

# DESAFIOS DAS CIDADES

DESENVOLVIMENTO COM PARTICIPAÇÃO  
E INCLUSÃO SOCIAL

CÉLIA VILELA TAVARES  
DÉCIO LIMA  
GREINER COSTA  
HELDER SALOMÃO  
LEONARDO MONTEIRO  
LUIZ CAETANO  
LUIZIANNE LINS  
MARCIO POCHMANN (ORG.)  
MOEMA GRAMACHO  
PEDRO RIGO  
PEDRO UCZAI

PEPE VARGAS  
PLÍNIO AUGUSTO SILVEIRA  
RAIMUNDO ANGELIM  
RENATO LAURES  
SÁGUAS MORAES



A Fundação Perseu Abramo (FPA) traz, neste livro, diversas experiências de gestões petistas que foram inovadoras e impactaram a maneira de viver das pessoas na cidade. Experiências de gestão participativa, com controle social, criação de novas pastas que dariam visibilidade a movimentos sociais organizados (como Secretarias Municipais de Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos), além de políticas inovadoras no que diz respeito à moradia e ao transporte público. Esse pacote de experiências constituiriam no imaginário da população brasileira o que chamamos 'o modo petista de governar'.

As eleições municipais de 2016 ocorrerão num cenário nacional de forte instabilidade democrática. O golpe que se deu no Brasil, colocou em risco não só o projeto popular – vencedor nas urnas no país desde 2002 – como também a democracia e a própria Constituição Federal de 1988.

No processo eleitoral deste ano, teremos a oportunidade de, além de reafirmamos nosso compromisso com um projeto

democrático popular, pensar-mos em formular novas políticas que estejam conectadas com o anseio – principalmente da juventude do país – por mais direitos, mais participação e mais democracia.

A vida das pessoas se dá nas cidades; é neste espaço que as desigualdades e opressões se dão de maneira mais contundente, diariamente. Como pensar em cidades 100% livres e diversas sem homofobia, machismo e racismo? Como fomentar a ocupação dos espaços públicos? Como convidar os cidadãos para se apropriarem da política municipalista e dos processos de participação social? Afinal, política não é para especialista – é para cada um de nós, decidindo nossa vida do cotidiano na cidade, organizando os espaços em que vivemos. Enfim, como garantir que as pessoas ocupem a democracia e, assim, avancemos no nosso projeto popular? Qual será o 'Orçamento Participativo' do século XXI capaz de conectar a gestão pública à demanda das ruas?

Momento de reflexão e ação.  
Boa leitura!

# **DESAFIOS DAS CIDADES**



# **DESAFIOS DAS CIDADES**

**desenvolvimento com  
participação e inclusão social**

Célia Vilela Tavares

Décio Lima

Greiner Costa

Helder Salomão

Leonardo Monteiro

Luiz Caetano

Luizianne Lins

Marcio Pochmann (org.)

Moema Gramacho

Pedro Rigo

Pedro Uczai

Pepe Vargas

Plínio Augusto Freitas Silveira

Raimundo Angelim

Renato Laures

Ságuas Moraes

## Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

### *Diretoria*

Presidente: Marcio Pochmann

Vice-presidente: Iole Ilíada

Diretoras: Fátima Cleide, Luciana Mandelli

Diretores: Kjeld Jakobsen e Joaquim Soriano

## Editora Fundação Perseu Abramo

### *Coordenação editorial*

Rogério Chaves

### *Assistente editorial*

Raquel Maria da Costa

### *Revisão*

Edilson Moura e Jorge Pereira

### *Editoração eletrônica*

Antonio Kehl

### *Capa*

Caco Bisol

### *Foto de capa*

TrestleTech/MorgueFile

---

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D441 Desafios das cidades : desenvolvimento com participação e inclusão social. – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

304 p. : il. ; 23 cm.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-5708-036-2

1. Democracia - Brasil. 2. Política - Brasil. 3. Partido dos Trabalhadores. 4. Inclusão social. 5. Participação popular. 6. Administração pública - Brasil - Municípios.

CDU 321.7(81)

CDD 321.80981

---

Este livro obedece às regras do Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Editora Fundação Perseu Abramo  
Rua Francisco Cruz, 224 – Vila Mariana  
CEP 04117-091 – São Paulo – SP  
Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5571-0910  
editora@fpabramo.org.br  
www.efpa.com.br  
www.facebook.com/fundacao.perseuabramo  
twitter.com/fpabramo

*“Para estudar o passado de um povo, de uma instituição, de uma classe, não basta aceitar ao pé da letra tudo quanto nos deixou a simples tradição escrita. É preciso fazer falar a multidão imensa dos figurantes mudos que enchem o panorama da história e são muitas vezes mais interessantes e mais importantes do que os outros, os que apenas escrevem a história.”*

Sérgio Buarque de Holanda

*“Entra ano, sai ano, corre uma eleição, outra se anuncia. Que sobra, se a história é apenas uma promessa pré-histórica? O tempo há de passar, com a frustração, não a que está nas coisas, mas a que, por medo do acontecimento, do evento [...], nos provocamos, levados pela astúcia da irracionalidade.”*

Raymundo Faoro

*“Temos que entender que tempo não é dinheiro. Essa é uma brutalidade que o capitalismo faz como se o capitalismo fosse o senhor do tempo. Tempo não é dinheiro. Tempo é o tecido da nossa vida.”*

Antonio Candido





## Sumário

Prefácio.....	9
<i>Rui Falcão</i>	
Apresentação .....	13
<b>Capítulo 1</b>	
Reconfiguração dos municípios brasileiros neste início do século XXI.....	19
Desenvolvimento territorial brasileiro: a trajetória recente e inovadora .....	20
<i>Marcio Pochmann</i>	
<b>Capítulo 2</b>	
Participação popular, democracia e controle social na gestão local.....	35
Congresso da Cidade: planejando o futuro da cidade com a participação popular .....	43
<i>Pedro Uczai</i>	
Orçamento Participativo e construção da cidadania.....	61
<i>Renato Laures e Helder Salomão</i>	
Governo e sociedade: o processo de gestão participativa .....	73
<i>Raimundo Angelim</i>	
Planejamento participativo e integração das políticas públicas.....	91
<i>Pepe Vargas</i>	
Gestão democrática, transparente e participativa.....	104
<i>Ságuas Moraes</i>	

Controle interno, transparência e participação popular ..... 110  
*Moema Gramacho*

Gestão participativa, o desafio para os municípios ..... 135  
*Leonardo Monteiro*

### Capítulo 3

Boas práticas e experiências exitosas em políticas públicas ..... 145

Mulheres em ação em Lauro de Freitas ..... 148  
*Moema Gramacho*

Cidade do saber: a realização de um sonho ..... 155  
*Luiz Caetano*

Governo popular e democrático para inovar ..... 167  
*Décio Lima*

A política educacional como possibilidades de transformação social:  
a experiência de Chapecó ..... 174  
*Pedro Uczai*

O enfrentamento à “privatização” da saúde pública e o fortalecimento do SUS ..... 197  
*Pedro Uczai*

Saúde pública em Chapecó: ousadia ..... 199  
*Plínio Augusto Freitas Silveira*

Os pequenos negócios como estratégia para o desenvolvimento local ..... 222  
*Pedro Rigo e Helder Salomão*

Fortaleza Bela: deslocando a política, a cultura e a economia do  
centro para a periferia ..... 243  
*Luizianne Lins*

A educação como política pública estratégica ..... 256  
*Célia Vilela Tavares e Helder Salomão*

### Capítulo 4

Construindo a agenda do futuro: desafios da gestão local ..... 273

A transformação da agenda programática para governar ..... 275  
*Marcio Pochmann*

Novas perspectivas para avaliar a gestão pública no plano local ..... 288  
*Greiner Costa*

## Prefácio

O enfrentamento do processo de subdesenvolvimento, que acompanha o Brasil de longa data, confunde-se com a história de formação e expansão da classe trabalhadora. Somente no final do século XIX, quando as cidades passaram gradualmente a se desvincular da dominação da ordem rural tradicional, foi que os partidos existentes buscaram distanciar-se lentamente da feição patriarcal que marcava a vida política ancorada na figura do chefe político local e seus asseclas.

A classe trabalhadora em formação compreendia-se fortemente pela presença de imigrantes, uma vez que o conservadorismo do velho agrarismo teimava em excluir, por maior tempo possível, a força de trabalho herdada da escravidão. Neste contexto, o anarcossindicalismo se apresentou como importante possibilidade de organização dos trabalhadores, ainda que sem o acúmulo de experiências no âmbito do governo das cidades.

Com o movimento crescente de urbanização, ampliou-se a presença da classe trabalhadora, sobretudo a partir da década de 1930 devido à força da então incipiente industrialização nacional. Entre 1872 e 1950, por exemplo, a quantidade de municípios saltou no Brasil de 642 para 1.890 – uma média de 16 cidades novas/ano no período.

Mesmo assim, a experiência dos trabalhadores na administração de cidades foi praticamente nula, até porque até na década de 1950 a maioria da popu-

lação vivia na zona rural. Em 1943, por exemplo, quando a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) foi implementada, havia somente um a cada grupo de 10 trabalhadores vivendo nas cidades.

Mas, a partir da segunda metade do século passado, a expansão das cidades foi muito mais intensa, saltando de 1.890 municípios em 1950 para 5.570, atualmente. Tal evolução representou a adição média de 57 municípios por ano no Brasil.

