Não obstante estes obstáculos, além da falta de recursos financeiros e de capacitação técnica, muitas continuam funcionando, garantidas por medidas judiciais, exercendo uma ação comunicativa de caráter interativo e inovador; alguns de seus representantes estiveram presentes nos seminários buscando elementos e informações para inserir seus programas na ótica da cidadania e da participação nas políticas públicas.<sup>5</sup>

Atualmente, no debate acerca do papel da sociedade civil tem-se colocado não apenas a relação das organizações com o poder público mas também com o mercado ( Fernandes, 1994; Landim, 1993). Na amostra estudada, de fato, verificamos algumas entidades preocupadas com a questão de emprego e renda, realizando algumas atividades, ainda tímidas neste campo. Elas tomam a forma de Cooperativas ou de Associações de Pequenos Produtores, embora buscando um funcionamento mais participativo para não incorrer nas práticas ineficientes das cooperativas tradicionais. Um exemplo são as cooperativas de crédito que se multiplicam por todo o Estado, buscando formar uma poupança efetivamente popular e investir no apoio a pequenos empreendimentos, ao lado de prestar serviços bancários em locais onde os Bancos deixaram de atuar por razões de mercado<sup>6</sup>. Pode-se perceber que a importância econômica destas iniciativas é muito reduzida, no entanto , têm uma significação social e política muito forte, na medida em que constituem um embrião de uma forma de organização não orientada para acumulação de lucros, embora inserida num contexto de mercado e tendo que seguir algumas de suas regras. Significam também uma

---

<sup>5</sup> - Segundo dados da Arcoba – Associação de Radiofusão Comunitária da Bahia, há hoje cerca de 200 rádios comunitárias em funcionamento. (Araújo, M.C: 1999). A lei não foi regulamentada e apenas 58 rádios no Brasil receberam autorização para funcionamento, apesar de 12 mil, das 20 mil fundadas, terem ingressado com a documentação.(Dias, Cristiano). Há uma entidade de articulação e defesa no Estado e no país : ABRAÇO.

<sup>6</sup> Há na Bahia 43 cooperativas de crédito, envolvendo 15 mil associados (Almeida, 1999)

forma de realizar o “empowerment” na expressão de Friedman ( 1996) em que os cidadãos tomam consciência de suas potencialidades e da ação coletiva, adquirem auto-confiança, e enfrentam estruturas poderosas, tanto políticas como econômicas. As atividades nesta área se ampliam quando surgem iniciativas como a da CONTAG com o seu programa de desenvolvimento local sustentável que busca capacitar agentes locais para identificar potencialidades que possam explorar para geração de renda e emprego.<sup>7</sup>

No quadro de organizações participantes ( tabela I), além de instituições mistas e públicas, outros tipos de entidades estão presentes em menor incidência ( filantrópicas, empresariais, profissionais) talvez pela falta de interesse na temática discutida ou por não ter havido uma divulgação mais ampla dos eventos. Cabe ressaltar o reduzido número de entidades ambientalistas presentes, o que não expressa fielmente a situação, pois só na região da Chapada Diamantina há uma rede com 9 grupos, e há na Bahia em funcionamento um Fórum, constituído de algumas dezenas. Pode-se atribuir a pouca participação nos eventos cuja temática era centrada nas relações com o poder público, às posições de grande parte destas entidades de enfatizarem as ações de caráter alternativo, preocupando-se mais com a educação ambiental da população, ou ações de caráter expressivo, manifestações, atos públicos, do que com uma participação institucional visando à construção de uma política pública. Há que se aprofundar esta questão já que se trata de entidades de grande atuação na sociedade.

Finalmente, as organizações com temática de jovens, crianças e de gênero, não em grande número, porém, de alguma forma presentes, buscando integrar suas pautas específicas numa agenda mais ampla de interferência no poder público municipal.

Quanto à representatividade das organizações analisadas somente uma pesquisa mais exaustiva poderia definir; em termos quantitativos, ou seja o número de sócios. Dentre as que responderam à questão ( 50%), há uma média de 1080 associados por entidade, média elevada em decorrência de grande número de sindicatos trabalhadores rurais que possuem um grande número de associados inscritos; entre estes a média é de 2.500 sócios aproximadamente. Geralmente, são poucos os sócios que participam ativamente, mas há sindicatos como o de Santa Luz que consegue reunir 1 mil associados em assembleias. Com

---

<sup>7</sup> Desde 1997, a Contag vem realizando Programas de Formação de Lideranças e Técnicos em Desenvolvimento Local sustentável, atingindo 11 mil trabalhadores em 3 mil municípios do país; este programa continua a ser realizado (Contag, 1998).

as mudanças no campo os sindicatos rurais passam por séria crise, buscando redefinir seus papéis, já que muitos deles, realizam apenas atividades burocráticas ( documentação para aposentadoria) ou assistenciais.

Há entidades de tamanho reduzido, como ONGs que chegam a ter 30 membros, embora desenvolvam muitas ações e programas, funcionando mais como mediadoras e assessoras de entidades de base.

