



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
PRO REITORIA DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL**

**DELLANY MARIA DANTAS SOUZA**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS DECISÕES PÚBLICAS COMO  
DESENVOLVIMENTO: CAMPINA GRANDE-PB E O CENTRO DE  
AÇÃO CULTURAL (CENTRAC)**

**CAMPINA GRANDE  
2015**

**DELLANY MARIA DANTAS SOUZA**

**Participação social nas decisões públicas como Desenvolvimento: Campina Grande/PB e o Centro de Ação Cultural (CENTRAC)**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Regional.

**Área de concentração: Desenvolvimento Regional**

**Subárea: Estado, Políticas Públicas e Movimentos Sociais**

**Orientador: Prof. Dr. Leonardo de Araújo e Mota**

**CAMPINA GRANDE**

**2015**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S719p Souza, Dellany Maria Dantas.

Participação social nas decisões públicas como desenvolvimento [manuscrito] : Campina Grande-PB e o Centro de Ação Cultural (Centrac) / Dellany Maria Dantas Souza. - 2015. 117 p. : il. color.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2015.

"Orientação: Prof. Dr. Leonardo de Araújo e Mota, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa".

1. Gestão pública. 2. Desenvolvimento regional. 3. Orçamento participativo. 4. Políticas públicas. I. Título.

21. ed. CDD 338.9

**DELLANY MARIA DANTAS SOUZA**

**Participação social nas decisões públicas como Desenvolvimento:  
Campina Grande/PB e o Centro de Ação Cultural (CENTRAC)**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Regional.

Dissertação apresentada em 30 / 04 / 2015

Banca Examinadora



---

Profº. Dr. Leonardo de Araújo e Mota  
Orientador – UEPB



---

Profº. Dr. José Luciano Albino Barbosa  
Examinador Interno – UEPB



---

Profº. Dr. Darcen Sousa  
Examinador Externo – UFCG

Dedico a todas as pessoas que me despertaram o interesse pelo tema, a todos os que contribuíram para a materialização deste estudo, e a todos a quem ele aprouver.

## **AGRADECIMENTOS**

Muitas são as pessoas a quem devo agradecimento pelo galgar deste passo.

Agradeço em primeiro lugar a Deus por ter me criado e por ter me ajudado generosamente em absolutamente todos os passos que precederam este momento.

Agradeço a minha família, minha mãe Maria DaPaz, meu pai Gerson, minha irmã Dinairan pela ajuda de mestrandia em vários momentos, e a todas as minhas irmãs, meus irmãos, minhas sobrinhas... A todos os meus familiares.

Agradeço ao meu namorado Ronaldo, pela compreensão e parceria de ter me acompanhado em algumas atividades da pesquisa.

Agradeço ao meu orientador, professor Leonardo Mota, pelos ensinamentos e prontidão com que sempre me atendeu.

Agradeço ao Centro de Ação Cultural, nas pessoas de Ana Patrícia Sampaio e Sonia Maria Pereira.

Agradeço a todas as pessoas que gentilmente me cederam entrevista.

Agradeço a todos os professores do Programa em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, em especial aos professores Luciano Albino e Angela Ramalho, pela ajuda no delineamento da minha pesquisa.

Agradeço as amigas e amigos do curso pela convivência, conhecimento e amizade, especialmente a minha amiga Alanna Gisely.

Agradeço a todos os funcionários do Programa em Desenvolvimento Regional e da Universidade Estadual da Paraíba.

Agradeço a CAPES pelo apoio financeiro para a condução dos meus estudos.

Obrigada.

“Todo aquele que detém poder tende a abusar dele e assim procederá enquanto não encontrar limites”. (Montaigne)

## RESUMO

Desenvolvimento na perspectiva da participação social é compreender que a essência do desenvolvimento está relacionada diretamente à realização das potencialidades humanas. E participar seria uma forma de expressão da potencialidade do sujeito, de sua autonomia, de seu desenvolvimento. A participação da sociedade civil nas tomadas de decisões políticas tem sido vista com descrédito na discussão sobre desenvolvimento. Porém, a proposta deste estudo não é a análise ingênua do fenômeno participação, mas a reflexão sobre o modelo de descentralização do poder de decisão praticada na gestão pública nos países democráticos e capitalistas, especialmente no Brasil. Alinhando-se o entendimento a respeito da conjuntura na qual a participação está inserida com a concepção de que através desta se pode depreender o desenvolvimento, e, sabendo-se da existência de uma instituição em Campina Grande – Pb que desde a segunda metade dos anos 1980 supostamente atua em favor da participação social, especialmente na formulação e avaliação das políticas públicas e no orçamento público municipal, o objetivo geral deste estudo consiste em analisar a atuação do CENTRAC para a promoção do desenvolvimento local, mediante o fomento à participação social nas decisões da gestão pública em Campina Grande – PB. Em relação à metodologia, trata-se de um estudo exploratório descritivo com abordagem qualitativa. A coleta de dados ocorreu mediante realização de entrevistas semi-estruturadas com membros e usuários/parceiros do CENTRAC e observação participante. Os resultados indicam que o CENTRAC busca formar e assessorar a sociedade civil na participação das decisões públicas em Campina Grande-Pb, porém de maneira menos intensa do que já foi no passado. E conclui-se que o CENTRAC, mesmo não estando atualmente se dedicando exclusiva ou majoritariamente a isso, promove o desenvolvimento mediante este fomento à participação social nas decisões públicas no município.

**Palavras-chave: Participação, Desenvolvimento, CENTRAC.**

## **ABSTRACT**

Development towards a social participation is to understand that the essence of development is directly related to the realization of human potential. And participation was a form of expression of the subject's potential, its autonomy, its development. The participation of civil society in political decision-making has been seen with disbelief in the discussion about development. However, the purpose of this study is not the ingenuous analysis of the phenomenon participation, but the reflexion on the power of decision of the decentralization model practiced in public management in democratic and capitalist countries, especially in Brazil. Aligning the understanding of the situation in which participation is inserted with the idea that through this can be seen the development, and, given the existence of an institution in Campina Grande - PB that since the second half of the 1980 supposedly acts in favor of social participation especially in the formulation and evaluation of public policies and the municipal budget, the aim of this study is to analyze the performance of CENTRAC to promote local development, by promoting social participation in the decisions of governance at Campina Grande - PB. Regarding the methodology, is a descriptive exploratory study with a qualitative approach. The data was collected through semi-structured interviews with members and users / CENTRAC partners and participant observation. The results indicate that the CENTRAC aim to form and advise the civil society participation in public decisions in Campina Grande-Pb, but less intensely than has been in the past. And it is concluded that the CENTRAC even not currently being dedicating solely or mainly to this, promotes development through this promotion of social participation in public decisions in the municipality.

**Key-words: Participation, Development, CENTRAC**

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS UTILIZADAS

ABI – Associação Brasileira de Imprensa  
AP – Ação Popular  
AI – Ato Institucional  
AJJURC – Associação de Juventude pelo Resgate a Cultura e Cidadania  
ASA – Articulação Semiárido Brasileiro  
BM – Banco Mundial  
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
CENTRAC – Centro de Ação Cultural  
CEB – Comunidade Eclesial de Base  
CF – Constituição Federal  
CGU – Controladoria Geral da União  
CGPS – Comitê Governamental de Participação Social  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FUNRURAL – Fundo de Assistência Rural  
FPDSUS – Fórum Permanente em Defesa do Sistema Único de Saúde  
FOCCO – Fórum Paraibano de Combate à Corrupção  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
ISEA – Instituto de Saúde Elpídio de Almeida  
JUC – Juventude Universitária Católica  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
MEB – Movimento Educação de Base  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
MPL – Movimento Passe Livre  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
OIC – Organização Internacional do Comércio  
ONG – Organização Não Governamental  
OPM – Orçamento Participativo Municipal  
P1MC – Programa 1 Milhão de Cisternas  
PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PCSGP – Programa Controle Social na Gestão Pública  
PDL – Projeto de Decreto Legislativo  
PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado  
PIB – Produto Interno Bruto  
PJ – Pastoral da Juventude  
PJMP – Pastoral da Juventude do Meio Popular  
PJPP – Programa Juventude e Participação Política  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNB – Produto Nacional Bruto  
PNPS – Política Nacional de Participação Social  
PROS – Partido Republicano da Ordem Social  
PS – Pastoral da Saúde  
PSC – Partido Social Cristão  
PCSGP – Programa Controle Social na Gestão Pública

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SAB – Sociedade Amigos de Bairro  
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência  
SNPS – Sistema Nacional de Participação Social  
SUS – Sistema Único de Saúde  
UNE – União Nacional dos Estudantes

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: Histórico da participação no Brasil .....	47
Quadro 2: Receita Anual CENTRAC.....	73
Figura 1: Ameaças à Democracia .....	55
Figura 2: Campina Grande - PB.....	62
Gráfico 1: Evolução da Receita Anual do CENTRAC.....	73
Gráfico 2: Fontes de Receita do CENTRAC.....	74

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	13
2 DESENVOLVIMENTO, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO .....	17
2.1 Abordagens sobre Desenvolvimento .....	17
2.1.2 O Conceito de Desenvolvimento na Perspectiva de Amartya Sen .....	18
2.1.2 Celso Furtado: o Desenvolvimento como Expansão das Potencialidades Humanas .....	22
2.1.3 Aproximações Teóricas entre Sen e Furtado.....	24
2.2 Desenvolvimento e Regimes Políticos .....	25
2.3 Desenvolvimento e Democracia.....	29
2.3.1 Origem, conceito e tipologia de Democracia .....	29
2.3.2 Limites da Democracia Representativa .....	30
2.3.4 Experiências democráticas e desenvolvimento .....	32
2.4 Participação e Cidadania: Percurso histórico no Brasil.....	35
2.4.1 Brasil Colônia: 1500 a 1822.....	35
2.4.2 Brasil Império e Primeira República: 1822- 1889 e 1889-1930.....	37
2.4.3 De 1930 até a ditadura militar em 1964 .....	39
2.4.4 A ditadura militar e a redemocratização.....	41
2.5 Reflexões sobre Participação e Cidadania .....	45
2.5.1 Participação no Brasil na atualidade.....	45
2.5.2 Descentralização, Gestão Democrática e Participação .....	48
2.5.3 A propósito... e os conceitos? .....	50
2.5.4 Questões finais sobre Participação.....	54
2.4.6 Decreto Presidencial nº 8.243/2014.....	56
3 MÉTODOS E LOCUS DA PESQUISA E APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	60
3.1 Procedimentos metodológicos .....	60
3.2 O locus da pesquisa.....	62
3.2.1 Campina Grande.....	62
3.2.2 Centro de Ação Cultural (CENTRAC).....	64
3.3 Apresentação e Discussão dos Resultados.....	75
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	97
REFERÊNCIAS.....	103
APÊNDICES.....	108

Apêndice A: I Roteiro de entrevista com membros do CENTRAC.....	108
Apêndice B: I Roteiro de entrevistas com usuários do CENTRAC .....	109
Apêndice C: II Roteiro entrevistas com membros do CENTRAC.....	110
Apêndice D: II Roteiro de entrevistas com usuários e/ou parceiros.....	111
Apêndice E: Termos de cessão gratuita de direitos de depoimento oral .....	112
ANEXOS .....	113
Anexo A: Foto CENTRAC 01 .....	113
Anexo B: Foto CENTRAC 02 .....	113
Anexo C: Foto CENTRAC 03.....	114
Anexo D: Foto CENTRAC 04.....	114

## 1 INTRODUÇÃO

Pensar desenvolvimento na perspectiva da participação social é apoiar-se em uma visão mais abrangente sobre o desenvolvimento, ou seja, conceber que desenvolvimento não é simplesmente crescimento econômico, mas que, em consonância com autores como Furtado (2011) e Sen (2010), a essência do desenvolvimento está relacionada diretamente à realização das potencialidades humanas e participar seria uma forma de expressão da potencialidade do sujeito, de sua autonomia, de seu desenvolvimento.

Na realidade, o próprio conceito de desenvolvimento é um conceito em construção que ao longo do tempo tem passado por mudanças de perspectivas. Outrossim, desde o século passado, Furtado (2011) atentava para o fato de que a ideia de desenvolvimento se refere diretamente à realização das potencialidades humanas, de forma que, segundo ele, o desenvolvimento acontece quando a expansão da capacidade criativa dos homens, nas técnicas produtivas e na formulação de valores existenciais conduz à autodescoberta, enriquecendo seu mundo de valores materiais e espirituais e atingindo vastos segmentos da coletividade.

Também sob essa ótica, elucida Sen (2010, p. 33), “ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento”. O autor fala na importância da participação cidadã nos processos de decisões governamentais com vistas a assegurar os interesses da população nesse processo.

Neste enfoque, este trabalho pretende pensar o desenvolvimento na perspectiva da participação social nas decisões públicas, tomando por base a atuação do Centro de Ação Cultural (CENTRAC) como incentivador dessa prática na cidade de Campina Grande PB.

O debate sobre a participação remete às discussões acerca da democracia, isso porque a crise da democracia representativa fez emergir a necessidade de supervisão, controle e auditoria dos governos com vistas a um ideal de justiça e qualidade da administração pública.

A participação da sociedade civil nas tomadas de decisões políticas tem sido vista com descrédito na discussão sobre desenvolvimento, porém, a proposta deste estudo não é a análise simplista do fenômeno participação, ou ainda, pensar que as proposituras existentes estejam realmente interessadas na emancipação das pessoas e no desenvolvimento social; mas, refletir sobre o modelo de descentralização do poder de decisão praticada na gestão pública nos países democráticos e capitalistas, especialmente no Brasil.

A importância de se investigar a relação entre participação social e desenvolvimento ocorre mediante a necessidade de se definir o que seja desenvolvimento, considerando-o como alargamento das potencialidades humanas. Necessário se faz, portanto, adentrar na discussão sobre descentralização do poder de decisão, democracia, gestão participativa, movimentos sociais e cidadania, atentando para como esses fenômenos surgiram e qual é o direcionamento que estão tomando na atualidade.

Podemos observar que no âmbito da ciência da Administração a questão da descentralização na gestão remonta à Escola das Relações Humanas no final da década de 1920, a qual foi o pontapé inicial na concepção de que a tomada de decisões haveria de se estender além da cúpula administrativa.

Na gestão pública se assinala um movimento semelhante; considerando-se, por exemplo, o caso brasileiro, percebe-se que o processo de (re)democratização chamou a atenção para a urgência da descentralização da tomada de decisões públicas. Assim, a Constituição de 1988 representou um marco no processo de descentralização político-administrativa e assegurou a participação popular nas decisões das questões públicas através de alguns mecanismos como Plebiscito, Referendo e Lei de Iniciativa Popular. Mais tarde, outros mecanismos como os Conselhos Gestores no âmbito das principais políticas públicas sociais (saúde, assistência social, criança e adolescente, educação etc.), conferências de políticas públicas, orçamento participativo etc., surgiram como mecanismos para supostamente descentralizar as decisões na gestão pública, uma vez que se “reconhece” que o processo de tomada de decisões é algo complexo e que carece da participação dos diretamente afetados pelas ações.

Conforme Ciconello (2009), atualmente o Brasil pode ser considerado um celeiro de iniciativas e de ideias para a ampliação da participação dos cidadãos nas decisões públicas, mas é importante pensar se o aumento quantitativo dos espaços

de participação tem proporcionado uma efetiva incorporação das demandas populares nas políticas de Estado. O governo do Partido dos Trabalhadores (PT) ao assumir importantes prefeituras na década de 1990 e depois a presidência da república em 2003, teria levantado a bandeira de gestão participativa mediante a criação e ampliação de espaços de decisão conjunta entre governo e sociedade. Porém, emaranha-se a este estilo gerencial supostamente democrático e progressista, uma cultura nacional patrimonialista com muitos gestores públicos indispostos a partilhar o poder de decisão, e uma estrutura administrativa de Estado, de inspiração neoliberal, implantada no país na década anterior.

Esta estrutura administrativa de Estado se refere às reformas do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) propostas por Bresser-Pereira, então ministro do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), em 1995. Essa reforma tomou por base a adoção do estilo Gerencial de Administração, a qual propõe incorporar ferramentas, métodos e valores da gestão empresarial para a gestão pública. Na prática, o que se verificou foi a redução do Estado. (JUNQUILHO, 2010; JARDIN, 2011).

Dessa forma, busca-se alinhar o entendimento a respeito da conjuntura na qual a participação está inserida com a concepção de que através desta se pode depreender o desenvolvimento. E ainda, sabendo-se da existência de uma instituição em Campina Grande – Pb que desde a segunda metade dos anos 1980 supostamente atua em favor da participação social, especialmente na formulação e avaliação das políticas públicas e no orçamento municipal, o objetivo geral deste estudo consiste em analisar a atuação do CENTRAC para a promoção do desenvolvimento local, mediante o fomento a participação social nas decisões da gestão pública em Campina Grande – PB. E para tanto, pretende-se: historicizar o CENTRAC; analisar a sua política de capacitação; investigar os impactos das ações da entidade sobre os grupos por ele atendidos; e identificar a inserção do CENTRAC nos espaços políticos constituídos em Campina Grande.

Para o alcance desses objetivos, este estudo está estruturado em capítulos da seguinte forma:

No segundo capítulo, apresenta-se uma revisão teórica acerca do desenvolvimento, da democracia e da participação, onde serão tratados: a relação entre regimes políticos e democracia, o processo de construção da cidadania no

Brasil, e ainda, conceitos, aspectos históricos dos fenômenos, tipologias, significados, desafios atuais etc.

O terceiro capítulo contempla os métodos da pesquisa, o lócus pesquisado e a apresentação e discussão dos resultados. Ou seja, o caminho da pesquisa, a caracterização do município de Campina Grande - Pb e do Centro de Ação Cultural (CENTRAC) e os resultados alcançados. Em seguida, são apresentadas as considerações finais sobre o estudo.

## **2 DESENVOLVIMENTO, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO**

Este capítulo tem por objetivo analisar as categorias conceituais Desenvolvimento, Democracia e Participação fazendo um estudo sobre o entendimento e o processo histórico de cada um, com vistas a elencar suas características e tipologias, e ainda, analisar um possível nexos causal entre esses fenômenos sociais.

### **2.1 Abordagens sobre Desenvolvimento**

O conceito de desenvolvimento é algo em construção e, como concordam alguns teóricos contemporâneos, é um termo de definição complexo e fugidio. Apesar disso, é possível verificar uma demarcação geral no entendimento do que seja desenvolvimento: a concepção de crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento e a concepção de crescimento econômico como requisito para o desenvolvimento.

José Eli da Veiga (2006) faz uma demarcação concisa dos entendimentos mais relevantes acerca do desenvolvimento ao longo do tempo. Para ele, existem três tipos básicos de resposta à indagação “o que é desenvolvimento?”.

A primeira é tratar o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico. Nessa perspectiva, mede-se o desenvolvimento exclusivamente a partir de indicadores econômicos como o Produto Interno Bruto (PIB), Produto Nacional Bruto (PNB) etc. Veiga (2006) coloca que até a década de 1960 não havia a necessidade de distinguir desenvolvimento de crescimento econômico, pois as poucas nações desenvolvidas eram as que haviam se tornado ricas pela industrialização. Entretanto, foram surgindo evidências de que o intenso crescimento econômico ocorrido durante a década de 1950 em várias nações semi-industrializadas (como o Brasil) não se traduziu em maior acesso das populações pobres a bens materiais e culturais, como ocorrera nos países considerados desenvolvidos. Outrossim, é possível verificar que, com a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), tornou-se limitado ver apenas o aspecto econômico na menção ao desenvolvimento.

A segunda resposta é a de afirmar que o desenvolvimento não passa de simples ilusão, crença, mito ou manipulação ideológica. Segundo Veiga (2006), os

principais expoentes dessa corrente foram Giovanni Arrighi, Oswaldo de Rivero, Majid Rahnema e Gilbert Rist. O primeiro, sociólogo italiano, cujas ideias tiveram bastante repercussão no Brasil, apregoava não haver chances factíveis de ocorrer mobilidade ascendente na rígida hierarquia da economia capitalista mundial, de forma que os dois golfos (países periféricos e países centrais) seriam uma realidade praticamente imutável; ele sustentava sua visão com base no estudo da distribuição da população mundial pelo PNB per capita no período de 1938-1983. Veiga (2006) considera melhor articulada a argumentação dos diplomatas Oswaldo de Rivero e Majid Rahnema e do scholar suíço Gilbert Rist. Rivero aponta que a questão da própria formação da nação (ser nação antes de ser Estado), da miséria científico tecnológica, da explosão demográfica, das efêmeras rendas estratégicas obtidas por países subdesenvolvidos durante a Guerra Fria são condições que fazem com que seja tão difícil transpor a realidade do subdesenvolvimento. De forma geral, Veiga (2006) conclui não haver consenso entre os que vêem desenvolvimento como quimera, sendo a tese de Arrighi a mais equívoca.

Usando o trocadilho Sen-sacional em referência a Amartya Sen, Veiga (2006) apresenta a resposta melhor formulada até agora para o que seja desenvolvimento: Desenvolvimento é intrinsecamente relacionado à liberdade, de forma que a liberdade exerce papel constitutivo e instrumental do desenvolvimento. Nessa abordagem, a expansão da liberdade é considerada o fim primordial e o principal meio do desenvolvimento, os quais são chamados de papel constitutivo e papel instrumental, respectivamente. O papel constitutivo relaciona-se à importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como, por exemplo, ter condições de evitar privações como a morte prematura, como também as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política, liberdade de expressão etc.

Neste momento, portanto, propõe-se trazer a “voz” do próprio Sen (2010) para melhor compreender seu entendimento sobre a essência do desenvolvimento.

### 2.1.1 O Conceito de Desenvolvimento na Perspectiva de Amartya Sen

Para fundamentar sua teoria acerca do desenvolvimento, Sen (2010) inicia remetendo a uma reflexão sobre o papel da riqueza na vida das pessoas, a relação

entre rendas e realizações. Para ele, a lacuna entre as duas perspectivas sobre o significado do desenvolvimento (a perspectiva da concentração exclusiva na riqueza econômica e a do um enfoque mais amplo sobre a vida que podemos levar) é uma questão fundamental na conceituação do desenvolvimento.

Citando Aristóteles, conclui que a riqueza é um meio em proveito de alguma outra coisa. Para ele, a “alguma coisa” a que se quer chegar, é, em última instância, a liberdade para se levar o tipo de vida que se almeja, pois “A utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer – as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter.” (SEN, 2010, p. 28).

O autor elenca basicamente duas formas de liberdades: a liberdade de sobreviver, e a liberdade política e de exercício dos direitos civis. Em relação à primeira, considerando um contexto de privação, ele menciona fome, subnutrição e/ou falta (ou precariedade) de acesso a serviços básicos de saúde, saneamento e água tratada; e sobre a segunda, os regimes de governo e/ou sistemas que usurpam as liberdades política e de exercício dos direitos civis. E o autor ainda reforça o valor do segundo tipo de liberdade, independente mesmo dos efeitos sobre a economia. Dessa forma, “Como as liberdades políticas e civis são elementos constitutivos da liberdade humana, sua negação é, em si, uma deficiência.” (SEN, 2010, p. 31).

O autor classifica esses dois papéis elementares da liberdade e justifica-os. Quanto ao papel de expansão das capacidades, ele argumenta que essas capacidades podem ser aumentadas pelas políticas públicas e a direção das políticas públicas pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo.

É possível aqui fazer um contraponto com a discussão sobre capital social no que diz respeito às condições de fomento deste; há um debate entre os autores da temática e uma subdivisão entre os que consideram a cultura como fator determinante para a existência ou inexistência de capital social, ideia atribuída principalmente a Robert Putman (1996), e os que defendem que localidades culturalmente apáticas não estão condenadas a sê-lo para sempre, ou que não seja tão difícil essa mudança, uma vez que se criem as condições necessárias para realizá-las (ABU-EL-HAJ, 1999).

Quanto ao papel de principal determinante da iniciativa individual e eficácia social, Amartya Sen (2010, p. 33) afirma que “ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões

centrais para o processo de desenvolvimento”. Nesse sentido, ele aborda a condição de agente, ou seja, o indivíduo como membro do público e participante de ações econômicas, sociais e políticas. Sen fundamenta esse ponto com base na importância da participação cidadã com vistas à garantia dos interesses públicos na tomada de decisões governamentais. E interessa a este trabalho exatamente o processo de alargamento das capacidades humanas para usufruto não somente particular, mas, sobretudo, para o uso social, comunitário, uma vez que o desenvolvimento é compreendido e desejado como a emancipação do ser humano de si mesmo e das pressões sociais, para a construção de uma realidade melhor.

Outro aspecto importante que Sen (2010) atenta são os contrastes verificados em economias de crescimento econômico elevado, nas quais há os com grande êxito no aumento da duração e qualidade de vida e os sem esse êxito. Economias com grande êxito no aumento e duração da qualidade de vida, nas quais figuram as com grande crescimento econômico, e as com inexpressivo crescimento econômico, ou seja, haveria algo mais intrinsecamente relacionado à qualidade de vida do que o nível de renda, propriamente.

Sen (2010) vale-se ainda de outro fato curioso para mostrar como outros fatores, que não os de renda, podem favorecer a melhoria das condições de vida humana. Ele cita a redução da mortalidade na Grã-Bretanha no século XX, especialmente durante as duas Grandes Guerras Mundiais, concluindo que os programas sociais não funcionaram por si só, mas que uma mudança no grau de compartilhamento social durante as guerras favoreceram a redução da mortalidade na época em questão. Em síntese, uma questão de comportamento humano – no caso, a união e a solidariedade, impactaram sobre as condições de vida dos ingleses.

Quanto à crítica de que a teoria de Sen é marcadamente liberal, observa-se que quando o autor fala em liberdade e responsabilidade individual não deixa de enfatizar que, embora não exista substituto para a responsabilidade individual, “as liberdades substantivas que desfrutamos para exercer nossas responsabilidades são extremamente dependentes das circunstâncias pessoais, sociais e ambientais” (SEN, 2010, p. 631). De forma que o apoio social para expandir as liberdades das pessoas deve ser visto como um argumento favorável à responsabilidade individual e não contra ela, pois sem a garantia das liberdades substantivas e das capacidades

para realizar algo, uma pessoa não pode ser responsável por sua realização ou irrealização. Assim destaca:

Há uma diferença entre 'pajear' as escolhas de um indivíduo e criar mais oportunidades de escolha e decisões substantivas para as pessoas, que então poderão agir de modo responsável sustentando-se nessa base. O comprometimento social com a liberdade individual obviamente não precisa atuar apenas por meio do Estado; deve envolver também outras instituições: organizações políticas e sociais, disposições de bases comunitárias, instituições não governamentais de vários tipos, a mídia e outros meios de comunicação e entendimento público, bem como as instituições que permitem funcionamento de mercados e relações contratuais. (SEN, 2010, p. 632)

O teórico vai dizer também que é mal orientada uma pergunta recorrente na literatura sobre desenvolvimento: a democracia e os direitos políticos e civis básicos ajudam a promover o processo de desenvolvimento? Para ele, pode-se ver a emergência e a consolidação desses direitos como constitutivas do processo de desenvolvimento, de forma que, o exercício dos mesmos pode cobrar mais responsividade do Estado frente às demandas sociais. Porém, o aumento das liberdades gerais e civis é crucial para o próprio processo de desenvolvimento.

Entre as liberdades relevantes inclui-se a liberdade de agir como cidadão que tem sua importância reconhecida e cujas opiniões são levadas em conta, em vez de viver como vassalo bem alimentado, bem vestido e bem entretido. [...] As capacidades que uma pessoa realmente possui dependem da natureza das disposições sociais, as quais podem ser cruciais para as liberdades individuais. E dessa responsabilidade o Estado e a sociedade não podem escapar. (SEN, 2010, p. 366)

A partir das ideias do autor, depreende-se que o mesmo não prevarica ou se omite na cobrança da responsabilidade do Estado e dos demais poderes instituídos em promover as condições que subsidiem o desempenho de uma vida digna por parte dos indivíduos de uma sociedade.

Outra questão importante que Sen (2010) realiza é diferenciar os conceitos de capital humano e capacidade humana. O primeiro diz respeito ao nível de educação, aprendizado e especialização das pessoas para as possibilidades de produção; contribuindo para o processo de expansão econômica. No entanto, a capacidade humana concentra-se no potencial das pessoas para levar a vida que elas valorizam e melhorar suas escolhas reais. Assim, segundo o autor, o conceito de capital humano é importante, mas precisa de uma suplementação, pois os seres humanos não são meramente meios de produção.

Com isso, pode-se depreender que Amartya Sen (2010) concebe o desenvolvimento a partir do indivíduo ao seu contexto social, político, econômico, histórico etc.

Veja-se agora a concepção de desenvolvimento de Celso Furtado (1980; 2004; 2011).

### 2.1.2 Celso Furtado: o Desenvolvimento como Expansão das Potencialidades Humanas

A despeito da vasta obra de Celso Furtado, buscou-se neste trabalho debruçar-se sobre as menções diretas do autor sobre a definição de desenvolvimento. É possível observar que ao longo de sua produção científica, Celso Furtado ampliou sua visão sobre a natureza intrínseca do desenvolvimento. A partir de meados de 1960, época em que começou a se difundir a noção de que a industrialização de países periféricos não os tinha tornado independentes nem desenvolvidos, o autor incorporou o elemento cultura ao conceito de desenvolvimento.

