

## PARTICIPAÇÃO POPULAR OU COMPETÊNCIA: DILEMA DO PODER LOCAL?

(Algumas reflexões a propósito do livro *Poder local  
e participação popular*) (\*).

---

Linda M<sup>a</sup> Gondim

Correndo o risco de uma simplificação, pode-se reconhecer duas posturas básicas em relação à administração municipal. A primeira, mais convencional, identifica o bom prefeito como “aquele que faz”, concebendo o “fazer” na sua dimensão mais concreta e imediata: a execução de obras, cujo tamanho, volume e visibilidade denotariam eficiência, no sentido de saber aplicar os recursos públicos. Juraci Magalhães, prefeito de Fortaleza (1989-1992), é um exemplo recente, mas Carlos Lacerda, no Rio de Janeiro (ex-Guanabara) e Jânio Quadros, sobretudo no seu primeiro mandato como prefeito de São Paulo, no início dos anos 60, já haviam construído imagem de bons administradores nas mesmas bases. Essa postura também tem sido associada à capacidade de gerir os recursos públicos com honestidade e competência, evidenciada pelo “saneamento das finanças municipais” (vide Marcelo Alencar, no Rio de Janeiro e Ciro Gomes, em Fortaleza). Mas houve ocasiões em que a visão do administrador como realizador de obras era tão arraigada que se sobrepunha até a um mínimo de exigência de um comportamento ético, a ponto de Ademar de Barros ter adotado o lema “rouba, mas faz”. Felizmente, não chegamos a este ponto: que o diga Maluf, cuja luta para desfazer a imagem de corrupto incluiu até o apoio ao impeachment de Collor.

Contrapondo-se a essa preocupação com o “fazejamento”, delineou-se, ao longo do processo de redemocratização do País, uma visão que prioriza o elemento político da administração pública, consubstanciado na ênfase à

---

(\*) Organizado por José Arlindo Soares, Rio de Janeiro: Rio Fundo Edit., 1992, 112 p.

democracia direta como método de governo. A participação popular chegou, assim, a ser vista como um fim em si mesma, na medida em que serviria para elevar o nível de consciência e de organização das classes trabalhadoras, com vistas a transformações sociais maiores.

Embora o atendimento às reivindicações imediatas dos movimentos sociais (MS) fosse convergente com essa proposta, os aspectos substantivos da questão, isto é, os resultados das políticas públicas em termos de redistribuição de benefícios, eram negligenciados, até porque considerava-se, a priori, que nenhuma mudança significativa nas condições de vida do povo poderia ser obtida no contexto de uma sociedade capitalista.

A desmobilização dos movimentos sociais urbanos e a avaliação das dificuldades, inclusive eleitorais, decorrentes da experiência de administrações progressistas (sobretudo do Partido dos Trabalhadores), têm contribuído muito para mudar essa postura, fazendo com que a esquerda passasse a questionar a ênfase na democracia direta como um fim em si mesma, ou como um meio para se alcançar o socialismo. A necessidade de conjugar a democratização com a eficiência na gestão urbana passou a ser vista, inclusive, como uma forma de viabilizar a própria participação popular, já que esta, quando não obtém resultados concretos, em termos de políticas públicas, tende ao esvaziamento ou mesmo ao descrédito. A experiência de Maria Luiza Fontenele (1986-1988) à frente da Prefeitura de Fortaleza é bastante instrutiva neste sentido. Segundo uma avaliação recente, o maior erro político da "Administração Popular", foi justamente separar a ação política da ação administrativa, perdendo, assim, "uma grande oportunidade de se tentar extrair da ação administrativa a sua contribuição para o fortalecimento do projeto político do partido" (PINTO, 1991, p. 1)

Jarbas Vasconcelos não cometeu o mesmo erro na Prefeitura do Recife. A análise de sua gestão, contemporânea da de Maria Luiza, é ainda mais instrutiva, porque não só demonstra a importância de se conjugar política com administração (ou participação popular com eficiência), como oferece uma lição de como fazê-lo com êxito. Êxito este que pode ser avaliado, inclusive, em termos eleitorais.