Quando o tema urbano ganhou dimensão na agenda pública, o golpe de 1964 interrompeu a trajetória dos trabalhadores na administração das cidades no país. Após 21 anos de ditadura, o modelo de cidade que se consolidou foi o da segregação espacial, com o aprofundamento da apartação entre ricos e pobres, o distanciamento da classe trabalhadora dos serviços públicos e a sua exclusão do modo de vida urbano decente.

O surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT) abriu, pela primeira vez, o horizonte de possibilidades para o acúmulo de experiências de administrações municipais, estaduais e federal por representante dos trabalhadores. Mais de três décadas de regime democrático se passaram e já é possível confirmar a força transformadora das administrações lideradas por governos do PT.

Nesse sentido, ganha maior importância o presente livro publicado pela Fundação Perseu Abramo (FPA). Ele conta com uma amostra consistente da participação de representantes de governos exitosos em diferentes cidades brasileiras dirigidas pelo PT. As transformações recentes e os desafios das cidades são tratados de modo simples e acessível a todos que se interessam pela gestão pública democrática, eficiente e comprometida com a classe trabalhadora.

As experiências petistas indicam não apenas o vigor da inversão de prioridades em favor da maior parte da população, como o exercício do compromisso pleno com a participação democrática e o controle transparente das finanças públicas. O experimentalismo das boas práticas nos municípios administrados pelo PT revela uma espécie de incubadora capaz de ser difundida no plano dos governos estaduais e federal, conforme tem sido possível comprovar desde as vitórias democráticas alcançadas, especialmente a partir de 2002, com os governos Lula e Dilma.

Por conta disso, talvez, as elites conservadoras optaram, mais uma vez, pelo golpismo dos sem votos para retirar o governo legítimo da presidenta Dil-

ma Rousseff. A disputa não cessará, a eleição municipal de 2016 vem sendo metamorfoseada em mais uma etapa estratégica do projeto maior do Partido dos Trabalhadores: impulsionar o projeto nacional de desenvolvimento com participação e inclusão social.

*Rui Falcão*

Presidente do Partido dos Trabalhadores



## Apresentação

**D**urante os últimos 31 anos de experiência democrática, a mais longa do Brasil, o Partido dos Trabalhadores se consolidou como a principal referência organizativa e condutora de um novo horizonte democrático e de desenvolvimento com inclusão social. Isso não se mostrou desprezível, tendo em vista que o conjunto de forças políticas que libertou o país dos 21 anos de regime autoritário não conseguiu convergir para um só projeto de nação a partir de 1985.

No governo da Nova República (1985-90), encontra-se o mérito da consolidação democrática, especialmente por meio da nova Constituição Federal (CF) em 1988. Mesmo assim, esta apresentou-se incapaz de reconstruir um novo projeto nacional. A partir daí, duas visões distintas e opostas, em termos de possibilidades de futuro, a serem construídas para a sociedade passaram a coexistir.

Por um lado, o projeto neoliberal, que terminou agregando segmentos políticos capazes de hegemonizar a condução do governo nacional entre 1990 e 2002. Por outro, o projeto social desenvolvimentista que se consagrou vitorioso a partir de 2003 pelas forças políticas da Frente Popular e Democrática sob a liderança do Partido dos Trabalhadores (PT).

No ano de 2016, o projeto foi interrompido por meio de um golpe que reuniu as forças liberal-reacionárias em torno da volta ao passado, destituindo



avanços inegáveis ao conjunto da sociedade, fundamentalmente na base da pirâmide social. Simultaneamente acontecem as eleições municipais, a nona desde 1985, cujo contexto político, econômico e social se revela extremamente distinto do verificado anteriormente.

É sob essa perspectiva que o presente livro procura evidenciar uma amostra de algumas das experiências administrativas em âmbito municipal. Isso porque desde a sua criação, o Partido dos Trabalhadores (PT) construiu um modo próprio de governo nas administrações municipais.

Da sua primeira participação no processo eleitoral para prefeituras, ainda no ano de 1982, quando vigorava a ditadura militar (1964-1985), aos dias de hoje, muitas foram as experiências administrativas nas mais distintas realidades dos municípios brasileiros. De municípios pequenos às maiores cidades do país, de economias agrárias às urbanas e industriais, o sentido da democratização e participação popular foi uma marco fundamental no trato da administração pública.

O processo de inclusão política contribuiu para inverter prioridades nas políticas públicas, bem como implementar ações inéditas no âmbito das prefeituras municipais. Resumidamente, a garantia dos princípios da democracia, da participação popular e do controle social da gestão municipal acompanhada de experiências exitosas em termos de políticas públicas.

Diante disso, o primeiro capítulo do presente livro trata fundamentalmente das principais transformações verificadas no conjunto dos municípios brasileiros, tendo por foco temporal, o início do século XXI. A partir do sentido geral das transformações em curso no Brasil, abre-se a possibilidade de considerar o modo próprio de governo nas administrações municipais sob a responsabilidade direta do PT.

Tanto assim que no segundo capítulo ganha evidência um conjunto de experiências municipais sob a administração do PT que apontaram parte significativa do chamado modo petista de governar. O enfoque temático trata da participação popular, democracia e controle social na gestão local.

No terceiro capítulo, o enfoque temático atende as boas práticas e experiências exitosas em termos de resultados de adoção de políticas públicas. Certamente, os registros brevemente descritos na sequência não esgotam a ampla experiência petista de administração pública no Brasil, tão pouco abarcam

a totalidade dos enfoques acumulados ao longo do tempo. Certamente, os registros brevemente descritos na sequência não esgotam a ampla experiência petista de administração pública no Brasil, tampouco abarcam a totalidade dos enfoques acumulados ao longo do tempo. Buscam, contudo, reafirmar o sentido geral das ações em busca do aprofundamento democrático e das transformações que invertam o sentido pregresso do padrão excludente e anti-democrático do desenvolvimento territorial no país.

No quarto e último capítulo concentra-se a análise a respeito dos desafios principais de administração nas cidades brasileiras. Para tanto, discute-se a trajetória atual do desenvolvimento territorial.

Da mesma forma, trata-se da agenda programática que se coloca à gestão pública no plano local, considerando-se, inclusive, as perspectivas atuais de monitoramento e avaliação governamental. Neste sentido, o compromisso plenamente possível da administração pública com o projeto ambicioso do desenvolvimento territorial da produção e renda com significativa participação e inclusão social.

Diante da experiência acumulada em gestão pública pelo conjunto dos autores, espera-se poder contribuir para a elevação do debate público sobre a política e a governança nos municípios brasileiros. Da mesma forma, um esforço intelectual engajado na expectativa de ampliar as experiências futuras das administrações do Partido dos Trabalhadores.

Boa leitura!

*Os autores*



## Capítulo 1



## Reconfiguração dos municípios brasileiros neste início do século XXI

**A**s transformações econômicas e sociais no Brasil têm sido intensas, porém incapazes de alterar a configuração original demarcada pela desigualdade. Após ter situado entre os países de maior crescimento econômico entre os anos de 1890 e 1980, por exemplo, a economia nacional seguiu nas duas últimas décadas do século XX com uma fase de quase estagnação da renda *per capita*.

Neste período que o Partido dos Trabalhadores (PT) acumulou inédita experiência administrativa em diversos governos estaduais e centenas de prefeituras municipais. Ultrapassados os primeiros 23 anos de sua criação, o PT ascendeu ao governo federal que permitiu implementar uma política pública que inverteu prioridades históricas.

Em função disso, o País passou a expressar uma inovadora reconfiguração do desenvolvimento do território nacional. Ao se tomar como referência o conjunto dos municípios brasileiros, a constatação torna-se ainda mais expressiva, com o inédito avanço do desenvolvimento produtivo com inclusão social.

Para uma melhor reflexão a respeito das mudanças no domínio dos municípios brasileiros, descrevem-se, a seguir, as trajetórias do passado e do presente a partir da atuação ativa do PT nas administrações governamentais.

## Desenvolvimento territorial brasileiro: a trajetória recente e inovadora

*Marcio Pochmann<sup>1</sup>*

Nos seus mais de cinco séculos de existência, o Brasil registrou um processo socioeconômico descontínuo e irregular de ocupação do seu território de dimensão continental. Se entre os séculos XVI e XVIII, por exemplo, a parcela territorial de maior evidência foi a litorânea, salvo a experiência do ciclo econômico do ouro na região das Minas Gerais, nos séculos XIX e XX ocorreram alguns movimentos de interiorização urbana e diversificação produtiva e ocupacional.

Neste início do século XXI, contudo, registra-se uma inovação importante no processo de ocupação econômica e social do território nacional. Isto é, a integração econômica e a inclusão social em novas bases, capazes de apontar para o descolamento do progresso de desenvolvimento territorial.

Em função disso, cabe inicialmente identificar a manifestação de duas trajetórias distintas no processo de ocupação econômica e social do espaço geográfico nacional. A primeira trajetória é verificada durante os mais de três séculos (1500-1822) em que predominou a condição de colônia de Portugal, cuja estratégia de dominação adotada era a ocupação do território com o objetivo da exploração econômica mais rápida possível e a qualquer custo.

---

<sup>1</sup> Professor do Instituto de Economia e do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Presidente da Fundação Perseu Abramo

Para isso, a integração possível ocorria principalmente por meio do mercantilismo, cujo exclusivismo metropolitano obrigava o direcionamento de toda a exportação no âmbito do sistema colonial para o reino português. Neste sentido, a colonização de exploração (e não de povoamento) estabelecida pelo projeto português inviabilizou a construção do desenvolvimento territorial comparável, por exemplo, à promoção da integração e expansão estadunidense, restando a formação de alguns poucos enclaves econômicos interligados fundamentalmente com o exterior (LESSA, 2008; BRANDÃO, 2003).