Em sua obra “Pequena Introdução ao Desenvolvimento” (1980), Furtado chama a atenção para a limitação da explicação do desenvolvimento a partir dos modelos de crescimento que ignoram os aspectos não econômicos, e, como teórico, ele tanto esboçou relações entre variáveis econômicas, quanto relacionou a economia a questões políticas mais amplas.

De acordo com o autor, a ideia de desenvolvimento está no centro da visão do mundo prevalecente em nossa época, e o homem é visto como um fator de transformação do mundo e de afirmação de si mesmo. De forma que, no empenho de efetivar suas potencialidades, o homem transforma o mundo e engendra o desenvolvimento. Vê-se assim, o papel que Furtado atribui ao ser humano, em sua condição de ser, no processo do desenvolvimento. O autor elucida que:

As sociedades são desenvolvidas na medida em que nelas mais cabalmente o homem logra satisfazer suas necessidades e renovar suas aspirações. O estudo do desenvolvimento tem, portanto, como tema central a invenção cultural, em particular a morfogênese social (FURTADO, 1980, p. 9).

Mediante uma compreensão de cunho estruturalista, Furtado (1980) aponta que a questão do desenvolvimento e subdesenvolvimento, especialmente no caso brasileiro, por ser resultado de questões econômicas e não econômicas, igualmente requer medidas estruturais nas duas frentes, com vistas a alcançar, em longo prazo, mudança nos parâmetros estruturais da economia, e com isso, o desenvolvimento.

Segundo o teórico, a invenção cultural ordena-se em dois eixos: (1) a ação do homem e (2) os fins a que o homem liga a própria vida. A invenção diretamente ligada à ação nos dá a técnica; e a invenção ligada aos fins, nos dá os valores (morais, religiosos, estéticos etc.). Dado que o progresso técnico possui um poder de difusão muito maior do que a criação de valores, “na civilização industrial a capacidade inventiva do homem foi progressivamente canalizada para a criação tecnológica, o que explica a formidável força expansiva que a caracteriza” (FURTADO, 1980, p. 10).

Em virtude dessa realidade, o autor observa que a visão de desenvolvimento ligada à ação humana conduz à ideia de eficiência e de inovação técnica causadora do acréscimo dessa eficiência. E, com isso, constata-se a tendência da teoria do desenvolvimento confundir-se com a explicação do comportamento do sistema produtivo capitalista.

Apesar disso, Furtado (2004) coloca que, a rigor, quando a capacidade criativa do homem se volta para o descobrimento de si mesmo é que se pode falar em desenvolvimento. Ele diz ainda que:

O crescimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. [...] Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento (FURTADO, 2004, p. 3-4).

A partir desses extratos, observa-se o quanto Celso Furtado notou as nuances profundas do desenvolvimento e como ele já percebia que o desenvolvimento compreende um processo no qual precisa haver transformação da sociedade ao nível dos meios, mas também dos fins.

### 2.1.3 Aproximações Teóricas entre Sen e Furtado

O que se propõe neste tópico é buscar aproximações entre Sen e Furtado. Não se pretende aqui dizer que os pensamentos de ambos são totalmente correspondentes. Não são; há semelhanças e dessemelhanças, convergências e divergências, mas o foco neste trabalho consiste em analisar os pontos nos quais esses autores se aproximam. Isto posto, podem-se observar pontos de convergência entre a abordagem das capacitações de Sen e a teoria estruturalista de Furtado, embora elas partam de fundamentos metodológicos distintos. E a aproximação das visões destes autores, contribui para o estabelecimento de uma metodologia mais completa para a avaliação normativa dos processos históricos de desenvolvimento.

É possível observar, por exemplo, que tanto a abordagem das capacitações (Sen) quanto o pensamento estruturalista (Furtado) creem que para compreender os processos de desenvolvimento nas diferentes nações, evitando generalizações precipitadas e desprovidas de fundamentação empírica, são ferramentas imprescindíveis os estudos históricos e estatísticos. É possível observar também que ambos consideram as variáveis não econômicas na explicação do desenvolvimento, ou seja, creem que os fenômenos econômicos são abarcados por uma realidade social que os influencia diretamente.

Vejam-se, por exemplo, os seguintes fragmentos:

“O êxito de uma sociedade deve ser avaliado [...], primordialmente segundo as liberdades substantivas que os membros dessa sociedade desfrutam” (SEN 2010, p. 33). Observa-se que este pensamento está em concordância com o de Furtado, quando ele afirma:

As sociedades são desenvolvidas na medida em que nelas mais cabalmente o homem logra satisfazer suas necessidades e renovar suas aspirações. O estudo do desenvolvimento tem, portanto, como tema central a invenção cultural, em particular a morfogênese social. (FURTADO, 1980, p. 9)

Além desses fragmentos, de cada um dos teóricos supracitados, é possível perceber que ambos valorizam a realidade histórica e os dados empíricos para a compreensão dos fenômenos econômicos; compreendem que esses se inserem dentro de uma realidade social que os condiciona e influencia; e compreendem que o crescimento econômico não é um fim em si mesmo, mas que o desenvolvimento

implica em uma transformação do conjunto de estruturas sociais em função de objetivos a que se propõe alcançar uma determinada sociedade. Com relação ao foco para o combate às desigualdades, entretanto, vê-se que Sen insiste essencialmente na liberdade – uma vez que sua falta seria uma forma de privação de capacidades – e Furtado insiste na desconcentração de renda e na expansão das liberdades e habilitações.

E assim, o que Sen (2010) chama de “alargamento das capacidades humanas”, está em sintonia com o que Furtado (1980, 2004, 2011) denomina de “expansão das potencialidades humanas”, de forma que ambos entendem que desenvolvimento não é apenas garantir ao ser humano um nível adequado de renda que o possibilite ter e realizar determinadas coisas, mas que este ser humano possa também desenvolver o máximo de suas potencialidades.

Considerando, pois, a abrangência do conceito de desenvolvimento à luz especialmente dos teóricos Amartya Sen e Celso Furtado, parece oportuno refletir um pouco sobre desenvolvimento e regimes políticos com vistas a analisar se algum modelo de regime político se apresenta como mais favorável ao desenvolvimento.

## **2.2 Desenvolvimento e Regimes Políticos**

Partindo do delineamento de que a preocupação e/ou atenção ao crescimento econômico das nações precedeu à preocupação com desenvolvimento, convém trazer, inicialmente, a discussão acerca da relação entre crescimento econômico e regimes políticos.

Conforme Przeworski e Limongi (1996, p. 1), “Argumentos que relacionam regimes com crescimento centram-se em direitos de propriedade, pressões por consumo imediato e autonomia dos ditadores”. A respeito do direito de propriedade, esses autores consideram que a ideia de que a democracia protege os direitos de propriedade é uma invenção recente, e lembram alguns teóricos, como Mackintosh, David Ricardo, Karl Max etc., para os quais, os valores democráticos por essência ameaçam o direito de propriedade. Por outro lado, Przeworski e Limongi (1996, p. 3) observam que “um dos dilemas liberais reside em que para proteger a propriedade contra usurpações privadas é necessário um Estado forte, mas um Estado forte é em si mesmo uma fonte potencial de ameaça à propriedade”. Por conclusão, esses

autores colocam que a democracia não garante o direito de propriedade, e que ela pode promover o crescimento, mas não via este mecanismo.

Sobre consumo imediato versus investimento, segundo esses autores a democracia favorece o consumo imediato em detrimento do investimento. Dessa forma, sendo a democracia desfavorável ao investimento, o é também desfavorável ao crescimento econômico. E isso tudo se processaria na seguinte lógica:

(1) os pobres desejam consumir imediatamente; (2.1) quando os trabalhadores podem se organizar, eles elevam os salários, reduzem os lucros e os investimentos (ou pela diminuição da taxa de retorno, ou do volume de lucro, ou de ambos) e (2.2) quando o povo pode votar, os governos distribuem renda em detrimento do investimento (ou através de tributação e transferência de renda, ou da redução dos investimentos públicos); e (3) a diminuição de investimentos freia o crescimento. Por sua vez, (4) os ditadores agem voltados para o futuro. (PRZEWORSKI; LIMONGI, 1996, p. 5)

Sobre o último argumento, autonomia dos ditadores, Przeworski e Limongi (1996, p. 6), afirmam que, conforme muitos estudiosos dedicados a comparações entre o Extremo Oriente e a América Latina, “a ‘autonomia do Estado’ favorece o crescimento; e a ‘autonomia do Estado’ só é possível sob um regime autoritário”. Segundo esses autores a explicação para isso seria o fato de que os indivíduos têm comportamento sub ótimo enquanto agentes econômicos, pois sub investem; e têm comportamento sub ótimo enquanto cidadãos, pois se organizam para pressionar o governo a transferir renda em seu favor. (Importante destacar o viés com que se classifica como “sub ótimo” o comportamento de cidadão que pressiona o governo para transferir renda em seu favor). Przeworski e Limongi (1996) observam que Becker (1983) e Haggad (1990) endossam essa tese, e atentam para o fato de que essa tese só não consegue responder por que um Estado autônomo deveria dirigir seu interesse no outrem, e não em si. E, ainda, eles atentam que por outro lado, há estudos – como o de North (1990) – que considera a autonomia do Estado como perniciosa para o desempenho econômico uma vez que o Estado está sempre pronto a pilhar a sociedade e que apenas as sociedades democráticas podem obrigá-los a agir no interesse geral.

Por conclusão, Przeworski e Limongi (1996, p. 10) afirmam que:

Nada do que foi dito no parágrafo anterior implica que a democracia seja menos eficiente do que as ditaduras de vários calibres (para uma defesa

vigorosa do processo democrático, ver Wittman, 1989). Mas, uma vez que aqueles que argumentam que a democracia favorece o crescimento não conseguem fornecer um modelo razoável do processo democrático; e que aqueles que veem a ditadura como necessária para restringir as pressões particularistas contornam as motivações do aparelho do Estado, é forçoso concluir que nós não temos um quadro conceitual dentro do qual essa controvérsia possa ser resolvida.

Logo, para os autores supracitados, relacionar regimes de poder e crescimento econômico se apresenta como uma questão até então inconclusiva.

Cardoso (1995) também traz sua contribuição sobre esse tema. Segundo ele, nos anos 1960, período de plena oposição entre autoritarismo e democracia, intelectuais como ele acreditavam que a democracia traria automaticamente a melhoria das condições de vida dos cidadãos. Pois, no plano teórico, acreditavam que os regimes autoritários constituíssem um fator de distorção do crescimento. Segundo esse mesmo autor, hoje há duas percepções novas: (a) a democracia não se resume a um conjunto de leis ou moldura institucional, estes são essenciais, mas a democracia deve estar enraizada nas práticas sociais, identificada na cultura do povo; e (b) a democracia se realiza mediante parcerias, para governar, entre Estado e sociedade, para produzir, entre Estado e empresariado, para levar adiante as demandas sociais, entre o Estado e as ONGs, e para aperfeiçoar as condições de trabalho, entre Estado e sindicato. De forma que, não existem classes sociais que liderem unilateralmente o processo de desenvolvimento, uma vez que o desenvolvimento obriga a mobilização social ampla. Logo, para este autor, “a democracia não ‘resolve’ os problemas sociais, mas é uma condição necessária para encaminhá-los” (CARDOSO, 1995, p. 7).

Cardoso (2010) também lembra que quando a democracia não funciona, não apresenta eficácia na solução dos problemas quotidianos dos cidadãos, a apatia, o cinismo e o desencanto abrem caminho para o retorno de regimes autoritários, sob velhas ou novas roupagens. Ainda segundo este autor, a transição da ditadura para a democracia, que aconteceu em quatorze países latino-americanos após a década de 1980, exprimiu uma irreprimível demanda por liberdade. Com o restabelecimento da democracia havia a expectativa de uma vida melhor para todos, entretanto, a reconquista da liberdade política coincidiu com um tempo de grave instabilidade econômica – Sola (2011) também menciona esse fato. Apesar disso, esse autor conclui que as sociedades latino-americanas mudaram muito e para melhor nas

últimas décadas. E as ONGs e movimentos sociais desempenharam um papel de vanguarda na luta pelos direitos humanos e pela democracia.

Traz-se também a contribuição de Martins (2009) sobre esta temática. Segundo esta autora, existem três visões acerca da relação entre democracia e desenvolvimento: (a) a identitária (a qual entende a democracia como constitutiva do conceito de desenvolvimento, de modo que o fim do processo de desenvolvimento seria a promoção da democracia), (b) a instrumental (segundo a qual, a democracia favorece a eficiência do setor público que, por sua vez, contribui para a melhoria das do bem estar social, logo, a democracia é um meio para o desenvolvimento), e, por fim, (c) a relação contraditória (segundo a qual, a democracia impõe dificuldades ao processo de desenvolvimento e que se baseia fundamentalmente no argumento de que a abertura democrática atrasa o processo de tomada de decisões governamental e, com isso, gera ineficiência, que resultará em não desenvolvimento).

Martins (2009) cita Amartya Sen como o teórico de maior destaque da primeira concepção e o ex-primeiro-ministro de Cingapura, Lee Kuan Yew, como o maior da concepção contrária. Importante notar que Sen (2010) argumenta que a liberdade (por conseguinte a democracia) é fim e meio para o desenvolvimento, logo, poder-se-ia dizer que a classificação de Martins (2009) identitária e instrumental, não estão separadas em Sen (2010).

E Ainda, conforme Bresser Pereira (1988, p.3), “é importante não ampliar o conceito de democracia, incluindo nele todos os nossos objetivos”. Segundo este autor, é possível que regimes autoritários obtenham êxito em promover desenvolvimento econômico e em produzir uma distribuição de renda mais igualitária. Ocorre que a democracia se justifica por ela mesma. “O crescimento, a estabilidade dos preços e a distribuição de renda são fatores primordiais na consolidação da democracia. Mas não faz sentido confundir democracia com desenvolvimento econômico ou com distribuição mais uniforme de renda” (BRESSER PEREIRA, 1988, p. 4).

Assim, mediante os autores trabalhados neste texto, vê-se que há apontamentos favoráveis e desfavoráveis tanto à democracia quanto à ditadura frente ao processo de crescimento econômico, de forma que é arriscado apontar uma ou outra como sendo a melhor opção ao desenvolvimento. Outrossim, sob a perspectiva de desenvolvimento deste estudo, é possível observar que os valores

democráticos carregariam em si algo que se possa chamar de evoluído, desdobrado, desenvolvido.

Por outro lado, propõe-se uma reflexão acerca da democracia e das experiências democráticas em vários países do globo ao longo desses mais de vinte séculos.

## **2.3 Desenvolvimento e Democracia**

Neste tópico, tenta-se estabelecer a ligação entre as categorias teóricas desenvolvimento e democracia. Inicialmente apresentam-se os aspectos introdutórios acerca do estudo da teoria da democracia, como origem, conceito, tipologia etc. para então adentrar na discussão acerca das experiências democráticas e o desenvolvimento.

### **2.3.1 Origem, conceito e tipologia de Democracia**

Especula-se que o surgimento das ideias acerca da democracia ocorreu na Grécia antiga há aproximadamente 500 anos a.C. Pensada e estudada em muitos aspectos, o entendimento mais popular e literal do termo democracia é “governo do povo”. Democracia compreendida como governo do povo, contudo, é a concepção e experiência primeira desse regime de governo que ocorreu na antiguidade clássica. A essência do conceito de democracia é que esta se contrapõe a todas as formas de governo autocrático, e que se caracteriza por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. No que tange às modalidades de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria. Outra característica é que os que são chamados a decidir, ou eleger os que irão decidir, disponham de alternativas reais e liberdade para escolher entre as mesmas. (DANTAS, 2007; BOBBIO, 1999; SARTORI, 1994).

É possível perceber que o afloramento da ideia de democracia, bem como a sua aplicação ao longo do tempo e do espaço apresentam gradações ou níveis; assim, é possível se falar basicamente em três níveis de democracia: democracia direta (as questões do Estado são discutidas diretamente pelos cidadãos), democracia indireta (também chamada representativa, o povo participa da tomada de decisões através de seus representantes eleitos) e democracia semidireta

(também chamada participativa, é quando coexistem as duas formas, direta e indireta). (BOBBIO, 1999; SARTORI, 1994).

A partir da análise conceitual dos tipos ou níveis de democracia existentes e verificando a predominância do modelo representativo (ou indireto), igualmente se verificam queixas e insatisfações com a vivência do regime democrático em muitas de suas experiências; um fenômeno chamado de “crise da democracia”. Neste contexto, convém analisar o modelo representativo de democracia e os possíveis fatores que suscitam essa crise.

### 2.3.2 Limites da Democracia Representativa

Na atualidade, a democracia direta mostra-se pouco viável devido à dificuldade em aferir diretamente a vontade de todos os habitantes nas complexas e multifacetadas sociedades contemporâneas. A complexidade na implementação de tal forma de democracia deve-se basicamente aos seguintes fatores: enorme contingente de cidadãos que conquistaram o direito de participar da política, significativa extensão dos Estados-Nação e falta de tempo imposta pela vida moderna. Sobre o último fator, na democracia ateniense os cidadãos exerciam sua participação política de forma muito intensa, quase com dedicação exclusiva, devido (em grande parte) à existência do trabalho escravo. (DANTAS, 2007; SERPA, 2007; BOBBIO, 1999). Na atualidade, um cidadão que queira participar das decisões políticas do Estado (no que é mais factível, as políticas públicas sociais ou orçamento público), terá que subtrair do seu tempo descanso ou lazer já que, para a maioria dos cidadãos, não é possível incorporar esta atividade ao tempo do trabalho. Logo, esse fator mostra-se relevante para o baixo engajamento cívico verificado na contemporaneidade.

Outrossim, observa-se um alto grau de insatisfação dos cidadãos com os seus representantes políticos. E isso se constitui em importante fator que denuncia a fragilidade do modelo indireto; os representantes já não conseguem identificar e atender as demandas da sociedade, os indivíduos já não enxergam nos eleitos uma fonte de mudança ou defesa de opiniões e desejos, e assim, se fortalece a ideia de implantação das formas direta ou semidireta de democracia. (DANTAS, 2007; BOBBIO, 1999).

Nesse contexto, faz-se mister refletir sobre o significado da representação. Sabe-se que através do voto, o indivíduo escolhe quem o represente no âmbito do poder Executivo e Legislativo por determinado período. Mas o que essa representação significa? Um “cheque em branco”? Conceitualmente, a representação pode ocorrer mediante mandato imperativo ou mandato representativo.

Até a Revolução Francesa, em 1789, vigorou o chamado mandato imperativo, pelo qual o representante somente podia se manifestar e votar nas questões para as quais tinha autorização expressa dos representados. Ele não tinha autonomia, agia apenas como enviado, como porta-voz. Essa forma de mandato (que antecede o mandato representativo) assemelha-se ao que vigora no Direito Privado: quando constituímos um advogado ou procurador, ele deve dizer, em nosso nome, exatamente o que nos convém ou o que o autorizamos a falar. (SALLES, 2010, p.37)

Já no mandato representativo, exerce-se uma representação generalista, na qual o representante não precisa pertencer à mesma classe/categoria do representado, haja vista que o representa no que concerne as mais variadas questões. (BOBBIO, 1999)

Ainda segundo este mesmo autor, um fruto daninho que se pode colher do mandato representativo é o movimento da “profissionalização” política, uma vez que:

Os representantes — na medida em que não são representantes de categoria, mas, por assim dizer, representantes dos interesses gerais — terminam por constituir uma categoria à parte, a dos políticos de profissão, isto é, daqueles que, para me expressar com a eficientíssima definição de Max Weber, não vivem apenas *para a* política mas vivem *da* política (BOBBIO, 1999, p. 47- 48).

Isso posto, não parece ilógico pensar que o tipo do mandato praticado, ou seja, a natureza da representação que acontece nos países democráticos – com destaque o caso brasileiro - fortemente marcada por políticos que vivem da política, e logo, perdem identificação com categorias ou causas, se assinala como fator importante para o que se chama de limites do modelo representativo, e, por conseguinte, para a crise da democracia.

Há que se falar também da distorção da representatividade política provocada pelo poder econômico. O financiamento de campanhas sob as regras em vigor atualmente no Brasil, por exemplo, dissemina a desigualdade financeira e de oportunidades, e a não existência de teto para o financiamento privado de

campanhas políticas demarca uma realidade onde alguns representantes do povo se tornam necessariamente representantes de determinado grupo empresarial, haja vista tenham se eleito “graças” a este grupo empresarial. Esta é uma das principais demandas da Reforma Política em pauta atualmente no Congresso Nacional. Neste contexto, observa-se um exemplo recente da distorção do poder econômico sobre a representatividade; a aprovação na Câmara dos Deputados do Projeto de Lei 4.330/2004 que regulamenta contratos de terceirização no mercado de trabalho, que implica em perdas para a classe trabalhadora. Se a maioria dos eleitores pertence à classe trabalhadora, por que os eleitos, na sua maioria, não os representaram?

O conceito, o surgimento e a classificação das formas de democracia, assim como a reflexão sobre os tipos de representação, contudo, não encerram o entendimento sobre a temática. Tendo-se passado por essas pontuações, parece oportuno refletir sobre como têm se dado as experiências democráticas em algumas nações do mundo.

#### 2.3.4 Experiências democráticas e desenvolvimento

Conforme Serpa (2007), considerando que a ideia de democracia abarca a noção de que os interesses políticos da comunidade se sobrepõem aos dos indivíduos (política acima da economia), da Antiguidade Clássica, passando pela Idade Média até parte da Idade Moderna, tem-se a continuidade da submissão do econômico ao político. No entanto, a partir do último quarto do século XVIII, duas revoluções passam a caracterizar a relação entre democracia e desenvolvimento econômico: a Revolução Francesa e a Revolução Industrial. Desse momento em diante o desenvolvimento econômico ganha o centro das discussões políticas e se torna um pressuposto de variadas propostas de condução da política.

Ainda segundo o autor supracitado, durante o século XIX emergem as lutas do proletariado e, com a continuação dessas, no século XX vários países ocidentais instauram o modelo de Estado de Bem Estar Social (*Welfare States*). Insurgia-se também, o pensamento socialista. Dada a notoriedade dos países da Europa Ocidental e da América do Norte, acreditava-se, nesse período, que a democracia só seria possível no seleto grupo de nações que conseguira passar por um expressivo processo de crescimento econômico. Ao final da Segunda Guerra

Mundial o quadro consistia em derrota do nazi-fascismo e bipolarização ideológica do mundo entre socialismo e capitalismo democrático liberal. Nesse contexto, o bloco dos países capitalistas ergueu uma estrutura econômica internacional – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organização Internacional do Comércio (OIC) – destinada a ajudar a Europa Ocidental e a países subdesenvolvidos que se mantivessem na área de influência capitalista.

O século XX foi um século de intenso debate sobre a questão democrática, sendo dois os debates principais: desejabilidade da democracia e condições estruturais da democracia – compatibilidade *versus* incompatibilidade entre a democracia e o capitalismo; tais debates estiveram em voga na primeira e segunda metade do século XX, respectivamente. A discussão democrática da última década do século XX mudou os termos do debate democrático do pós-guerra. A expansão do modelo hegemônico de democracia (liberal) para o sul e o leste da Europa e para a América Latina teria suplantado a discussão sobre os impedimentos estruturais da democracia, uma vez que nessas novas democracias verificam-se bastantes variações no que diz respeito às características estruturais da mesma, em especial quanto ao campesinato e aos processos de urbanização (SANTOS; AVRITZER, 2009).

Esses autores falam ainda que a forma hegemônica da democracia objetiva estendeu ao resto do mundo o modelo de democracia liberal-representativa vigente nas sociedades do hemisfério norte, ignorando as experiências e as discussões oriundas dos países do Sul no debate sobre a democracia. E no processo de democratização dos países do Sul convém destacar que: esses países entram no chamado campo democrático a partir do fim da Segunda Guerra Mundial; apesar da guerra ter terminado com a derrota do fascismo, esse sistema se manteve no sul da Europa até os anos 1970; até 1975 Moçambique viveu sob o regime do *apartheid*, Brasil e Colômbia foram os que estiveram por algum tempo no campo democrático, e a Índia foi o único que permaneceu democrático durante todo o período. Ademais, todos esses países passaram por processos de transição ou de ampliação democrática a partir dos anos 1970, e em todos esses casos o início se dá com uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou de diversificados temas à política.

Para Santos e Avritzer (2009), as experiências dos países do Sul não recebem atenção e o modelo de democracia liberal impôs-se como modelo único e universal, tendo sido consagrado pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional ao transformá-lo em condição política para a concessão de empréstimos e ajuda financeira. Embora, conforme Serpa (2007, p.259), “também o mundo socialista oferecia os mais variados recursos para os países que se aproximassem de sua área de influência”. Assim, de acordo com esse último autor,

... teve início o ‘período de ouro’ do desenvolvimento mundial, que se estende de 1945 a 1970. [...] O conceito por trás de todas estas transformações parecia estar na adoção [...] de uma alta dose de planejamento econômico para o desenvolvimento. Este processo parecia garantir a possibilidade de expandir o sistema democrático a todas as nações do planeta. Mas não foi bem assim que os eventos se sucederam. O rápido crescimento econômico parecia trazer situações de crise social e política para os países em desenvolvimento. Com isso, ao longo da década de 1960, acompanhamos inúmeras quebras do padrão institucional democrático em vários destes países. Essa situação só veio a se agravar a partir do momento que a economia mundial entrou em um longo processo de recessão iniciado na década de 1970 e causado pelas sucessivas crises do petróleo, pelas mudanças no mercado financeiro internacional e pelo enfraquecimento das economias americana e soviética. (SERPA, 2007, p. 259).

Dessa forma, o processo de democratização dos Estados (à moda liberal, conforme Santos e Avritzer, 2009) verificada no globo mediante o fim da II Guerra e a “Era de ouro do capitalismo” não teve fôlego longo e a recessão econômica iniciada nos anos 1970 agravou a situação. Os vários regimes ditatoriais que se ergueram, ora “justificados” pela garantia do crescimento econômico, foram paulatinamente perdendo fôlego e ao longo da década de 1980 inúmeros deles chegaram ao fim. Estas nações tinham, contudo, um duplo desafio: o delicado processo de reconstrução da democracia e as crises sociais geradas pela ausência ou insuficiência de crescimento econômico.

O desenvolvimento econômico nos principais países industriais foi resultado não só do crescimento econômico, como também da capacidade de pressão de grupos políticos populares que lutaram e conquistaram direitos à participação nos frutos do aumento da riqueza em seus países. Já a forma como o processo se desenvolveu no Brasil fez com que, devido à via autoritária adotada, o mesmo não acontecesse aqui. Se durante o período 1945-64 houve um certo [sic] contraponto entre crescimento econômico e melhorias nas condições de vida da população, após 1964 a famosa ideia de fazer o ‘bolo’ crescer para depois dividi-lo foi efetivamente praticada e facilitada pelo controle autoritário da sociedade. (SERPA, 2007, p. 269-270)

Mediante esses extratos, pode-se perceber o encadeamento dos acontecimentos históricos, políticos e econômicos e suas intrincadas relações. É importante notar, sobretudo, que ambos os autores chamam a atenção para o modelo de democracia predominante no mundo e as condições que fizeram com que esse predomínio ocorresse. Neste contexto, faz-se necessária uma análise mais detida da história do Brasil a fim de compreender a experiência nacional no tocante à democracia e ao desenvolvimento.

## **2.4 Participação e Cidadania: Percurso histórico no Brasil**

Neste momento, adentra-se especificamente na categoria teórica central deste trabalho: participação. Contudo, dada a realização da breve discussão sobre a relação entre democracia e desenvolvimento e as experiências democráticas e desenvolvimento, achou-se oportuno, neste momento, fazer inicialmente uma análise acerca da trajetória nacional, no tocante a vivência da cidadania e da participação.

Embora nem sempre tenha havido, ou sequer se falado em participação e cidadania no Brasil, pretende-se trazer neste tópico um resgate sobre esses fenômenos no país desde o “início” de sua história. Começar-se-á, portanto, analisando a situação da participação e da cidadania no Brasil desde seu período colonial, depois imperial, e finalmente, republicano. Desde já, salienta-se que o período recente é o mais amplamente analisado devido a maior oferta de registros para análise.

Tomar-se-á por base o estudo de Carvalho (2002) que realiza uma análise extensa sobre a história do Brasil e o fenômeno da cidadania.

### **2.4.1 Brasil Colônia: 1500 a 1822**

Inicialmente convém atentar para dois aspectos importantes para a compreensão do país que estava a se formar: a) Ele nasceu da conquista de povos seminômades, na idade da pedra polida, por europeus detentores de tecnologia muito mais avançada (ao menos do ponto de vista da “civilização”); b) A conquista teve conotação comercial (as expedições consistiram em empreendimento dos

governos associado a particulares). Em mais de três séculos de colonização os portugueses deixaram um saldo: uma população analfabeta, sociedade escravocrata, economia monocultora e latifundiária e um Estado absolutista. A escravidão se constituiu como o fator mais negativo para a cidadania, seguido pela grande propriedade rural. Sobre esse período não se pode dizer sequer que os senhores fossem cidadãos, pois embora gozassem de direitos, inclusive os políticos (até então extremamente restritos no país), faltava-lhes o sentido próprio da cidadania, a noção de igualdade de todos perante a lei. Eles eram potentados que absorviam parte das funções do Estado, principalmente a judiciária, pois o poder do governo terminava nas porteiras das grandes fazendas. Assim, a resolução de conflitos se dava mediante os senhores, já o registro de nascimentos, casamentos e óbitos eram exercidos pela Igreja Católica, de forma que não havia verdadeiramente um poder que pudesse ser chamado de público, que garantisse a igualdade de todos perante a lei.