Tal análise é feita com brilhantismo na publicação organizada pelo sociólogo José Arlindo Soares, *Poder local e participação popular*. O livro é dividido em duas partes. A primeira, escrita pelo organizador, é dedicada à discussão do projeto global de participação popular do governo Jarbas Vasconcelos ("Descentralização/Participação: a Prefeitura nos Bairros"). A segunda parte ("Participação Popular: movimentos sociais urbanos em espaços institucionais"), escrita pelo advogado Salvador Soler, enfoca um projeto mais específico, o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS).

Em ambos os textos, o eixo condutor da análise é a questão que permite

conjugar os aspectos político e administrativo da gestão municipal: a articulação entre as demandas dos movimentos populares no nível local e os problemas sociais mais amplos. Ou seja, como a participação popular pode, ao mesmo tempo, contribuir para fazer "avançar o nível de consciência política do povo" e para melhorar efetivamente as suas condições de vida.

Essa questão é discutida de forma mais elaborada na Introdução da primeira parte, nos capítulos 1, 2 e 6 desta e nos capítulos 5 e 6 da segunda parte. Os demais capítulos são bastante descritivos ou, no caso de alguns escritos por Salvador Soler, deixam de direcionar o esforço de teorização para a análise dos dados empíricos apresentados.

Em termos metodológicos, a característica básica do livro é a ênfase nos aspectos empíricos do objeto de estudo, o que é coerente com a tradição - inclusive clássica - do pensamento político sobre a democracia direta, ou participativa. Com efeito, MACPHERSON (1978, p. 97) constata que para este tipo de democracia, não existem modelos tão sólidos ou tão específicos quanto aqueles desenvolvidos para a democracia liberal (baseada na eleição de representantes e não na participação direta dos votantes). Isto provavelmente decorre do fato de que a idéia de um governo do povo (pelo povo e não somente para o povo) era vista com profunda desconfiança pela maioria dos analistas políticos anteriores ao século XX (MACPHERSON, 1978; FINLEY, 1988).

A esse respeito, é significativo que o conhecimento sobre a própria fonte da democracia direta - a experiência de Atenas nos séculos V e IV a. C. - nos tenha sido transmitido principalmente pelos historiadores, e não pelos filósofos. Como destaca FINLEY (1988, p. 39-40),

"os próprios gregos não desenvolveram uma teoria da democracia. Havia noções, máximas, generalidades, mas em conjunto não formavam um corpo teórico sistemático. Os filósofos atacavam a democracia<sup>1</sup>; democratas convictos, em resposta, os ignoravam, tratando da política e dos negócios de Estado de forma democrática, sem escrever tratados sobre o assunto".

José Arlindo Soares encontra-se, pois, em boa companhia, na medida em que *Poder local e participação popular* não constitui um trabalho sobre a democracia direta, mas apresenta um registro crítico de práticas democráticas.

Se é tão importante analisar essas práticas em sua especialidade quanto fazer avançar a discussão teórica mais generalizante, nada há a criticar na ênfase conferida à descrição de programas e projetos participativos levados a efeito na gestão de Jarbas Vasconcelos. Pelo contrário, a crítica diz respeito mais ao caráter pouco detalhado da descrição e à falta de uma dimensão mais etnográfica no seu

1. O autor menciona Protágoras como exceção, mas, infelizmente, as idéias deste sofista chegaram até nós por um de seus críticos ferrenhos, Platão (FINLEY, 1988, p. 40)

registro, capaz de transmitir não só as inquietações dos pesquisadores, mas também a visão dos sujeitos mais diretamente envolvidos nas práticas analisadas. A compreensão desta visão, especialmente quando difere da do(s) autor(es), fica prejudicada pela escassez de referências a dados concretos, como no caso da avaliação das comissões de acompanhamento de obras (Parte 1, capítulo 5):

“... muitas vezes o radicalismo do ‘autoritário saber popular’ fazia exigências incompatíveis com as possibilidades das soluções técnicas, aumentando o nível das tensões e provocando atrasos na execução dos serviços” (p. 48).

Teria sido útil mencionar alguns exemplos dessa atitude, que evidencia um sério obstáculo à eficiência da gestão participativa, e mencionar o que foi feito para enfrentar tal dificuldade. O texto não esclarece como e porque “feito este rígido controle terminava produzindo ganhos de produtividade nas obras maiores, conforme atestaram alguns representantes das próprias empreiteiras” (p. 48).