Mas a discussão desta questão não pode reduzir-se ao aspecto quantitativo. Há de se indagar em que medida os diferentes interesses dos segmentos sociais estão representados por estas organizações, o que exige uma análise do seu funcionamento interno, a relação entre diretoria e base, os mecanismos de tomada de decisão – grau de democratização, nível de informação e de transparência , o que não é objeto deste trabalho.

Pelos dados coletados, ( Tabela II) , as pessoas em geral participam de mais de uma organização, ( às vezes até de 4), uma de caráter mais localizado (associação de bairro, comunitária, paróquia), outra de objetivos mais abrangentes ( Sindicato, Grupo cultural, Cooperativa). Esta dupla ou tripla filiação pode levar a uma certa dispersão e a sobrecarga dos militantes, pois, o seu número não é grande. Um trabalho de educação associativista e maior publicização de suas atividades poderia atenuar esta sobrecarga ao lado de fortalecer a sociedade civil, incentivando a filiação e a participação mais ativa.

A amostra revela um quadro associativo heterogêneo tanto na sua composição, com diferentes formatos organizacionais, quanto em relação à temática diversificada de que tratam. Para melhor compreendê-lo é necessário examinar as ações que desenvolvem, e suas relações com o poder público, objeto dos itens seguintes.

### 3. Ações Coletivas

Em decorrência do grande número de organizações sindicais, os números expressam uma ênfase na questão dos direitos ( quase 30%).( Tabela III). Nestes estão incluídos os direitos relacionados com as categorias específicas de trabalhadores ( rurais, professores, funcionários públicos, industriários – 48 % das respostas à questão ), mas também, a luta por direitos sociais de segmentos marginalizados e discriminados ou direitos difusos ( crianças e adolescentes, mulher, preservação ambiental).

Observa-se que há uma forte expressão de reivindicações por políticas sociais que traduzam estes direitos. A atuação das ONGs, organizações de Igreja, entidades de articulação explica, de certa forma, esta ênfase e tem alta significação política em termos de uma ação coletiva de caráter mais geral, buscando superar as limitações da ação meramente reivindicatória e corporativa e afirmar a cultura de direitos. Contudo, nada se pode inferir, por ora, da efetividade destas lutas, de como se realizam, suas estratégias e resultados. Ainda que signifiquem apenas intenções, tentativas, elas indicam outro nível de consciência política já que sua postulação envolve pretensões de mudanças de natureza estrutural das práticas já tradicionais de agentes do poder local. Do ponto de vista das organizações, são indicativos de reorientação de seus papéis e estratégias, ainda em processo.

Nesta linha, pode-se considerar também a atividade que as organizações dizem desenvolver : conscientização e capacitação de quadros (21% das respostas – Tabela III). Percebe-se uma demanda muito grande por cursos, seminários que tratem dos temas acima referidos. A participação nos seminários que realizamos, média de 40 pessoas por evento, ratifica este interesse e a busca por informações e por uma formação mais aprofundada. De fato, na medida em que as organizações se inserem numa estratégia de relacionamento crítico e propositivo com o poder instituído, através da participação nos conselhos, da luta por direitos coletivos, cresce a demanda por uma preparação mais técnica e política. A atividade de “conscientização” revela a intenção de não se restringir aos interesses imediatos, mas de buscar formar entre os associados uma consciência crítica da realidade e dos direitos. A questão a ser melhor analisada é a da vinculação desta atividade a uma estratégia de ação para que a capacitação não fique apenas no plano da informação, exigindo pois o debate dos problemas e a elaboração de planos que possam ser executados e, depois, objeto de avaliação crítica .

Daí, a diretriz do projeto que desenvolvemos de , em cada evento , estimular as organizações a traçarem um plano mínimo de ação a ser realizado pelas organizações no município. Faltou porém, o acompanhamento e avaliação em termos mais sistemáticos deste processo. Pelo que se tem observado, geralmente, houve, pelo menos, uma preocupação de “devolver”, “repassar” as informações às bases, mas nem sempre isso ocorreu por dificuldades financeiras para multiplicar os eventos nos municípios ou mesmo por falta de meios adequados para essa retransmissão ( material escrito, vídeo etc.). Outro

ponto que merece atenção diz respeito à indagação sobre a temática tratada nesses eventos se responde às necessidades dos movimentos ou se decorrem dos modismos que não raro dominam as organizações.

Um aspecto importante observado é que estas atividades de formação não se restringem hoje às ONGs; algumas das Centrais de Associações como a CEAIC ( Centro de Apoio Institucional Comunitário<sup>8</sup>) tentam realizar este trabalho junto às organizações de base com apoio das ONGs, mas nem sempre há recursos para isto e, geralmente, a formação está vinculada a projetos financiados pela Cooperação Internacional que não incluem determinadas temáticas, incômodas politicamente pois geram conflitos com o poder. De qualquer maneira, temas como conselhos, políticas de saúde, de educação, direitos da criança e adolescente estão presentes nos eventos de formação; há receio no entanto de tratar temas mais especificamente políticos como a questão eleitoral, formação de candidatos, conjuntura política municipal, fiscalização das contas municipais. Desta forma, a cidadania política é posta em segundo plano e o seu exercício fica a depender dos engajamentos individuais e partidários.