Sobre a educação – mecanismo por excelência de conscientização e preparo do indivíduo – foi grande o descaso para com ela. Deixada inicialmente a cargo dos padres jesuítas, passou à alçada do Estado por ocasião da expulsão dos jesuítas em 1759, mas de maneira completamente inadequada. Foi assim na educação primária e a superior sequer existiu até a chegada da corte em 1808.

Mediante esse quadro, foram raras as manifestações cívicas durante o período colonial. As únicas revoltas teriam sido as revoltas escravas, das quais a mais importante foi a de Palmares, nos anos 1660-70. No século XVIII houve quatro revoltas políticas, tendo sido a Inconfidência Mineira em 1789, a mais politizada. A mais popular foi a Revolta de Alfaiates em 1798, na Bahia. E a revolta de 1817 em Pernambuco, a mais séria. A partir dessa revolta surgiam, com mais clareza, os traços de uma nascente consciência de direitos sociais e políticos.

Por fim, chegou-se à independência em 1822, e com isso ao período imperial ou monárquico brasileiro. Contudo, a realidade não mudou muito, haja vista que a principal característica política da independência brasileira foi a negociação entre a elite nacional, a Coroa Portuguesa e a Inglaterra, tendo como figura mediadora o príncipe D. Pedro. Logo, se não se pode dizer que a Independência se fez à revelia do povo, ela não foi também uma luta popular pela liberdade. E a escolha pela monarquia ao invés da república já denotou a visão dominante, que era a de que “se necessitava” de um rei para manter a “ordem” social.

Dessa maneira, vê-se que a noção de cidadania ainda estava muito precária nesse período. Algumas revoltas denotam que o espírito de descontentamento de alguma forma já existia, porém somente em resposta a abusos extremos contra a dignidade humana. E tal espírito era ainda tão incipiente que o marco da proclamação da independência não foi um grito do povo. Este foi um mero expectador das ações dos "poderosos". É importante observar ainda que o início histórico do país como colônia tem efeitos indelévels, e, como coloca Carvalho (2002), a escravidão representou para a história da nação, inclusive do ponto de vista da cidadania, um pesado jugo do qual até hoje respingam seus efeitos.

#### 2.4.2 Brasil Império e Primeira República: 1822- 1889 e 1889-1930

O grito da independência do Brasil em sete de setembro de 1822 não foi exatamente uma conquista popular. A tranquilidade com que ocorreu a transição de colônia para monarquia repercutiu em uma espécie de continuidade social, de forma que – por exemplo – a escravidão se manteve, sem sequer ser mencionada seriamente sua descontinuidade.

Entre as decorrências da independência, destacam-se a elabora-se em 1824 a primeira Constituição brasileira, a qual estabeleceu os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, e, como resíduo do absolutismo, o poder Moderador. Estabeleceu-se ainda eleição indireta, a realizar-se em dois turnos.

Convém chamar a atenção para o perfil das pessoas então reconhecidas como cidadãos. Mais de 85% eram analfabetos e 90% da população vivia em áreas rurais sob o controle dos grandes proprietários. Nas cidades, os votantes eram funcionários públicos controlados pelo governo. Muitos votavam, porém sem sentido ou noção do que isso significava, de forma que a eleição primária findava decidida literalmente “no grito”. Nesse enredo, surgiram várias figuras como o cabalista (pessoa que “inscrevia” os votantes), o fósforo (pessoa que se passava pelo votante), e o capanga (pessoa que “protegia” os partidários e amedrontava os adversários, tentando inclusive impedir os últimos de comparecer às eleições). Desse período são inúmeras as histórias cômicas que não deixam de ser dramáticas. A violência que cercava o dia da eleição tornava o ato de votar literalmente perigoso. O não comparecimento dos votantes, contudo, não impedia

que a eleição se fizesse. A ata era redigida como se tudo tivesse acontecido normalmente. Eram as eleições a “bico de pena”.

Neste contexto, o comércio de votos vai tomando corpo, de forma que, quando o voto não expressava a “fidelidade” a um senhor, era mercadoria a ser vendida pelo melhor preço. A eleição era a oportunidade para “ganhar dinheiro fácil”. Com isso, as eleições estavam se tornando excessivamente onerosas aos senhores de terra. Assim, em 1881, foi aprovada uma lei que introduziu o voto direto – sob escusos interesses de restringir a participação popular nas eleições, pois a lei aumentou o valor da renda pessoal que habilitaria o indivíduo para votar, proibiu o voto dos analfabetos e tornou o voto facultativo.

Além da participação eleitoral, houve, após a Independência, outras formas de envolvimento dos cidadãos com o Estado, entre as quais o serviço do júri (aos alfabetizados) e o serviço militar – de caráter extremamente negativo devido à violência com que era exigido.

A proclamação da República em 1889 não foi um episódio de grande mobilização popular, ou tampouco marcou a memória do povo, antes foi feito de surpresa e comandado por militares. A participação popular foi menor do que na proclamação da Independência. A Primeira República (1889-1930) ficou conhecida como “República dos Coronéis”. Nesse período, as fraudes eleitorais aperfeiçoaram-se e as figuras de cabalistas, capangas e fósforos continuaram a atuar. A libertação dos escravos em 1888 não trouxe a igualdade efetiva. Era uma igualdade afirmada nas leis, mas negada na prática, pois não lhes deram escola, terra nem trabalho. O coronelismo, com força extraordinária no Nordeste do país, se constituiu não somente como um obstáculo aos direitos políticos, mas ao próprio impedimento da participação política porque negava os direitos civis.

Considerando que os principais obstáculos à cidadania, sobretudo civil, eram a escravidão e a grande propriedade, o surgimento da classe operária urbana deveria significar cidadãos mais ativos. Constatou-se, então, avanço nos direitos civis, porém, nos direitos políticos, houve o inverso; os setores operários se dividiam entre os com visão clientelista, e os anarquistas que rejeitavam qualquer relação com o Estado e com a política.

Com a deposição do presidente da República, Washington Luís, em 3 de outubro de 1930 – Revolução de 30 – encerrava-se a Primeira República, cuja característica marcante era o governo das oligarquias regionais principalmente São

Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. A partir da segunda metade do século, fatos externos e internos começaram a abalar o acordo oligárquico. Entre os fatores externos, destacam-se: a I Grande Guerra, a Revolução Russa, e a quebra da Bolsa de Valores de Nova York em 1929. A guerra causou impactos políticos e econômicos; o preço do café, principal produto de exportação que caiu drasticamente. Também a preocupação com a defesa nacional foi despertada com a I Guerra Mundial. A Revolução Soviética não teve impacto imediato, visto que o movimento operário mais radical seguia orientação anarquista. Mas em 1922 formou-se o Partido Comunista do Brasil. A crise de 1929 agravou as dificuldades econômicas que já existiam. O governo desenvolveu amplo programa de defesa do preço do café, porém não conteve o problema visto que a superprodução coincidiu com a crise e com a Grande Depressão que a seguiu.

Internamente, as crises políticas, em especial, a quebra do acordo de sucessão presidencial entre os estados de São Paulo e Minas Gerais (São Paulo insistiu em um candidato paulista para substituir um presidente também paulista) levaram à derrubada da Primeira República. E a maneira como foi derrubada representou um avanço em relação a sua proclamação, em 1889. Em 1930, o movimento foi precedido de uma eleição que, apesar das fraudes, levou o debate a uma parcela da população. O assassinato do governador da Paraíba introduziu um elemento de emoção totalmente ausente em 1889.

Getúlio Vargas assume assim o poder, porém houve uma reação paulista, uma revolta que surpreendeu pelo alcance da participação popular até então não verificada no país. Assim, convocou-se uma eleição para 1933, sob novas regras, que trouxe avanços como: criação do voto secreto, a justiça eleitoral, o direito de voto às mulheres e a introdução da representação classista. Vargas foi confirmado no poder e se iniciou a elaboração de uma nova Constituição.

#### 2.4.3 De 1930 até a ditadura militar em 1964

Dentre este período (1930-1964), o recorte de 1930-45 foi a era dos direitos sociais. Nesta época, foi fixada a maior parte da legislação trabalhista e previdenciária, e foi também a era da organização sindical. No ano de 1930 houve a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio – que, por sua vez, conduziu à legislação trabalhista e previdenciária. Os direitos políticos seguiram uma marcha

mais lenta. O país entrou em fase de instabilidade, alternando-se entre ditaduras e regimes democráticos. Os direitos civis progrediram lentamente. E, embora não tenham deixado de constar nas três constituições do período, inclusive na ditatorial de 1937, sua garantia na vida real continuou precária para a grande maioria dos cidadãos. Durante a ditadura, muitos direitos foram suspensos, sobretudo a liberdade de expressão do pensamento e de organização. Entre os anos 1937 e 1945 o país viveu o Estado Novo ou ditadura Vargista. A grande diferença em relação ao período anterior, desde a monarquia até a república dos coronéis, foi a centralização do poder na esfera federal e a mistura entre repressão e paternalismo.

Com relação à criação de uma identidade nacional, houve certo avanço. Destaca-se principalmente o próprio movimento de 1930 e as campanhas nacionalistas da década de 1950, sobretudo a da defesa do monopólio estatal do petróleo.

Após a derrubada de Vargas, foram convocadas eleições presidenciais e legislativas para dezembro de 1945, sendo eleito presidente o general Eurico Gaspar Dutra. Assim, em janeiro de 1946 assume Dutra, promulga-se uma nova constituição e o Brasil entra na primeira experiência democrática de sua história. A Constituição de 1946 manteve as conquistas sociais e garantiu os direitos civis e políticos. Até 1964 houve liberdade de imprensa e de organização política, e houve eleições regulares. Em 1950, Getúlio Vargas chega ao poder por vias democráticas e, com o seu suicídio em 1954, Juscelino Kubitschek chega ao poder em 1955. Conforme Carvalho (2002), apesar da oposição civil e militar, Kubitschek dirigiu o governo mais dinâmico e democrático da história republicana.

Entre os anos de 1962 e 1964 várias greves ou ameaças de greve de natureza política foram feitas. A União Nacional dos Estudantes (UNE) também adquiriu grande dinamismo e influência. A Igreja Católica começara a abandonar sua tradicional posição política reacionária e investia no movimento estudantil, no movimento operário e camponês e na educação de base. Seu braço mais politizado era a Ação Popular (AP), um desdobramento da Juventude Universitária Católica (JUC). O Movimento de Educação de Base (MEB), mantido pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), fornecia apoio logístico para o trabalho da AP no movimento de sindicalização rural. A grande novidade, no entanto, veio do campo. Pela primeira vez na história do país, excetuando-se as revoltas camponesas do século XIX, os trabalhadores rurais, posseiros e pequenos

proprietários entraram na política nacional com voz própria. O movimento começou no Nordeste em 1955, sob o nome de Ligas Camponesas. A mobilização política se fazia em torno do que se chamou "reformas de base", termo geral para indicar reformas da estrutura agrária, fiscal, bancária e educacional.

Com a constituição de 1946 o voto se estendeu a todos os cidadãos homens e mulheres maiores de 18 anos, era obrigatório, direto e secreto. Continuaram excluídos, contudo, os analfabetos.

#### 2.4.4 A ditadura militar e a redemocratização

Em abril de 1964 os militares derrubaram João Goulart e assumiram o poder diretamente. Dado o Golpe, os direitos civis e políticos foram duramente atingidos pelas medidas de repressão. Os instrumentos legais da repressão foram os "atos institucionais" editados pelos presidentes militares. O AI 1 foi decretado em 09 de abril de 1964 por Castelo Branco, o qual, entre outras medidas, cassava os direitos políticos de muitos líderes políticos, sindicais, intelectuais e militares. O AI 2, de outubro de 1965, aboliu as eleições diretas para presidente da república, dissolveu os partidos criados a partir de 1945, estabeleceu um sistema de dois partidos e aumentou muito os poderes do presidente – inclusive o de dissolver o parlamento. Em 1968, em retaliação à mobilização contra o governo de setores da sociedade (em destaque estudantes e operários), foi lançado o AI 5 que fechou o Congresso Nacional, suspendeu *habeas corpus* para crimes contra a segurança nacional e recomeçaram as cassações de mandatos e suspensões de direitos políticos. Em outubro de 1969, sob o comando do general Médici, as medidas repressivas atingiram um ponto culminante, nova lei de segurança nacional foi introduzida, incluindo a pena de morte por fuzilamento. No início de 1970 foi introduzida a censura prévia em jornais, livros e outros meios de comunicação. Em outubro de 1969 houve o primeiro ato espetacular de guerrilha urbana, daí até o final do governo Médici, em 1974, forças da repressão e da guerrilha se enfrentaram em batalha inglória e desigual.

Os militares conservaram as eleições legislativas sob muitas restrições. As eleições diretas para governadores foram suspensas a partir de 1966, só voltando a ser realizadas em 1982. Para Presidente da República, não houve eleição direta entre 1960 e 1989, quase 30 anos de exclusão do povo da escolha do chefe do

Executivo. Os presidentes eram escolhidos pelos comandos militares, de acordo com a corrente dominante no momento no alto comando. Seus nomes eram levados ao Congresso somente para ratificação.

Os direitos políticos e sociais foram profundamente violados durante o regime militar, os direitos sociais, no entanto, continuaram em expansão. A unificação e universalização da previdência, por exemplo, ficou a cargo deles. Em 1971 criou-se o Fundo de Assistência Rural (FUNRURAL) que efetivamente levou a previdência aos trabalhadores rurais. A repressão inicial exercida contra os sindicatos rurais, aliada as tarefas de assistência agora a eles atribuídas, contribuiu muito para reduzir sua combatividade política e gerou dividendos políticos para os governos militares. O eleitorado rural os apoiou em todas as eleições. Em parte esse apoio pode ser atribuído ao tradicional conservadorismo rural, mas sem dúvida a legislação social contribuiu para reforçar essa tradição. Como a previdência rural não onerava os proprietários e não se falava mais em reforma agrária, também eles tinham motivos para apoiar o governo. O coroamento das políticas sociais durante o período da ditadura militar foi a criação em 1974 do Ministério da Previdência e Assistência Social.

Os governos militares, na perspectiva da cidadania, mantiveram o direito do voto combinada com o esvaziamento de seu sentido e a expansão dos direitos sociais em momento de restrição de direitos civis e políticos.

Desde a segunda metade dos anos 1970, acompanhando o início de abertura do governo Geisel, houve enorme expansão dos movimentos sociais urbanos. Eram movimentos típicos das cidades e se caracterizavam por estarem voltados para problemas concretos da vida cotidiana. Verificou-se vasta expansão de associações de profissionais de classe média, como professores, médicos, engenheiros e funcionários públicos.

A resistência mais forte ao regime militar veio por parte do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e da Igreja Católica. Outras organizações que também se afirmaram como pontos de resistência ao governo militar foram a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Menos organizados, mas não menos eficientes na ação oposicionista, foram os artistas e intelectuais. Apesar da censura, compositores e músicos foram eficazes graças a sua grande popularidade. O nome que melhor personificou a resistência foi, sem dúvida, o de

Chico Buarque de Holanda, cujas canções se transformaram em hinos oposicionistas.

O auge da mobilização popular foi a campanha pelas eleições diretas, em 1984. As eleições estavam previstas para janeiro de 1985 e a serem realizadas por um colégio eleitoral que incluía senadores, deputados federais e representantes das assembleias estaduais. Porém, as forças de oposição, sob a liderança do PMDB, com a participação dos outros partidos de oposição, da CNBB, OAB, ABI e outras organizações, lançou uma campanha pela eleição direta para presidente. Embora a campanha não tenha conseguido convencer todos os congressistas, ela foi importante, pois conseguiu pressionar para que mesmo sob regime indireto se pusesse fim aos governos militares, pois foi eleito Tancredo Neves. Ademais, pode-se dizer que o movimento pelas diretas serviu de aprendizado para a campanha posterior em favor do impedimento de Fernando Collor, outra importante e inédita demonstração de iniciativa cidadã.

Sobre o impedimento do governo Collor é importante destacar o sentido cívico desse ato; na história do Brasil e da América Latina a regra para afastar presidentes indesejados tem sido revoluções e golpes de Estado – em casos extremos, o assassinato –, com exceção do Panamá, nenhum outro país presidencialista da América tinha levado antes até o fim um processo de impedimento. O fato de ele ter sido completado dentro da lei foi um avanço na prática democrática. Os cidadãos tiveram a sensação inédita de que podiam exercer algum controle sobre os governantes. Importante lembrar que a organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra o Estado em si. Ela deve ser feita contra o Estado clientelista, corporativo, colonizado.

Outra forma de participação e atuação que foi tomando corpo foram as Organizações Não Governamentais. Essas organizações se multiplicaram a partir dos anos finais da ditadura, substituindo aos poucos os movimentos sociais urbanos. Inicialmente tinham relação hostil com o governo e dependência de apoio financeiro externo, mas após a queda da ditadura se aproximaram e expandiram as fontes internas de recursos. Da colaboração entre elas e os governos municipais, estaduais e federal, têm resultado experiências inovadoras no encaminhamento e na solução de problemas sociais, sobretudo nas áreas de educação e direitos civis.

Sobre as características da Constituição de 1988, a Constituição Cidadã, houve uma ampliação dos direitos sociais: fixou-se em 01 salário mínimo o limite

inferior para as aposentadorias e pensões; ordenou-se o pagamento de pensão de um salário mínimo a todos os deficientes físicos e a todos os maiores de 65 anos, independentemente de terem contribuído para a previdência; introduziu-se ainda a licença paternidade, que concede aos pais cinco dias de licença do trabalho por ocasião do nascimento dos filhos, etc. Tem-se ainda que a mesma se constitui um marco na institucionalização do direito de participar. Reflexo certamente dos movimentos e lutas sociais e populares em busca da democracia e da partilha do poder que já na década de 1970 tiveram início.

Esse apanhado histórico até aqui realizado tomou como base o denso estudo de Carvalho (2002) e prossegue agora discorrendo mais sobre o período histórico mais recente e contando com a colaboração de outros estudiosos e de outras pesquisas.

Ao se falar em participação popular e cidadania no Brasil, Cavalcanti (2007) também concorda que tal história se divide em fases e formas distintas, onde se destacariam: o movimento sindical e as Ligas Camponesas das décadas de 1950 e 1960; os movimentos sociais baseados em diferenças étnicas e de gênero dos anos 1970; as Organizações Não Governamentais (ONGs) que marcaram a década de 1980 e uma infinidade de organizações sociais que emergem do período pós-ditadura. A autora fala ainda:

Com um passado colonial escravocrata e dois períodos de exceção autoritária, não é de se estranhar que a cidadania participativa ou uma cultura cívica não tivessem encontrado, durante muito tempo, ambiente favorável em nosso país. Sucessivos governos, pouco ou nada permeáveis às reivindicações e demandas sociais, contribuíram decisivamente para essa atitude de distanciamento em relação ao poder público, considerado assunto para os 'poderosos', e não para homens e mulheres comuns. (CAVALCANTI, 2007, p. 147)

Na verdade, são inúmeros os fatos e fatores que deram o tom da realidade nacional no tocante à cultura cívica, à tessitura das relações sociais de maneira geral.

Na sociedade brasileira, a modernização se dá no marco da tradição, o progresso ocorre no marco da ordem, portanto, as transformações sociais e políticas são lentas, não se baseiam em acentuadas e súbitas rupturas sociais, culturais, econômicas e institucionais. O novo surge sempre como um desdobramento do velho: foi o próprio rei de Portugal, em nome da nobreza, que suspendeu o medieval regime de sesmarias na distribuição de terras; foi o príncipe herdeiro da Coroa portuguesa que proclamou a Independência do Brasil; foram os senhores de escravos que aboliram a escravidão; foram os fazendeiros que em grande parte se tornaram comerciantes e industriais ou forneceram os capitais para esse

desdobramento histórico da riqueza do país. Nessa dinâmica, é que pode ser encontrada a explicação para o fato de que são os setores modernos e de ponta, na economia e na sociedade, que recriam ou, mesmo, criam, relações sociais arcaicas ou atrasadas, como a peonagem e a escravidão por dívidas, nos anos recentes. Trata-se, portanto, de uma sociedade estruturalmente peculiar, cuja dinâmica não se explica por processos políticos e históricos dos modelos clássicos. (MARTINS, 1999, p. 30).

A colocação dessas realidades se justifica para a compreensão do cenário que se tem na atualidade, pois uma tentativa de entender o momento atual sem a devida análise de elementos tão significativos da história nacional causaria uma limitação.

## **2.5 Reflexões sobre Participação e Cidadania**

Neste tópico aprofunda-se a discussão sobre os fenômenos cidadania e participação, contemplando o estado atual dos mesmos no Brasil, conceituando-os e investigando seus significados e dilemas.

### **2.5.1 Participação no Brasil na atualidade**

O tema participação ganha foco no Brasil na década de 1980, especialmente após a redemocratização. No final dessa década, ampliaram-se as discussões acerca de formas de fazer os cidadãos participarem das decisões relativas à alocação dos recursos públicos.

A década de 1980 tende a entrar para a história do país como a década perdida, como muitos a caracterizam. De fato, perdemos nossos índices de crescimento, perdemos em produtividade agrícola e industrial, perdemos em competitividade tecnológica etc., mas não foi só de perdas econômicas que vivemos; perdemos também em qualidade de vida, com o aumento dos índices de criminalidade, poluição, doenças infantis e epidemias, com a estagnação do declínio da taxa de analfabetismo, com o aumento do número de desempregados, dos sem terra e sem teto, de assassinatos de crianças, adolescentes, líderes rurais etc.[...] do ponto de vista político, a década não foi perdida. Ao contrário, ela expressou o acúmulo de forças sociais que estavam represadas até então, e que passaram a se manifestar. (GOHN, 2009, p. 57-58)

Ainda conforme Gohn (2009), nos anos 1980, a ‘onda’ da participação gerou muitos frutos no sentido de instaurar uma nova racionalidade no social: a de que o povo, os cidadãos, os moradores, as pessoas, ou qualquer outra noção ou categoria

que se empregue, têm o direito de participar das questões que lhes dizem respeito. Entretanto, essa mesma autora verifica que:

O fato de grupos terem se mobilizado e organizado foi considerado, por si, uma virtude portadora de poderes transformadores. Não se observou que a cultura política presente na tessitura das relações sociais estava muito carregada de vícios, hábitos e valores seculares. [...] Após o processo constituinte, a maioria dos movimentos desmobilizou-se. [...] Criou-se uma rede de organizações não governamentais – ONGs – especializadas em assessorar os movimentos populares. Mas, como estes refluíram, as ONGs deixaram de ser estruturas paralelas de assessoria e foram, progressivamente, ocupando o lugar dos próprios movimentos sociais. (GOHN, 2009, p. 99-103)

Souza (2011) procurou estudar a participação em três períodos históricos no Brasil: dos anos 1970 aos anos 1980, os anos 1990 e o período do governo Lula. Sobre o primeiro período, Eder Sader (1988) *apud* Souza (2011), considera que a grande ebulição social dos anos 1970/1980 tem em grande parte origem em três campos de elaboração de matrizes discursivas: (a) a Igreja Católica, (b) o “novo sindicalismo” e (c) os grupos de esquerda. Na Igreja Católica, a Teologia da Libertação, especialmente mediante as Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), onde se exercitavam a reflexão sobre as condições de vida, evidenciavam noções de direitos básicos, reelaboravam identidades coletivas, criavam laços de solidariedade entre pessoas e movimentos sociais e estimulavam o conhecimento e práticas democratizantes. O ‘novo sindicalismo’ devido a sua importância na luta pela redemocratização. E os grupos de esquerda que tiveram uma reorientação a partir basicamente da chegada das obras de Gramsci no Brasil e da influência do pensamento de Paulo Freire e da educação popular.

Estes elementos também são mencionados no trabalho de Cicanello (2009). Segundo este autor, mesmo durante o período autoritário, a sociedade se mobilizou e abriu debates a partir de referenciais teóricos e morais como: (a) a Teologia da Libertação e (b) o movimento de Educação Popular baseado nos postulados de Paulo Freire e associado ao movimento da Educação Popular, encontrava-se o pensamento marxista de Antonio Gramsci. Ainda conforme este autor, as experiências participativas eram realizadas por uma pluralidade de sujeitos políticos (ONG's, movimentos sociais, sindicatos etc.), mas foram os setores progressistas da Igreja Católica, por meio das CEB's que conferiram a esse movimento unidade e força política.

Neste sentido, veja-se um quadro baseado na demarcação de Souza (2011) sobre os períodos de participação recentes no Brasil.

**Quadro 1: Histórico da participação no Brasil**

<b>Anos 1970/1980: Bases para o projeto participativo</b>	<b>Anos 1990: Na contramão ...</b>	<b>Anos 2000: Governo Lula</b>
- Movimentos sociais e as conquistas da Constituinte - CEB's, sindicalismo, PT - Novos desafios para a sociedade civil: pluralidade; luta social X participação institucional	- OP [poder local] - Conselhos  - Novo lugar e protagonismo das ONGs	- Euforia X desencanto com os limites à participação social - Espaços participativos

Fonte: Adaptado de Souza (2011)

O processo de construção democrática no Brasil apresenta dois processos políticos distintos. De um lado, um processo de alargamento da democracia, refletido na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisões relacionados com as questões e políticas públicas. De outro lado, nos anos 1990, o confronto e o antagonismo que tinham caracterizado fortemente a relação entre Estado e a sociedade civil, das décadas precedentes, cederam lugar a uma aposta de ação conjunta para aprofundamento democrático mediante a participação social via os espaços públicos criados, destacadamente, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Orçamentos Participativos. (DAGNINO, 2004).

Ainda conforme a autora supracitada, Por um lado, a construção dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente pela Constituição de 1988. Por outro lado, o processo de contração do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil estaria conferindo um calibre nefasto a essas novas experiências mediante o risco de a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias possa terminar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico. E finaliza dizendo:

O reconhecimento dos dilemas colocados por essa confluência perversa impõe, do meu ponto de vista, inflexões necessárias no modo como temos analisado o processo de construção democrática no Brasil, as relações entre Estado e sociedade civil e a problemática da constituição de espaços públicos e sua dinâmica de funcionamento (DAGNINO, 2004, p. 97)

Assim, vê-se que a trajetória recente da participação no Brasil apresenta um percurso um tanto sinuoso – não distando da natureza própria dos comportamentos sociais. Ou seja, à época da luta pela redemocratização, havia um tom nas formas em que a participação era praticada. O período seguinte – anos 1990 e a seguir – apresenta outro tom.

### 2.5.2 Descentralização, Gestão Democrática e Participação

A participação popular na gestão pública remete a outro fenômeno, o da descentralização administrativa do Estado. E pensar no tema da descentralização alude a pensar no processo decisório do setor público enquanto parte de uma dinâmica sociopolítica atual voltada para o desenvolvimento, mediante a democratização das relações sociais como método e como objetivo último. Lembrando que o constructo de “Estado” não surge sozinho, mas está diretamente associado ao de “cidadania”. (FELICÍSSIMO, 1992).

No Brasil, o grande marco da descentralização da gestão pública ocorreu com o processo de redemocratização e todo o contexto que o envolveu na década de 1980. Mudanças sociais, políticas e institucionais foram incitadas mediante os fortes embates entre o poder estatal, movimentos sociais e a sociedade civil organizada que lutavam pelo seu direito à participação nos processos decisórios da gestão e no controle dos bens públicos. Assim, na Constituição Federal de 1988 se encontram sinais da luta pela democratização da gestão pública ao estar instituído nela, por exemplo, o princípio da gestão descentralizada e participativa.

O desafio de democratizar a gestão municipal através da participação popular na formulação, no controle e na decisão sobre as políticas públicas, implica reverter uma tradição histórica de apropriação privada do espaço público pelas elites que detêm o poder econômico. (VILLAS BOAS, 1994, p. 55).

E ainda, a participação popular pressupõe a existência de canais permanentes, mas governar com participação popular não se restringe à organização de canais. Trata-se principalmente da valorização de um conjunto diversificado de experiências geradas pelas relações cotidianas entre sociedade e governo (VILLAS BOAS, 1994).

Neste sentido, nos fala Nogueira (2011, p. 149) “A gestão participativa busca modificar a articulação entre governantes e governados. O gestor governamental relaciona-se com o cidadão de modo não só ‘amigável’, mas também ‘interativo’, superando distancias, atritos e unilateralidades”. Ainda conforme este autor,

Uma ‘reforma administrativa’ compatível com uma gestão participativa não pode seguir os passos do reformismo neoliberal que prevaleceu na América Latina ao longo das últimas décadas do século XX. Deve agir muito mais no plano das culturas organizacionais e da formação de recursos humanos do que no plano da contenção de despesas ou da redução do tamanho do aparato estatal. (NOGUEIRA, 2011, p. 152)

Na verdade, é possível verificar que nas últimas duas décadas do século XX no Sul do mundo, especialmente no Brasil, assistiu-se à afirmação categórica da ideia de participação no campo da gestão pública. E, ainda, a perspectiva da participação consolidou-se tanto entre técnicos e estudiosos da gestão pública, quanto entre formuladores e dirigentes dos programas de reforma do Estado que se tornaram característicos naquele período. Dado o distanciamento temporal já vivido, o que se pode perceber é que o tema participação apresentou uma euforia inicial, e mais contemporaneamente, uma situação mais inclinada à reflexão crítica. (NOGUEIRA, 2011).