Mesmo assim, o livro alcança o objetivo de “contribuir para uma discussão de variáveis teóricas mais gerais” (p. 13), em particular no que diz respeito aos limites e possibilidades das práticas de participação popular. Merecem destaque os seguintes pontos: - a presença dos MS organizados na definição de prioridades e na fiscalização da atividades da administração é fator de eficiência, na medida em que pode “impactar, por fora, a inércia da máquina administrativa” (p. 56). O autor vai mais além, colocando a participação popular como condição *sine qua non* para políticas públicas mais equitativas, já que

“...o planejamento centralizado, principalmente nos países subdesenvolvidos, mantém uma tradição de tremenda exclusão e desperdício que os mecanismos da democracia liberal não conseguem contornar. É preciso também reconhecer que, no jogo das pressões para a apropriação do excedente econômico, os grupos privados mais fortes acabam também se apropriando da representação política” (p. 53)

- importância do pluralismo e da ampliação das bases de apoio da administração, ou seja: os governos progressistas locais devem se apoiar “em um leque de alianças o mais amplo possível que aponte para a sociedade a solidez das mudanças pretendidas” (p. 55);

- necessidade de aprender a administrar os conflitos, o que significa, de um lado, aceitar que o consenso é impossível numa sociedade marcada, ao mesmo tempo, pela escassez de recursos e por profundas dificuldades sociais. Neste contexto, a busca de soluções consensuais pode levar a uma postura totalitária e excludente. Por outro lado, a administração de conflitos só se torna possível na medida em que se ultrapassa a “postura exclusivamente reivindicatória dos MS” (p. 56), comprometendo-se com as soluções dos problemas identificados;

- importância da institucionalização da participação popular, inclusive como meio de compatibilizar aquilo que Ana Maria Doimo (1990) chama de “tempos lógicos” diferenciados da administração pública e dos MS. Como nota o autor:

“A fragmentação e o caráter cíclico de boa parte desses movimentos cria descompasso entre o tempo político que a administração precisa para tomar decisões e o ritmo das demandas dos movimentos que ora exigem soluções imediatas, ora desaparecem da cena de negociações.” (p. 56)

Alguns pontos cruciais levantados no início da primeira parte não são retomados de forma conclusiva, como seria de se esperar, no capítulo 6 (“Resultados, impasses e avanços”). As dificuldades referentes aos aspectos organizacionais da participação popular institucionalizada deveriam ter recebido maior atenção, em particular no que se refere à concepção dos Conselhos como “órgãos de duplo poder”, mencionada no capítulo 1. Tal concepção, que não prevaleceu na gestão de Jarbas Vasconcelos, tem, no entanto, forte influência nos MS, na medida em que estes não aceitam a Câmara de Vereadores como instância de prática democrática.

Quanto à composição dos Conselhos, questões fundamentais levantadas pelo próprio autor nos capítulos iniciais (Esses Conselhos seriam exclusivamente constituídos de representantes da sociedade civil ou também teriam a presença da Câmara de Vereadores, dos empresários e do Poder Executivo? Como qualificar o nível de representatividade das entidades de uma mesma área geográfica ou de uma mesma categoria econômica?” - p. 24) não são objeto de uma discussão subsequente, à luz das opções a que chegou o programa **A Prefeitura nos Bairros**. A esse respeito, caberia uma justificativa mais sistemática da opção pela organização de base territorial (Regiões político-administrativas) na formulação das principais políticas governamentais participativas. Tampouco se discute o relacionamento entre os órgãos populares constituídos para implementar aquele programa (Plenárias Populares constituídas por representantes de todas as entidades e grupos organizados dos bairros de cada Região) e aqueles constituídos no bojo das políticas setoriais (Comissões de Saúde, Conselhos Escolares, Grupos Populares de Creches e outros). Faz falta, também, saber qual o nível de formalização requerido das organizações populares, ou seja, se para participar do programa **A Prefeitura nos Bairros**, exigia-se, por exemplo, que as associações fossem registradas em cartório. Este tipo de informação não é trivial, na medida em que o excesso de formalização pode levar à burocratização dos MS e prejudicar a participação de grupos menos articulados, enquanto que a ausência de um mínimo de critérios formais pode facilitar práticas manipuladoras (ver, a respeito, GONDIM, 1990).