Esta omissão põe em questão o papel político da sociedade civil que não coloca na sua pauta o problema da estrutura e composição do poder político, preocupando-se essencialmente com o funcionamento do poder, sobretudo com a demanda da efetivação dos direitos e políticas sociais e não propriamente com a construção de novos direitos, sobretudo com a construção de nova estrutura de poder radicalmente democrático, fenômeno que Marco Aurélio Nogueira (1998) chama de “esvaziamento do espaço político”, com a supervalorização do papel da sociedade civil e negação da capacidade de intermediação das instituições especificamente políticas.

Tal questionamento faz-se oportuno neste momento face ao processo que se inicia. Em termos nacionais começam surgir iniciativas da sociedade civil que indicam esta preocupação. Além da conquista obtida com um projeto de Lei de iniciativa popular, aprovado, que modifica o processo de punição de fraudes eleitorais, coordenada pela

---

<sup>8</sup> - Articulação de 34 associações comunitárias e de pequenos produtores em 10 municípios, com sede em Santa Luz

CNBB e Comissão de Justiça e Paz,<sup>9</sup> possibilitando uma fiscalização da compra do voto mais eficaz, está surgindo uma Campanha para dar um conteúdo mais substantivo ao processo eleitoral, através da discussão e formulação de programas e compromissos com os candidatos<sup>10</sup>.

Na atividade de formação e conscientização pode-se indagar também quanto à abrangência de sua realização, ou seja, em que medida esta atividade se amplia para as bases e atinge o cidadão. Em que medida não se está formando uma “elite ilustrada”, de dirigentes que se ocupam mais em participar de eventos do que das ações concretas, que continuamente estão presentes em todos os cursos e seminários que se realizam de forma não conjugada com o plano de trabalho de sua organização, sem que estas oportunidades sejam também utilizadas pelos seus associados. É certo que há insuficiência de recursos para ampliar o universo de participantes e até a área geográfica de abrangência, mas será que as organizações mais preocupadas com a formação não teriam que descobrir meios, inclusive tecnológicos, para que os cidadãos tivessem acesso a esta capacitação, para sair do círculo vicioso de se repetirem os mesmos participantes a cada evento formativo que se realiza?. Nos seminários que realizamos algo se percebeu neste sentido, ou seja, alguns participantes do seminário realizado em Feira foram os mesmos do de Itaberaba. Há dois aspectos a ser examinados nessa questão; o primeiro diz respeito à troca de informações sobre a programação de cursos e seminários das diferentes organizações, o que não seria difícil, utilizando-se da internet exigindo portanto uma articulação para não desperdiçar esforços, desenvolvendo programas comuns; o segundo, refere-se à seleção dos participantes em função de ampliar as oportunidades para os elementos de base das organizações, a depender naturalmente do conteúdo e nível do curso.

Quanto à utilização de meios tecnológicos, alguns passos têm sido dado, porém ainda muito tímidos, sem inclusive aproveitar a infra-estrutura que algumas organizações possuem.<sup>11</sup> Eventos de maior público (conferências, congressos, feiras) que possam atingir

---

<sup>9</sup> A lei 9840 de 29.9.1999, resultante do Projeto de Inicitva popular, com mais de 1 milhão de assinaturas, prevê a punição de cassação imediata do registro do candidato, em caso de compra de voto ou uso da máquina administrativa, apurados em rito sumário, além de outras penalidades ( Comissão Justiça e Paz/CNBB, 1999)

<sup>10</sup> Campanha coordenada pela Pólis, Ansur, Fase e outras entidades : Plataforma da Cidadania para Eleições Municipais – elaboração de um Programa Básico, cartazes, folders etc. Ver endereço da Pólis: [polis@polis.org.br](mailto:polis@polis.org.br)

<sup>11</sup> A Equip, de Recife, desenvolve um programa de formação à distância e constituiu uma rede de educadores populares que compromete os participantes dos seus cursos a repassarem os conhecimentos nas suas bases. A

os cidadãos em geral e dar maior visibilidade às organizações não são realizados, herança talvez de uma cultura de “clandestinidade” ainda presente em muitas entidades<sup>12</sup> e também decorrente da política da Cooperação Internacional em não apoiar este tipo de atividade, de dimensão mais ampla.

Outras ações desenvolvidas pelas organizações, segundo as informações coletadas têm idêntico peso: organização, luta por terra, luta por políticas públicas, acompanhamento do poder público ( cada uma em torno de 10% das respostas).

Em relação à atividade organizativa já tratamos quando analisamos as organizações participantes dos eventos. Basta enfatizar algumas tendências emergentes: a) articulação em termos de apoio mútuo, formação e ação conjunta. Nesta última dimensão as iniciativas são ainda frágeis, porém, cabe mencionar a importante experiência desenvolvida no período da seca (1993/1994) pelo movimento de trabalhadores rurais (sindicatos e associações) com apoio de ONGs ( MOC e CEDITER ) na região do semi-árido e também no Nordeste.<sup>13</sup> Como o fenômeno persiste até hoje, é preciso indagar em que nível houve continuidade na articulação e de uma ação mais abrangente, envolvendo inclusive parlamentares e outros setores da sociedade civil <sup>14</sup>; b) articulação econômica com a constituição de Cooperativas e a formação de um sistema em termos estaduais (SICOB); as organizações têm discutido com seus associados sua constituição, e, em geral, as que estão funcionando articulam-se com o movimento sindical e com as associações de pequenos produtores; c) a criação de associações de base local ( povoados, distritos, bairros) e apoio às já existentes, por iniciativa de organizações mais estruturadas, a exemplo da APAEB de Valente e do CEAIC em Santa Luz. O risco presente nesta prática é o de subordinar as associações novas aos interesses das fundadoras, não possibilitando sua autonomia. Aliás, atualmente,

---

Diocese de Ruy Barbosa possui um laboratório de produção de vídeos e CDs de que poderiam utilizar várias organizações, através de parcerias, potencializando assim os resultados desta infra-estrutura.