O autor supracitado nos adverte ainda para o que seriam as questões de ordem no debate sobre a participação: a) questionar se a ênfase atual na participação não traz uma desvalorização da representação, recuperando a antiga e recorrente discussão sobre democracia direta X democracia representativa; b) verificar se a gestão participativa ao “socializar” e compartilhar determinadas decisões não estaria embaralhando e complicando o processo decisório; c) investigar se a gestão participativa – ao incentivar o envolvimento dos interesses de grupos organizados na formulação de políticas, na tomada de decisões, e/ou em atividades administrativas – não poderia funcionar, paradoxalmente, como um mecanismo de despolitização, reduzindo a participação à condição de recurso gerencial, com o rebaixamento de sua dimensão ético-política, cívica; d) questionar se é factível um avanço em termos de gestão participativa sem um correspondente avanço em termos de cultura gerencial e de reforma do Estado; e) saber que papel estará reservado ao poder central e ao Estado na implementação dessa nova modalidade de gestão.

Ao que parece, a versão atual da gestão participativa está colocando em outro patamar o tema da participação e da democracia, aproximando-o da questão

da reforma do Estado e da ampliação da noção de espaço público. Outrossim, é possível observar que a nova posição alcançada pela participação no campo da gestão pública corresponde não apenas, nem principalmente, a uma mudança política e teórico-ideológica, mas antes de tudo, às exigências da modernidade radicalizada e da globalização capitalista. (NOGUEIRA, 2011)

A noção de que a nova posição alcançada pela participação no campo da gestão pública deve-se mais às exigências da globalização capitalista do que a uma mudança ideológica por parte das pessoas de maneira geral é apontada também por Santos e Avritzer (2009) e Serpa (2007) conforme visto anteriormente neste texto.

### 2.5.3 A propósito... e os conceitos?

Para prosseguir-se a esta reflexão sobre participação e cidadania, atente-se neste momento, uma vez que é sempre imprescindível, à conceituação desses termos.

“A palavra participação vem da palavra parte. Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte.” (BODERNAVE, 1983, p. 22). “Em sentido amplo, participar significa intervir num processo decisório qualquer”. (MORÓN; DUARTE apud MODESTO, 2002, p. 1).

Mediante a popularidade que o termo e assunto “participação” apresenta ao longo do tempo, e mediante, principalmente, à polissemia do termo; chama-se a atenção para as duas expressões possivelmente mais difundidas: participação social e participação popular. Conforme Gadotti (2014, p. 2) “Participação Social se dá nos espaços e mecanismos do controle social como nas conferências, conselhos, ouvidorias, audiências públicas etc.” e,

Participação Popular, por outro lado, corresponde às formas mais independentes e autônomas de organização e de atuação política dos grupos das classes populares e trabalhadoras e que se constituem em movimentos sociais, associações de moradores, lutas sindicais etc. (GADOTTI, 2014, p. 3)

Assim, a participação social seria mais utilizada para designar formas de participação institucionalizadas, e participação popular para designar as formas mais autônomas.

De acordo com Bodernave (1983) participar é uma necessidade humana universal, de forma que a participação não é somente um instrumento para a solução de problemas, mas uma necessidade fundamental do ser humano. Além disso, sua prática envolve a satisfação de outras necessidades não menos básicas, tais como a interação com os demais homens, a autoexpressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas, e, ainda, a valorização de si mesmo pelos outros.

Ainda na visão desse autor, a participação facilita o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade. Além disso, é através da participação que se consegue resolver problemas insolúveis ao indivíduo isoladamente. Outra observação a que o autor chama a atenção é sobre o fato de os serviços prestados à população serem mais bem aceitos na medida em que corresponde à percepção que ela tem de suas próprias necessidades, percepção esta que se exprime através da participação.

Bodernave (1983) fala ainda em formas de participar. As quais seriam: participação de fato, espontânea, imposta, voluntária, provocada e concedida. Importante prestar atenção especialmente, para o presente estudo, às duas últimas formas, uma vez que a participação provocada pode também responder pelo nome de manipulada, assim como, a implicação que tem a participação concedida no tocante à qualidade de interferência resultante dela.

Nogueira (2011) classifica as formas de participação da seguinte maneira: a) participação assistencialista: atividade universal, mais verificada em segmentos sociais mais pobres ou momentos de miséria e perigo; b) participação corporativa: associada à defesa de interesses específicos de determinados grupos; c) participação eleitoral: votar e ser votado; d) participação política: realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo.

Conforme esse autor, a participação política convive com interesses, votos, valores e ações assistencialistas. Incorpora-os a si, supera-os, e é condicionada por eles. Fatores como: a ampliação de direitos, a fragmentação e diversificação dos interesses, a constituição de sociedades sempre mais poliárquicas e plurais, a crise do Estado e os problemas da representação levam, inevitavelmente, a que a participação e a demanda por participação se ampliem. Nem sempre, em favor da modalidade política de participação.

Especificando a participação para participação popular na administração pública, observa-se tratar-se da intervenção, por parte de cidadão nacional (ou representante de grupo, quando autorizado a agir em nome do coletivo), no processo de execução da função administrativa do Estado, praticada em prol dos interesses da coletividade (MORÓN; DUARTE apud MODESTO, 2002). Neste sentido, “a participação popular é entendida como uma intervenção periódica, refletida e constante nas definições e nas decisões das políticas públicas.” (BAVA, 1994, p. 9). Ou ainda, conforme Lock (2004, p. 2):

A participação popular enquanto princípio constitucional ocorre quando o cidadão, sem interesse individual imediato, tem como objetivo o interesse comum, buscando algo por vias administrativas ou judiciais. Ou seja, é o direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, confirmar, reformar ou anular atos públicos.

Considerando estas definições, vê-se que a essência da participação popular na gestão pública diz respeito à ação do cidadão comum, não portador de mandato eletivo, poder decidir conjuntamente com os governantes eleitos sobre os rumos da localidade onde está inserido, principalmente sobre a aplicação das políticas públicas sociais.

Ademais, é o nível de participação que definirá o tipo de democracia: direta, indireta ou semidireta – quanto maior, mais direta e melhor for a participação, mais democracia se tem.

Cidadania seria o gozo de um conjunto de direitos: civis, políticos e sociais. Os direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, seu centro é a liberdade individual. Os direitos políticos, por sua vez, referem-se à participação do cidadão no governo da sociedade, votar e ser votado, organizar partidos políticos etc. Por fim, os direitos sociais dizem respeito ao direito à educação, à saúde, ao trabalho, ao salário justo, à aposentadoria etc. Assim, os direitos civis garantem a vida em sociedade, os direitos políticos garantem a participação da sociedade no governo, e os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Esses direitos foram sendo conquistados na Europa ao longo de séculos: os direitos civis datam do séc. XVIII, os direitos políticos do séc. XIX e os direitos sociais do séc. XX. (CARVALHO, 2002; DANTAS, 2007)

No Brasil, contudo, conforme observa Carvalho (2002), houve pelo menos duas diferenças importantes: a) maior ênfase nos direitos sociais; b) alteração na sequência em que tais direitos foram adquiridos, o social precedeu os outros. Como

havia lógica na sequência ocorrida nos países europeus (especialmente na Inglaterra) uma alteração dessa lógica afeta a natureza da cidadania. Outro aspecto importante, derivado da natureza histórica da cidadania, é que ela se desenvolveu dentro de outro fenômeno, também histórico, o Estado-nação que data da Revolução Francesa de 1789. Isso quer dizer que a construção da cidadania diz respeito à relação das pessoas com o Estado e a nação.

Gohn (2009) destaca que a noção de cidadania associada à noção de direitos, em cuja se destacam os direitos naturais e imprescindíveis do ser humano e aos direitos de nação, é característica do Liberalismo. E que, por trás do critério de posse de propriedade para a condição de cidadão, está a noção de que se ter uma propriedade seria a garantia da independência econômica necessária à liberdade de espírito e ao desprendimento das paixões. Nos séculos XVIII e XIX, contudo, a educação, marcadamente com caráter de controle social e formação para o mercado de trabalho, propunha e formava para uma cidadania passiva. Desta forma, vê-se que o conceito de cidadania sofre uma descaracterização de sua concepção primeira – onde cidadania era sinônimo de autonomia. “O século XX trará novas acepções ao conceito de cidadania. O projeto burguês enfatizará a questão dos direitos dos indivíduos, menos como direitos e mais como deveres.” (GOHN, 2009, p.14).

Para Benevides (1994), a concepção de cidadania como participação ressurgiu com força na Revolução Francesa. Citando Rousseau, a autora diz que a principal diferença entre o cidadão passivo e o ativo era justamente a participação em todos os assuntos que diziam respeito ao interesse comum. A ideia prevalente na Revolução Francesa, contudo, foi a de democracia estritamente ligada à representação da nação, tendo essa revolução entrado na história como uma revolução burguesa.

Ainda de acordo com Benevides (1994), atualmente há uma ambiguidade no uso do termo que percorre o campo político tanto da direita como da esquerda. No campo da direita, a ideia da cidadania traz em si o germe da igualdade meramente jurídica: o do acesso às oportunidades. No entanto, essa ideia incomoda o conservadorismo, pois significa perda de privilégios, entendidos como direitos naturais de uma determinada classe, grupo, casta ou posição social. Por outro lado, as classes privilegiadas não têm medo da cidadania quando ela está restrita aos direitos do cidadão como eleitor. Há um grande salto qualitativo entre o cidadão

meramente eleitor, contribuinte e obediente às leis, e o cidadão que exige a igualdade através da participação, da criação de novos direitos, novos espaços e da possibilidade de novos sujeitos políticos, novos cidadãos ativos.

Para a esquerda, há um entendimento de que em uma sociedade profundamente marcada pela desigualdade e pelos desequilíbrios de ordem sócio-econômico-político-cultural, a definição de cidadão como portador de direitos e deveres seria muito discriminatória, porque tais direitos e deveres não são distribuídos de forma igualitária.

#### 2.5.4 Questões finais sobre Participação

Inicialmente se esclarece que o título do tópico não significa que este trabalho considere encerrada toda a discussão acerca do tema. Apenas, dada a proposta ora apresentada, considera-se que os pontos imprescindíveis de serem abordados o estão sendo.

Neste sentido, sobre as formas de participação, destaca-se que os mecanismos de participação podem ser divididos em dois grupos: 1) os tradicionais e legais e; 2) os alternativos. Os tradicionais estão garantidos, em parte ou integralmente, em quase todos os países democráticos do mundo. São os referendos, os plebiscitos e as leis de iniciativa popular. No Brasil, essas ferramentas estão garantidas na Constituição, e logo após a sua promulgação em 1988, esperava-se que seriam largamente utilizadas. Além desses, somam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, exigência legal em áreas como a saúde, a educação, a merenda escolar etc. (DANTAS, 2007).

Mas, apesar de contemplados no texto constitucional, os três mecanismos de participação popular direta têm sido minimamente utilizados. Em primeiro lugar, porque ainda carecem de maior regulamentação, depois, porque são limitados a determinadas questões e, finalmente, porque constituem processos demorados. (CAVALCANTI, 2007, p. 151).

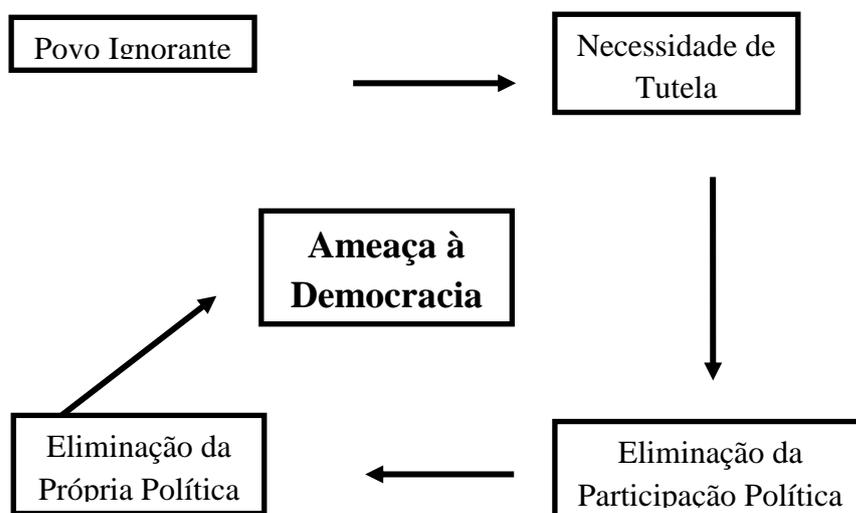
Outro aspecto que parece ser ressaltado também é a respeito da resistência, desinteresse ou descrédito de muitos cidadãos em relação à participação. É possível que o ponto de partida para essa explicação diga respeito à tendência de se pensar que a política é coisa de interesseiros, corruptos etc.

Como se uma barreira de assepsia separasse o mundo dos cidadãos dignos, aqueles que não se envolvem com a política, do mundo da vilania e da corrupção do 'lado de lá'. Isto é, dos cidadãos *versus* os políticos que atuam nas prefeituras, câmaras, assembleias, nos palácios de governo ou no Congresso. Essa má reputação da política com certeza tem base na realidade (SALLES, 2010, p. 31).

Ainda nesse sentido, endossa Dantas (2007, p.11) “popularmente convencionou-se separar os políticos (representantes) e a sociedade em geral, sendo ‘eles’ os corruptos, e nós as vítimas”. Este autor chama a atenção também para o quanto o voto é desvalorizado na cultura atual. Segundo ele, isso fica refletido, por exemplo, na postura da maioria dos cidadãos de não cobrar, fiscalizar, acompanhar, sugerir e participar da vida de seus representantes. Ademais, há que se falar ainda do fato de que parece haver certo consenso na Ciência Política de que quanto mais complexo o sistema político, maior o desinteresse. Logo, são poucos os indivíduos que entendem o funcionamento da política e raras as escolas que tratam desse conteúdo. (DANTAS, 2007).

Assim, Salles (2010) vai observar mais adiante que a desqualificação da política contribui para que as pessoas voltem as costas para a esfera pública, e que esse comportamento facilita enormemente a ação dos políticos que utilizam os bens públicos de forma indevida. Nesse sentido, faz-se necessária a conscientização dos cidadãos para combater a sequência exposta na figura abaixo.

**Figura 1: Ameaças à Democracia**



Fonte: Adaptado de Salles (2010)

Para que os cidadãos usufruam dos instrumentos de participação e controles políticos existentes, é preciso que haja uma consciência democrática geral, tanto por parte do povo, como por parte dos representantes eleitos. Isso porque a soberania popular de fato existe quando o povo tem voz e voto, não só para eleger os governantes, mas também para participar diretamente das decisões das importantes questões socioeconômicas do país, estado ou município, assim como para monitorar as ações de todos os agentes públicos. E, ainda, conforme Milani (2008) não se trata somente de estimular as pessoas a participarem mais do processo de formulação de políticas públicas locais, mas de assegurar a qualidade dessa participação, sobretudo em sua perspectiva pedagógica e deliberativa.

Tentando explicar os desafios mais significativos à participação hoje no Brasil, nos diz Ciconello (2009) que atualmente há uma lacuna de processos de formação política e educação popular por três razões principais: (a) a falta de prioridade das agências internacionais de cooperação em financiar ações de ONG's vinculadas à capacitação de lideranças e formação política; (b) o sufocamento dos setores progressistas da Igreja Católica ligados à Teologia da Libertação; (c) a insuficiência de recursos para o financiamento institucional das organizações da sociedade civil devido à diminuição dos recursos vindos das agências internacionais de cooperação, e não haver na sociedade brasileira uma cultura de doação para ações mais transformadoras e aliadas a processos educativos, pois a cultura de doação aqui é de caráter assistencialista.

Em meio a esta conjuntura analisada até o momento, propõe-se uma reflexão sobre uma medida recente no âmbito da participação no Brasil, o decreto sobre participação social.

#### 2.4.6 Decreto Presidencial nº 8.243/2014

O Decreto presidencial nº 8.243/2014, assinado pela presidenta Dilma Rousseff em 23 de maio de 2014, institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Este decreto presidencial está causando repercussão na mídia com calorosas posições tanto favoráveis quanto desfavoráveis a ele. Adverte-se, contudo, que este trabalho não se propõe a fazer uma análise profunda e, com isso, um julgamento do dispositivo

legal. Mas, pretende-se fazer apontamentos para o entendimento do decreto e situá-lo enquanto fato relevante e atualíssimo no debate acerca da participação.

O decreto presidencial nº 8.243/2014 é um composto de 22 artigos. O primeiro artigo institui a PNPS; o segundo conceitua diversos termos que vão de “sociedade civil” a “ambiente virtual de participação social” – inclusive o termo “sociedade civil”, por exemplo, que é tido na literatura como polissêmico e muito complexo de ser definido; o terceiro e quarto artigo assinalam as diretrizes e objetivos da PNPS, respectivamente; o artigo quinto define que os órgãos públicos federais deverão considerar os mecanismos e instâncias previstas no decreto e o sexto artigo elenca esses mecanismos/instâncias; Manda o artigo sétimo que se constitua o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência e no oitavo artigo se lista as competências da Secretaria Geral da Presidência; o artigo nono cria o Comitê Governamental de Participação Social (CGPS); e do artigo dez até o dezoito são estabelecidas diretrizes para as instâncias ora instituídas (conselhos de políticas públicas, comissão etc.); o dezenove institui a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais; e o vinte, o dever das agências reguladoras de observar o disposto nesse decreto; os artigos vinte e um e vinte e dois são o arremate do decreto.

Este decreto foi promulgado em 23 de maio 2014 e sustado na Câmara Federal em 28 de outubro do mesmo ano, dois dias após as eleições presidenciais terem terminado com a vitória da presidente Dilma para um segundo mandato. Partidos considerados da base do governo foram desfavoráveis à proposta presidencial, de forma que apenas o partido do governo (PT), o PC do B, o PSOL e parte do PROS votaram a favor. A rejeição se deu com a aprovação do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 1491/14, que anula o decreto presidencial<sup>1</sup>.

Para a análise desse decreto, adverte-se, inicialmente, para a atenção à conjuntura política, social, histórica, tecnológica etc. do momento. Por exemplo, o decreto é posterior às manifestações de junho/julho de 2013, as quais ficaram conhecidas como “jornadas de junho” e que ressoaram quase como um ressurgir das caras pintadas no movimento “Diretas já” pelo direito ao voto direto para presidente da república, no ano de 1984 e pelo “Fora Collor” pelo impedimento – devido a denúncias de corrupção – do então presidente da república em 1992 e

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Oposicao-derruba-na-Camara-projeto-de-Participacao-Social/4/32125>>. Acesso em 20 jan 2015.

desde esse ano não havia protestos amplos e generalizados no país. Ou seja, o decreto parece uma reação direta às manifestações de ruas ocorridas no ano anterior. Conforme Secco (2013), os movimentos teriam começado – sob o arregimentamento do Movimento Passe Livre (MPL) – devido ao aumento das tarifas de passagem em São Paulo e em outras cidades brasileiras, e reivindicavam variadas demandas, dentre as quais o combate à corrupção. No entanto, o emaranhado abstrato das reivindicações sinalizava mais uma crítica generalizada aos políticos do que ao modo de produção da política.

Em relação às opiniões dicotômicas sobre o decreto, escolheu-se trazer para esta discussão apenas a de dois respeitados pesquisadores da atualidade: Leonardo Avritzer (2014) e Pedro Demo (2014).

Em artigo escrito à revista *Carta Capital*<sup>2</sup>, Avritzer (2014) defende o decreto dizendo que com ele o governo apenas institucionalizou uma política de interlocução com a sociedade civil já existente no Brasil e grandemente reforçada desde o ano de 2003 sob o governo de Lula. O autor cita que a Constituição já assegura que não temos no país um sistema democrático somente representativo, mas participativo também. Salaria que a representação está em crise em todos os países do mundo e que a legitimidade das eleições não é capaz por si só de dar legitimidade contínua aos governos. Dessa forma, o decreto reconheceu a representação exercida pela sociedade civil mediante sua capacidade de apontar uma agenda governamental. O autor finaliza dizendo que as principais democracias do mundo, a exemplo dos Estados Unidos, da França e da Espanha, procuram soluções para o problema da baixa capacidade do parlamento de aprovar políticas demandadas pelos cidadãos.

Demo (2014), por sua vez, em seu blog, também escreveu um ensaio sobre o decreto presidencial nº 8.243/2014. Este autor vê alguns problemas e/ou inconsistências no decreto, entre os quais se destacam: a implícita desqualificação de outras iniciativas (desobediência civil, movimentos contestatórios, manifestações alternativas etc.) que não se alinhe ao Decreto; e o fato de participação popular regulada pelo Estado ser contrassenso na democracia.

O Congresso logo sentiu-se [sic] atingido, porque considera invasão do território próprio; certamente é, mas não se pode deixar de assinalar: o que

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>>. Acesso em 20 jan 2015.

o Congresso menos é, é representante do povo, por mais que seja alucinadamente eleito pelo povo. O Decreto me parece impróprio, como é imprópria a reação do Congresso, quando ignora que não representa no país nada a não ser seus privilégios e a elite do poder e da economia. (DEMO, 2014, p. 1)

O autor supracitado comenta um a um muitos dos artigos e incisos do decreto. O fragmento acima transcrito apresenta o que parece ser uma madura ponderação a respeito de uma das principais críticas ao dispositivo legal, a de que fere as prerrogativas do Poder Legislativo.

Assim, fazendo o contraponto entre as duas visões sucintamente apresentadas, a reflexão que se propõe é a respeito de credibilizar a voz popular quando esta propõe ou se contrapõe às decisões e medidas do governo – como por exemplo, a rejeição do deputado Marco Feliciano (PSC-SP) para a Comissão de Direitos Humanos da Câmara ou o apoio às manifestações populares pelo Movimento Passe Livre, em junho de 2013 –, *versus* a máxima apregoada por diversos estudiosos como Gohn (2013; 2009); Demo (2014); Dagnino (2004), de que a característica genuína da participação é incompatível com a regulamentação vinda do Estado.

### **3 MÉTODOS E LOCUS DA PESQUISA E APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Neste capítulo apresentam-se os procedimentos metodológicos pelos quais a pesquisa se desenvolveu, assim como o seu lócus, ou seja, o caminho seguido para a realização deste estudo e o ambiente a partir do qual se abordou o objeto de estudo – respectivamente –, no caso, a cidade de Campina Grande na Paraíba e Centro de Ação Cultural (CENTRAC).

#### **3.1 Procedimentos metodológicos**

Este estudo se constitui de uma investigação teórica e empírica com abordagem qualitativa. A investigação teórica compreende um levantamento da bibliografia acerca dos eixos temáticos abordados, assim como de alguns dados estatísticos obtidos em fontes oficiais, tais como IBGE. Conforme Cruz Neto (1994), a pesquisa bibliográfica nos possibilita articular conceitos e sistematizar a produção de uma determinada área de conhecimento e visa criar novas questões em um processo de incorporação e superação daquilo que já se encontra produzido. Considerando que pesquisa de campo é o recorte que o pesquisador faz em termos de tempo e espaço, representando uma realidade empírica a ser estudada a partir das concepções teóricas que fundamentam o objeto da investigação, a investigação empírica deste trabalho foi feita mediante a realização de entrevistas semiestruturadas com membros e usuários do CENTRAC, a observação de algumas das ações da instituição, bem como o estudo alguns de seus documentos.

O presente estudo é do tipo exploratório descritivo, pois busca uma maior familiaridade com o tema, o aprimoramento das ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores, ao passo que também busca descrever as características da população e o fenômeno estudado, analisando opiniões, atitudes e crenças dos sujeitos da pesquisa. (GIL, 2002, 2010)

Trata-se de uma abordagem qualitativa, porque se tem em vista menos a expressividade numérica do grupo pesquisado e muito mais o aprofundamento da compreensão da temática abordada, com especial atenção às particularidades do

fenômeno e os seus significados para o grupo pesquisado. A representatividade dos dados na pesquisa qualitativa, assim, está relacionada à sua capacidade de possibilitar a compreensão do significado e descrição densa dos fenômenos estudados em seus próprios contextos. (GOLDENBERG, 2009)

O instrumento de coleta de dados constituiu-se de um roteiro para as entrevistas com questões abertas – às quais os entrevistados responderam livremente –, de gravador de áudio e de anotações em diário de campo. Conforme Cruz Neto (1994), a entrevista é o procedimento mais utilizado no trabalho de campo, principalmente em pesquisas qualitativas. Através dela, o pesquisador busca obter informes contidos na fala dos atores sociais. A entrevista não significa uma conversa despreziosa e neutra, antes tem propósitos bem definidos e se caracteriza por comunicação verbal.

Dessa forma, a coleta de dados ocorreu mediante a realização de entrevistas semi estruturadas com alguns dos membros, usuários e/ou parceiros do CENTRAC. Haja vista a modalidade semi estruturada, as entrevistas foram conduzidas mediante um roteiro prévio, porém utilizando-se de flexibilidade na condução das mesmas. Gravadas e, posteriormente transcritas, as entrevistas constituem o principal material de análise. Na seção apêndice, constam os roteiros que nortearam a realização das entrevistas. Utilizou-se também um diário de campo durante a rotina de trabalho no qual constam as percepções, angústias, questionamentos e informações captadas e sentidas pelo pesquisador.

Com relação à técnica de análise dos dados, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo que consiste no tratamento da informação contida nas mensagens. Designa-se análise de conteúdo como:

Um conjunto de técnicas de análises das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 1977, p. 42)

Dessa forma, realizou-se a análise dos conteúdos mediante a sua categorização, verificando lhes a frequência, mas, sobretudo, sob o norteamento de descobrir o que está por trás dos conteúdos manifestos (GOMES, 1994). Como tipo de grade de análise, definiu-se a grade de análise do tipo aberta, na qual as categorias vão se formulando no decorrer da pesquisa. E quanto à unidade de registro e de contexto, optou-se pelo tema.

É importante registrar também que a pesquisa de campo teve início no ano de 2014 e as entrevistas aconteceram em basicamente três períodos: abril de 2014, julho de 2014 e março de 2015. Algumas entrevistas foram realizadas no CENTRAC e outras em ambientes diversos como universidades ou local de trabalho dos entrevistados.

### 3.2 O locus da pesquisa

#### 3.2.1 Campina Grande

Campina Grande-PB é a segunda cidade mais populosa da Paraíba, 385.215 habitantes no Censo de 2010. Situa-se a 120 km da capital do estado, João Pessoa, e compreende uma área territorial de 594,182 km. Está situado na mesorregião do Agreste paraibano, no alto da Serra da Borborema e na microrregião de Campina Grande. Limita-se, ao norte, com o município de Lagoa Seca, Massaranduba, Pocinhos e Puxinanã; ao sul, com os municípios Boqueirão, Caturité, Fagundes e Queimadas; ao leste, com o município Riachão do Bacamarte; e ao Oeste, com o município Boa Vista. Vide figura 02:

**Figura 2: Campina Grande - PB**



Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Campina\\_Grande](http://pt.wikipedia.org/wiki/Campina_Grande) (2015)

Até a década de 1970, Campina Grande era a cidade mais importante do estado, contudo, perde este status para a capital do estado – João Pessoa – quando a partir do governo militar na segunda metade da década de 1960 a capital passa a receber volumoso investimento federal (SILVA, 2004). Atualmente, Campina Grande é considerado um dos principais polos industriais e tecnológicos da Região Nordeste, destacando-se os setores calçadista, têxtil, de *softwares* e de comércio, porém com um PIB per capita de R\$ 630,03 (BRASIL, 2013). Observa-se que indicadores como IDH e índice Gini têm melhorado nas últimas três décadas: o IDH

passou de 0,47 em 1991 para 0,60 em 2000 e para 0,72 em 2010; e o Índice de Gini passou de 0,61 em 1991 para 0,62 em 2000 e para 0,58 em 2010. (BRASIL, 2013). Verifica-se, contudo, que a concentração de renda decresce ainda em um ritmo muito lento.

Campina Grande é sesquicentenária, emancipada politicamente desde 1864 é mais um município brasileiro no qual o poder político se reveza basicamente entre dois grupos políticos. O atual prefeito de Campina Grande, eleito em 2012, é Romero Rodrigues Veiga, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), em relação ao governo do estado e ao governo federal está situado na bancada de oposição.

Em relação à educação, foi esta a dimensão do IDHM que mais cresceu em termos absolutos da medição de 2000 para a de 2010; o crescimento foi de 0,187, passando de 0,467 para 0,654. Campina Grande é tida como uma cidade universitária, pois conta com três IES's públicas e aproximadamente 14 privadas.

Sobre a tradição democrática e participativa em Campina Grande, conforme Pereira (2009, p. 4),

A participação da população em processos decisórios no município de Campina Grande teve início através do Prefeito Félix Araújo Filho (PMDB), em 1993, com a implantação do programa denominado Programa Prefeitura na Comunidade, que veio a durar apenas um ano. O processo de implementação desta experiência trouxe a percepção de que, apesar da proposta de ampliação das discussões e decisão acerca dos recursos públicos, havia práticas políticas tradicionais sustentadas em relações pessoais de confiança baseadas na afetividade e solidariedade recíprocas. Essas políticas caracterizam-se pelas relações clientelistas, de tutela, de concessão de favores, como forma principal de relação entre Estado e sociedade. A suspensão deste Programa não tardou e isso se deu mediante a pouca transparência.

Em seu estudo, essa pesquisadora conclui, “As experiências de participação popular implementadas em Campina Grande não conseguiram, até o momento, alterar os meios de utilização dos recursos públicos no município nem tampouco aprofundar os princípios da democracia participativa”. (PEREIRA, 2009, p. 7).