Essa situação somente começou a ser alterada, lenta e gradualmente, com a independência nacional, a partir de 1822. Mesmo assim, guardou parte das características intrínsecas ao povoamento concentrado prioritariamente nas áreas litorâneas.

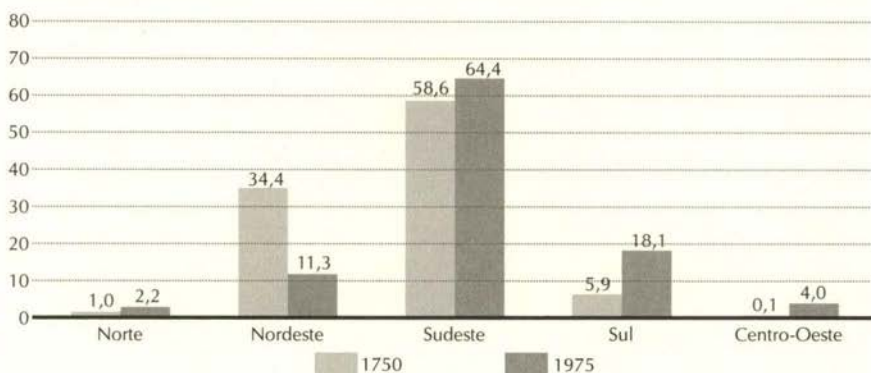
De todo o modo, a segunda trajetória do desenvolvimento territorial brasileiro se fundamentou em torno de quase 180 anos que separam a independência nacional do final do século XX. Neste período, o Brasil deixou de ser uma rústica sociedade agrária e primária exportadora, até a década de 1930, para assumir a condição de uma complexa economia urbana e industrial, situada entre as quinze mais importantes do mundo no último quartel do século XXI.

Mas a unidade nacional constituída a partir de então terminou por fortalecer o processo de heterogeneidade estrutural, cuja integração concentrada do mercado nacional transcorreu geralmente associada à construção social extremamente desigual (CANO, 1998; GUIMARÃES NETO, 1996; PACHECO, 1996). Assim, as profundas transformações econômicas e sociais que marcaram o desenvolvimento territorial entre as décadas de 1820 e 1990 não se mostraram suficientes para constituir a integração minimamente homogênea dos distintos espaços geográficos da nação.

Pelo contrário, o que se verificou foi o aprofundamento da heterogeneidade que marca o território nacional, com significativas descontinuidades regionais e locais na infraestrutura do desenvolvimento econômico e na disparidade da repartição da riqueza gerada. Em geral, o papel exercido pelas políticas públicas, em vez de contribuir para a diminuição das disparidades econômicas e sociais, terminou por contribuir ainda mais para a maior polarização no território.



Gráfico 1 – Brasil: evolução na distribuição da renda nacional por grandes regiões geográficas em anos selecionados (Total = 100%)



Fonte: Pochmann, 2015.

A concentração dos investimentos produtivos e de infraestrutura urbana manteve a dinâmica territorial fragmentada do país na forma de verdadeiras ilhas de excelência e prosperidades rodeadas pelo mar do atraso e subdesenvolvimento (SANTOS; RIBEIRO, 1979; OLIVEIRA, 1977; THÉRY, 1995; MARICATO, 2001; ARANTES *et al.*, 2000). A forma populacional e econômica de concentração territorial em poucas áreas metropolitanas gerou o modelo de cidades estendidas e a relação centro-periferia predominante como marcas extremas do processo de urbanização e industrialização, sobretudo entre as décadas de 1930 e 1980.

Como modelo de cidades estendidas, tem-se a presença de enormes distâncias geográficas separando o local de moradia e de trabalho, educação e lazer, compras e entretenimentos, satisfatórias à especulação imobiliária. Sem sistema de transporte coletivo adequado, o impulso ao automóvel ganhou notoriedade, cuja fatia dos orçamentos públicos para as vias de deslocamento individual tornou-se crescente.

A relação centro-periferia derivou da significativa concentração industrial na região Sudeste, especialmente em São Paulo, enquanto espaço geográfico privilegiado de produção de bens de consumo duráveis a serem distribuídas às demais partes da federação. A subordinação das regiões ao Sudeste se mostrou inequívoca durante a predominância do projeto nacional desenvolvimentista.

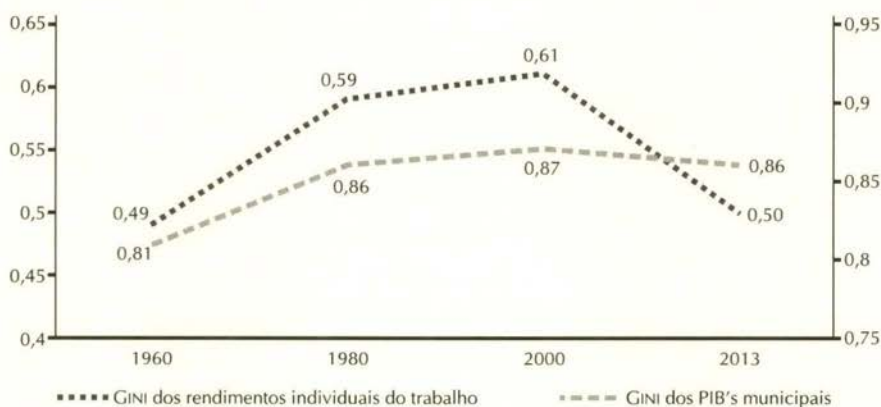
Com a interrupção do ciclo da industrialização nacional a partir de 1980, o país conviveu com duas décadas do século XX com baixo dinamismo econô-

mico e regressão social. Somente com os anos 2000, a trajetória progressiva do desenvolvimento territorial sofreu uma importante inflexão.

A ampliação da desigualdade foi uma marca na distribuição tanto dos rendimentos do trabalho da população como dos PIB's dos municípios brasileiros, conforme se observa entre os anos de 1960 e 2000. No começo do século XXI, contudo, constata-se a queda no grau de desigualdade na repartição dos rendimentos do trabalho e dos PIB's municipais no território nacional.

Mais especialmente ao comportamento do PIB dos municípios, percebe-se também para o mesmo período uma inflexão significativa na participação relativa na renda nacional. Entre 2000 e 2013, por exemplo, os municípios 10% mais ricos do país registraram queda acumulada de 2,2% na participação relativa do PIB nacional, e os municípios que fazem parte do grupo de 1% mais rico diminuíram 10,5%.

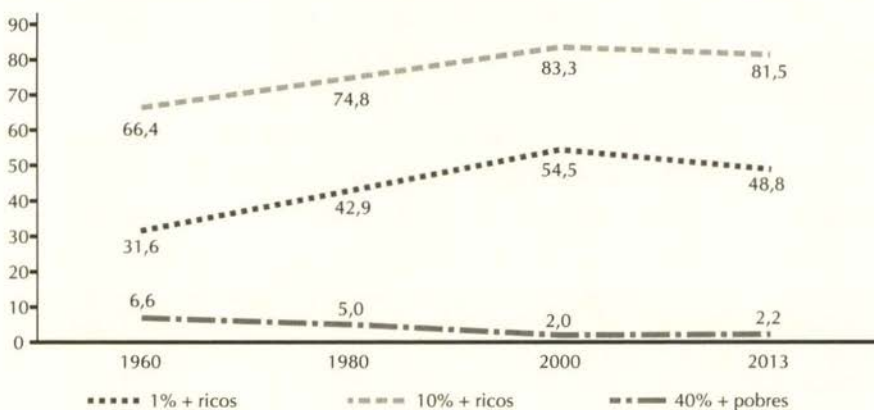
Gráfico 2 – Brasil: evolução do índice de GINI na repartição dos rendimentos individuais do trabalho da população e do Produto Interno Bruto nos municípios em anos selecionados



Fonte: IBGE/censos demográficos e contas nacionais (elaboração própria).

De 1960 a 2000, os municípios pertencentes ao seletor grupo dos 10% mais ricos aumentaram constantemente a sua participação relativa, alcançando acumuladamente a 25,5%. Os municípios do grupo 1% mais ricos cresceram em 72,2% acumuladamente o peso relativo no PIB nacional.

Gráfico 3 – Brasil: evolução da participação dos municípios 10% e 1% mais ricos e dos 40% mais pobres no PIB nacional em anos selecionados (em %)



Fonte: IBGE/contas nacionais (elaboração própria).

Em contrapartida, os municípios pertencentes ao grupo dos 40% mais pobres decresceram o seu peso relativo no PIB nacional em 69,7% entre os anos de 1960 e 2000. No período seguinte, referente aos anos de 2000 e 2013, a participação relativa dos 40% dos municípios mais pobres aumentou 10%.

A inversão na participação relativa dos municípios na produção da riqueza nacional revela o sentido distinto do desenvolvimento territorial recente. Diversos estudos realizados passaram a confirmar sinais de uma nova trajetória no desenvolvimento territorial brasileira.

Em conformidade com o *Atlas da exclusão social* (2015), por exemplo, havia, em 2000, 60,3% dos municípios com mais da metade dos seus domicílios com moradores com rendimento de até 0,5 salário mínimo mensal. Dez anos depois, em 2010, o número de municípios com mais de 50% dos seus domicílios com moradores com rendimento de até 0,5 salário mínimo mensal havia passado para 38,4%.

Da mesma forma, o *Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros* (2015) comprova a queda no grau e vulnerabilidade em 26,9% entre os anos de 2000 e 2010. Em função disso, o Brasil teria passado da condição de país de alta para média vulnerabilidade social.