<sup>12</sup> O MOC em Feira de Santana chegou a realizar dois “Congressos de Cidadania” com 300 a 400 participantes (1993 e 1995): publicou também várias cartilhas destinadas ao público. A Contag realizou em Salvador em 1998 o II Salão Nordestino da Agricultura Familiar ( exposição de equipamentos, seminários, palestras) em que participaram mais de mil pessoas.

<sup>13</sup> Vários encontros foram realizados com participação de representantes de cerca de 20 municípios e tiveram impacto em cada município e também junto a Sudene, com a ocupação do prédio e negociações que resultaram no Programa de Frentes Produtivas de Trabalho.

<sup>14</sup> Funciona atualmente um “Mutirão de Entidades para convivência com o Clima do Nordeste” constituído de 14 entidades de todo o Nordeste”, muitas delas vinculadas à Igreja Católica, que em 1998 publicou uma “Carta aberta – Por Um Nordeste Viável”, fazendo um diagnóstico da região, caracterizando os problemas de água, produção, meio ambiente, educação e saúde e propondo alternativas de solução.(Irapa e outros, 1998).

muitas das associações de pequenos produtores ou “comunitárias” estão vinculadas a projetos governamentais e sua atuação é dependente dos recursos neles previstos, dando um caráter pretensamente “participativo” aos projetos, para cumprir exigência do Banco Mundial que financia os Programas, ou sendo utilizado para fins estritamente eleitorais, configurando-se assim um clientelismo mais perverso - “clentelismo associativo”- em que os dirigentes da associação passam a ser os intermediários na captação dos votos em troca de financiamento de “Projetos”.

A luta por terra não é a principal desenvolvida pelas organizações participantes tendo em vista a natureza das categorias sociais representadas, em grande parte no caso dos sindicatos, constituídas de trabalhadores assalariados ou pequenos produtores, mais preocupados com a questão previdenciária ou com apoio creditício; ela está presente, contudo, em 50% das entidades sindicais rurais, o que mostra sua relevância para estas categorias, seja para sua manutenção e defesa da cultivo da terra, seja para sua ampliação pois geralmente trata-se de minifúndios, sem condições de produtividade suficientes para manter a família; a luta também se constitui no apoio a movimentos organizados mais agressivos, (MST) não presentes nos eventos.

A ação desenvolvida em torno das políticas públicas, ainda incipiente, passa a ter uma significação importante em razão de mudanças ocorridas nos últimos anos. Primeiro, com as transformações que se dão no campo, com a introdução de tecnologias e consequente expulsão dos trabalhadores para as periferias das cidades, as demandas se modificam ou, pelo menos tornam-se mais explícitas em razão do aumento da pobreza: as condições de emprego, renda, saneamento básico, habitação se agravam com a transferência para as cidades; os sindicatos de trabalhadores rurais que antes pouca atenção davam a estas questões passam a introduzi-las na sua pauta de luta, deslocando em parte o alvo de luta, do latifundiário para o poder público. Em segundo lugar, com o processo de descentralização do Estado decorrente da política neoliberal em execução, vários encargos do Estado Central são transferidos para os municípios que também passam a receber mais recursos, ainda que extremamente insuficientes, obrigando-se no entanto a instituir mecanismos para que a sociedade civil possa acompanhar a aplicação dos recursos – os Conselhos Municipais. Se na luta por direitos trabalhistas ou previdenciários, o enfrentamento se dava com os proprietários e órgãos federais( Justiça do Trabalho, Ministério da Previdência ,Incrá ) no

caso das políticas sociais, a relação se dá com os poderes locais, responsáveis hoje pela gestão de programas e projetos, elaborados a nível federal. Até pouco tempo, o envolvimento com os poderes locais se dava em determinados momentos, através do clientelismo, numa relação de características pessoais, de troca de favores. Este fenômeno não desaparece e em alguns casos torna-se mais grave, como já nos referimos, utilizando-se de recursos públicos e de entidades sociais.