Veja-se agora, dentro do município de Campina Grande – PB, a caracterização do Centro de Ação Cultural (CENTRAC).

### 3.2.2 Centro de Ação Cultural (CENTRAC)<sup>3</sup>

O Centro de Ação Cultural (CENTRAC) nasceu em 1986, na aurora da redemocratização política do país, como uma organização de apoio e assessoria aos movimentos sociais urbanos e rurais de Campina Grande e municípios da região. Tratou-se de um momento marcado pela retomada das lutas sindicais e pelo surgimento de novos movimentos sociais, que construíam suas lutas específicas e buscavam articulação com as grandes bandeiras de lutas nacionais.

O CENTRAC é uma associação sem fins lucrativos de direito privado com âmbito e atuação nacional, cuja missão é “contribuir para a formação de uma cultura cidadã, com ênfase nas políticas públicas, junto à sociedade civil organizada ou não que esteja empenhada na consolidação da democracia com justiça social, através da participação e do controle social da gestão pública”. Os objetivos do CENTRAC são:

- Estudar, pesquisar, produzir e divulgar informações e conhecimentos técnicos e científicos e o saber popular que digam respeito aos seus objetivos gerais e aos seus projetos sociais;
- Planejar, executar, documentar e divulgar, diretamente ou em convênio com outras instituições locais, nacionais ou internacionais, projetos, programas e planos de ação que visem à sensibilização, à informação, à organização e à preparação técnica do seu público beneficiário para o exercício de direitos estabelecidos e da democracia;
- Assessorar organizações da sociedade civil, especialmente às dos setores populares, na proposição, elaboração, execução e fiscalização de políticas públicas;
- Assessorar organizações da sociedade civil, especialmente às dos setores populares, para intervir de forma qualificada nas decisões do Poder Público sobre planejamento, execução e fiscalização de políticas e gastos públicos;
- Intercambiar experiências com outras organizações sem fins lucrativos e órgãos do setor público e privado que atuem em áreas afins, buscando-se o apoio mútuo nas ações empreendidas;

---

<sup>3</sup> As informações sobre os objetivos da instituição foram obtidas em seu site, relatórios da instituição e de depoimento de alguns de seus membros. Cf. <<http://centrac.org.br>>. Acesso em 20 nov. 2013.

- Assessorar projetos e iniciativas que visam o desenvolvimento sustentável de grupos e comunidades para a inclusão socioeconômica na sociedade.

As primeiras ações do CENTRAC foram a mobilização, a estruturação e o fortalecimento de sindicatos, associações de bairro e movimentos sociais diversos no município. A partir de 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, o CENTRAC definiu como sua estratégia de atuação a difusão e popularização dos novos direitos de cidadania, especialmente no que diz respeito à participação popular no processo de elaboração e de fiscalização das Leis Orçamentárias.

O trabalho resultou na sensibilização e na participação de entidades populares de Campina Grande no processo de elaboração da Lei Orgânica do Município (1989/1990), do Plano Diretor (1991/1992) e na primeira experiência de participação popular no orçamento público municipal (final de 1991), no âmbito do Poder Legislativo, através da participação nas Audiências Públicas realizadas na Câmara de Vereadores, iniciativa pioneira no Estado da Paraíba. Ressalta-se que nesta época, essas questões tinham ainda menor visibilidade na mídia e na sociedade como um todo.

Desde a primeira metade dos anos 1990, portanto, o CENTRAC inicia uma trajetória de intervenção baseada no fortalecimento da participação popular nas políticas públicas e no orçamento municipal, em Campina Grande e em outros municípios da região, tais como Teixeira, Solânea, Remígio e Lagoa Seca. Esta atuação representou até a segunda metade dos anos 2000 o eixo central de intervenção da entidade. Esta trajetória projetou a experiência do CENTRAC como uma referência regional e nacional de participação e controle social, que até hoje é amplamente reconhecida como a principal 'marca' da imagem institucional.

No período entre 1997 e 2009 desenvolveu vários projetos apoiados pela cooperação internacional, compreendendo ações de sensibilização, capacitação e mobilização para a participação e o controle social dos orçamentos públicos municipais, especialmente as políticas públicas sociais. Nesta linha, desde 2010 desenvolve a Campanha "Combate à corrupção: nós podemos mudar essa história".

Em 2004 o CENTRAC desenvolveu seu primeiro projeto no campo da economia solidária, baseado na produção de alimentos alternativos com o apoio da Coordenadoria Ecumênica de Serviço (CESE). Desde 2007 com este mesmo grupo, desenvolve ações que, através da formalização de uma cooperativa de processamento e beneficiamento de alimentos, tem buscado garantir a segurança

alimentar e ampliar a renda das mulheres em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Com o segmento mulheres, a partir de 2006, em face à grande vulnerabilidade das mulheres trabalhadoras domésticas quanto ao acesso ao trabalho digno e a falta de equidade de gênero e raça para esse segmento, o CENTRAC, numa parceria com a Associação das Trabalhadoras Domésticas de Campina Grande, desenvolve ações com o objetivo de contribuir com a formação das trabalhadoras no que se refere aos direitos humanos, trabalhistas e previdenciários, além da qualificação profissional e assessoria jurídica à categoria. Também desenvolve campanhas pelo reconhecimento e valorização do trabalho doméstico.

Com relação ao público jovem, o CENTRAC passa a trabalhar com esse segmento de forma mais intensa a partir de 2001, e a partir de 2003, investe na formação de jovens com o intuito de incentivar a juventude a participar de forma propositiva e qualificada nos espaços de construção e implementação de políticas públicas, através de atividades de formação de multiplicadores. Atualmente desenvolve a campanha “Juventude Participe!”, que se insere na plataforma de ações do Programa Mercosul Social e Solidário (PMSS), articulação que reúne 16 ONG's e mais de 150 organizações de base dos países do Cone Sul, desenvolvendo ações que visam a inserção da dimensão social e a melhoria do exercício da cidadania dos grupos sociais marginalizados no marco do processo de integração regional do MERCOSUL. No Brasil, o CENTRAC coordena as ações do PMSS desde 2004. A partir de seu trabalho com os segmentos de mulheres e jovens no âmbito do PMSS, o CENTRAC desenvolve desde 2010 ações voltadas para o fortalecimento de capacidades para a prevenção ao tráfico de pessoas na Região MERCOSUL.

Os períodos seguintes, 2010-2012 e 2013-2015, marcam um novo ciclo na trajetória do CENTRAC, com a consolidação de novas frentes de intervenção e a retomada da sustentabilidade institucional, com o progressivo aumento das fontes nacionais, em substituição à cooperação internacional. A constituição de novos programas (‘Juventude e Participação Política’, ‘Direitos e Igualdade de Gênero’ e ‘Desenvolvimento Sustentável’) reflete a maior diversidade e complexidade da intervenção institucional. Embora ‘mulheres’ e ‘jovens’ já integrassem o público beneficiário do CENTRAC, os novos programas criam um patamar diferenciado de

atuação junto a estes segmentos, a partir de projetos apoiados por programas públicos no âmbito dos governos federal e estadual.

A retomada da relação com a ASA, a partir de 2010, amplia ainda mais o leque de intervenção da entidade, que assume a função de Unidade Gestora do P1MC em dois territórios de diferentes regiões (Cariri e Borborema) do Estado da Paraíba. O CENTRAC participou ativamente da constituição inicial da ASA e a retomada desta relação, após um longo período ausente, simboliza uma espécie de retorno às origens de atuação diversificada vivida pelo 'primeiro' CENTRAC.

A permanência do Programa Controle Social da Gestão Pública no novo quadro de programas garantiu a continuidade deste eixo na agenda institucional, embora com uma sensível redução de recursos, em razão da saída de importantes agências de cooperação internacional entre 2008 e 2010.

Ao longo de seus quase trinta anos de atuação, o CENTRAC está passando por mudanças, inclusive quanto ao foco de atuação; permanece, porém, o prisma norteador de contribuir para a formação de uma cultura cidadã. Com relação à abrangência, a instituição atualmente desenvolve ações nos municípios de Campina Grande, Puxinanã, Lagoa Seca, Queimadas, Aroeiras, mas com intervenções em outros municípios, a depender das demandas dos projetos voltados para construção de cisternas.

Considerando que atualmente o CENTRAC atua através de quatro programas: Controle Social na Gestão Pública, Desenvolvimento Sustentável, Direitos e Igualdade de Gênero e Juventude e Participação Política, veja-se uma descrição sucinta de cada um:

#### 3.2.2.1 Controle Social na Gestão Pública

Este Programa objetiva qualificar a intervenção de sujeitos individuais e coletivos nos espaços de decisão do processo orçamentário, nas etapas de elaboração, aprovação e execução nos três níveis de governo. Para isso, desenvolve ações de fortalecimento e capacitação de sujeitos individuais e coletivos no acompanhamento e controle da execução orçamentária das políticas públicas governamentais. Também está entre os seus objetivos fortalecer o debate na sociedade sobre a transparência e o combate a corrupção na gestão pública, através do estímulo à formação de fóruns e redes de controle social e da produção

de estudos e análises que permitam difundir conhecimentos sobre a temática, além de produzir estudos e análises que permitam difundir conhecimentos sobre o controle social.

Durante o período 2010-2012, o Programa Controle Social da Gestão Pública redimensionou sua atuação, com o estabelecimento de novas estratégias e arranjos de parceria. No primeiro período, foi intensificado o trabalho de combate à corrupção por meio de campanhas e eventos públicos em parceria com a CGU – PB, o FOCCO e a Diocese de Campina Grande, além do grande envolvimento nas discussões sobre a Lei de Acesso à Informação e na realização e desdobramentos da 1ª Conferência de Transparência e Controle Social – CONSOCIAL em vários municípios do estado da Paraíba.

Por fim, os objetivos da atual trienal 2013-2015 expressam a decisão institucional de priorizar o acompanhamento à área da saúde, com foco no controle social dos gastos públicos neste setor. O CENTRAC passou a ter uma participação mais ativa de assessoria ao Conselho Municipal de Saúde e de apoio à mobilização de atores sociais ligados à temática. A criação do Fórum em Defesa do SUS e do Fórum em Defesa das Políticas Públicas, em 2012 e 2013, respectivamente, foi fundamental para impulsionar as lutas contra a privatização dos serviços públicos de saúde, em articulação com a Frente Nacional Contra a Privatização da Saúde.

### 3.2.2.2 Desenvolvimento Sustentável

O programa objetiva contribuir com o desenvolvimento sustentável de grupos urbanos e rurais com ações inovadoras para convivência com o semiárido e para o desenvolvimento de empreendimentos econômicos solidários sustentáveis, tendo como princípios à preservação do meio ambiente, a agroecologia, a agricultura familiar, a economia solidária e o respeito à vida plena.

Para isso, o Programa busca fortalecer os grupos com ações de formação e construção de processos participativos para o desenvolvimento sustentável, contribuindo com a aplicação de tecnologias sociais populares de captação e armazenamento de água para consumo humano e para a produção de alimentos e com apoio aos empreendimentos solidários.

### 3.2.2.3 Direitos e Igualdade de Gênero

O objetivo do Programa é contribuir para o fortalecimento de organizações de mulheres para a exigibilidade e ampliação de direitos e políticas públicas para o segmento. As ações são articuladas no sentido de fortalecer o debate na sociedade sobre os direitos das mulheres no acesso à saúde, proteção contra a violência, igualdade de condições no mundo do trabalho e etc. como condição fundante da efetivação dos Direitos Humanos, através de uma formação política para o empoderamento das mulheres e o acesso às políticas públicas.

### 3.2.2.3 Juventude e Participação Política

Este Programa visa promover a formação política de jovens, voltada para a indivisibilidade dos Direitos Humanos, estimulando a participação social e a qualificação da sua intervenção nas políticas públicas. As ações desenvolvidas fortalecem as organizações e a autonomia das juventudes e estimulam sua atuação em fóruns e redes ao mesmo tempo em que buscam oportunizar a inserção de jovens em situação de vulnerabilidade socioeconômica no mundo do trabalho. Objetiva-se ainda, capacitar jovens do meio popular para o conhecimento dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DhESCA), das políticas públicas de juventude e sua efetivação; Fortalecer as organizações e a autonomia das juventudes; Estimular a atuação das juventudes em fóruns e redes e Produzir estudos e análises que permitam difundir conhecimentos sobre juventudes e a participação política.

O trabalho com a juventude tem uma rica trajetória no CENTRAC e apresenta resultados consideráveis relacionados às políticas públicas e ao orçamento participativo. A relação com a Pastoral da Juventude do Meio Popular (PJMP), iniciada nos anos 2002/2003, a partir da participação dos jovens nos cursos de formação para estimular o processo do Orçamento Participativo resultou em importantes frutos políticos que perduram até hoje. A constituição de uma associação de jovens (AJURCC) para a eleição de delegados e conselheiros do OP, a intensa luta para a instalação do Conselho Municipal da Juventude, a realização das Conferências municipais de juventude e os progressos nas políticas públicas para os jovens são exemplos de conquistas importantes, nas quais o CENTRAC

teve um importante papel de apoio e assessoria. Boa parte do jovens pioneiros da PJMP permanece atuante em grupos e movimentos sociais, com destaque para Helio Silva, que esteve na primeira turma de formação e atualmente exerce a função de Secretário Executivo do Orçamento Democrático do Governo do Estado da Paraíba.

O CENTRAC fica localizado na Avenida Rodrigues Alves, 672 no bairro da Prata em Campina Grande. A fachada é de uma residência com sua frente coberta por um alto muro. Simbolicamente, tal fachada não favorece muito a um clima de abertura aos populares, à pessoas interessadas, pois, a sinalização indicativa da instituição é pequena, o alto muro esconde o prédio e o portão fica sempre fechado. Considera-se a insegurança a que estamos submetidos e, logo, as precauções a que pessoas e instituições devem adotar, então, acredita-se que o CENTRAC teria uma maior difusão caso contasse com uma estrutura física em que principalmente a questão da visibilidade fosse maior.

Por questões diversas, especialmente a temporal e a de alinhamento da pesquisa, focou-se este estudo no trabalho que o CENTRAC realiza, mediante o programa Controle Social da Gestão Pública e Juventude e Participação Política, pois esses programas trabalham mais detidamente na formação para a participação popular na gestão pública.

O programa Controle Social da Gestão Pública corresponde à vocação primeira do CENTRAC, começou quando nem se tinha Constituição Cidadã (CF 1988). O seu objetivo é fazer valer os direitos conquistados e lutar pela conquista de outros. Começou fortalecendo associações, sindicatos, clubes de mães etc., incentivando a participação da sociedade nas sessões da Câmara Municipal de Vereadores, divulgando através de cartazes no Calçadão (centro da cidade) as receitas e despesas da prefeitura, capacitando para a compreensão do orçamento público, enfim, chamando a atenção, conclamando e formando para a participação e o controle nas contas e políticas públicas do município.

Com o tempo, por perceber que a política de saúde é onde a corrupção atinge um patamar muito alto, com grandes problemas desde a esfera federal até a municipal, focou-se na área da saúde, passando a realizar mais intensamente a assessoria ao Conselho Municipal de Saúde e apoiando à mobilização de atores sociais ligados à temática. Considerando que a macro luta atualmente é pela garantia e melhora do SUS, participou da criação do Fórum em Defesa do SUS de

Campina Grande e do Fórum em Defesa das Políticas Públicas, em 2012 e 2013, respectivamente, para isso está articulado com a Frente Nacional Contra a Privatização da Saúde e oferece periodicamente o curso “Controle Social da Saúde Pública”.

O programa “Juventude e Participação Política” surge como resposta a constatação por parte da instituição de que esse segmento não tinha assegurados espaços de participação e decisão. Assim, inicia-se nos anos 2002/2003 a relação com a Pastoral da Juventude do Meio Popular (PJMP), e a partir de então realizaram-se com os jovens cursos de formação para estimular o processo do Orçamento Participativo. A constituição de uma associação de jovens (AJURCC) para a eleição de delegados e conselheiros do OP, a intensa luta para a instalação do Conselho Municipal da Juventude, a realização das Conferências municipais de juventude – em 2008 e 2011, mesmo quando não se tinha o CMJ – e os progressos nas políticas públicas para os jovens, são exemplos de conquistas importantes, nas quais o CENTRAC teve um importante papel de apoio e assessoria. Boa parte dos jovens pioneiros da PJMP permanece atuante em grupos e movimentos sociais. Jovens que passaram pelo CENTRAC chegaram a assumir vaga no conselho nacional e estadual da juventude e a exercer papel de gestor. Jovens que não tinham muitas condições ascenderam à universidade.

Podem-se citar ainda: Participação de 520 jovens nos cursos, oficinas, seminários sobre políticas públicas de juventude; Propostas de políticas públicas formuladas por e para jovens, inseridas nas pautas dos espaços de formulação de políticas públicas no âmbito local, nacional e regional (MERCOSUL); Aprovação na Assembleia Legislativa da Paraíba da PEC da Juventude estadual, que reconhece o segmento juventude como sujeito de direitos, um marco legal importante para construção de Políticas Públicas de Juventude (PPJ's) no âmbito estadual; Aprovação da Emenda Constitucional nº 65<sup>4</sup>, a PEC da Juventude (PEC 042/2008), que supriu uma lacuna existente na Constituição Federal, incluindo o termo jovem no capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais; Aprovação, em caráter definitivo pelo Senado, da adesão do Brasil a Organização Iberoamericana de Juventude - OIJ; Intervenção nos espaços institucionais e não institucionais do MERCOSUL –X

---

<sup>4</sup> A Emenda nº 65, aprovada em 13 de julho de 2010, inclui o termo “jovem” na Constituição Federal, garantindo, de forma prioritária, direitos sociais aos mais de 50 milhões de pessoas com idade entre 15 e 29 anos que vivem no país atualmente.

Cúpula Social do MERCOSUL e da Reunião Especializada de Juventude (REJ) em Foz do Iguaçu-PR; Representantes do grupo participando das Conferências de Políticas Públicas para Juventude (Municipal, Estadual e Nacional); Aprovação do Estatuto da Juventude (PLC 98/2011) que estabelece direitos específicos dos jovens e a metodologia de garantia plena de cidadania, através do sistema nacional de juventude.

A terceira conferência municipal da juventude deverá ocorrer este ano e o desafio premente é mobilizar o conselho para a sua realização, já que as atividades deste encontram-se paralisadas no momento.

Dessa forma, procurou-se avaliar a atuação do CENTRAC no fomento à participação popular nas decisões da gestão pública, especialmente sob o foco do programa “Controle Social na Gestão Pública”, cuja atuação é na cidade de Campina Grande, e do programa “Juventude e Participação Política”, que atua em Campina Grande – PB e demais municípios do estado, e a depender das ações, também com outros estados do Nordeste.

É possível observar o quanto a instituição se dinamizou ao longo desses quase trinta anos de existência. E isso se deve a fatores de diversas naturezas, a começar pelas próprias fontes de financiamento da instituição. Atualmente o CENTRAC se sustenta mediante o tripé: recursos da cooperação internacional; recursos nacionais públicos e privados; e recursos próprios. Sendo os recursos nacionais públicos o mais expressivo entre as fontes de receita da instituição.

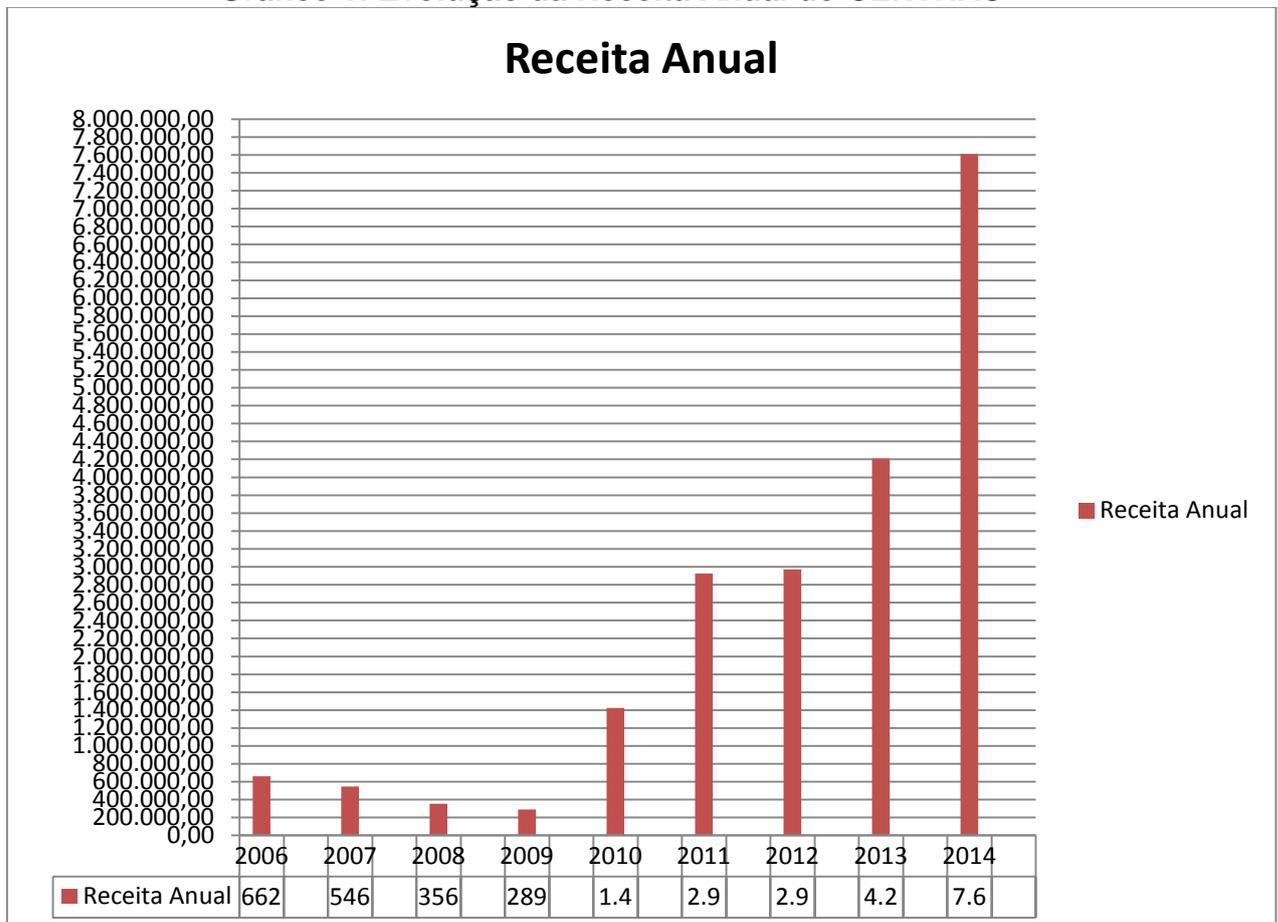
Observa-se que, entre outras coisas, à medida que as fontes de financiamento se alteram, altera-se também o eixo de atuação, de forma que a linha de intervenção baseada no fortalecimento da participação popular nas políticas públicas e no orçamento municipal, que foi o que projetou o CENTRAC como uma referência regional e nacional de participação e controle social, foi mais vigorosa entre a primeira metade dos anos 1990 e segunda metade dos anos 2000. Os períodos seguintes marcam um novo ciclo na trajetória do CENTRAC, com a consolidação de novas frentes de intervenção (especialmente no âmbito da economia solidária e do desenvolvimento sustentável), e a retomada da sustentabilidade institucional, com o progressivo aumento das fontes nacionais, em substituição à cooperação internacional.

Observem-se a tabela e gráficos abaixo para uma melhor compreensão da evolução financeira do CENTRAC:

**Quadro 2: Receita Anual CENTRAC**

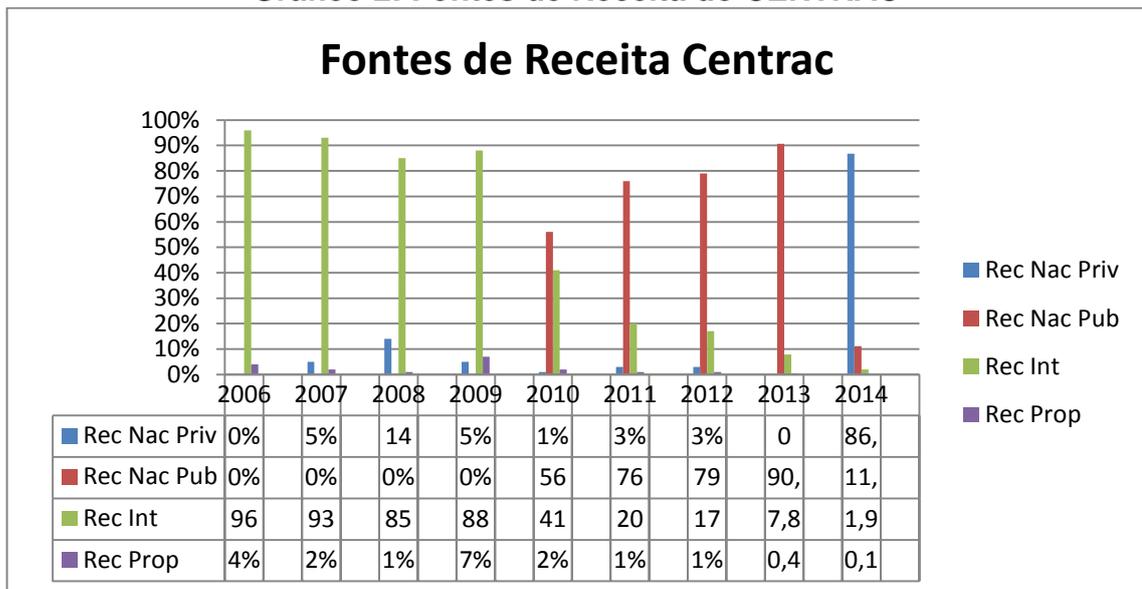
ANO	Recursos Nacionais		Recursos (%)	Recursos (%)	Orçamento Total (R\$)
	Privados	Públicos			
2006	0%	0%	96%	4%	662.290,68
2007	5%	0%	93%	2%	546.167,65
2008	14%	0%	85%	1%	356.278,23
2009	5%	0%	88%	7%	289.279,92
2010	1%	56%	41%	2%	1.423.664,04
2011	3%	76%	20%	1%	2.926.845,06
2012	3%	79%	17%	1%	2.970.894,47
2013	0,98%	90,67%	7,88%	0,47%	4.210.120,00
2014	86,74%	11,17%	1,93%	0,16%	7.609.801,00

Fonte: CENTRAC (2015)

**Gráfico 1: Evolução da Receita Anual do CENTRAC**

Fonte: Elaborado pela autora (2015)

Gráfico 2: Fontes de Receita do CENTRAC



Fonte: Elaborado pela autora (2015)

O quadro 01 apresenta as receitas do CENTRAC entre os anos de 2006 e 2014. Nele estão discriminados a receita total absoluta e os valores percentuais de cada fonte de receita: receitas nacionais, públicas e privadas; receitas internacionais e receitas próprias. É possível observar que ao longo desses oito anos analisados, entre os anos 2006 a 2009 a entidade teve um crescimento negativo, ou seja, entre os anos 2007 e 2006, 2008 e 2007, e 2009 e 2008, perdeu receita na ordem de 17,53%; 34,77%; e 18,81%, respectivamente. Ao que os números indicam durante esses três anos (2006 a 2009), a entidade passou por aperto financeiro devido à drástica diminuição do financiamento vindo da cooperação internacional, e, até aquele momento, não contava ainda recursos nacionais em um volume expressivo. Fato que aconteceu a partir do ano de 2010.

O gráfico 01 apresenta uma visualização do crescimento da receita anual da instituição entre os anos de 2006 e 2014. É possível perceber um declínio contínuo entre o período 2006 e 2009. A partir de 2010 acontece o inverso, receita total cresce praticamente de maneira contínua, pois apenas no ano de 2012 houve uma inexpressiva diminuição, 1,51% em relação ao ano anterior.

O gráfico 02 apresenta o contraponto entre os quatro tipos de fontes de receita: nacional pública, nacional privada, internacional e própria. Através deste gráfico, fica perceptível que entre os anos 2006 e 2009 a maior fonte de receita da entidade provinha dos recursos da cooperação internacional. De 2010 a 2013 a

fonte mais expressiva foi a nacional pública e no ano de 2014, a maior parte da receita da instituição proveio de recursos nacionais privados. É possível observar também que em 2013 e 2014 os recursos próprios passaram a representar menos de 0,5% do total da receita, possivelmente porque ao aumentar significativamente os recursos externos, a entidade ficou com pouco tempo para atividades geradoras de receitas próprias.

A análise das receitas da entidade através do quadro 01 e dos gráficos 01 e 02 permite verificar o alinhamento entre os números ora apresentados e o que foi relatado pelas pessoas, tanto membros quanto parceiros do CENTRAC. Ou seja, a mudança verificada nas finanças da entidade parece estar diretamente relacionada à mudança na conjuntura da qual esta entidade faz parte.

### **3.3 Apresentação e Discussão dos Resultados**

Inicialmente, conheceu-se parte da equipe do CENTRAC, suas instalações e algum material que a instituição utiliza em suas ações. Posteriormente, foi concedido acesso a alguns documentos como Estatuto Social e alguns relatórios. Realizou-se observação participante em alguns eventos realizados ou co-realizados pelo CENTRAC, como a 5ª Semana Social Brasileira em Lagoa Seca-PB, de 04 a 06 de abril de 2014 e o Seminário sobre “Os desafios da implementação do SUS”, ocorrida no dia 19 de julho de 2014, na sede do CENTRAC e em cada visita simples à instituição.