No *Atlas do Desenvolvimento Humano* (2013), constata-se a elevação de 18,8% do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) entre os

anos de 2000 e 2010. Dos componentes considerados, a maior expansão no período foi de 39,7% no IDHM Educação.

## Mudanças recentes na trajetória do desenvolvimento territorial: a inversão de prioridades

O desenvolvimento territorial para um país de dimensão continental como o Brasil deveria ter elevada centralidade na agenda dos governos. Pela experiência demonstrada nos governos neoliberais que se sucederam na transição da ditadura militar (1964-1985) para o regime democrático, o desenvolvimento seria algo espontâneo, decorrente das forças de mercado.

Para tanto, quanto menos intervenção do Estado, maior a possibilidade de expansão econômica e social do país ao longo do território nacional. Sem políticas públicas voltadas direta e objetivamente para o desenvolvimento territorial, teve lugar a guerra fiscal e a competição cada vez mais acirrada entre municípios vencedores e perdedores pela determinação da concorrência entre as forças de mercado.

Por um lado, ocorre o enfraquecimento do potencial de certos movimentos institucionais e interacionais para alterar a trajetória pregressa do desenvolvimento territorial demarcado pela exclusão e ilhas geográficas de excelência e prosperidade. Por outro, os movimentos institucionais que resultaram da Constituição Federal de 1988, como os fundos de desenvolvimento para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e a descentralização federal de receitas e despesas públicas aos municípios (ARRETICHE, 2010; REZENDE, 2006; DINIZ; FERREIRA, 1995; OLIVEIRA, 1995; PRADO, 1998).

Entre os anos de 1980 e 2000, por exemplo, a participação do governo federal na arrecadação tributária caiu 8%, pois passou de 75,3% para 69,3%, respectivamente. No mesmo período, o peso relativo da União na despesa pública reduziu 14,2%, uma vez que diminuiu de 63,5%, em 1980, para 54,5%, em 2000.

Além dos gastos realizados pelo Poder Executivo de alcance no território nacional, pode também ser considerada a distribuição das transferências voluntárias proveniente de emendas orçamentárias de parlamentares aos municípios brasileiros. As distorções políticas na alocação dos recursos públicos pelo Po-

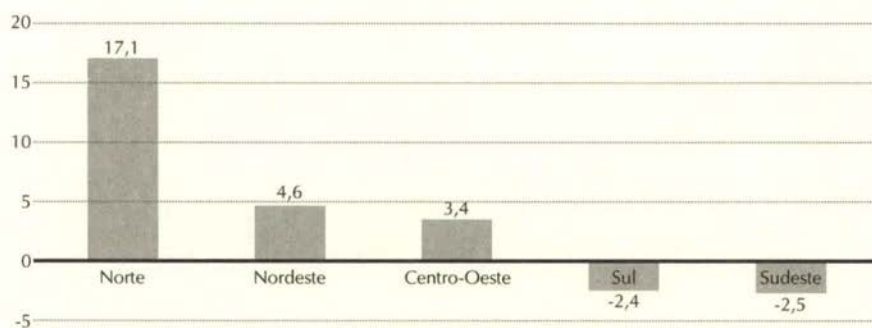
der Legislativo federal terminam por concentrar melhoras que aprofundam a trajetória da desigualdade e exclusão.

De outro lado, os movimentos interacionais derivados da expansão da rede urbana, cuja continuidade da concentração populacional termina sendo acompanhada, mesmo que tardiamente, por serviços públicos como saúde, educação, assistência, entre outros. Também cabe mencionar a ampliação, em geral, da oferta de infraestrutura física assentada em habitação, transporte público, comunicação, saneamento, entre outros.

Mesmo assim, esses avanços terminaram por alargar a concentração das prosperidades no plano geográfico, sem suavizar o grau de exclusão e concentração na trajetória do desenvolvimento regional (DINIZ, 2006; AZZONI, 1986). A fragmentação da nação no âmbito territorial se manteve.

Nos anos 2000, concomitante com a ascensão dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores, os sinais de mudança no processo de ocupação econômico e social do território nacional começaram a aparecer. Conforme registrado, os resultados no desenvolvimento territorial foram intensos e expressivos, sintomáticos com a adoção das políticas públicas que romperam com a herança neoliberal.

Gráfico 4 – Brasil: variação acumulada da participação das grandes regiões geográficas no PIB nacional entre 2003 e 2013 (em %)



Fonte: IBGE/contas regionais (elaboração própria).

Entre os anos de 2003 e 2013, por exemplo, as duas regiões geográficas mais ricas do país perderam participação relativa no PIB, ao contrário das demais, que elevaram. Enquanto o Norte (17,1%) foi a região que mais au-

mentou relativamente a sua participação no PIB nacional, o Sudeste foi a que mais reduziu (-2,5%).

Esta alteração importante no comportamento histórico de concentração de riqueza, renda e poder no Brasil no início do século XXI deveu-se, em grande medida, a duas inversões de prioridades no plano do governo federal. Uma inversão de prioridade ocorreu associada à democratização das políticas públicas, com ampla participação popular, por meio de conferências e instâncias de pactuação.

A tradição das políticas públicas, especialmente as sociais, era marcada pela ausência de espaços democráticos para sua formulação e validação. Daí, o predomínio de sua natureza clientelista e assistencialista que sempre marcou as políticas públicas caudatárias do Estado patrimonialista.

Desde os governos federais liderados pelo PT a partir de 2003, ganhou importância a gestão compartilhada com estados e municípios, sendo mais rápido e efetivo o atendimento da parcela da sociedade e das regiões geográficas historicamente excluídas. Com isso, o desenvolvimento se tornou inclusivo, invertendo a trajetória desigual e descontínua anterior de ocupação econômica e social do território nacional.

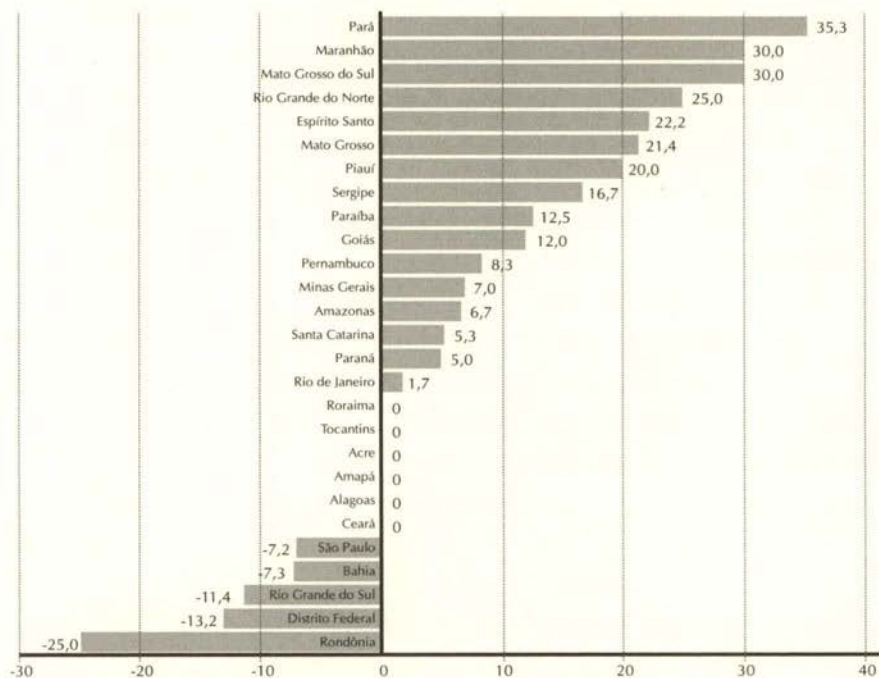
Outra inversão de prioridade decorreu fundamentalmente da ampliação no gasto social e nos investimentos públicos. Dessa forma, foi possível começar a reverter o déficit social e de infraestrutura constatados historicamente com a retomada do desenvolvimento produtivo e da inclusão social.

A inclusão da dimensão do território no planejamento governamental das políticas públicas buscou enfrentar as desigualdades sociais e regionais, atuando de forma direta sobre os potenciais de desenvolvimento sustentável em cada região. Neste sentido, a retomada da agenda do desenvolvimento a partir de 2003 contemplou as escalas regionais e locais, com ampla articulação das políticas com uma diversidade de segmentos sociais e atores representativos da sociedade.

A ampliação dos investimentos em infraestrutura permitiu interiorizar a rede pública de serviços e de equipamentos públicos, assim como no caso da elevação do gasto social. Portanto, a extensão e a reconfiguração da rede urbana combinaram-se simultaneamente com a formação de uma nova dinâmica geográfica do desenvolvimento territorial.

Estados da região Nordeste, como Maranhão e Rio Grande do Norte, da região Norte, como o Pará, e da região Centro-Oeste, como o Mato Grosso do

Gráfico 5 – Brasil: variação acumulada da participação dos estados no PIB nacional entre 2003 e 2013 (em %)



Fonte: IBGE/contas regionais (elaboração própria).

Sul e Mato Grosso, situaram-se entre os que mais elevaram suas participações relativas no PIB nacional entre os anos de 2003 e 2013. Em contrapartida, estados de regiões ricas, como São Paulo e Rio Grande do Sul, perderam participação relativa no PIB nacional.