Não obstante surge uma nova relação, ainda bastante incipiente e assimétrica, em que são criados arranjos institucionais nos quais pode ocorrer uma interlocução entre organizações e poder público, mudando a natureza das demandas pois se trata de debater e decidir sobre efetivação de direitos já consagrados nas leis, de elaborar planos de aplicação de recursos. Claro que estes mecanismos são ainda extremamente precários como se analisará mais adiante, mas são instrumentos que podem influir nas relações entre sociedade civil e Estado (Teixeira, 1999)

A mudança de campo de atuação das organizações em função de novas demandas exige novas posturas e um acompanhamento mais direto dos atos e decisões do poder público, seja no Executivo seja no Legislativo. Daí que 9% das entidades pesquisadas realizam estas atividades, indicando assim que a maioria não assumiu ainda este novo papel ou tem dificuldades de realizá-lo. De fato, além da capacitação técnica que se exige para a fiscalização das contas municipais, discussão do orçamento, há que vencer os obstáculos criados pelos agentes do poder em termos de fornecer informações, divulgar prestações de contas, dar acesso à documentação, exigindo pois uma vontade política determinada e condições de organização e assessoria que a maioria das entidades ainda não dispõe.

### 3. Relações das Organizações com o Poder Público Municipal

O maior relacionamento se dá através dos Conselhos de Gestão uma vez que grande parte das organizações deles participa, ainda que formalmente (Tabela IV). Há de ressaltar-se que as relações com a Câmara de Vereadores tem quase o mesmo peso que a Prefeitura, apesar de ser esta o alvo de demandas por obras e serviços e ser a gestora dos recursos. Apesar de a maioria das Câmaras não exercer o seu papel, elas tem-se tornado o espaço de participação e do debate público, de acompanhamento e fiscalização dos atos e decisões.

Por ser um órgão coletivo, com possibilidades de representação, embora minoritária, de partidos vinculados aos movimentos e organizações sociais, torna-se um espaço mais aberto não apenas para o debate público, como também para efetivação de certos instrumentos legais criados pela Constituição de 88 e Leis Orgânicas (tribuna livre, audiências públicas, fiscalização de contas, cooperação no planejamento municipal) e para a proposição de políticas públicas através de emendas no orçamento.

Observando-se a tabela V verifica-se que estas relações se traduzem em várias formas de ações que podem levar a mudanças substanciais no comportamento dos agentes políticos se realmente forem efetivadas.

Independentemente dos resultados, pode-se observar uma mudança incipiente na cultura das organizações que passam a considerar o poder político como alvo da ação organizada e não apenas como receptor de pedidos, em geral, como moeda de troca. O conteúdo das ações tende a ser não mais de caráter setorial ou particular, mas de caráter coletivo em que se busca modificar procedimentos e a cultura política dominante, basicamente em três aspectos: a) transparência dos atos e decisões através da fiscalização das contas, da publicização dos atos, do fornecimento obrigatória de informações de interesse geral, da atuação dos Conselhos; b) responsabilização dos agentes políticos pelos seus atos, desde o aspecto civil (indenização) até o criminal e político (prisão e perda de mandatos e direitos políticos); c) proposição e parceria. No entanto, pelos dados coletados, a primeira dimensão é mais acentuada pelas organizações (cobrança, pedido de informações, acompanhamento, fiscalização de contas, somando 56% das respostas) do que as duas outras; o risco é de superestimar a visão fiscalista, omitindo-se em relação a aspectos importantes do controle social no sentido de uma avaliação política em termos da definição e cumprimento de prioridades que favoreçam o conjunto da população.

A responsabilização envolve uma capacitação e mobilização de que as organizações ainda não dispõem, mas a representação junto ao Ministério Público, como fizeram as organizações de Itaberaba, pode ser o caminho e constitui-se um desafio.

O caráter propositivo e de parceria começa a ser exercitado pois 25% das respostas vão neste sentido. (formulação de propostas, discussão do orçamento, projeto conjunto). Algumas ações judiciais ou representações para fazer cumprir a Constituição e as leis

orgânicas foram movidas ( Valente e Itaberaba) e projetos de parceria com Prefeituras estão sendo realizados ( Lençóis, Santa Luz, Retirolândia)

Mesmo considerando que estas ações não produzem resultados imediatos, dado à vinculação da Justiça aos poderosos e aos inúmeros mecanismos de impunidade, algumas tentativas feitas por organizações da sociedade civil em alguns municípios são indicativo da mudança de cultura, tanto de uma postura meramente reivindicatória como a de total alheamento aos atos do poder local. Pelos relatos feitos nos seminários, têm-se informações de que em alguns municípios o orçamento municipal foi discutido e algumas emendas oriundas das organizações foram aprovadas, havendo dificuldades, porém, na aplicação dos recursos conforme as proposições feitas. Cabe, contudo, analisar melhor estas iniciativas e o contexto em que se realizam para avaliar em que medida este processo se amplia de forma institucional, ou se ocorre apenas como atitude isolada de um ou outro dirigente local.

Percebe-se que o pouco que se tem avançado não ocorre sem dificuldades, conforme demonstra a tabela VI, envolvendo não apenas os agentes políticos, mas também os membros das organizações. Estas porém, têm pouca consciência de suas fragilidades, acentuando obstáculos criados pelo poder público local. Entre estes foram destacados: falta de compromisso para execução de projetos de interesse da população (14%), manipulação ou sonegação de informações ( 29%) , não disposição para o diálogo, parceria (21%), inexistência de uma cultura participativa (11%), despreparo (5%). Como se observa, algumas dificuldades dizem respeito à própria estrutura centralizadora do poder político ainda não superada pela existência dos conselhos ou à natureza mesma da relação autoritária e elitista com a população ( contradição de interesses, politicagem, clientelismo, não disposição para o diálogo). A maior dificuldade no entanto, relacionada com estes aspectos, refere-se à não transparência de informações ( sonegação ou manipulação). Isto impede uma ação coletiva mais sistemática, pois exige duplo esforço – primeiro, de obter as informações, o que demanda tempo e até mesmo ações judiciais; segundo, só a partir da análise destas informações, outras ações podem ser programadas.