As entrevistas aconteceram em três momentos: a primeira abordagem aconteceu em abril de 2014 com parte da equipe do CENTRAC, sendo a segunda em julho de 2014 com usuários e/ou parceiros da instituição, e a última coleta em março de 2015 com parte dos membros do CENTRAC e outros usuários e/ou parceiros da instituição. Nesta última fase da coleta de dados, chegou-se às pessoas entrevistadas mediante uma lista de contatos disponibilizada pela instituição. Realizaram-se contatos telefônicos e, em alguns casos, contatos via endereços eletrônicos, com os grupos cujos nomes indicavam estar mais ligados aos programas “Controle Social na Gestão Pública” e “Juventude e Participação Política”. Logrou-se, efetivamente, realizar entrevistas com cerca de 40% dos

contatos tentados, de forma que, somadas as três fases de coleta de dados, foram realizadas 13 entrevistas no total.

As primeiras entrevistas semiestruturadas foram aplicadas com parte da equipe do CENTRAC, 02 entre 16 pessoas, o que equivale a 12,5% do contingente da instituição. Estas entrevistadas compõem a Coordenação Executiva da instituição, representando 50% do total. A aplicação das entrevistas semiestruturadas partiu de um roteiro previamente estabelecido, o qual buscou identificar os seguintes elementos: 1) A definição atribuída ao CENTRAC; 2) A sua política de capacitação; 3) Os impactos de suas ações sobre os grupos por ele atendidos; e 4) A inserção do CENTRAC nos espaços políticos constituídos em Campina Grande.

Na primeira pergunta: “Como você conceitua o CENTRAC?”, as respostas foram equânimes, definindo-o como uma organização que trabalha para a formação da cidadania. Sobre a política de capacitação do CENTRAC para a participação popular nas decisões públicas, as entrevistadas responderam que compreendem cursos e oficinas específicas para cada linha de atuação (jovens, mulheres, conselheiros de saúde, trabalhadores rurais, etc.), e também, um contínuo assessoramento destes sujeitos. Ainda de acordo com as entrevistadas, os cursos são baseados nas demandas das organizações ou público alvo. Dessa forma, a política de capacitação da ONG ocorre mediante duas frentes: formação e assessoramento.

Com relação à avaliação dos impactos das ações da entidade sobre os grupos por ela atendidos, as entrevistadas disseram que há ações cuja avaliação é mais fácil e objetiva (Ex: Programa “Um milhão de cisternas”<sup>5</sup>) e outras ações cuja avaliação dos impactos é mais subjetiva (Ex: Cursos de formação para a cidadania). Dessa forma, para o primeiro tipo de ações eles dispõem de uma forma de avaliação mais quantitativa, e para o segundo tipo de ações, uma forma mais qualitativa. De acordo com elas, na avaliação qualitativa, observam-se, por exemplo, a formação de novos grupos, Conselhos a partir dos cursos, assim como a transformação de grupos e associações em sindicatos. Outro indicador seria o acompanhamento da atuação dessas pessoas nos espaços de decisões no município (o quanto são

---

<sup>5</sup>A partir do segundo semestre de 2010 o Centrac passou a ser uma das entidades executoras do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), que é desenvolvido pelas entidades que compõem a ASA e objetiva beneficiar cerca de cinco milhões de pessoas em toda região semiárida brasileira com água potável através da construção de cisternas de placas.

incisivas) e, se porventura, passam a atuar em âmbitos maiores (estaduais, regionais, nacionais). Depreendem-se dessas respostas que a própria instituição encontra dificuldades em avaliar o impacto de suas ações, uma das entrevistadas relatou:

Isso para a gente sempre foi um desafio: avaliar os impactos. Porque quando se trabalha com coisas muito concretas, como agora com cisternas, você sabe que quando constrói a cisterna na casa de uma pessoa melhora a qualidade de vida daquela família, especialmente das mulheres nesse exemplo, porque cabe a elas, normalmente, a tarefa de abastecer a casa de água. O impacto de uma cisterna na vida de uma família é perceptível, pois a família fica com mais tempo para lazer, não fica dependente do agente político local para abastecer sua cisterna.

Na intervenção de formação para a cidadania é mais complexo medir, pois como medir como uma pessoa que passou por um trabalho aqui alcançou sua cidadania plena? Então... pra gente é bem difícil. Algumas coisas a gente consegue perceber, no caso de juventude, a própria formação do conselho de juventude é algo bom, é um indicador e conseguir que jovens daqui de Campina Grande participem de eventos internacionais, tenham conseguido estar em espaços de decisão no governo do estado. São pessoas que por terem passado por esse espaço de formação têm uma atuação diferenciada. A abrangência de suas atuações, por exemplo, um jovem que passou por aqui coordena hoje o orçamento democrático do estado. Há também pessoas que passaram por aqui e que hoje estão como vereadores, vereadoras, inclusive propondo que o orçamento seja discutido com a sociedade, em outros municípios. Então... Percebemos sim que quem passa por aqui acaba levando para as suas práticas o que a gente difundiu. (Coordenadora PJPP, abril, 2014).

Logo, existe a preocupação por parte da instituição em avaliar o impacto de suas ações e, para tanto, eles têm elencado alguns critérios. Porém, parece que o registro da avaliação das “ações mais subjetivas” é algo que acontece de forma pouco estruturada, informal, ou seja, mensurada através do “olhar”, mas não oficialmente registrada.

Quando questionados sobre a inserção do CENTRAC nos espaços constituídos de poder e decisão no município, as entrevistadas relatam o compromisso de não adentrar em tais espaços enquanto instituição (com exceção do Conselho Municipal da Mulher), embora tenham legitimidade para isso, visto que são uma Associação e como tal poderiam ocupar cadeira enquanto sociedade civil organizada. Entretanto, elas entendem que contribuem mais atuando como assessoramento para sociedade civil no desempenho de suas funções no âmbito desses espaços. Estas respostas denotam que há uma preocupação no discurso institucional em assegurar que eles não querem protagonizar a cena nos espaços de decisão instituídos no município, mas que seu verdadeiro compromisso é capacitar a própria sociedade civil para o desempenho de suas prerrogativas nesses espaços.

Outrossim, elas registram que, ao se tratar de espaços de decisões em âmbitos superiores, estaduais, nacionais, o CENTRAC então costuma atuar enquanto instituição.

A segunda fase da coleta de dados aconteceu em julho de 2014, ocasião em que foram realizadas entrevistas semiestruturadas com alguns dos usuários do CENTRAC. Não é possível quantificar os usuários do CENTRAC, uma vez que a instituição alcança um amplo público em cada um dos programas que executa (Controle Social na Gestão Pública, Desenvolvimento Sustentável, Direitos e igualdade de gênero e Juventude e participação política). Possivelmente, as pessoas entrevistadas nesse momento estão no âmbito do programa “Controle Social na Gestão Pública”, pois tais entrevistas ocorreram por ocasião de uma ação no âmbito deste programa. Importante destacar ainda que essas entrevistas, assim como as entrevistas com parte da equipe da instituição realizadas em abril de 2014, ocorreram na própria instituição, ou seja, na sede do CENTRAC em Campina Grande.

Nestas entrevistas com usuários do CENTRAC buscaram-se respostas para as seguintes questões: (a) Se o usuário já está engajado em algum grupo, associação, sindicato etc.; (b) A definição que o usuário atribui para o CENTRAC; (c) A forma como o CENTRAC tem trabalhado com ele(a) ou seu grupo; (d) O tempo de contato com o CENTRAC; (e) Sua atuação como cidadão, especialmente na participação no processo decisório das coisas públicas, após a experiência com a instituição.

Sobre o engajamento, todas as pessoas entrevistadas já participam em Conselhos Municipais, Sociedade Amigos de Bairro (SABs), Orçamento Participativo (OP) municipal, Clube de Mães, Pastorais, Fóruns permanentes, sindicatos etc. De forma que há os que têm participação, engajamento somente na instância de bairro, mas a maioria tem participação a nível municipal, pois está em algum Conselho Municipal ou Orçamento Participativo Municipal. Com relação à forma como os usuários definem o CENTRAC, as respostas giraram em torno de: *escola de vida; assessoria; ação ou trabalho; local ou sujeito que congrega e capacita*. A definição enquanto escola ou “escola de vida” indica uma alta consideração do sujeito pelo CENTRAC, como também um sentimento de gratidão, admiração e pertencimento.

Ah... O CENTRAC pra mim foi de muita valia! Sabe por quê? Porque tudo que eu... a gente fica sem medo de falar. Você aprende muito a questão da cidadania porque ele tira esse medo da gente e dá um suporte muito forte. Então o CENTRAC pra mim foi a maior ESCOLA que eu já tive. (Membro OPM, julho, 2014).

Esses sentimentos também são perceptíveis nas pessoas que definiram a instituição com outras palavras, porém em um grau menos emotivo.

Sobre a forma de trabalho do CENTRAC com os usuários de seus serviços, eles(as) responderam que as ações consistem em cursos, palestras, oficinas; assim como, incentivo e facilitação para a participação em eventos como fóruns, seminários, congressos, desde locais até mesmo internacionais e também mobilização para campanhas, como, por exemplo, a da Ficha Limpa. Ainda é possível notar, conforme fala de uma entrevistada, que o CENTRAC trabalha também como uma espécie de consultoria de gestão.

[...] nós temos uma cooperativa e essa cooperativa eles (CENTRAC) vem orientando e dando todo, todo o apoio. E se não fosse [sic] eles eu não sei o que seria... Os próprios projetos são eles que fazem, assim... dão toda a cobertura, dão cursos, em tudo eles atuam.” (Membro PS, julho 2014).

E, ainda, conforme um relato, outra forma de atuação da instituição para com esses grupos, pessoas, associações etc. seria realizando a divulgação dos mesmos mediante sua assessoria de comunicação. Sobre o tempo que estão tendo contato com o CENTRAC as respostas giraram em torno de ao menos cinco anos até desde a fundação da ONG, em 1986. Estas respostas sinalizam que existe entre essas pessoas e grupos e o CENTRAC um contato amadurecido, estável.

Finalmente, sobre atuação destas pessoas como cidadãos, especialmente na participação no processo decisório das coisas públicas após a experiência com o CENTRAC, de acordo com as respostas, todos mudaram positivamente. Uma entrevistada definiu esta mudança como “*da água para o vinho*”, pois antes era desinformada com relação a seus direitos enquanto cidadã e acanhada na luta por eles e essa postura mudou totalmente após a experiência com o CENTRAC.

Vamos dizer que você saiu da água pro vinho. Com certeza, olhe todos que vêm, têm essa experiência. Eu vou dizer num linguajar bem, bem rasteiro é você sair da água para o vinho, pelo aprendizado que você tem aqui dentro. A minha experiência enquanto cidadã foi tudo que eu enfrento hoje, os meus chefes, meus diretores, eu aprendi aqui. Eu faço valer os meus direitos e os direitos dos cidadãos. (Membro do OPM, julho, 2014).

Esta fala denota ainda que o trabalho do CENTRAC junto a ela resgatou ou conferiu-lhe autoestima, autoconfiança. Um entrevistado enfatizou que a experiência

com o CENTRAC ampliou seu leque de participação. Se antes este ator participava apenas de um grupo, ele(a) engajou-se em outros e formou uma cooperativa, pois a instituição lhe forneceu a formação necessária para sua atuação e condução de suas atividades. Outro entrevistado chamou a atenção para o fato de que a experiência com o CENTRAC mudou sua maneira de atuar no trabalho, na vida social e a fez incorporar uma atitude de multiplicador. E outro entrevistado ainda relatou que, além de ter tido formação para o exercício de sua cidadania, teve outras formações, como a oratória, e isso contribui muito para o seu crescimento pessoal.

A terceira parte das entrevistas aconteceu no mês de março de 2015 e foram realizadas com os dois membros da equipe que haviam sido entrevistados no ano passado e mais cinco usuários/público alvo da instituição. Salienta-se, contudo que foi tentado contato com aproximadamente quinze pessoas entre os contatos disponibilizados pelo CENTRAC do público com o qual trabalha, especialmente entre o público dos programas Controle Social na Gestão Pública e Juventude e Participação Política.

Nessa terceira etapa, foram abordadas questões sobre a relação entre participação e desenvolvimento, sobre a efetividade e legitimidade dos espaços de decisão ora instituídos, sobre a posição alcançada pela participação na atualidade, sobre as dificuldades à participação, sobre o significado do voto e as limitações da representação, sobre o trabalho desenvolvido pelo CENTRAC junto às pessoas e grupos e sobre o impacto que a ação do CENTRAC gerou na vida dessas pessoas e grupos. As entrevistas aconteceram na sede da instituição com os membros e em outros espaços (universidades, locais de trabalho do entrevistado etc.) com os outros entrevistados. Seguem as informações obtidas a partir de cada questionamento.

Foi perguntado aos entrevistados se eles consideravam que participar das decisões públicas representa um desenvolvimento para si e para sua comunidade. Essa questão foi formulada devido à concepção do termo desenvolvimento abordada neste trabalho, tomando por base, por exemplo, a citação de Amartya Sen (2010.p.33) que diz “ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento”. Ou ainda, quando esse mesmo autor afirma que democracia, direitos civis e políticos são constitutivos do desenvolvimento, e o exercício dos mesmos pode cobrar mais responsividade do Estado frente às demandas sociais.

Todos os entrevistados responderam afirmativamente a essa questão argumentando que quando a população se mobiliza em alguma causa obtêm resultado, pois o poder público se vê pressionado a atender, não tendo – algumas vezes – como se imiscuir. Um entrevistado chamou à atenção para o fato de que no período da redemocratização esse sentimento era maior, as pessoas acreditavam mais em seu poder de mudança, haja vista as lutas impetradas para a reconquista da democracia e, por conseguinte, a expectativa que se formava em torno dessa.

Outro entrevistado salientou que antes pensava que as coisas aconteciam devido à vontade dos políticos e depois passou a compreender que são por força da pressão popular que leva os políticos a agirem. Em dois depoimentos foram utilizados exemplos para justificar sua posição, de que o povo mobilizado tem poder de transformação: o caso do ISEA e o das conferências municipais de juventude em Campina, respectivamente.

Dois entrevistados tocaram no ponto do desenvolvimento pessoal que a prática da participação acarreta, relatando que quem a pratica adquire um nível maior de consciência, adquire uma leitura mais profunda das coisas, empodera a si mesmo (a). Um entrevistado disse inclusive que participar gera antes de tudo um desenvolvimento pessoal. Outro destacou o contrário, que o maior benefício é para a comunidade, este segundo entrevistado representa um segmento religioso e é possível que sua visão de mundo seja devido à mensagem evangélica da fraternidade. Segundo outro depoimento, é comum em espaços como associações de bairro os líderes serem cabos eleitorais de algum deputado ou vereador e estarem pouco preocupados com os problemas da comunidade, falou ainda que considera os espaços como conselho e orçamento meio fechados, pois ela mesma gostaria de participar e ainda não teve oportunidade.

Eu acho de extrema importância o povo ter consciência, primeiro, de que ele não é um sujeito à parte, o povo não é um sujeito à parte, ele é integrante da sociedade na qual ele vive, e se ele tivesse, se o povo no geral, tivesse a consciência de que ele pode mudar uma história, aí seria diferente porque ele iria pressionar, as pessoas iriam levantar sua voz e deixar desse [sic] silêncio que a gente vive hoje [...] Então quando a sociedade se organiza, ela tem condições sim de mudar a história. Ela tem condição. Porque, por exemplo, quando nos núcleos de bairro, seja nas associações, nos clubes de mães ou no próprio Conselho Municipal de Saúde, quando eles (o povo) se reúnem, começam a lançar suas reivindicações e começam a pressionar, por ambos os lados – seja na esfera municipal, estadual – as suas melhorias, de tanto eles pressionarem, eles conseguem. E se eles se calarem, então é como se o governo achasse que eles estão consentindo com sofrimento deles, com suas próprias tragédias, que é o que acontece. (Membro FPDSUS, março 2015).

Nesse sentido, outro entrevistado afirmou:

Antes de a gente fazer esses movimentos não tinha nada em São José da Mata, o poder público vinha dificilmente, era esquecido (distrito de São José da Mata), depois que a gente começou com esses movimentos, essas caminhadas, protestos foi mudando alguma coisa. (Membro PJMP, março 2015).

Ainda segundo outro entrevistado:

A gente achava que as coisas andavam porque os políticos decidiam e depois de um tempo que a gente passa a se organizar, a gente percebe que as coisas só andam porque as pessoas cobram que os políticos encaminhem aquela demanda. Então, se não houvesse a sociedade civil organizada, se não tivesse a mobilização, as coisas não avançariam, ao contrário, ficaria dependendo dos interesses de quem é sempre mais favorecido – na prática do poder da sociedade brasileira – a grande mídia, a grande classe alta, capitalistas e proprietários das grandes empresas, latifundiários... são esses que se dependesse deles fariam as leis a seu favor... (Membro Movimento Estudantil, março 2015).

A resposta dada a esse questionamento por parte dos membros do CENTRAC também foi afirmativa.

Sim, com certeza. É a partir da participação do cidadão (ã) nos espaços de decisão que se percebe que esse desenvolvimento ele é endógeno, de dentro pra fora. Às vezes acontece que existem intervenções que são muito bonitas, que são válidas, mas que não são decididas com as pessoas que serão beneficiárias daquela intervenção. E por vezes isso fracassa, depois de algum tempo perde sentido, quando é uma estrutura física ela se deteriora. Porque as pessoas não se sentiram parte desse processo é como se fossem só receptoras. Então quando as pessoas participam, decidem juntos, elas se sentem parte. Inclusive o conceito de participação engloba isso, fazer parte do processo; Aí sim, entendo, que é, que a gente pode chamar isso de desenvolvimento. A qualidade de vida das pessoas muda pra melhor, e a melhora foi em decorrência da intervenção das pessoas, dessas pessoas que estavam envolvidas com o processo. Então, entendo que esse é o desenvolvimento que a gente quer e almeja. (Coordenadora PJPP, março 2015).

Já a coordenadora do PCSGP (março, 2015), afirmou que a participação popular na gestão pública reforça a democracia participativa e torna o sujeito cada vez mais autônomo para interferir nos espaços de decisão.

Dessa maneira, pode-se perceber o entendimento de todos os entrevistados quanto a perceber e conceber participação popular nas decisões da gestão pública, a capacidade de mobilização e o envolvimento das pessoas em questões políticas como desenvolvimento.

Foi perguntando também se as pessoas achavam que existem cooptação e manipulação nos espaços de decisão instituídos e, em uma escala de zero a cinco, qual seria o nível. Esse questionamento foi inserido na pauta devido à existência de

vasta discussão na literatura da área, a partir das pesquisas realizadas em vários locais do país, indicando que esses espaços padecem de sérios problemas que muitas vezes podem por em cheque sua atuação, e até talvez, sua existência. Estudos como os de Tatagiba (2002), Araújo (2006), Dombrowski (2008) indicam que os principais problemas estão associados, normalmente, ao não cumprimento de sua natureza deliberativa e autônoma, a não neutralidade no processo de escolha dos membros, ao despreparo dos conselheiros e, nos casos mais extremos, a suposição da existência fictícia do conselho.

Assim, observando-se a proposta desses espaços institucionalizados, do ponto de vista legal e ideológico, versus o que se observa na prática e o que se ver revelado em estudos sobre a temática, foi perguntado aos entrevistados se há manipulação, cooptação nesses espaços e, em uma escala de zero a cinco, em qual nível isso ocorreria.

Não houve uma resposta categoricamente afirmativa, no máximo um “de certa forma sim” (Membro PJMP, março 2015). Todos os entrevistados concordaram que há fragilidades nesses espaços, segundo um dos depoimentos:

Eu não acredito que seja genuíno não, até porque muitos desses espaços foram constituídos porque eles (gestores) foram obrigados e pressionados, porque uma lei obriga [...] Muitas vezes, quando um conselho é autônomo, o gestor tem um pouco de dificuldade em lidar, por quê? Porque ali as pessoas estão reclamando, estão questionando as contas públicas, aquilo que foi usado ou não, que são motivos de denúncia, e de certa forma os conselhos são pedras no calçado do gestor e os orçamentos, muitos funcionam e outros não. Por exemplo, o do estado, o governador tem levado em funcionamento, só que é aquela coisa ainda muito fechada. (Membro FPDSUS, março 2015).

Um dos entrevistados negou-se a atribuir uma nota para o nível de cooptação, manipulação que acontece nesses espaços, ao ser perguntado pela segunda vez se acha que há cooptação nesses espaços, afirmou:

Hum... Eu não sei nem falar, possibilidade há porque... Já ouvi falar, por exemplo, que em uma conferência de saúde há uma disputa interna de forças por questões naturais, forças políticas, mas que às vezes... Não há um consenso... Enfim... Não posso afirmar que aconteceu, mas que há possibilidade, há sim. (Membro movimento estudantil, março 2015).

Percebeu-se, assim, certo temor em atribuir uma nota, talvez achando que ao fazer isso estaria se comprometendo. A maioria que atribuiu nota, a situou entre 3 e 4.

Eu daria um 3. Porque, graças a Deus, no campo da participação ainda tem muita gente de coração bom e de pensamento crítico realmente muito bom, porque tem pessoas, olha tem muita gente que usa essas instancias que é para promover o nome, que é para sair com o nome como candidato em uma próxima eleição, às vezes presidente de conselho, presidente de

bairro, presidente de alguma coisa... ele usa o nome e a fama que ele tem dentro do bairro para poder se eleger, para sair candidato e, mesmo que não consiga vencer as eleições, mas ele vai conseguir um cargo dentro do governo de X ou de Y. São as estratégias, nem todos vão pela causa. (Membro FPDSUS, março 2015).

“O nível de manipulação eu acho que é grande, em torno de 3 a 4”. (Membro PJMP, março 2015).

“É difícil (risos), não dá nem pra ser cinco nem zero, cada caso é um caso, mas eu acho que 3, a média.” (Membro AJJURC, março 2015).

Acontece vamos dizer no nível de 3 a 4, porque dentro dos processos hoje infelizmente a gente está como torcida de futebol, porque lá está se tratando política dessa maneira, defendendo uma bandeira A, bandeira B e sem ir direto ao que está acontecendo, os problemas que estão acontecendo. (Membro PJ, março 2015).

Vê-se, a partir dos depoimentos, confirmados os problemas apontados em outros estudos: o não cumprimento da natureza deliberativa e autônoma desses espaços, a não neutralidade no processo de escolha dos membros, o despreparo dos conselheiros para exercer a função. E vê-se também que os entrevistados levantaram outros problemas como a questão de pessoas ocuparem esses espaços com intenções de benefício próprio, postura rígida, fechada a outros entendimentos por parte de algumas pessoas, falta de transparência sobre o que será ou não acatado dessas decisões, injustiça na implementação de algumas conquistas obtidas nesses espaços etc.– neste sentido, observe-se esta fala:

Por exemplo, quando você vai tentar lutar por um calçamento, às vezes o calçamento sai para as ruas da elite e as ruas dos populares, que as casinhas são mais simples, aí vão ficando para depois e às vezes nem se consegue calçar essas ruas. (Membro Fórum em Defesa do SUS, março 2015).

É importante notar ainda que enquanto uns chamaram mais à atenção para os tipos de problemas que existem em tais espaços, outros o fizeram para o quanto varia o nível de cooptação e manipulação a depender de qual espaço exatamente se fala (se conselho, se conferência, se orçamento participativo; à política pública social a qual pertence essa instância; ou ainda, o município ou estado).

As respostas dos membros do CENTRAC, inclusive, focaram no tipo de espaço que se fala, para então comentar-lhes os problemas.

Depende de cada instância. Eu acho que onde acontece mais cooptação é justo no espaço que tem mais poder de decisão que é o conselho, aí vai ficando mais... atenua mais nas conferências, nos fóruns, (lá) não existe tanto isso. Mas o conselho é o espaço que se investe mais na cooptação. Porque o conselho deve ser um espaço de interação entre o Executivo e a sociedade. Existe muita confusão em relação a isso. O Legislativo não vê

com bons olhos, o próprio Executivo não o vê como uma instância que lhe dá suporte, vê como um estorvo, como uma obrigação que tem que cumprir e ter a representação lá dos seus, dos seus funcionários, das suas secretarias e uma representação da sociedade, então para que ele caminhe sem percalços, ele tenta fazer com que a representação da sociedade seja também dele pra não ter nenhum tipo de resistência, nenhum tipo de questionamento às suas decisões. Esses são os grandes problemas, e aí a cooptação vem porque ele vai tentar conquistar a representação da sociedade civil pra quê esse conselho seja dócil, quando na verdade nem deveria ser assim, não precisava ser dócil, haveria de ser um espaço de debate. Você concorda com o que eu estou colocando enquanto gestor? “Não, não concordo por isso, por isso e por isso”. “Ah tá, então vamos aqui tentarmos chegar num ponto em que a gente fique satisfeito”. Deveria ser assim, mas na verdade não é, e ele (conselho) acaba referendando decisões e acaba, os gestores passam por cima, como no caso aqui do conselho de saúde, de um gestor nitidamente passa por cima dessa instância, toma as decisões sem comunicar ao conselho, sem consultar o conselho, o conselho é deliberativo, ele decide. E o gestor ignora isso, toma a decisão e pronto. O conselho fica sabendo pela imprensa. Esses são os grandes problemas. Então se a gente for pensar em escala, eu diria que 3 (risos), entre 3 e 3,5 de cooptação. As vezes as pessoas se sentem, não são cooptadas, mas são intimidadas, são ameaçadas, são forçadas a sair do conselho. Esses são, talvez a cooptação não seja o principal problema, mas tem vários fatores aí que interferem na efetividade desses espaços de decisão. Com relação às conferências, existe uma grande mobilização, as pessoas se mobilizam, a gente entende que é um espaço bastante participativo no sentido de que faz com que todos sejam ouvidos, mas a efetividade das decisões que são tomadas aí elas ficam a desejar. (Coordenadora PJPP, março 2015)

Cada vez mais vem crescendo essa necessidade do controle, de efetivar o controle social das políticas todas, e a questão da educação permanente, da formação permanente, só que na prática acontece tudo isso que a gente viu. Por isso a gente faz, e tem [sic] alguns conselhos, algumas pessoas que buscam, os conselheiros mesmo buscam a formação, mas são pouquíssimos... (Coordenadora PCSGP, março 2015)

Mediante essas respostas, para a equipe do CENTRAC, foi perguntando também se esse ponto é abordado nas formações que a instituição oferece. E a resposta foi “sim, com certeza, sempre” (Coordenadora PJPP, março 2015). Coordenadora PCSGP (março 2015), afirmou que fazem isso sempre, que é uma constante, mas que devido à rotatividade dos membros do conselho, às vezes, se tem atuando pessoas adequadamente preparadas para esses papéis (ou seja, difíceis de serem cooptadas, manipuladas), mas ao mudar a gestão do conselho, os novos conselheiros podem não estar nesse nível de preparo e seria aí quando, de acordo tanto com a coordenadora do PCSGP como com a coordenadora do PJPP, a política pública em questão regride. Quando se vê, por exemplo, crianças nos sinais de trânsito, crianças consumindo substâncias entorpecentes; então se percebe que

a instância que participa das decisões acerca das políticas públicas para este segmento está deficiente.

Outra pergunta procurava saber se na opinião do entrevistado a posição alcançada pela participação social nas decisões públicas era mais devido à mudança ideológica ou à dinâmica econômica da globalização capitalista. Ou seja, se o cenário de participação ora existente, com a suposta disponibilidade de variados canais de participação, representa uma demanda e conquista popular ou se seria uma “representação”, algo construído. Quase todos os entrevistados responderam que, nalgum grau e nalguma cobertura, a mudança ideológica é inegável nesse processo, mas que esta precisa alcançar uma cobertura maior, tornar-se mais difundida. “Eu acredito que seja um pouco da mudança ideológica sim, não que seja aquela que a gente sonha, se fosse pelo menos uma boa parte da população...” (Membro FPDSUS, março 2015).

Houve quem falou em mudança de ideologia no sentido de o que se vive hoje é ideologia da acomodação e/ou individualismo. E houve uma pessoa que considera que esse cenário não indica mudança ideológica, mas é o resultado espontâneo de uma conjuntura que é em si contraditória, haja vista que, segundo ele, é impossível conciliar interesses econômicos e interesses da população.