## Papel dos governos municipais petistas

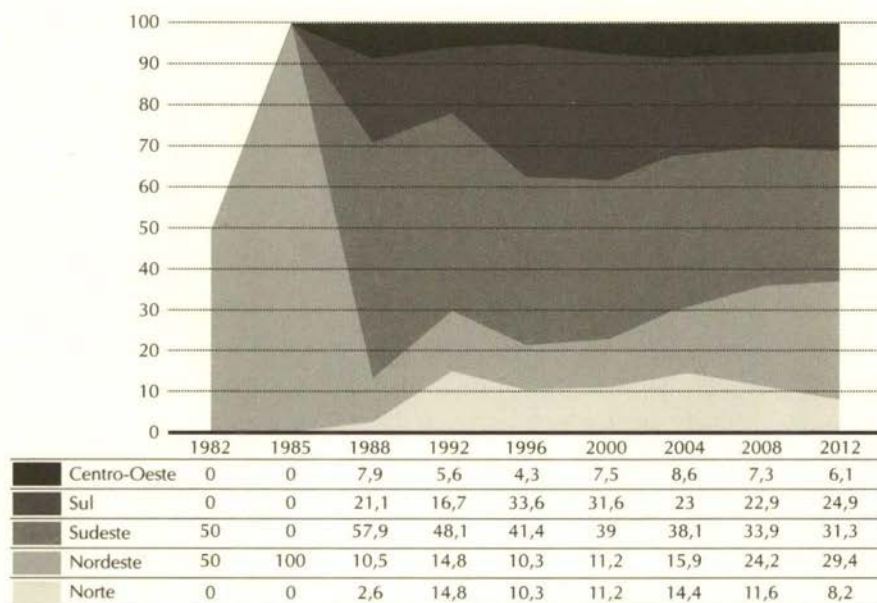
Dos 23 anos que separam a fundação do partido à sua chegada no exercício do seu primeiro governo nacional, o PT acumulou experiências de governo nos poderes executivos de várias prefeituras e estados da federação. Diferentemente de outras agremiações partidárias no recente período democrático, o PT não apresentou os mesmos ciclos de ascensão acompanhados dos descensos eleitorais.

Pelas eleições municipais realizadas em 2012, mais de uma a cada dez cidades brasileiras passou a ser governada pelo Partido dos Trabalhadores, o que o situou entre as três principais agremiações políticas com maior quantidade de prefeituras sob a sua administração.

As regiões Sudeste, Nordeste e Sul foram as que mais contribuíram para a ampliação da presença do PT no comando das prefeituras brasileiras ao longo das últimas três décadas. Com isso, a região Sudeste responde por cerca de 1/3 do total das prefeituras administradas pelo PT, seguida da região Nordeste, com quase 30%, e da região Sul com 25% do total.

Nas duas últimas décadas, contudo, as regiões Sul e Sudeste apresentam sinais de redução na participação relativa no total das prefeituras administradas pelo PT. Em 1988, por exemplo, a região Sudeste possuía 58% de todas as prefeituras do partido, enquanto a região Sul chegou a assumir o controle de 33,6% das prefeituras petistas em 1996.

Gráfico 6 – Brasil: evolução da distribuição das prefeituras municipais administradas pelo PT nas grandes regiões geográficas entre 1982 e 2012 (total = 100)



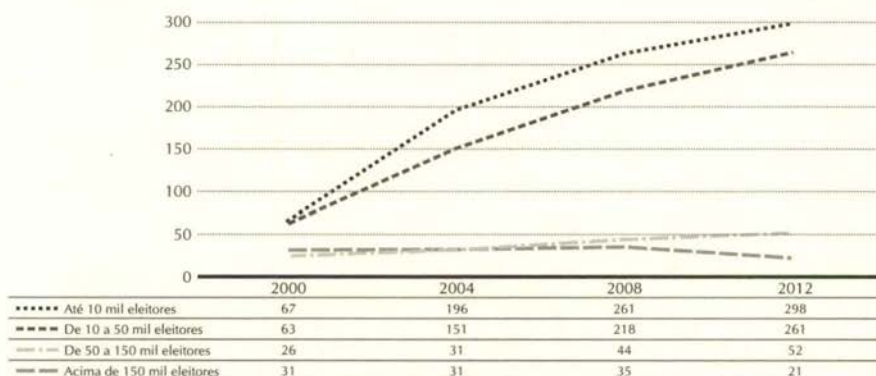
Fonte: TSE (elaboração própria).



Nota-se, em função disso, que a presença do PT administrando as cidades brasileiras é cada vez menos diferenciada por grandes regiões geográficas brasileiras. A expansão mais uniforme do partido na geografia nacional define a importância da natureza nacional de uma organização política de esquerda.

Quando se relaciona o número de administrações petistas com o total dos municípios nas regiões geográficas do país, constata-se a relativa homogeneidade entre as cidades. No ano de 2012, por exemplo, o PT respondia por 11,4% de todas as prefeituras do país, sendo as regiões Sul, Sudeste e Norte com leve presença relativa regional superior ao Brasil como um todo.

Gráfico 7 – Brasil: evolução do número de prefeituras municipais administradas pelo PT por quantidade de eleitores entre 2000 e 2012



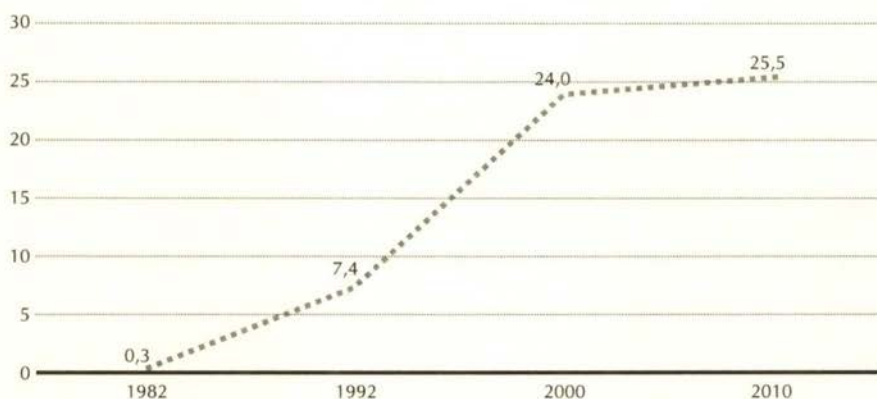
Fonte: TSE (elaboração própria)

O maior crescimento do PT tem sido nas cidades com até 50 mil eleitores. Já em relação às grandes cidades, o PT segue crescendo lentamente entre aquelas com 50 mil a 150 mil eleitores, enquanto nos municípios com número acima de 150 mil eleitores houve queda entre 2008 e 2012.

Como resultado geral, observa-se o crescimento das administrações petistas com crescente ampliação do PIB nacional. No ano de 2012, por exemplo, ¼ do PIB das cidades era controlado por prefeituras administradas pelo PT.

Neste sentido, o peso das grandes cidades no estado de São Paulo destaca-se por deter parte importante do PIB municipal – considerando assim a vitória do PT não apenas na capital paulista mas também em vários municípios

Gráfico 8 – Brasil: participação das administrações petistas municipais no PIB (em % do total)



Fonte: IBGE, PIB dos municípios, 2010, e TSE (elaboração própria).

da região metropolitana, bem como em importantes cidades do interior, a exemplo de São José dos Campos.

O mesmo movimento de expansão da presença do PT nas prefeituras do país se revela por meio da maior capacidade de gestão das receitas públicas municipais. No ano de 2012, o PT passou a responder por quase 23% das receitas orçamentárias dos municípios brasileiros. Novamente cabe ressaltar o peso das cidades paulistas.

No que se refere à população residente, o PT administra municípios que contêm cerca de 20% dos habitantes das cidades brasileiras. Essa presença do PT no controle das prefeituras municipais, ao longo de duas décadas, permitiu assim que o contingente populacional subisse de 5,4% para 19,4% do total dos brasileiros.

## Referências bibliográficas

- ARANTES, O. et al. (2000) *A cidade no pensamento único*. Petrópolis: Vozes.
- ARRETCHÉ, M. (1995) Continuidades e discontinuidades da Federação brasileira, como facilitou? In: *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.52, n.2.
- \_\_\_\_\_. (2010) Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? In: *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.53, n.3, p.587-620.

- AZZONI, C. (1986) Indústria e reversão da polarização no Brasil, *Ensaio Econômico*, n. 58. IPE/USP.
- BRANDÃO, C. et al. (2005) Estratégias de desenvolvimento e a construção do espaço supralocal: os novos arranjos institucionais. In: Anais do XI EN da ANPUR.
- CANO, W. (1998) *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil*. Campinas. E. Unicamp.
- DINIZ, C.; FERREIRA, A. (1995) Convergência entre as rendas *per capita* estaduais no Brasil, *Revista de Economia Política*, 15(4):38-56.
- \_\_\_\_\_. (2006) A busca de um projeto de nação: o papel do território e das políticas regional e urbana, *Economia*, Brasília, v.7, n.4, p.1-18, dezembro.
- GUERRA, A. et al. (2015) *Atlas da Exclusão Social*. São Paulo: Cortez.
- GUIMARÃES NETO, L. (1996) Ciclos econômicos e desigualdade regional no Brasil. In: *Anais da ANPEC*, dez.
- IPEA (2015) *Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros*. Brasília. IPEA.
- LESSA, R. (2008) *Brasil e Estados Unidos: o que faz a diferença*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MARICATO, E. (2001) *Brasil, cidades*. Petrópolis: Vozes.
- OLIVEIRA, F. (1977) *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal.
- \_\_\_\_\_. (1995) *Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional*. Campinas: Editora da Unicamp.
- PACHECO, C. (1996) *Fragmentação da nação*. Campinas: Editora da Unicamp.
- PNUD (2013) *Atlas do Desenvolvimento Humano*. Brasília: PNUD.
- POCHMANN, M. (2015) *A desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias & Letras.
- PRADO, S. (1998) *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*. São Paulo: FUNDAP/IPEA.
- REZENDE, F. (2006) *Desafios do federalismo fiscal*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- SANTOS, M.; RIBEIRO, A. (1979) *O conceito de Região Concentrada*. Rio de Janeiro: CEN.
- \_\_\_\_\_. (1994) *Urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec.
- THÉRY, H. (1995) *Pouvoir et territoire au Brésil. De l'archipel au continent*. Paris: ÉMSH.