A relação entre líderes e liderados nos MS é uma questão bastante enfatizada na segunda parte, ainda que praticamente ausente da análise apresentada na primeira parte. O estudo de Salvador Soler indica que a institucionalização da participação popular recria, no interior dos MS, dilemas suscitados pela democracia representativa, na medida em que os dirigentes das associações, e não os próprios moradores dos bairros, passam a ser os interlocutores do Estado. Assim, a distância verificada entre os políticos profissionais e o povo, tão criticada na democracia liberal, encontra um paralelo na fragilidade dos "canais habituais de comunicação entre os representantes e a população dos bairros. E os que existem, como as assembléias, não incorporam a tecnologia existente dos meios de comunicação social" (Parte II, capítulo 5, p. 83) Também o pagamento de "jetons" aos membros de Conselhos é indicativo de uma tendência à profissionalização política dos militares de movimentos de bairros, cujos riscos para a democracia foram denunciados por MICHELS (1984), já nas primeiras décadas deste século. Salvador Soler reconhece estes riscos, alertando para a possibilidade de "burocratização" dos militantes, na medida em que sua remuneração os afastaria "do dia-a-dia da situação em que vive a maioria da população" (p. 84).

Um outro aspecto ignorado na primeira parte do trabalho, mas abordado, ainda que de forma implícita, na segunda parte, diz respeito à dimensão não propriamente política da participação popular. Trata-se do que se poderia considerar como seus aspectos culturais e talvez integrativos, em contraste com seu caráter mais conflituoso. Este último é bastante enfatizado por José Arlindo Soares, ao destacar a necessidade de se aprender a conviver com os conflitos, optando por mecanismos pluralistas de negociação de interesses. Contudo, caberia indagar se tanto do lado dos técnicos e políticos que atuam no Estado, como do lado dos MS, é viável manter, por períodos prolongados, um método de tomada de decisões que implique uma convivência marcada constantemente por elevados níveis de tensão. Se a busca do prazer constitui um elemento primordial da natureza humana, é preciso reconhecer, descobrir ou criar o lado prazeroso da participação popular. Para dirigentes, técnicos e militantes dos MS, as políticas participativas podem ser gratificantes na medida em que viabilizam a realização de ideais políticos e profissionais, ou mesmo de ambições pessoais. Para a maioria das pessoas, além da gratificação decorrente da obtenção de benefícios sociais ou pessoais, são necessários outros incentivos para mantê-las envolvidas em atividades coletivas, pelo menos no contexto de uma sociedade capitalista e de uma cultura individualista. Mesmo porque, como nota Salvador Soler, "as lutas e reivindicações do poder público atendem apenas a um tipo de necessidade da população. Para que se envolvam mais pessoas, parece conveniente incentivar outros tipos de atividades na área da cultura, do esporte, do lazer, etc, que permitam uma maior identificação da população com a sua entidade representativa" (p. 83).

Contudo, a análise de Salvador Soler deixou de incorporar contribuições significativas extraídas da experiência relatada na primeira parte. Assim, a crítica de que o PREZEIS significou principalmente, um poder formal, sendo "urgente que a intervenção institucionalizada alcance decisões de índole econômica, passando a influenciar e a controlar a alocação de recursos públicos" - esquece que o programa **A Prefeitura vai aos Bairros** foi justamente voltado para este objetivo.

Vale ressaltar que as limitações acima apontadas de modo algum comprometem a qualidade do livro. Na verdade, a maior parte dos problemas identificados nesta crítica decorre da complexidade das questões tratadas e do ineditismo das experiências relatadas. As próprias lacunas existentes podem ser vistas como um convite ao debate e ao aprofundamento teórico dos temas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DOIMO, Ana Maria. Movimentos sociais e conselhos populares: desafios da institucionalidade democrática. Trabalho apresentado no 14º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu - MG, out. 1990.
- FINLEY, M. I. *Democracia antiga e moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- GONDIM, Linda M. Os movimentos sociais urbanos, a questão da organização e a democracia interna. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza: vol. 20/21, nº 1/2, 1989/1990, p. 31-60.
- MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. - Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- MICHELSONS, Robert. Oligarchy, in: F. Fisher e C. Siriani. *Organization and bureaucracy*. Filadélfia: Temple University Press, 1984, p. 48-64.
- PINTO, Valeska Peres. *Administração popular de Fortaleza: gestão de Maria Luiza Fontenele - 1986-1988*. São Paulo: Pólis, 1991.