Ideológico eu acho que não seja [...] mas é uma questão meio que espontânea dessa conjuntura que é contraditória [...] essas questões de conferências, essas questões políticas de envolver as pessoas, entre aspas, porque muitas vezes não é para envolver, talvez seja mais para... meio que acalmar os ânimos, fazer de conta que está participando. Serve também, e a gente tem ouvido falar, de outro modelo do capitalismo utilizar dessa ideia de que (o povo) está participando, dessa ideia de governo progressista, dessa ideia de que as pessoas podem participar e construir juntos para dar, de certa forma, uma manipulada. Então assim, eu acho que tem os mecanismos que foram avanços e servem, e a população ainda precisa aprender a utilizar, mas que também os mecanismos servem para dar uma cooptada, essa conferência, como eu falei, o povo está participando de fato? As coisas estão sendo ouvidas e indo até o fim? Conseguem deliberar mesmo e dar encaminhamentos? Ou é só para encenar ali que as pessoas estão participando e falar “é isso, nós estamos numa democracia e as pessoas estão se envolvendo e as deliberações são deles, não é interesse por trás, não é do mercado, não é da economia, mas é do povo”. Então é uma coisa que é dúbia e é característica dessa sociedade que é contraditória. [...] Veem-se uma série de governos progressistas na América Latina - por exemplo - tendo respaldo na sociedade, aí crise econômica mundial, o povo ocupando as ruas, quebra pau, confronto com a polícia e, enfim, contra o arrocho, contra a crise mundial; o capitalismo tem que se reinventar, e o que eu tenho percebido é essa tentativa de se utilizar dessa ideia de governo mais progressista para implementar ainda sua linha política, ou não foi verdade? O governo do PT, e não é a toa que está sendo cobrada a fatura agora, por ser um partido mais progressista, o pessoal confiou, achou que ia crescer, (então o governo) botou [sic] as conferências e tal, mas fez também o jogo dos grandes empresários e bancos mundiais,

o próprio Lula afirmou que no Brasil os empresários nunca lucraram tanto, bancos nunca lucraram tanto, e nós sabemos disso, todo mundo sabe disso, é algo público e notório, divulgado em todos os sites e jornais, planilha de governo. Então nós sabemos disso, é uma maneira que o capitalismo tem encontrado para se utilizar disso também, desse modelo de governo, é mais progressista? É. É mais assistencialista? É. Mas nós precisamos ainda implementar nossa linha de política, e aí vai funcionando... Aí as conferências, se elas para acontecer são financiadas, se para poder implementar um Bolsa Família ou um Minha Casa Minha Vida tem que fazer uma parceria com as empreiteiras que estão aí nessa operação lava jato e estão, enfim, envolvidas naquela situação do HSBC e tudo o que está sendo anunciado; Se para que o governo implemente as políticas públicas e suas propostas mais progressistas e populares, ele precisa se corromper mais ainda, essa lógica, ela vai perpetuar. Porque, por exemplo, se a gente puxa [sic] uma conferência sabendo que tem que fazer a conferência para a finança entrar, é lógico que não vai ser uma coisa de total interesse, único e exclusivamente pela organização política; (antes,) passa pelo viés de receber aqui a receitazinha e tipo, as pessoas vão participar de qual maneira? Quem vai buscar essas pessoas vai buscar elas de (mediante?) qual o interesse? [pessoas já comprometidas politicamente?] São divulgadas essas conferências? Então assim, o sindicato e as organizações que fazem a convocatória, que divulgam a situação da conferência, eles estão mesmo interessados na verdadeira participação daquelas pessoas? Então, passa por uma série de questões e eu acho que uma coisa leva a outra e se não tiver o caráter claro sobre o que o governo quer, qual a proposta política para a conferência, para envolver a população, senão for claro, acaba entrando num outro viés, nesse modelo econômico que é na minha opinião é inconciliável, não dá para conciliar interesses econômicos com interesses da população (Membro movimento estudantil, março 2015).

Pode-se perceber na fala deste entrevistado alguma sintonia com o que diz Nogueira (2011), ao afirmar que a nova posição alcançada pela participação no campo da gestão pública corresponde não apenas, nem principalmente, a uma mudança política e teórico-ideológica, mas antes de tudo, às exigências da modernidade radicalizada e da globalização capitalista. E este ponto, por sua vez, nos remete ao pensamento de Santos e Avritzer (2009), quando fala do modelo hegemônico de democracia e da estrutura econômica internacional (FMI, Banco Mundial, OIC) erguida pelos países capitalistas, destinada a ajudar a Europa Ocidental e a países subdesenvolvidos que se mantivessem na área de influência capitalista, e ainda, do debate acerca da compatibilidade versus incompatibilidade entre democracia e capitalismo. Nesse sentido, faz-se um contraponto entre o que afirmam os autores e o que o entrevistado atribuiu à nova roupagem do capitalismo que está a se formar no Brasil e nos países latino-americanos, principalmente. O qual, a partir das colocações do entrevistado, se pode descrever como sendo um esforço de unir garantias sociais, diminuir a injustiça social, ou seja, um Estado inclinado ao modelo de Estado de Bem Estar Social, sendo, porém, um Estado

capitalista, preocupado com o seu valor de mercado, com acordos e compromissos “indispensáveis”.

Na visão dos membros do CENTRAC, seria um processo que está em construção no Brasil, a ideologia que impeliu à luta pela redemocratização, a ideologia do governo do PT que amplia esses espaços de participação, realidade de acomodação da população perante as questões públicas, esquecendo a luta que houve para a sua conquista, e concluí que a realidade é complexa porque nossa experiência democrática é ainda muito embrionária, com avanços e retrocessos.

Foi perguntado também a respeito das dificuldades ou obstáculos para participar da gestão pública. Esta pergunta é uma das questões centrais para este estudo. Na literatura é possível encontrar vários motivos como obstáculos à participação. Em Sales (2010) e Dantas (2007), são colocados, por exemplo, o descrédito das pessoas para com a política, a complexidade do sistema político brasileiro, a falta de tempo imposta pela vida moderna. Esses autores chegam a comparar o exercício da cidadania hoje e a na Antiguidade clássica, e sugerem que naquela época os cidadãos exerciam sua participação de forma muito intensa, quase com dedicação exclusiva, devido à existência de trabalho escravo, e, então, os que eram considerados cidadãos, podiam se dedicar com empenho aos assuntos públicos.

Os resultados desta pesquisa apontam como principais fatores a falta de informação, formação e educação. A questão temporal também foi mencionada por mais de um entrevistado, inclusive as mulheres demarcaram que esse ponto é ainda mais nevrálgico para o gênero feminino, pois as mulheres desempenham mais papéis que os homens nesta sociedade, elas têm uma carga de responsabilidade maior, logo, o tempo para elas é ainda mais escasso. Foram citados também: (a) A descrença das pessoas em relação ao seu poder de mudança; (b) A postura não democrática de alguns gestores; (c) A falta de uma formação atualizada para o público jovem, no sentido de despertar-lhes essa consciência e a falta de espaço também – os que existem seriam insuficientes; e (d) Os apelos da cultura consumista que conduz ao individualismo e, com isso, enfraquece a organização da sociedade.

Para o CENTRAC, o que obstaculiza a participação das pessoas nas questões de interesse coletivo é essencialmente a falta de informação e formação.

Quando perguntadas qual a maior dificuldade ou obstáculo para participar da gestão pública, enfaticamente responderam:

Duas que a gente sempre coloca aqui: formação e informação. Porque a gente não nasce sabendo como é que se dá o processo de participação. A gente costuma dizer que está em um jogo, o jogo democrático, e esse jogo tem regras; se a gente não sabe quais são as regras do jogo, a gente nunca vai ganhar esse jogo. Então, a primeira coisa, entender como funciona o processo e saber como intervir, e isso a gente só sabe quando a gente tem acesso à formação e à informação. A formação pra gente saber como intervir, quando intervir, por que intervir, e a informação que os gestores precisam disponibilizar para que a sociedade tenha elementos pra fazer essa intervenção. Então, formação e informação são dois elementos dessa participação. Se não existem, aí essa participação fica capenga. Mesmo que às vezes até tenha vontade, muitas vezes tem a vontade – a gente percebe isso – existe a vontade de participar, a disposição de participar, mais não se entende o processo e nem se tem a informação suficiente pra isso, e aí essa participação ela fica só na formalidade; as pessoas não conseguem intervir mesmo porque não têm elementos pra isso. (Coordenadora PJPP, março 2015).

Quando questionadas se não haveria outros fatores, responderam que o próprio descrédito em relação à política e à capacidade das pessoas de mudarem uma realidade se deve à falta de formação e informação, pois não somos educados para conhecermos nossos direitos, e ressaltam que, no que se refere ao cumprimento dos deveres, o poder público age caso o cidadão o deixe de exercer, porém, quando se trata dos direitos, o poder público não se ocupará de lembrar ao cidadão de exercê-los.

Entre os entrevistados que são usuários e/ou parceiros do CENTRAC houve um depoimento semelhante,

Primeira coisa informação, por mais que a gente diga que está na era da informação, todo mundo tem acesso a internet, mas informação eu coloco como primeiro elemento. Se você sabe, você sabe que tem determinado problema na sua rua, você tem uma problemática, mas não sabe o próximo passo, não sabe a quem recorrer, a quem buscar, aonde ir. E a gente sabe todos os mecanismos que existem para acolher, por exemplo, uma mulher em situação de violência, toda mulher sabe? Não sabe, da mesma forma que ela não sabe, o conjunto da população também não sabe quais os espaços que tem, que pode participar, muitas vezes acha que aquele espaço não é para ela, “não esse espaço não é para mim, acho que tem que ir outra pessoa”. Por isso a questão da representação, a questão de uma pessoa ficar 15, 20 anos na direção de uma representação. Se as pessoas não são informadas, não são orientadas e aí a questão da orientação entra na de formação para as pessoas compreenderem como funcionam as coisas, se você perguntar a uma pessoa como funciona a constituição do orçamento público municipal ela não vai saber, quais são os passos, LOA, LDO as pessoas não sabem, sabem que não tem o medicamento lá no posto de saúde, isso elas sabem, vai dizer que está faltando e vai destrinchar qualquer criatura que disser que tem dinheiro para isso, porque para ela não tem lá, e não vai compreender esse caminho. (Membro AJJURC, março 2015).

De acordo com outro entrevistado, tudo se remete e se explica pelo modelo político-econômico em voga no Brasil: a educação não é libertadora, os meios de comunicação apregoam valores frívolos, o sistema de trabalho usurpa dos trabalhadores o tempo para se unirem e se mobilizarem em favor da mudança. Nas palavras dele:

Então tem toda uma lógica que é ideológica do modelo que está aí e que as pessoas não se organizam, não têm tempo; tudo faz parte. Desde a questão do que passa na TV, desde o que a gente assiste no jornal, desde o que a gente escuta nas rádios, as músicas, tudo está envolvido para que a gente, o trabalhador e a trabalhadora não se organize e continue aceitando. (Membro movimento estudantil, março 2015).

Em um dos depoimentos foi colocado um fator um tanto curioso, para uma pessoa entrevistada há uma barreira extra para a participação nos espaços de decisão da gestão pública, nos atos, movimentos e manifestações; trata-se da oposição de sua família à sua participação.

E outra dificuldade que infelizmente eu sinto na minha casa é a resistência dos meus pais, eles não gostam que eu esteja nesses espaços. Por questões ideológicas. Quando a gente estava nas mobilizações, lutando contra a terceirização e privatização da saúde de campina, quando a gente estava indo à radio, nos locais de trabalho das pessoas, indo às ruas, então meu pai ficou tão tenso com essa situação que ele tentou dar um conselho pra mim e quando ele tentou dar um conselho para mim foi um infeliz caso que ele disse “você cuidado viu porque Margarida Maria Alves morreu até hoje”. E minha mãe é a pessoa que é mais contrária a isso, ela diz que isso é perda de tempo, que eu estou gastando o meu tempo a toa, gastando a minha voz a toa. E fica fazendo chantagem, dizendo que se eu continuar meu pai vai morrer, porque você fica dizendo que é comunista e seu pai fica chorando, deixe disso. Aí eu sinto resistência dele e da minha própria família que não entende, infelizmente por questão cultural por questão de não ter passado, não ter tido essas orientações logo cedo, eu sinto resistência também dentro da minha própria casa. (Membro Fórum em Defesa do SUS, março 2015).

É possível ver assim que existe toda uma sorte de coisas a obstaculizar a participação das pessoas nos espaços de participação da gestão pública, das formas de luta e protesto. A educação, no caso a precária educação, se insinua como a coluna vertebral deste problema. O sistema e a noção de que as coisas estão todas orquestradas para moldar o cenário que se tem, parece apresentar-se como uma noção basilar.

Neste sentido de compreender a visão das pessoas acerca da importância ou não da participação nos assuntos e decisões de interesse coletivo, foi-lhes perguntado se consideravam o voto como uma “carta em branco” para o representante que escolhiam por ocasião das eleições. Todas as respostas foram negativas. No máximo, alguém destacou que o voto deveria representar uma

confiança maior, mas nunca o eleitor se ausentando totalmente das decisões de interesse coletivo.

Carta em branco? Não, é não. Você vota, você tá realmente entendendo que ele vai, mas quando chega lá a coisa é totalmente diferente. Não é uma carta em branco, você sabe que, você tenta, você dá uma jogada, mas você não sabe se realmente vai, você não tem aquela confiança totalmente. E não se tem essa confiança totalmente por quê? Justamente por isso, por causa da corrupção que tem ali dentro, muitas pessoas que estão nos movimentos dizem que quando chegarem lá vai mudar, mas você ver muitas pessoas que saem dos movimentos, da militância e quando chegam lá seguem as mesmas coisas que os outros, do mesmo jeito que os outros. Por isso que você não sente aquela confiança, você vai, mas vai com o pé atrás. (Membro PJMP, março 2015).

Nesse sentido, outro entrevistado declarou: “o mandato tem que ser participativo e não só do político [...] o grande defeito da sociedade é se comportar como se o voto fosse uma carta em branco” (Membro PJ, março 2015). Um entrevistado fez a leitura pelos dois lados – possivelmente em virtude de sua experiência –, afirmando que a confiança irrestrita e /ou afastamento de quem elege é prejudicial para ele e para o eleito, haja vista que precisa da colaboração de quem ele representa para desempenhar um bom papel, mas reconhece que o maior prejuízo da prática dessa postura é para o eleitor.

Assim, as respostas obtidas corroboram com o que falam os autores quando dizem que há uma crise de credibilidade no sistema representativo, pois os representantes não conseguem identificar e atender as demandas da sociedade; os indivíduos já não enxergam nos eleitos uma fonte de mudança ou defesa de suas opiniões e desejos. (DANTAS, 2007; BOBBIO, 1999). E, logo, argumenta em favor da necessidade de as pessoas participarem da gestão pública.

Com vistas a adentrar no conhecimento da experiência que o entrevistado tem com o CENTRAC, perguntou-se como tem sido o trabalho que a entidade tem realizado com ele e seu grupo. Esta pergunta faz parte das questões centrais do estudo, pois está diretamente relacionada ao objetivo macro desta pesquisa, que é analisar a atuação do CENTRAC no fomento a participação popular nas decisões públicas em Campina Grande – Pb. Ela foi abordada tanto nas entrevistas que aconteceram em julho de 2014 como nas que ocorreram em março do corrente. Assim, apresentam-se aqui as respostas a essa pergunta coletadas em ambos os períodos.

As primeiras entrevistas revelaram que a forma de trabalho do CENTRAC com eles(as) consiste em cursos, palestras, oficinas; assim como, incentivo e

facilitação para a participação em eventos como fóruns, seminários, congressos, desde locais até mesmo internacionais e também mobilização para campanhas, como, por exemplo, a da Ficha Limpa. Ainda é possível notar, conforme fala de uma entrevistada, que o CENTRAC trabalha também como uma espécie de consultoria de gestão.

[...] nós temos uma cooperativa e essa cooperativa eles (CENTRAC) vem orientando e dando todo, todo o apoio. E se não fosse [sic] eles eu não sei o que seria... Os próprios projetos são eles que fazem, assim... dão toda a cobertura, dão cursos, em tudo eles atuam.” (Membro PS, julho 2014).

E, ainda, conforme um relato, outra forma de atuação da ONG frente a esses grupos, pessoas, associações etc., é fazendo a divulgação dos mesmos mediante sua assessoria de comunicação.

Na segunda parte das entrevistas, as respostas a esta questão giraram em torno de formação, conscientização, assessoria. Houve quem destacou também a capacidade de valorização e fortalecimento que o CENTRAC fez com o seu grupo. Houve também quem destacou que atribui muita credibilidade e confiança ao CENTRAC devido a este não ter vínculo com espaços políticos. Dois dos entrevistados ainda não participaram de formações no CENTRAC, sendo que um disse não ter uma leitura profunda da instituição, que não participou de formações lá e que o conhece somente da participação em atos, mobilizações e do apoio financeiro e de espaços na realização desses eventos. Uma entrevistada destacou que é muito rica a experiência de ter sido público e depois tornado-se parceira do CENTRAC, que foram dez anos de experiência e que esta instituição ajudou muito a seu grupo, desde a se constituir até a apresentar formas de subsistir. Vejam-se algumas falas:

O CENTRAC... Eu acho que aqui em campina grande se a gente for pensar numa instituição que possa realmente ser aquela que diz “vamos abrir os olhos?” essa instituição é o CENTRAC, no nosso município e na Paraíba também [...] Então ele tem ajudado nesse sentido, não só dão [sic] apoio educativo, de formação, de conscientização, de mostrar a você onde é que estão esses espaços, essas aberturas, essas poucas brechas que a gente tem de fala. É que no que precisar, seja um documento, seja uma informação a nível de governo, eles têm para dar e são um pessoal que não se recusa a poder lhe apoiar em qualquer situação, isso é o que eu vi. E é um pessoal que, o que mais me seduz, é essas pessoas não estarem ligadas a espaços políticos porque quando uma pessoa que está dando uma orientação sobre como é que eu posso atingir o espaço, o poder público e está dentro do poder público então para mim eu vou... eu não posso servir a dois deuses. (Membro Fórum em Defesa do SUS, março 2015).

O contato que eu particularmente tive com o CENTRAC, foi de sempre vê-lo presente na maioria das atividades, mobilizações, e mais esse de disponibilizar o espaço, de garantir de certa forma uma estrutura para que as coisas acontecessem e enfim, questão financeira também, ajuda de material. (Membro movimento estudantil, março 2015).

O CENTRAC tem possibilitado esse processo participativo de discussão, então a gente tem sempre participado de fóruns de discussão, de fomentação de política pública no município, foi um grupo que nos ajudou tanto no processo de construção das políticas públicas de juventude dentro de campina grande, quanto na ajuda à alguns grupos a se descobrir enquanto sociedade também, porque muitos grupos estavam um pouquinho afastados e não sabiam que podiam interferir na sociedade. (Membro PJ, março 2015).

No fechamento da entrevista, a questão chave é feita: a forma de atuação desses entrevistados, especialmente no tocante à participação nas decisões públicas e de interesse coletivo, teria mudado após a experiência com o CENTRAC? Esta é outra questão central para este estudo e esteve presente nos dois momentos de entrevistas com usuários/parceiros da instituição.

Todos os entrevistados responderam afirmativamente a essa questão, até para um, cuja formação e atuação não estão ligadas ao CENTRAC. Segundo ele, o CENTRAC contribuiu com sua formação e atuação na medida em que vê-lo na luta fortalece o espírito de quem faz movimento social. Uma pessoa falou com muita veemência “completamente”, outra “da água para o vinho”. Segundo os relatos dos entrevistados, o CENTRAC despertou a consciência dos mesmos para a necessidade da participação e controle social sobre a gestão pública. Um ainda destacou que o CENTRAC despertou também a noção da importância de se articular em grupos, movimentos, formar ong’s etc.

Vamos dizer que você saiu da água pro vinho. Com certeza, olheeee todos que vêm, têm essa experiência. Eu vou dizer num linguajar bem, bem rasteiro, é você sair da água para o vinho, pelo aprendizado que você tem aqui dentro. A minha experiência enquanto cidadã foi tudo que eu enfrento hoje, os meus chefes, meus diretores, eu aprendi aqui. Eu faço valer os meus direitos e os direitos dos cidadãos. (Membro do OPM, julho, 2014).

Esta fala denota ainda que o trabalho do CENTRAC junto a esta pessoa resgatou ou conferiu-lhe autoestima, autoconfiança.

Outra resposta enfatizou que a experiência com o CENTRAC ampliou seu leque de participação. Se antes este ator participava apenas de um grupo, ele(a) engajou-se em outros e formou uma cooperativa, pois a instituição lhe forneceu a formação necessária para sua atuação e condução das suas atividades. Outra

entrevistada chamou a atenção para o fato de que a experiência com o CENTRAC mudou sua maneira de atuar no trabalho, na vida social e a fez incorporar de uma atitude de multiplicador. E outra ainda, relatou que além de ter tido formação para o exercício de sua cidadania, teve outras formações, como a oratória, e isso contribuiu muito para o crescimento pessoal da entrevistada.

Em algumas entrevistas surgiram outras perguntas ou outras colocações das pessoas que parecem ser pertinentes para a pesquisa e por isso são colocadas agora.

Duas pessoas destacaram o quanto acham a universidade omissa nesse papel de formação para a atuação na vida pública. Quando perguntadas se Campina Grande tem uma sociedade civil forte e atuante, as pessoas afirmaram que consideram que a sociedade civil no município de Campina Grande é acanhada e a isso se deve principalmente à força, domínio que um grupo político familiar tem aqui, que é muito difícil retirar da mente dos munícipes a lógica do favor; uma pessoa disse que a maior força que se contrapõe a isso é o fato da cidade ser um polo universitário e, portanto possuir forte movimento estudantil e de professores.

Alguns dos entrevistados consideram que a sociedade civil no município está pouco organizada e articulada. Na visão dos membros do CENTRAC, a participação em Campina Grande é sazonal, tendo em alguns momentos se verificado uma sociedade civil engajada, atuante e noutros momentos, adormecida.

Para exemplificar os momentos de forte atuação da sociedade são citados: a revogação da Lei de Gestão Pactuada<sup>6</sup>, entre os anos de 2013 e 2014, primeiramente das políticas públicas e depois da política de saúde, devido à pressão popular e à força de combate dos movimentos sociais unidos; e a luta contra o aumento da passagem urbana de transporte público no ano de 2013 – ano em que houve manifestações em todo o país, o “Junho de 2013”. Outro momento de forte atuação da sociedade civil organizada em Campina Grande, lembrado por depoente Membro da AJJURC (março 2015), teria sido por ocasião da promoção das Conferências Municipais da Juventude, especialmente a primeira, no ano de 2008, pois foram os próprios movimentos sociais e organizações do segmento que fizeram

---

<sup>6</sup> Lei Municipal nº 5.277/2013 que propunha a descentralização do controle na prestação de serviços públicos. Na prática as organizações da sociedade civil a viram como uma estratégia de terceirização dos serviços públicos que são de inteira responsabilidade do poder público, e por isso a combateram mediante diversas ações até que a mesma foi revogada em junho de 2014.

a conferência acontecer, pelo poder público municipal simplesmente não teria havido conferência.

Sobre se o CENTRAC congrega os demais grupos, movimentos sociais, associações etc. em Campina Grande, na visão dos próprios membros – mensurada através das entrevistas – eles desempenham esse papel, conforme segue:

Nós não somos uma autoridade, uma organização de representação das outras organizações, mas somos... fazemos essa chamada pra que elas se envolvam, exatamente pra ela ter essa visão mais geral na vida, na realidade, buscar soluções conjuntas tendo a transversalidade das políticas. (Coordenadora PCSGP, março 2015).

A gente está sempre juntando e buscando juntar, buscando juntar o sindicato de servidores públicos aqui de Campina Grande [sic], o SINTAB, com o movimento de juventude, juntando o movimento de juventude com o movimento de mulheres. A nossa intervenção busca muito isso, conectar essas várias organizações e instancias de representação. (Coordenadora PJPP, março 2015).

Na visão de Membro PJ (março, 2015), o CENTRAC desempenha um pouco desse papel, mas é insuficiente para o calibre do município e a quantidade de movimentos e grupos existentes. Para Membro AJJUR (março, 2015), o CENTRAC fez bem esse papel de congregar e fortalecer os grupos e movimentos no passado, porém, atualmente, não consegue mais isso porque mudou um pouco de foco, está muito centrado em projetos específicos e que isso é o reflexo de mudança de conjuntura onde a participação e o controle social já não estão mais recebendo financiamento exterior como recebiam antes.

Toda hora que você chegasse lá no CENTRAC, tinha um grupo, um conselho reunido, tinha um grupo, tinha outro, tinha outro. [...] Então era um espaço que congregava muito, convergia muito essas forças para lá. Hoje eu percebo que as forças são muito mais voltadas para os projetos específicos. [...] Participação já começou a não garantir a entidade a ter sustento, participação durante muito tempo foi muito financiada, então você investia todas as suas forças para formar gente. Chega um determinado momento, a partir da eleição do Lula, os organismos internacionais e as instituições que financiavam projetos [...] se retiraram. Poucos ficaram, pouquíssimos ficaram. [...] Aí quais são as alternativas para a instituição senão o governo federal, as organizações específicas, programas de cisternas, mas aí com foco muito específico e acaba que pulveriza, é interessante para a instituição porque ela ganha um sobrefôlego, ela consegue uma forma de garantir o seu quadro, de garantir o funcionamento das coisas, sei lá... A garantia de não morrer enquanto instituição, mas o conjunto perde muito, porque aí você vai focar em uma ação específica, você vai concorrer a um edital para isso e então você tem que fazer isso. Então se a instituição – que não é o caso do CENTRAC – se a instituição não tiver um caráter político de compreender essa inserção de um modo maior e a responsabilidade que ela tem junto a sociedade ela vai ficar só naquela atividade – não é o caso do CENTRAC – mas acabou reduzindo essa atuação mais macro que a instituição tinha, isso na minha análise muito simplória. (Membro AJJUR, março 2015).

Os membros do CENTRAC (março 2015) tocaram nesta delimitação ao afirmar que às vezes não podem atender a algumas demandas em virtude de ter que cumprir as ações que são de projetos, e também esta delimitação é expressa em um relatório da instituição quando diz que a intervenção baseada no fortalecimento da participação popular nas políticas públicas e no orçamento municipal foi o eixo central da entidade da primeira metade dos anos 1990 até a segunda metade dos anos 2000. Dessa forma, os dados sugerem que a instituição desempenhou e desempenha um papel relevante, que ela enquanto instituição está fazendo crescer seu portfólio, porém a ampliação da atuação do CENTRAC e o próprio crescimento da cidade de Campina Grande acarretam uma perda para sociedade civil organizada na perspectiva que esta se encontra dispersa, menos articulada do que já foi no passado.

Por síntese, os dados indicam que a atuação do CENTRAC tem promovido a participação popular na gestão pública e a atuação das pessoas nos assuntos políticos e de interesse coletivo. A instituição nasce com este propósito bem no afã da redemocratização do país, outrossim, a instituição se propõe a formar para a cidadania na perspectiva macro. Nesse contexto, mediante a mudança na conjuntura política-econômica-social, com destaque para o fato da expressiva diminuição do financiamento da participação, a instituição passa a atuar noutras frentes, inclusive enquanto executora de política pública, e com isso o trabalho de fomentar a participação e o engajamento propriamente diminuiu porque passa a dividir tempo e espaço com as outras ações, que de alguma forma também são no sentido de formar para a cidadania, mas não são focadas no fomento à participação e atuação nos assuntos públicos especificamente. Ao que parece isso, aliado a uma serie de outros fatores, pode explicar a angústia de alguns dos entrevistados ao constatar que a força da sociedade civil em Campina Grande – PB está aquém do desejado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste momento de fechamento do estudo, ao perceber a experiência da pesquisa impetrada e ao perceber um cenário recente de manifestações e discussões em torno de assuntos públicos no país, se chega à constatação de que ainda há muito a se estudar a respeito do fenômeno participação.

O CENTRAC se denomina como uma organização cuja missão é contribuir para a formação de uma cultura cidadã através da participação e controle social da gestão pública. Neste intento, a instituição desenvolve ações de formação e assessoria aos cidadãos civilmente organizados ou não a desenvolver seus papéis e atuar nos espaços de decisões.

Os resultados alcançados indicam que os entrevistados compreendem a participação social nas decisões públicas como desenvolvimento. Compreendem a importância desta prática, mesmo que às vezes a situação real de funcionamento dos espaços de decisão esteja divergindo do ideal supostamente proposto. Ou seja, estas pessoas, mesmo tendo conhecimento de fatos e experiências que colocam em xeque as formas de participação ora vigentes, elas enxergam o poder intrínseco que existe na participação e a sua capacidade de promover o desenvolvimento e se pautam por este ideal. De maneira geral, os entrevistados acreditam que quando a população se mobiliza em alguma causa obtém resultado, pois a pressão leva os políticos a agirem. Verifica-se essa compreensão tanto por parte dos membros do CENTRAC, quanto por parte de seus usuários e/ou parceiros. De acordo com os depoimentos, participar implica em desenvolvimento comunitário, na perspectiva acima descrita e em desenvolvimento pessoal, à medida que ao se envolver e participar das decisões públicas, o indivíduo obtém um crescimento pessoal, pois, conforme Sen (2009), melhora o potencial para cuidar de si mesmo e para influenciar o mundo.

Sobre a efetividade e legitimidade dos espaços de decisão ora constituídos, como os conselhos, conferências, orçamentos participativos etc. os resultados do estudo indicam que representam uma conquista muito importante para a sociedade, mas que nem sempre funcionam a contento. Quando perguntados se existem cooptação e manipulação nesses espaços e qual o nível em uma escala de 0 a 5, as respostas foram afirmativas, e, em média, classificaram o nível em torno de 3 e 4. A esta pergunta um entrevistado não quis responder, afirmou apenas que existe

possibilidade de haver esses desvios, mas não poderia confirmar se existem de fato, nem em qual o nível.

Conforme esses depoimentos, os principais problemas verificáveis são: pessoas ocuparem esses espaços com intenções de benefício próprio, postura rígida, fechada a outros entendimentos por parte de algumas pessoas, falta de transparência sobre o que será ou não acatado dessas decisões, injustiça na implementação de algumas conquistas obtidas nesses espaços. Além dos fatores já identificados em outras pesquisas, tais como: o não cumprimento da natureza deliberativa e autônoma desses espaços, a não neutralidade no processo de escolha dos membros, e o despreparo dos conselheiros para exercer a função. O CENTRAC também confirmou a existência dessas práticas nesses espaços e quando perguntado se nas formações que a instituição oferece isso é abordado, a resposta foi afirmativa. Porém, disseram que devido à regra de rotatividade dos membros dos conselhos, acontece de pessoas entrarem despreparadas e sucumbirem a essas práticas, uma vez que nem sempre as pessoas estão capacitadas para exercer esses cargos ao assumi-los.