## Capítulo 2



## Participação popular, democracia e controle social na gestão local

A participação popular e a democracia direta foram, sem dúvidas, marcas fortes e presentes em muitas das gestões locais que tiveram à frente o Partido dos Trabalhadores (PT) por todo o Brasil. Essa é uma característica particular do chamado “modo petista de governar”, que marca as gestões petistas a nível local e estadual, fortemente identificadas pela diferença de métodos, conceitos, projetos e prioridades em relação as formas tradicionais, clientelistas e precárias de fazer política.

O modo petista de governar tem como marca a transparência, a honestidade, a participação popular e principalmente a inversão de prioridades, ou seja, é preciso que a gestão pública, seus recursos e políticas sejam voltados para aquelas classes que historicamente foram excluídas do alcance do Estado e do Poder Público.

Dessa forma, democratizar o poder e os recursos foram passos fundamentais e necessários para a construção de um projeto político popular, que prezasse pela inversão de prioridades. Experiências como Orçamento Participativo (OP), Congresso da Cidade e outras mais, que simbolizam a gestão democrática, participativa e popular dos recursos públicos, foram instrumentos e instituições criadas e fortalecidas para alcançar os objetivos elencados.

Certamente essas experiências tiveram a marca da vitória, da democratização e do empoderamento dos cidadãos por muitos dos lugares onde foram

implantadas, como o caso mais simbólico de OP, a cidade de Porto Alegre, além de diversos municípios importantes que foram capazes de implantar instituições participativas de forma exitosa.

Porém, ao longo do tempo, justamente no período do governo petista nacional, essas experiências foram perdendo força, tamanho, capacidade de democratização e capacidade decisória e significativa sobre a alocação dos recursos públicos. Este, com certeza, é um fenômeno que merece ser ampla e profundamente analisado e pesquisado para que possamos encontrar as contradições e limitações que permearam e desencadearam este processo de enfraquecimento das experiências de democracia direta nos anos do governo petista.

Houve, durante os 13 anos de governo nacional, um gradual enfraquecimento e uma diminuição da intensidade do modo petista de governar nas gestões locais, bem como da própria democracia direta e de seus instrumentos práticos.

É possível que haja uma série de razões, variáveis e elementos que levaram a este enfraquecimento, porém creio que uma das razões mais centrais resida na relação entre governo federal – gestões Lula e Dilma –, governabilidade, políticas públicas e os municípios brasileiros.

O elemento principal nesta complexa relação que levou ao enfraquecimento da democracia direta está na forma como o governo federal relacionou-se com o orçamento brasileiro durante os últimos anos. Anteriormente, quando havia poucas emendas parlamentares individuais, o governo federal contava com programas de transferência direta aos municípios, ficando assim menos dependente e subordinado à figura do parlamentar nas relações e processos de distribuição de recursos. Porém, o cenário existente era de uma grande dependência dos municípios em relação ao governo estadual, que recebia grande parcela dos recursos e programas a serem transferidos aos municípios. O cenário poderia ser ainda pior em alguns municípios, os quais, além da dependência, ainda apresentavam a inextensiva do recebimento de quaisquer recursos.

Isto foi se transformando ao longo dos governos Lula e Dilma, na medida em que se modificaram as relações orçamentárias e ganhou força a figura do mediador, que é parlamentar, por meio da destinação das emendas individuais. Este irá individualmente definir suas prioridades e onde os recursos deverão ser alocados, a partir de seus interesses enquanto mandato ou a partir

dos compromissos eleitorais traçados e acordados com as lideranças locais, prefeitos e vereadores.

Tal opção por uma distribuição orçamentária centrada na figura parlamentar ou do executivo municipal, nas figuras dos vereadores e prefeito, de forma personalizada e individual, resultou na diminuição da democratização do orçamento, visto que as decisões “do que”, “quando” e “para onde” destinar os recursos passavam cada vez mais das mãos da população de um determinado município, por meio da democracia direta praticada nos espaços de participação, para as mãos dos parlamentares e políticos que têm sua base eleitoral naquele município. Com isso, espaços como o OP vão perdendo força e legitimidade no processo orçamentário.

Dessa forma, o casamento entre os interesses parlamentares com os interesses do poder local, por meio da mediação do parlamentar em relação ao governo federal e a alocação de recursos, se torna um problema para a democracia direta. Os interesses e vantagens eleitorais que permeiam a alocação dos recursos ocupam o lugar que poderia ser ocupado pelo cidadão e suas necessidades e interesses diretos.

O governo federal, na busca pela governabilidade e pela consolidação de uma base parlamentar, optou por estruturar esses processos e relações justamente a partir da forma como se distribuíam os recursos orçamentários. Deram-se aos parlamentares poderes de definir como e onde empregar as verbas públicas em troca de apoio e sustentação para o governo. Neste processo, além de se estabelecer uma governabilidade pragmática e superficial, em contraposição a uma governabilidade popular e programática, estabeleceu-se uma contradição e uma confusão de responsabilidades e deveres de cada poder da República, visto que o Poder Legislativo passava cada vez mais a ter preponderância sobre o destino do orçamento da União.

Outro problema presente em municípios que já possuíam instituições participativas, que levou ao seu esvaziamento e enfraquecimento, diz respeito ao condicionamento e indução de suas deliberações a opções e políticas já pré-determinadas pelo Poder Executivo local. O prefeito, a partir das políticas e programas existentes no governo federal, condicionava os processos de participação a partir destes programas, nos quais ele já possuía interesse prévio. Com isso, os instrumentos de participação popular se tornam instrumentos de



legitimação das ações e políticas trazidas pelo Executivo. Os chamados recursos já “carimbados”, ou seja, cuja destinação está estabelecida e determinada, tomam o lugar da deliberação popular e cidadã.

Portanto, a busca da governabilidade pelos governos petistas no âmbito federal teve duas principais consequências: (i) diminuição da força da participação popular, por meio do condicionamento do que se consegue de recursos para determinado local através das relações de mediação parlamentar; (ii) o governo federal não democratizou o orçamento, fazendo a opção pela governabilidade por meio da relação parlamentar, que por sua vez não contou com a democratização das emendas individuais, caracterizando mandatos personalistas e favorecendo o clientelismo.

Outro elemento importante que carrega grande responsabilidade sobre o desmonte da democracia direta na distribuição e na gestão dos recursos públicos diz respeito ao chamado Orçamento Impositivo, que marca uma completa desconfiguração do papel do parlamentar, misturando prerrogativas do Poder Executivo com o Parlamento.

Fruto da Proposta de Emenda à Constituição 358/13, que resultou na Emenda Constitucional n. 86, o Orçamento Impositivo torna obrigatória a execução das emendas individuais dos parlamentares ao orçamento da União até o limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no ano anterior.

Essa medida provoca a destituição, a desqualificação e a deslegitimação da política pública como prerrogativa e ação do Poder Executivo. Os parlamentares não teriam a responsabilidade de definir alocação de recursos. Assim sendo, o Parlamento assume uma tarefa que não cabe a ele, extrapolando suas funções republicanas de legislar e fiscalizar. E extrapola sua prerrogativa de aprovar ou rejeitar o Orçamento definido e apresentado pelo Poder Executivo.

O Orçamento Impositivo gera uma intensificação dos processos e relações anteriormente mencionadas, que precariza e impossibilita avanços na democratização do orçamento e dos espaços voltados para este fim. Pelo contrário, cria-se e favorece-se uma relação de apadrinhamento do dinheiro público pelo parlamentar, que aprofunda ainda mais o clientelismo histórico das relações políticas e eleitorais brasileiras.

As verbas, as obras, as máquinas e as estruturas diversas que um município recebe não surgem e não são vistas como fruto da vontade popular expressa

diretamente, ou até mesmo como resultado concreto de uma política ou de um projeto político que foi eleito para governar o país e, conseqüentemente, empregar os recursos públicos. Acabam sendo vistas e concebidas como produto da ação de um parlamentar, articulado com um prefeito ou vereador que se tornam os únicos responsáveis por elas, e que esperam colher os frutos eleitorais disso.

Com isso, não interessa ao parlamentar nem ao prefeito superar essa relação clientelista e substituí-la por práticas de democracia direta na alocação dos recursos. Os vícios eleitorais sustentados pelos apadrinhamentos de obras e recursos geram as condições de manutenção desse sistema, que favorece o parlamentar em suas relações políticas com a base eleitoral e ao mesmo tempo permite que ele se fortaleça na relação com o Poder Executivo, garantindo assim a moeda de troca e apoio.

Esse complexo processo de trocas, relações e tomada de decisões orçamentárias, por sua vez, gera também desigualdades que comprometem profundamente o sistema político. Isto porque aqueles que possuem o domínio desses mecanismos de alocação de recursos, que se tornam moeda de barganha e favorecimento eleitoral e pessoal, já têm por si só mais chances e capital político em uma corrida eleitoral do que aqueles que não fazem parte deste jogo de poder.