A inexistência de uma cultura participativa e a não capacitação envolve os diferentes atores, inclusive as organizações da sociedade civil, seja em decorrência da tradição de submissão ao poder, seja por uma atitude meramente reivindicatória e corporativa, como já nos

referimos. O despreparo em lidar com o poder, a desmobilização e apatia dos cidadãos, o acúmulo de funções dos dirigentes, são dificuldades apontadas nas discussões dos seminários não presentes nas respostas ao questionário.

Há que se atentar porém que a cultura participativa está sendo construída a partir de novas práticas de relações com o poder público e da sua sistemática reflexão coletiva. A percepção da existência de conflitos de interesses entre os ocupantes do poder e os cidadãos ainda é muito pouco clara e pode levar à ilusão participacionista, ou seja, de que a mera participação social em projetos ou atividades de parceria levará, por si só, à mudanças na estrutura de poder. Daí, a necessidade do debate político, da participação especificamente política, não apenas eleitoral, que permita perceber a atual dominação política, o conjunto de forças que está no poder contra o qual há que se construir alternativas concretas.

Não apenas as dificuldades foram percebidas pelos participantes ; também as possibilidades de atuação das organizações. São apontados na tabela VII alguns meios e formas possíveis de enfrentar as dificuldades ; há certa confiança nas próprias organizações (13%), na conscientização de políticas públicas (4%) e na sua participação na interferência nas decisões do poder municipal através dos Conselhos Municipais (18%), ou de outras formas de interlocução e ação ( mesas redondas, parcerias – , fóruns de cidadania (18%). A fiscalização e ações judiciais são referidas mais sem muita ênfase ( 8%) talvez em decorrência da falta de capacitação e assessoria. Apesar de poucos afirmarem a impossibilidade de atuação (4%), o fato de boa parcela não ter respondido à questão (33%) pode indicar certo ceticismo quanto à ação das organizações.

Apesar do crescente número de Vereadores oriundos do movimento popular, a possibilidade de atuação através deles não é muito considerada (2%), não obstante 17% dos respondentes afirmam que em seus municípios há pelo menos 1 vereador vinculado aos movimentos populares; ou de 2 a 3 ( 14%). ( Tabelas VII e VIII). Portanto, há um razoável número de representantes que poderiam ser canais de interlocução e de mediação com o poder Legislativo municipal, porém esta possibilidade não é muito explorada por razões que caberia analisar. Esta visão pode explicar a não otimização dos poucos mandatos populares existentes numa ação articulada com as organizações e o pouco acompanhamento e assessoria que lhes é prestado.

Não obstante não se ter questionado especificamente sobre a ação individual do cidadão e embora as perguntas tenham sido abertas, não houve nenhuma referência à possibilidade de ação do cidadão; isso pode indicar a omissão dos dirigentes quanto às responsabilidades dos cidadãos, enquanto eleitor e sujeito de direitos, individuais e coletivos, até porque, alguns dos mecanismos institucionais são previstos como de uso individual.<sup>15</sup> Esta compreensão tem implicações nas estratégias das organizações, na medida em que, sem clareza sobre esta questão, podem reduzir sua capacidade de mobilização e ação coletiva, apenas aos seus associados, enfraquecendo assim seu poder de influência. Este risco é mais presente ainda quando se prioriza a ação no campo institucional, deixando de lado ações de caráter expressivo e simbólico, e ações diretas, para as quais é importante a mobilização dos cidadãos.

#### 4. Conselhos Municipais e Fóruns de Cidadania

Foram identificados 6 conselhos em funcionamento em média por município, um total de 326 conselhos, sendo os Conselhos de Saúde, os de maior número, seguindo-se educação, ação social, criança e adolescente (Tabela IX). Como se observa, os Conselhos que funcionam (reuniões regulares) são aqueles de políticas sociais cuja transferência de recursos deles depende formalmente e em áreas temáticas onde, em alguns municípios, há certa mobilização social, inclusive dos profissionais que nelas atuam. Na realidade, a criação deste formato institucional foi resultante de todo um processo de luta e debate político de segmentos sociais envolvidos nas questões (saúde, crianças e adolescente, educação e ação social) (Teixeira, 1999). Em todas as Leis Orgânicas Municipais houve a previsão de criação de Conselhos mas o mínimo de funcionamento efetivo depende da concepção política dos dirigentes do poder local e da capacidade e liderança das organizações locais. Foram citados mais 5 modalidades de conselhos (deficientes, mulher, renda e emprego, idosos, habitação). Apenas 9 participantes afirmaram a não existência de Conselhos. O Grupo de trabalho que discutiu o funcionamento dos Conselhos e Fóruns de Cidadania, no Seminário de Cidadania e Poder Local, em Salvador, concluiu pelo seguinte diagnóstico em relação aos Conselhos: 1) São em sua maioria, formais, “prefeiturais”,

---

<sup>15</sup> Fiscalização de contas art. 31 & 3º, uso da tribuna livre (Leis Orgânicas ou Regimento das Câmaras).

criados de cima para baixo; 2) a escolha dos membros é feita sem debate nas entidades, muito menos na sociedade; 3) falta de capacitação dos Conselheiros. Quanto aos Fóruns de Cidadania, considerou que não é uma prática generalizada, há poucas experiências e pouca clareza de como organizá-lo. Não obstante, a partir das poucas experiências existentes, foram percebidos como viáveis e como mecanismos para tentar efetivar propostas de políticas públicas.