Neste ponto, pode-se verificar uma “lógica” contraditória no tocante ao poder e a relevância teórica que tem esses espaços, versus a preparação das pessoas a respeito deles. Afinal, se o gestor público municipal é avesso à participação da sociedade, se é centralizador, patrimonialista etc. como ele vai formar e informar para que esse papel seja exercido com a devida propriedade? Ou mesmo que o poder público local não seja ele próprio a fornecer a formação, mas fique sob o seu controle a contratação de uma instituição para fazê-la, não dará a esta instituição as “diretrizes” sob as quais deve se pautar para fazer esta formação?

A respeito de como as pessoas veem o cenário de participação existente atualmente, a maioria dos entrevistados crê que nalgum grau e nalguma cobertura, a mudança ideológica é inegável nesse processo, mas que esta precisa alcançar uma proporção maior, tornar-se mais difundida. O CENTRAC vê o atual cenário da participação como um processo em construção no Brasil, uma mudança ideológica responsável pela redemocratização do país e pela formação da constituinte nos anos 1980, mas que ao longo desses menos de trinta anos apresenta variações, uma vez que se trata de uma experiência democrática ainda embrionária e recheada de avanços e retrocessos. Para um dos entrevistados não se trata de mudança ideológica, mas do resultado espontâneo de uma conjuntura que é em si

contraditória, pois, para ele, é impossível conciliar interesses econômicos com interesses sociais. Nesta visão, essas experiências teriam validades questionáveis devido ao fato de que, ao mesmo tempo em que supostamente se promove um governo democrático e participativo, se preza por interesses econômicos cujos valores estão na contramão do ideal de justiça social.

Este raciocínio nos remete ao pensamento de Avritzer (2009), quando fala do modelo hegemônico de democracia e do debate acerca da compatibilidade versus incompatibilidade, entre democracia e capitalismo, e, neste sentido, do entendimento irreduzível dos marxistas de que no sistema capitalista não é possível democratizar a relação fundamental em que se assenta a produção material, a relação entre o capital e o trabalho. No entendimento deste trabalho, a experiência tem demonstrado que esses axiomas se fazem sentir, em todo caso, a história está em construção e, infelizmente, soluções perfeitas não existem.

Em relação aos obstáculos à participação, viu-se que são muitos. Os resultados desta pesquisa confirmam fatores apontados na teoria utilizada (SALLES, 2010; DANTAS, 2007), tais como: o descrédito das pessoas para com a política, a complexidade do sistema político brasileiro e a falta de tempo imposta pela vida moderna. Além destes, os dados desta pesquisa identificaram outros fatores, a exemplo: (a) A descrença das pessoas em relação ao seu poder de mudança; (b) A postura não democrática de alguns gestores; (c) A falta de uma formação atualizada para o público jovem no sentido de despertar-lhes essa consciência e a falta de espaço para este segmento – os que existem seriam insuficientes; e (d) Os apelos da cultura consumista que conduz ao individualismo e, com isso, enfraquece a organização da sociedade. Destacando que para o CENTRAC, as questões chaves para enfrentar essas barreiras são a informação e a formação, pois mediante essas, pode-se, por exemplo, desmistificar a ideia de que o povo não tem força. E ressaltam que, no que se refere ao cumprimento dos deveres, o poder público age caso o cidadão o deixe de exercer, porém, quando se trata dos direitos, o poder público não se ocupará de lembrar ao cidadão de exercê-los. Uma entrevistada também lembrou que, embora se fale sobre o fato de estarmos na Era da informação, as informações realmente importantes e necessárias nem sempre são vinculadas, ou ainda, as pessoas não são educadas sequer para ter noção de o que é importante saber na vida.

Neste sentido de compreender a visão das pessoas acerca da importância ou não da participação nos assuntos e decisões de interesse coletivo, foi-lhes perguntado se consideravam o voto como uma “carta em branco” para o representante que escolhiam por ocasião das eleições. Todas as respostas foram negativas a essa ideia.

Especificamente sobre o CENTRAC, foi perguntado aos membros a respeito do impacto de suas ações sobre as pessoas e grupos trabalhados e sobre a comunidade, o município como um todo. Os resultados indicaram que é complexo mensurar esses impactos, especialmente quando se trata das ações de formar para a cidadania e para a participação nas decisões públicas, porque é algo de natureza subjetiva. Em ações como o do P1MC, a análise dos impactos seria fácil porque pode ser feita de forma quantitativa. De toda forma, a equipe entrevistada disse que utiliza como base para a análise de impacto de suas ações sinais como: (a) A criação de novos grupos, associações, sindicatos a partir das formações e da assessoria; (b) A forma de atuação das pessoas nestes espaços após passar pelas formações e a própria trajetória de vida que impetram; (c) A ascensão das pessoas no sentido de adentrar em instâncias de decisões a nível estadual, nacional e até internacional; etc. Vê-se, assim, que a entidade procura fazer uma análise do impacto de suas ações, mas que isso é realizado de forma pouco estruturada, mais na perspectiva empírica.

Sobre a inserção do CENTRAC nos espaços constituídos de poder e decisão no município, os resultados obtidos pela fala dos membros da entidade asseguram que esta não adentra em tais espaços enquanto instituição (com exceção do Conselho Municipal da Mulher), embora tenham legitimidade para isso, visto que são uma Associação e como tal, poderiam ocupar cadeira enquanto sociedade civil organizada. Entretanto, o CENTRAC afirma entender que contribuem mais atuando como assessoramento para sociedade civil no desempenho de suas funções no âmbito desses espaços. Estas respostas denotam que há uma preocupação no discurso institucional em assegurar que eles não querem protagonizar a cena nos espaços de decisão instituídos no município, mas que seu verdadeiro compromisso é capacitar a própria sociedade civil para o desempenho de suas prerrogativas nesses espaços. Outrossim, é salientado por membros do CENTRAC que ao se tratar de espaços de decisões em âmbitos superiores (estaduais, nacionais), o CENTRAC então costuma atuar enquanto instituição.

No que diz respeito à experiência que o entrevistado e seu grupo tem com o CENTRAC, esta tem sido através de: (a) Formações, mediante cursos, seminários, palestras; (b) Incentivo e favorecimento à participação em fóruns, congressos, desde locais até internacionais; (c) Mobilização para campanhas, atos públicos, protestos; (d) Consultoria de gestão; (e) Divulgação de grupos, associações, sindicatos mediante assessoria de comunicação do CENTRAC; (f) Conscientização e valorização de grupos esquecidos; (g) Promoção, presença e ajuda financeira para material de panfletagem em algumas campanhas, manifestações; (h) Concessão de espaço físico para reuniões; (i) Presença e assessoria aos indivíduos e grupos nos espaços de decisão (conselhos, orçamento etc.).

E finalmente, os resultados sinalizam que a atuação das pessoas entrevistadas no tocante a participar e influir nas decisões públicas e de interesse coletivo mudou após a experiência com o CENTRAC, todos responderam que houve mudança e que esta foi positiva. Um dos entrevistados, cuja formação e atuação não estão ligadas ao CENTRAC, afirmou, porém, que o CENTRAC contribuiu com sua formação e atuação na medida em que vê-lo na luta fortalece o espírito de quem faz movimento social. Alguns entrevistados responderam de forma muito enfática com expressão como “completamente” e “da água para o vinho”.

A partir dos resultados alcançados delinea-se uma visão (a ser ratificada ou refutada mediante outro estudo mais abrangente) de que o município de Campina Grande – PB não tem uma sociedade civil organizada, vibrante, existem movimentos, porém um tanto tímidos e dispersos. De acordo com as últimas eleições, a cidade seria ideologicamente de Direita, porém, ao resultado das últimas eleições, não se deve desconsiderar a força, o domínio que um grupo político familiar tem aqui, associado à política do favor, da tutela e do mandonismo tão impregnado ainda na mente dos munícipes.

Na visão do CENTRAC, a participação em Campina Grande é sazonal, tendo em alguns momentos se verificado uma sociedade civil engajada, atuante e noutros momentos, adormecida. Para exemplificar os momentos de forte atuação da sociedade são citados: a revogação da lei de gestão pactuada – primeiramente das políticas públicas e depois da política de saúde – devido à pressão popular, a força de combate dos movimentos sociais unidos, luta essa travada nos anos de 2013 e 2014; e a luta contra o aumento da passagem urbana de transporte público no ano de 2013 – ano em que houve manifestações em todo o país, o “Junho de 2013”.

Outro momento de forte atuação da sociedade civil organizada em Campina Grande, lembrado por depoente Membro da AJJURC (março 2015), teria sido por ocasião da promoção das Conferências Municipais da Juventude, especialmente a primeira, no ano de 2008, pois foram os próprios movimentos sociais e organizações do segmento que fizeram a conferência acontecer, pelo poder público municipal simplesmente não teria havido conferência.

Os resultados indicam ainda que os movimentos sociais, grupos, associações, sindicatos de Campina Grande – Pb estão desarticulados. O CENTRAC acredita que congrega esses sujeitos, mas, de acordo com alguns depoimentos de usuários/parceiros: é insuficiente o trabalho que o CENTRAC faz diante do porte do município, e/ou o CENTRAC está atualmente mais voltado para outras ações e, com isso, as atividades que aglutinavam mais os movimentos e promoviam a articulação em rede, foram desintensificadas.

Considerando que o objetivo geral deste estudo consistiu em analisar a atuação do CENTRAC para a promoção do desenvolvimento mediante o fomento à participação social nas decisões públicas no município de Campina Grande – Pb, viu-se que o CENTRAC, mesmo não estando atualmente se dedicando exclusiva ou majoritariamente a isso, promove o desenvolvimento mediante este fomento à participação social nas decisões públicas no município.

Percebeu-se ainda que o eixo de atuação da instituição se alterou à medida que as fontes de financiamento se alteram também (aumento das fontes nacionais, em substituição à cooperação internacional). De forma que a linha de intervenção baseada no fortalecimento da participação popular nas políticas públicas e no orçamento participativo municipal, que foi o que projetou o CENTRAC como uma referência regional e nacional de participação e controle social, foi mais vigorosa entre a primeira metade dos anos 1990 e a segunda metade dos anos 2000. Assim, a instituição ampliou seu portfólio, mas sua linha de atuação continua sendo contribuir para a formação de uma cultura cidadã e o exercício da cidadania é elemento que compõe o desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

ABU-EL-HAJ, Jawdat. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica. **BIB**, Rio de Janeiro, n.º47, 1º semestre de 1999, pp. 65-79.

ARAÚJO, Fábio da Silva *et al.* Ações de controle social: uma análise da efetividade dos Conselhos Municipais à luz das constatações de fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU), resultantes por meio do Programa de Sorteios dos Municípios na região nordeste do Brasil, no período de 2003 a 2005. **RevistaREAd**, Recife, Ed. 54 v. 12 n. 6, nov/dez 2006.

AVRITZER, Leonardo. **Por que o novo decreto de Dilma não é bolivariano**. Disponível em: < <http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>>. Acesso em 30 dez. 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições, 1977.

BAVA, Silvio Caccia. Democracia e poder local. In: VILLAS-BOAS, Renata. **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Pólis, 1994. 80p.

BENEVIDES, Maria Vitória. Democracia e cidadania. In: VILLAS-BOAS, Renata. **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Pólis, 1994. 80p.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BODERNAVE, Juan E. Dias. **O que é participação**. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

\_\_\_\_\_. (Estado). Decreto Presidencial nº 8243, de 23 de maio de 2014. **Decreto**. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. **Atlas Do Desenvolvimento Humano - 2013**. Disponível em: < [http://www.ideme.pb.gov.br/index.php/objetivos-do-milenio/cat\\_view/1851-perfis-do-idhm/2031-campina-grande.html](http://www.ideme.pb.gov.br/index.php/objetivos-do-milenio/cat_view/1851-perfis-do-idhm/2031-campina-grande.html)>. Acesso em 12 ago. 2014.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **Ideologias econômicas e democracia no Brasil**. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/eav/article/viewFile/8520/10071>>. Acesso em 12 dez. 2014.

CARDOSO, Fernando Henrique. Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos. **Revista de Economia Política**, vol.15, nº4(60), out.dez 1995.

\_\_\_\_\_. Desafios e perspectivas da democracia. In: \_\_\_\_\_. **Xadrez internacional e social-democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

CARVALO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CAVALCANTI, Rosângela Batista. Avanços e desafios da participação social no Brasil. In: DANTAS, Humberto; MARTINS JÚNIOR, José Paulo (orgs.). **Introdução à política brasileira**. São Paulo: Paulus, 2007.

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: GREEN, Duncan. **Da pobreza ao poder: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo**. São Paulo: Cortez; Oxford: Oxfam Internacional, 2009.

CRUZ NETO, Otávio. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110

DANTAS, Humberto. Democracia e cidadania: consciência e participação. In: \_\_\_\_; MARTINS JR., José Paulo. **Introdução à política brasileira**. São Paulo, Paulus, 2007.

DEMO, Pedro. **Política Nacional da Participação Social**. Disponível em: <[https://docs.google.com/document/d/1tR-s2SuqYJOILEOQIlgeWInfFMQCaRh-S9iNYEM\\_oJQ/pub](https://docs.google.com/document/d/1tR-s2SuqYJOILEOQIlgeWInfFMQCaRh-S9iNYEM_oJQ/pub)>. Acesso em 30 dez. 2014.

DOMBROWSKI, Osmir. Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 269-281, jun. 2008.

FELICÍSSIMO, José Roberto. Os impasses da Descentralização Político-Administrativa na Democratização do Brasil. **Revista de Administração de empresas**. São Paulo, Jan/Marc, 1992. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901992000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901992000100002&script=sci_arttext)> Acesso em 05 set, 2014.

FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**. São Paulo: Ed. Nacional, 1980.

\_\_\_\_\_. Os desafios da nova geração. **Jornal dos economistas**, Rio de Janeiro, n 179, junho 2004, pp. 3-4.

\_\_\_\_\_. El desarrollo como proceso endógeno. **Enero-abril 2011.**

GADOTTI, Moacir. **Gestão Democrática com participação popular**: no planejamento e na organização da educação nacional. 2ª Conferência Nacional de Educação (CONAE), Brasília, 2014. Disponível em: <[http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti\\_final.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf)>. Acesso em 20 jan. 2015.

GIL, Carlos Antônio. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Métodos e Técnicas de pesquisa social**. 6. ed. 3.reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e Educação**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais e associativismo no Brasil de hoje. In: \_\_\_\_\_ . **Sociologia dos movimentos sociais**. São Paulo: Cortez, 2013.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 11.ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (organizadora). **Pesquisa social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

JARDIN, Rafael. **O fracasso do gerencialismo**. Disponível em: <<http://www.jornalopcao.com.br/colunas/contradicao/o-fracasso-do-gerencialismo>>. Acesso em 05 maio, 2015.

JUNQUILHO, Gerson Silva. **Teorias da Administração Pública**. Brasília: CAPES: UAB, 2010.

LOCK, Fernando do Nascimento. Participação Popular no Controle da Administração Pública: Um Estudo Exploratório. **Revista Eletrônica de Contabilidade**. Santa Maria, v.1 n.1 set/nov, 2004. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vln01/a07vln01.pdf>>. Acesso em 05 set, 2014.

MARTINS, Júlia Cadaval. Democracia e desenvolvimento econômico: relação de identidade, instrumentalidade ou contradição? **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2009, n.1, Ago-Dez.p.97-110. Disponível em: <<http://www.abdconst.com.br/revista/Resumo%20artigo%205.pdf>> Acesso em: 04 nov. 2013.

MARTINS, José de Souza. Clientelismo e corrupção no Brasil contemporâneo. In\_\_\_\_\_. **O poder do atraso**: ensaios de sociologia da história lenta. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

MILANI, Carlos R.S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise das experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.42.n.3 mai/jun, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>> Acesso em 04/11/2013.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19909-19910-1-PB.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2013.

NOGUEIRA, Marcos Aurélio. Gestão participativa, Estado e democracia. In: \_\_\_\_\_. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Juliana Nunes. A emergência do sujeito propositivo e a experiência do orçamento participativo: reflexões acerca do município de Campina Grande-PB. **IV Jornada Internacional de Políticas públicas**. São Luís – MA, 2009. Disponível em: <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/9\\_estados-e-lutas-sociais/a-emergencia-do-sujeito-propositivo-e-a-experiencia-do-orcamento-participativo.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/9_estados-e-lutas-sociais/a-emergencia-do-sujeito-propositivo-e-a-experiencia-do-orcamento-participativo.pdf)>. Acesso em 21 jun 2014.

PRZEWORSKI, Adam; LIMONGI, Fernando. **Regimes Políticos e Crescimento Econômico**. Tradução Valter Pontes. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Regimes\\_Politicos\\_e\\_Crescimento\\_Economico.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Regimes_Politicos_e_Crescimento_Economico.pdf)> Acesso em: 12 dez. 2014.

PUTMAN, R. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

SALLES, Helena da Mota. **Gestão Democrática e Participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânon democrático. In: SANTOS, B. de S. (org). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. Volume II — As questões clássicas. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

SECCO, Lincoln. As jornadas de julho. In: MARICATO, Ermínia. **Cidades rebeldes**: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Carta Maior, 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: companhia das letras, 2010.

SERPA, Luiz Gustavo Martins. Democracia e Desenvolvimento Econômico. In: DANTAS, Humberto; MARTINS JÚNIOR, José Paulo (orgs.). **Introdução à política brasileira**. São Paulo: Paulus, 2007.

SILVA, Livia Maria Tavares da. Características da urbanização da Paraíba. **Revista Cadernos da Logepa**. Série Texto Didático. Ano 3, n. 5, jul/dez 2004. ISSN 1677-1125.

SOLA, Lourdes. Democracia, Estado e mercado como agentes de transformação no Brasil. In: \_\_\_\_\_; LOUREIRO, Maria Rita. **Democracia, mercado e Estado: o B de Brics**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

SOUZA, Rafael Gustavo de. Democracia Participativa: Resgate histórico e uma aproximação da visão dos atores da sociedade civil. In: PÓLIS – INESC. **Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios**. São Paulo: Pólis/Inesc, 2011.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. 3.ed. São Paulo: Editora SENAC, 2006.

VILLAS-BOAS, Renata. Os canais institucionais de participação popular. In: VILLAS-BOAS, Renata. **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Pólis, 1994. 80p.

## **APÊNDICES**

### **Apêndice A: I Roteiro de entrevista com membros do CENTRAC**

1. Como você define o CENTRAC?
2. Como se constitui a política de capacitação do CENTRAC para a participação popular nas decisões públicas?
3. Como você avalia o impacto das ações do CENTRAC sobre os grupos por ele atendidos? Como os indivíduos e grupos se portam no tocante a participação no processo decisório do seu município após o trabalho que o CENTRAC desenvolveu junto a eles?
4. Qual é a inserção do CENTRAC nos espaços de decisão constituídos no município de Campina Grande?

**Apêndice B: I Roteiro de entrevistas com usuários do CENTRAC**

1. Você participa de algum grupo, conselho, sindicato etc.? Se sim, qual?
2. Como você define o CENTRAC?
3. Como tem sido o trabalho que o CENTRAC tem feito com você ou seu grupo? Qual a metodologia de capacitação que ele utiliza?
4. Há quanto tempo você está tendo experiência com o CENTRAC?
5. Sua forma de atuação como cidadão, especialmente na participação no processo decisório das coisas públicas, mudou após a experiência com o CENTRAC? Comente.

## **Apêndice C: II Roteiro entrevistas com membros do CENTRAC**

1. Participar e influir nas decisões da gestão pública representa um desenvolvimento pessoal e comunitário? Por quê?
2. Quais as dificuldades/obstáculos para as pessoas participarem da gestão pública?
3. Há fragilidades na participação que acontece nos espaços decisórios ora constituídos (conselhos, conferências, fóruns etc.)? Há cooptação nesses espaços? Em uma escala de 0 a 5, onde 0- nenhuma; 1- pouquíssima; 2- pouca; 3- média; 4- grande e 5- extrema, onde você situa esse nível de cooptação? Esse ponto é abordado nas formações que o CENTRAC oferece?
4. A posição alcançada pela participação na gestão pública atualmente deve-se mais à uma mudança ideológica por parte de cidadãos e governo ou à dinâmica econômica da globalização capitalista?
5. O CENTRAC congrega os demais grupos, associações, sindicatos, movimentos sociais etc. no município de Campina Grande?
6. Na página do CENTRAC na internet consta como parceiros financiadores ccdf-terre solidaire, Misereor ihr hilfswerk (ONG's francesa e alemã, respectivamente?), FLD Projetos de vida actaliança, secretaria especial de políticas públicas para mulheres e secretaria nacional de economia solidária. Consta também que o CENTRAC oferece serviços de consultoria/assessoria bem como publicações próprias e materiais didático-pedagógicos, dessa forma, como se constitui a receita financeira do CENTRAC? Cada fundo tem uma destinação específica?
7. Quando os cursos/formações são gratuitas e quando são pagas?
8. Como evoluiu o Programa Controle Social na Gestão Pública/Juventude e Participação Política?

## **Apêndice D: II Roteiro de entrevistas com usuários e/ou parceiros**

1. Você considera que participar e influir nas decisões da gestão pública representa um desenvolvimento para si e para seu município, estado, país? Por quê? De que forma uma sociedade civil organizada pode favorecer a melhora nas condições de vida?
2. Os espaços de tomada de decisão institucionalizados (conselhos, conferências, fóruns etc.) promovem uma participação genuína? Há fragilidades na participação que acontece nesses espaços? Há cooptação nesses espaços? Em uma escala de 0 a 5, onde 0- nenhuma; 1- pouquíssima; 2- pouca; 3- média; 4- grande e 5- extrema onde você situa esse nível de cooptação?
3. A posição alcançada pela participação na gestão pública atualmente deve-se mais à mudança ideológica por parte de cidadãos e governo ou à dinâmica econômica da globalização capitalista?
4. Quais as dificuldades/obstáculos para participar da gestão pública?
5. Você considera o voto como uma “carta em branco” para o representante que você escolheu? Justifique.
6. Como tem sido o trabalho que o CENTRAC tem feito com você ou seu grupo?
7. Sua forma de atuação como cidadão, especialmente na participação no processo decisório da gestão pública, mudou após a experiência com o CENTRAC? Comente.

## Apêndice E: Termos de cessão gratuita de direitos de depoimento oral

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Dissertação de Curso

### **CESSÃO GRATUITA DE DIREITOS DE DEPOIMENTO ORAL**

Pelo presente documento, eu Entrevistado(a): \_\_\_\_\_,

declaro ceder à Pesquisadora: \_\_\_\_\_,

sem quaisquer restrições quanto aos seus efeitos patrimoniais e financeiros, a plena propriedade e os direitos autorais do depoimento de caráter histórico e documental que prestei ao(à) pesquisador(a)/entrevistador(a) aqui referido(a), na cidade de \_\_\_\_\_, Estado \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, como subsídio à construção de sua dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba. A pesquisadora acima identificada fica conseqüentemente autorizada a utilizar, divulgar e publicar, para fins acadêmicos e culturais, o mencionado depoimento, no todo ou em parte, bem como permitir a terceiros o acesso ao mesmo para fins idênticos, com a ressalva de garantia, por parte dos referidos terceiros, da integridade do seu conteúdo. A pesquisadora se compromete a preservar meu depoimento no anonimato, identificando minha fala com nome fictício ou símbolo não relacionados à minha verdadeira identidade, exceto se eu assinar autorizando expressamente a divulgação de minha identidade.

Local e Data:

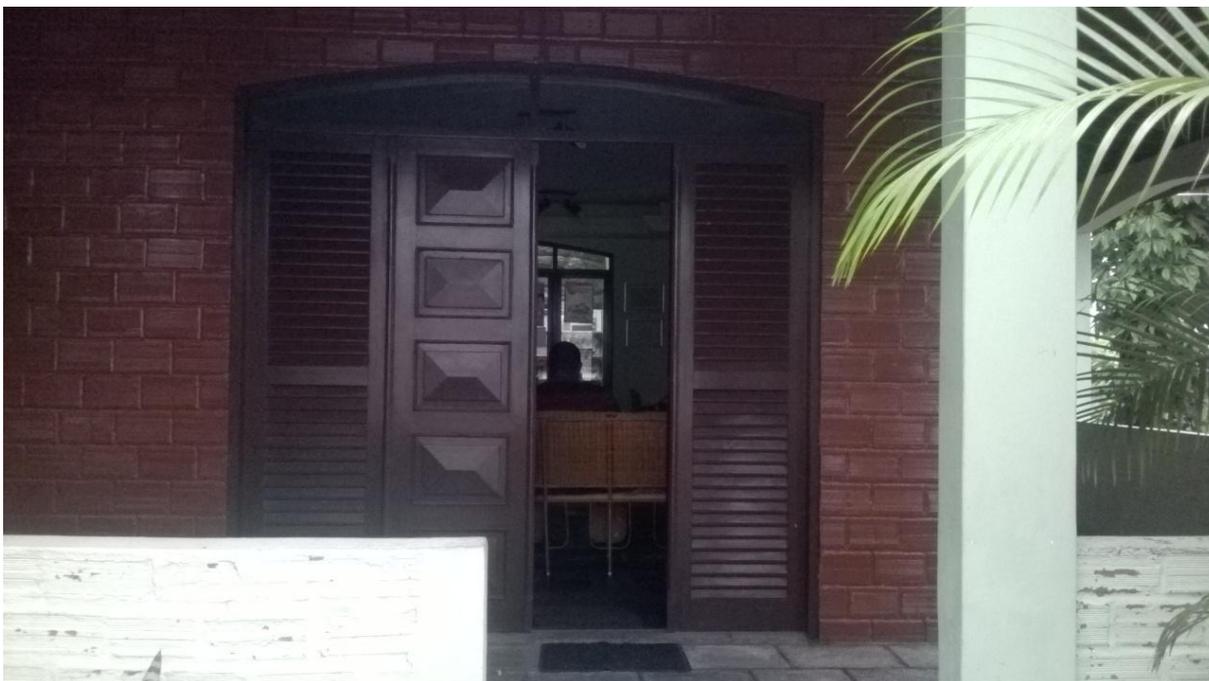
\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
(assinatura do entrevistado/depoente  
autorizando revelar identidade)

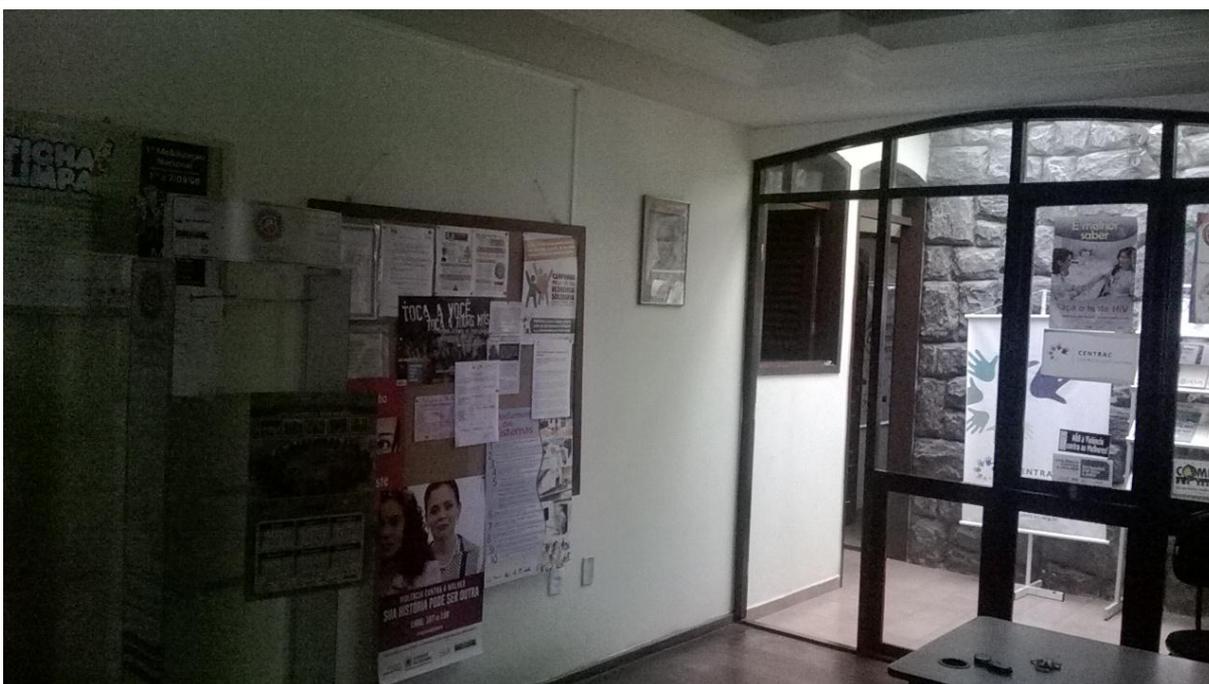
\_\_\_\_\_  
(assinatura do entrevistado/depoente  
NÃO autorizando revelar identidade)

## ANEXOS

Anexo A: Foto CENTRAC 01



Anexo B: Foto CENTRAC 02



Anexo C: Foto CENTRAC 03



Anexo D: Foto CENTRAC 04