O voto passa a se vincular à produção concreta de bens e estruturas – ou seja, obras, recursos, equipamentos e emendas, enviados para determinado município ou região, passam a contar bons pontos na escolha do candidato. Essa situação resulta num cenário que beneficia tanto o prefeito quanto o deputado, tornando a emenda parlamentar um instrumento de produção de cabos eleitorais, criando as desigualdades no sistema político.

Além disso, outro problema é gerado: o desequilíbrio entre as diversas áreas que compõem o Estado e os serviços públicos, pois as relações apresentadas acabam favorecendo aquelas que geram mais votos diretos, ou seja, que possuem maior visibilidade e destaque imediato, prejudicando políticas públicas a longo prazo ou que são capazes de capitalizar menos eleitores.

Porém, essa nova forma de governabilidade produziu sua própria contração: o distanciamento dos parlamentares do compromisso com o projeto do governo federal, tornando-se uma instituição independente em si mesma, prescindindo de sua relação com o Executivo e garantindo os recursos necessários para exercício do clientelismo.

Portanto, o caminho para o governo federal buscar a valorização da democracia, o empoderamento dos cidadãos, bem como a autonomia deles em discutir e tomar decisões sobre aquilo que os afeta e afetará diretamente, aponta para a discussão democrática das decisões orçamentárias, ou pelo menos de uma parte relevante deste orçamento.

Aos novos e futuros gestores petistas comprometidos com as ideias de participação popular, democratização do poder e inversão de prioridades, fica a orientação de que é preciso ter no horizonte o que eles querem a médio e a longo prazo para seu município, e não apenas pensar a curto prazo, com vistas no processo eleitoral unicamente.

E devem fazer isso de forma democrática. Desenvolvendo instrumentos e estruturas que possam transformar os cidadãos em sujeitos históricos, que definem sua cidade e seus investimentos, e que sejam capazes de intervir no destino da cidade. Criando, portanto, relações de pertencimento, proximidade e inclusão entre o Poder Público, a cidade e os cidadãos.

Nossos futuros gestores precisam ter a percepção de que em uma cidade há profundas contradições e que é necessário enfrentá-las, de forma a inverter as prioridades do Poder Público, algo que é uma necessidade histórica. A cidade está em constante disputa, e é preciso disputá-la, como forma de garantir a democratização e o próprio Direito à Cidade para todos, de forma democrática e inclusiva.

Por fim, é preciso deixar claro que o que foi levantado nesta pequena contradição é apenas uma tese, uma hipótese, que precisa ser ampla e profundamente avaliada, debatida e pesquisada, mas que previamente já nos fornece os elementos e fenômenos necessários para apontá-la e traçar alguns possíveis delineamentos, críticas e reflexões.

Além disso, ao apontar o enfraquecimento das experiências de participação direta, como o OP, Congresso da Cidade e outros instrumentos de gestão local durante os governos petistas no Brasil, não se espera tirar de forma alguma o mérito destas experiências. Pelo contrário, é preciso reconhecer a importância e a valorosa contribuição destas experiências, sejam elas passadas ou presentes, no avanço da democracia participativa no Brasil. São experiências que apontamos como práticas vitoriosas de gestões petistas, que merecem e precisam ser reproduzidas e adequadas às realidades locais.

O centro da problematização apresentada não está em tais instrumentos e instituições, mas sim nos caminhos e nas opções tomadas pelo governo federal em busca da governabilidade, que contribuíram em alguma medida para o enfraquecimento destes espaços de nível local, bem como as correspondentes consequências culturais, políticas e eleitorais.

Porém, é imprescindível reconhecer os avanços que os governos Lula e Dilma trouxeram para a democracia participativa, não tanto em sua vertente direta e com incidência orçamentária, mas no que tange à discussão, à formulação e à avaliação de políticas públicas por meio da representação da sociedade civil e de sua interlocução com o Estado. Os conselhos e conferências de políticas públicas nos governos petistas apresentaram um crescimento e expansão jamais vistos na história do país, algo que permitiu a milhões de brasileiros e brasileiras, seja ao nível municipal, estadual ou nacional, discutir e deliberar sobre políticas públicas como saúde, assistência social, direitos humanos e segurança alimentar.

A Participação Social é uma marca dos governos petistas e sempre foi. O novo desafio é aperfeiçoar os instrumentos, mecanismos e espaços de participação popular, além de empoderar estes espaços, bem como dar prerrogativas de poderem incidir diretamente sobre a realidade material daqueles que ali estão participando.

Para isso, portanto, nesta primeira parte do livro, vamos tratar das experiências locais de gestores petistas que colocaram o povo como sujeito ativo na construção histórica de seus municípios nas diferentes áreas da administração pública, através do Orçamento Participativo ou de outros mecanismos de democracia direta.

Começamos pela experiência administrativa na gestão do então prefeito de Chapecó, Pedro Uczai, com as discussões em torno do Congresso da Cidade. Este espaço de debate teve como foco pensar o presente e o futuro do município, envolvendo todos os atores sociais na construção de um projeto estratégico de desenvolvimento com debates sobre a sustentabilidade.

Em seguida, abordaremos as experiências na implantação do Orçamento Participativo nas gestões do então prefeito Helder Salomão em Cariacica, no Espírito Santo, e do prefeito Raimundo Angelim, em Rio Branco, no Acre. Duas gestões exitosas e marcadas fortemente pela inversão de prioridades e

pelo compromisso em transformar o povo local em sujeito ativo do seu tempo na história.

Em Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul, com o prefeito Pepe Vargas, e em Juína, Mato Grosso, com o prefeito Ságuas Moraes, temos outras duas experiências de democracia direta e efetiva participação da comunidade local nas decisões do Poder Público municipal. Muitas obras e ações foram implementadas a partir dos posicionamentos das comunidades nas reuniões do OP.

Na finalização desta primeira etapa do relato, destacam-se duas experiências exitosas de gestores municipais do PT. De um lado, a experiência da gestão da prefeita de Lauro de Freitas, Moema Gramacho, de transformação da Controladoria Geral do Município num instrumento institucional de articulação, acompanhamento, fiscalização e controle social das ações de governo. De outro, a contribuição do deputado Leonardo Monteiro, do município de Governador Valadares, no estado de Minas Gerais, na reflexão a respeito dos desafios na implementação dos espaços de participação popular através do Orçamento Participativo.

## Congresso da Cidade: planejando o futuro da cidade com a participação popular

*Pedro Uczai<sup>1</sup>*

A participação social como método de governo é uma marca das gestões petistas, sobretudo ao nível local. Desde o início, quando o PT, nas décadas de 1980 e 1990, começa a disputar e ganhar prefeituras pelo Brasil, a participação social começa a entrar mais fortemente na agenda política e na prática da gestão pública de esquerda. A democracia participativa e direta começa a surgir como uma via paralela e complementar à democracia representativa clássica na forma de organizar, planejar e desenvolver a gestão pública.

Sem dúvida, um dos instrumentos de participação mais conhecidos, inclusive internacionalmente, fruto do compromisso petista em incluir a população na gestão local, foi o Orçamento Participativo (OP), tendo sua expressão mais conhecida, estudada e debatida com a experiência de Porto Alegre na década de 1990.

O OP foi uma das instituições participativas mais importantes desenvolvidas e reproduzidas por gestões petistas não só em Porto Alegre, mas em todo o país. Porém, este não foi o único espaço criado que propunha um elemento primordial de inovação política, fortalecimento democrático e inclusão popular.

Em Chapecó, em Santa Catarina, o PT em suas duas gestões à frente da Prefeitura Municipal, 1997-2000 e 2001-2004, além do próprio Orçamento

---

<sup>1</sup> Deputado federal (PT-SC) e ex-prefeito de Chapecó.

Participativo, também desenvolveu uma instância de participação diferenciada, o Congresso da Cidade (CC).

Apesar de inspirar-se em experiências como o Congresso da Cidade de Belém e a Cidade Constituinte de Porto Alegre, o Congresso da Cidade de Chapecó diferencia-se ao trazer inovações e particularidades, sobretudo em relação à qualidade da participação e à relação entre o instrumento participativo e o próprio governo. Na próxima seção, apresentarei esses elementos.

O principal objetivo desta experiência, que se diferencia do OP, é discutir, pensar e formular um projeto de desenvolvimento a longo e médio prazo para o município. Difere assim do OP que, ao fazer uma discussão centrada na questão orçamentária, restringe-se a um planejamento e a uma gestão coletiva de curto prazo.

O Congresso da Cidade em Chapecó começou a ser concebido e desenvolvido na segunda gestão petista, 2001-2004, na qual estive envolvido diretamente na condição de coordenador do projeto, enquanto vice-prefeito, assumindo posteriormente em 2002 a prefeitura do município.

Sem dúvida, o CC conseguiu consolidar-se como um projeto vitorioso para Chapecó, principalmente sobre a ótica da participação popular, da representação social e de uma gestão marcada amplamente pela inclusão do povo na via e nos espaços públicos e decisórios. Apesar do êxito, este instrumento de participação e de planejamento a longo prazo também apresentou críticas, problemas e limites, como aponta a estudiosa Mônica Hass em sua tese de doutorado *Democracia e governança: o planejamento estratégico participativo de desenvolvimento urbano de Chapecó (SC) – 2001-2004*, na qual ela investiga e discute a experiência do Congresso da Cidade de Chapecó.

Nosso objetivo consiste em apresentar para as futuras gestões petistas, de caráter popular e democrático, bem como para a elaboração de novos planos de governo, uma experiência vitoriosa na área da gestão local democrática, que possa contribuir para o desenvolvimento da cidadania, da democracia e da inclusão dos cidadãos na agenda decisória, além de permitir uma implantação democrática e coletiva dos projetos e programas de interesse popular e governamental.