##### 5. Indicativos para tornar mais eficaz a ação das Organizações junto ao poder local

A partir do Seminário acima referido, algumas diretrizes foram sugeridas no sentido de qualificar a participação cidadã no poder local: a) participação no Legislativo, utilizando mais sistematicamente a “Tribuna Livre”, audiências públicas e sessões especiais, estas últimas, através das iniciativas dos Vereadores vinculados aos movimentos; b) qualificação dos representantes da sociedade civil nos Conselhos e das lideranças das organizações; c) Intensificação do trabalho de organização com jovens; d) maior conhecimento da realidade local: atuação a partir de sua análise e identificação de potencialidades; e) intensificar a articulação das organizações a nível local; f) intercâmbio de experiências e formação de redes; g) construção, fortalecimento e ampliação dos mandatos populares; h) intervenção no processo orçamentário.

O Grupo propôs em relação aos Foruns de Cidadania e Conselhos: a) maior divulgação das experiências e ações realizadas; b) promover cursos de capacitação dos conselheiros; c) utilizar outros meios de comunicação; d) incentivar o debate público através de fóruns, seminários, palestras, consulta popular; e) realizar a fiscalização das contas através dos Conselhos; f) detalhar e divulgar as experiências através de publicações; g) realizar convênios com Universidades e instituições que trabalham com a temática.

A fiscalização, entendida como controle social, foi alvo de análise, partindo-se de algumas experiências ( Amargosa, Santa Luz, Campo Formoso, Valente). Foram identificadas dificuldades como a descontinuidade das ações, cooptação de lideranças, falta de compromisso das organizações, falta de apoio dos partidos políticos, centralização e personalização das ações. Foram recomendadas algumas diretrizes: diálogo com os poderes e o Ministério Público; busca de informações noutras instâncias: TCU, IBAM, TCM, Secretaria de Controle Externo ( Convênios); capacitação política e técnica; envolvimento

da comunidade, através de atos públicos, da discussão com os estudantes, presença na Câmara; fiscalização de obras, com inspeção no local; campanhas de divulgação, realizando caravanas por vários municípios; elaborar emenda popular à Constituição sobre a fiscalização mensal; formar redes de informação ( outros municípios, OAB, CUT, FETAG); criar núcleo de apoio aos municípios na UFBA; propor sessões itinerantes nas Câmaras; desenvolver ações solidárias.

Em relação à parceria das organizações da sociedade civil com o poder público foram estabelecidas algumas condições para efetivá-la: existência de interesse comum, objetivos definidos em comum, possibilidade de negociação e diálogo. A parceria foi vista como um processo em que as atribuições de cada parceiro deveriam estar claramente definidas e formalizadas em conjunto; respeito aos princípios de cada um; poder de sustentação e representação; gestão compartilhada. Para as organizações foi sugerido: formação e capacitação especialmente em gerenciamento de projeto, metodologia de trabalho, elaboração de projetos de captação de recursos ( não dependência de única fonte); maior representatividade nos Conselhos e Fóruns

Estas indicações estiveram presentes nos planos de ação dos seminários regionais, elaborados tendo como base as condições das organizações de cada município e nas possibilidades na relação com o poder público municipal. Uma primeira reflexão sobre sua prática foi realizada no seminário – Cidadania e Poder Local e espera-se que seja retomada por cada organização no seu dia a dia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Vânia Carla Moraes. *O fio da meada: um estudo sobre a contribuição das Cooperativas na formação de uma base social para ação política – O caso da Coopera.* Salvador: Monografia de Conclusão do Curso de Ciências Sociais, 1999.

ARAÚJO, Maria do Carmo. *Rádios Comunitárias: o espaço das ondas democráticas.* Salvador: UNEB, projeto de Pesquisa, 1999.

COMISSÃO JUSTIÇA e PAZ e CNBB. *Vamos acabar com a corrupção Eleitoral.* São Paulo: Paulinas, 2000.

CONTAG e outros. *Programa de Formação de Lideranças e Técnicos em Desenvolvimento Local Sustentável.* Brasília: Contag, 1998.

DIAS, Cristiano. 20 mil rádios comunitárias sob ameaça. Rio de Janeiro: *Cadernos do 3º Mundo*, no. 215, jan. 2000.

FERNANDES, Rubem César. *Privado porém Público.* Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

FRIEDMAN, John. *Empowerment. Uma política de desenvolvimento alternativo.* Oeiras-Portugal: Celta Editora, 1996.

IRPAA e outros. *Carta Aberta – por um Nordeste viável. Mutirão de Entidades para convivência com o clima do Nordeste.* Juazeiro: IRPAA, 1998.

LANDIM, Leilah. *Para além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil.* Rio de Janeiro : ISER, 1993

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da Política.* São Paulo: Paz e Terra, 1998.

PÓLIS e outros. *Plataforma Cidadania para Eleições Municipais.* São Paulo: Internet, 2000.

SCHERER-WARREN, Ilse. Abrindo os marcos teóricos para o entendimento das ações coletivas rurais. In *Caderno CRH*, no.28. Salvador, CRH/UFBA, 1998

TEIXEIRA, E.C. *Conselhos de Políticas Públicas.* Texto apresentado no Seminário da ABONG-Ne. Recife, 1999.

\_\_\_\_\_ *Conselhos de Gestão uma nova institucionalidade?.* Texto apresentado no Seminário da ABONG-Ne . Recife, 1999.

TABELA I

## Organizações Participantes

---

Sindicatos de Trabalhadores Rurais	37	
Outros Sindicatos ( Professores, servidores etc)	19	
Organizações de Igreja (Católica)	18	
ONGs	13	
Org. Educacionais e Culturais	15	
Assoc. de Pequenos Produtores Rurais/Urbanos	06	
Associações Comunitárias	08	
Cooperativas	04	
Entidades de articulação (fóruns, centrais etc.)	17	
Organizações de regulação profissional	05	
Organizações de gênero e gerações	06	
Organizações filantrópicas	03	
Organizações ambientalistas	01	
Organizações empresariais	01	
	Total	153
Organizações mistas – Sociedade Civil / Estado: Conselhos --4		
Organizações da Sociedade Política		
Prefeituras	3	
Câmaras Municipais	8	
Partidos Políticos	9	
Outras Instituições	3	
Total Geral de Organizações Participantes	180	

---

Fonte: Fichas de Inscrição

Tabela II

Participação em número de Organizações		
	No.	%
1 a 2 orgs.	117	61
3 a 4 orgs.	39	20
mais de 5	1	0,5
nenhuma.	34	18,5
<hr/>		
Total	191	100

Tabela III

Tipos de ações desenvolvidas pelas Organizações		
Ações	No. de Respostas	%
Conscientização e capacitação	39	20
Luta por terra	18	9,5
Luta por direitos *	42	22
Organização	18	9,5
Lutas por políticas públicas	24	13
Ações junto ao Poder Público **	16	8
Outras	5	3
Sem resposta	28	15
<hr/>		
Total	190	100

\* Direitos da mulher, crianças, indígenas, meio ambiente

\*\* Fiscalização, acompanhamento do Legislativo, Conselhos

## Relações das Organizações com o Poder Público

Poderes	No. de Respostas	%
Executivo	47	18
Legislativo	49	19
Conselhos	108	41
Outros	2	1
Sem informação	54	21
<hr/>		
Total	260*	100

\* Respostas múltiplas

Tabela V

## Tipo de relação com o Poder Público

Tipo	no. de respostas *	%
Cobrança de ações	88	20,4
Pedido de Informações	58	13,2
Formulação de Propostas	56	13
Acompanhamento	55	13
Fiscalização das contas	43	10
Discussão do orçamento	36	8
Apoio político	23	5
Ação judicial	25	6
Prestação de serviço	21	5
Projeto conjunto	17	4
Outras	8	2

Total 430 100

\*Respostas Múltiplas.

Tabela VI

Dificuldades na relação com o Poder Público

Tipo	No. de respostas	%
* Falta de compromisso para execução de projetos de interesse popular	32	14
* Sonegação/manipulação da informação	63	29
* Não disposição p/diálogo/parceria	45	21
* Inexistência de cultura de participação	24	11
* Despreparo técnico para o cargo	11	5
* Sem resposta	43	20
<b>TOTAL</b>	<b>218</b>	<b>100</b>

Tabela VII

Possibilidades de atuação

Possibilidades	No. de respostas *	%
Participação em Conselhos	39	18
Mesas redondas	26	12
Utilização das Organizações	28	13
Fiscalização	14	6
Conscientização	10	4
Fóruns de Cidadania	8	4

Ação judicial	4	2
Vereadores de oposição	5	2
Parcerias	4	2
Inexistência de possibilidades	8	4
Sem resposta	72	33
<hr/>		
Total	218	100

\* Respostas múltiplas

Tabela VIII  
Vereadores Vinculados ao Movimento Popular

No. de Vereadores	No. de respostas*	%
Nenhum	48	25
Sem resposta	67	35
1 Vereador	32	17
2 a 3	31	16
4 a 5	9	5
mais de 5	4	2
<hr/>		
Total	191	100

\* Respostas múltiplas

Tabela IX  
Conselhos em funcionamento

Tipos de Conselhos	No. de respostas*	%
Saúde	107	27
Educação	60	15

Merenda Escolar	41	10
Criança /Adolescente	38	10
Ação Social	40	10
Tutelar	18	5
Outros	22	6
Nenhum	9	2
Sem resposta	60	15
<hr/>		
Total	395	100

\* Respostas múltiplas