Da mesma forma, é necessário apontarmos os desafios e limites a serem superados pelas futuras gestões que se inspirarem na experiência chapecoense

para desenvolver seus instrumentos de participação e de democratização do poder local. Para isso, contamos com o trabalho mencionado anteriormente, que nos permite fazer a autocrítica necessária para o aperfeiçoamento do Congresso da Cidade.

Por fim, é preciso contextualizarmos a importância de que as futuras candidaturas e gestões petistas abracem a democracia e a participação popular como forma e instrumento de governança, assim como de legitimação das ações, iniciativas e projetos públicos.

O Brasil passa hoje pelo limite cada vez mais estreito da democracia representativa, marcado por um sistema político limitado e caduco, que pode gerar contradições como a vitória de um projeto político para o Poder Executivo e a Constituição de uma possível maioria com um projeto diferente até mesmo contrário para o Poder Legislativo. Nesse cenário, a implantação e gestão de um projeto de esquerda, voltado aos interesses da classe trabalhadora, de viés progressista e democrático, precisará contar com a participação social e popular não apenas como método de gestão, mas, ao mesmo tempo, de legitimação pública como fonte de governabilidade.

Além disso, a própria democracia enquanto valor, e até mesmo enquanto um conjunto de instituições que garantem as liberdades civis e políticas, bem como os direitos do cidadão e a legalidade dos processos políticos, está passando por constantes ataques e sofrendo um movimento de retrocesso e ameaça. Qualquer gestão petista que aceite o desafio de assumir a responsabilidade política de governar, vencendo as eleições deste ano de 2016, terá pela frente também o desafio de articular as forças populares na prática democrática, preservando os valores políticos e sociais até hoje estabelecidos e posicionando-se contra qualquer retrocesso.

Portanto, espaços como o Orçamento Participativo, Congresso da Cidade e outras instâncias de participação social serão elementos centrais para a vitória das próximas gestões populares e democráticas, sejam como instrumentos de gestão, sejam como formas de garantir a manifestação dos diferentes interesses e nuances sociais na tomada de decisões, portanto, como fontes de formação, aprendizado e empoderamento dos cidadãos, garantindo a robustez da democracia e a plena governabilidade.



## Orçamento participativo

Antes de compartilhar a forma como implantamos, organizamos e desenvolvemos os instrumentos de participação popular em Chapecó, é preciso deixar claro um aspecto estruturante para o desenvolvimento de qualquer um destes instrumentos e que foi a matriz fundante do processo de democratização da gestão em Chapecó. Pensar a cidade demanda entendê-la como um espaço para todos, sobretudo para aqueles que foram historicamente excluídos de seus bens, serviços e espaços, mas sobretudo excluídos das instâncias de poder, tendo seus interesses e prioridades subjugados em virtude dos interesses e do poder das elites econômicas. Soma-se a isso o princípio de que uma política pública, um programa ou um projeto torna-se legítimo apenas quando aqueles que serão afetados por sua execução participam de sua elaboração e implantação, tendo a possibilidade de verbalizar e apresentar suas visões e demandas. Por fim, é imprescindível o intuito de radicalizar a democracia, pensando a gestão pública e a cidade como um núcleo coletivo, visando por meio deste processo de democratização profunda combater as desigualdades sociais, econômicas e também políticas.

O que quero dizer é que, antes de criarmos os instrumentos de participação, é preciso que esse movimento seja antecedido por uma concepção política e ideológica profundamente permeada por valores e princípios democráticos, inclusivos, libertadores e social e humanamente referenciados, que se atentem para a desigualdade de classes, para a exclusão social e para a exploração humana como problemas a serem combatidos, inclusive e sobretudo ao nível local.

Em Chapecó, este ímpeto democrático não se restringiu a esta ou aquela área, passando a coletividade da gestão como um todo. Como apontado anteriormente, um dos instrumentos de participação implantados pela gestão petista foi o Orçamento Participativo, que visava construir uma nova relação entre Poder Público e população, invertendo prioridades e incluindo a população como ator no planejamento orçamentário anual do município.

Na época da gestão petista em Chapecó, eram eleitos anualmente cerca de 500 delegados e 50 conselheiros como resultado do processo de plenárias, assembleias e deliberações. Estes tinham por objetivo acompanhar durante todo o ano a implantação e a execução das prioridades e ações deliberadas a

partir desses espaços. Além disso, o OP mobiliza uma parcela considerável e importante da população, sobretudo da classe trabalhadora e mais pobre.

Em Chapecó, o OP estruturava-se da seguinte forma:

- Conselho do Orçamento Participativo: formado por conselheiros eleitos pela população, responsáveis pela fiscalização e acompanhamento das deliberações resultantes do amplo processo do OP. Os conselheiros eram eleitos por regiões nas Plenárias Temáticas e nas Assembleias Regionais, de acordo com a divisão geográfica realizada do município.
- Assembleias Comunitárias: eram realizadas nos bairros, no interior do município e nas zonas urbanas. Estes espaços tinham como funções prioritárias a formação dos cidadãos, por meio de leituras e discussões sobre a parte mais técnica do orçamento, responsabilidades da prefeitura e questões fiscais; a avaliação governamental; o apontamento de quais seriam as três áreas a serem priorizadas para a comunidade e a eleição dos delegados que representariam aquela comunidade na continuidade dos processos do OP (na proporção de 1 para 10). Nos últimos dois anos da gestão petista, é importante ressaltar a inclusão no debate, também nas assembleias comunitárias das prioridades municipais, ou seja, das ações que envolveriam o benefício e desenvolvimento de todo o município e das áreas prioritárias.
- Plenárias Temáticas: abertas para a população poder como um todo discutir sobre questões específicas às políticas públicas vinculadas ao tema determinado, apontado aquelas que deveriam ser as prioridades para cada área. Em Chapecó, algumas das áreas que tiveram Plenárias Temáticas foram: saúde, educação, assistência social, transporte e trânsito, entre outras.
- Assembleias Regionais: espaços onde eram primeiramente apresentadas a prestação de contas e o balanço financeiro do município, onde também eram apresentadas as prioridades e ações do ano anterior que foram levadas a cabo ou não. Ocorriam em cada uma das dez regiões geográficas, em que o município foi dividido, e contavam com a eleição de conselheiros para compor o Conselho do OP e com a tiragem de uma prioridade principal a ser perseguida pela gestão pública.

Além destas instâncias, o OP de Chapecó ainda contava com um diferencial, as caravanas da cidadania. Por meio delas acontecia “um roteiro de visita-

ção, realizado por delegados e conselheiros, às regiões do município para conhecer e conferir a situação e a realização dos investimentos públicos em cada uma delas” (SIGNORI, 2004, p.18). Este, com certeza, foi um mecanismo fundamental para o sucesso do OP, através dele a cidade era concebida não como um conjunto de regiões isoladas em seus próprios interesses e necessidades, mas sim como um todo composto por espaços distintos, com necessidades e problemas distintos, os quais uns requerem mais atenção e cuidados do que outros. As caravanas da cidadania permitiram que o conselheiro e o delegado do OP conhecessem seu município e suas características, desenvolvendo solidariedade e empatia por regiões e comunidades diferentes da sua, possibilitando que áreas mais carentes e com maiores necessidades de investimentos fossem atendidas.

Basicamente, esta era a estrutura e a organização do OP em Chapecó, um espaço que, além de permitir a participação e incidência da população nas decisões de como deveria ser gasto e investido o dinheiro público, também permitiu um amplo processo pedagógico de aprendizado e formação por parte daqueles que participavam. Contando com ampla participação popular, o OP de Chapecó, composto em sua maioria por pessoas das classes populares e trabalhadora, fez com que fosse possível a constituição de uma visão mais plural, diversa e inclusiva da cidade.

O Orçamento Participativo de Chapecó torna-se um elemento importante na discussão do Congresso da Cidade, pois além de serem instâncias que ocorreram concomitantemente, eram também espaços que se complementavam, visto que o primeiro estava centrado num planejamento a curto prazo, enquanto o segundo voltava-se para uma visão mais macro do tempo, pensando a médio e a longo prazo. Mas talvez a contribuição mais significativa que o OP possa ter deixado para o CC é o fato de criar as condições culturais e pedagógicas necessárias para parte da população que iria participar do Congresso da Cidade e que já trazia consigo o acúmulo da outra experiência de participação. Essa conclusão Mônica Hass também aponta ao estudar a relação entre o OP e o CC em Chapecó.

Foi por este fato, além de ser uma experiência vitoriosa importante e considerável, que apresentei também as características e os caminhos do OP em Chapecó. Mas vamos agora entrar na discussão e apresentação mais detalhada do que era, como funcionava e como se estruturava o Congresso da Cidade de Chapecó.

## O Congresso da Cidade de Chapecó: uma experiência vitoriosa

O Congresso da Cidade de Chapecó ocorreu no ano de 2001, seu grande objetivo era trazer a população chapecoense para fazer, ao lado do governo municipal, uma densa discussão sobre o futuro da cidade. Mais especificamente, o CC tinha como objetivo produzir um planejamento a médio e longo prazo da cidade, considerando seus problemas, necessidades e potencialidades.

Como observa Mônica Hass (2006, p.104) em sua pesquisa:

O governo popular de Chapecó inova, introduzindo um modelo de gestão municipal que segue a linha do “modo petista de governar”, objetivando romper com o estilo tradicional de fazer política, da elite política chapecoense, que manteve a hegemonia do poder por 89 anos, utilizando-se da máquina administrativa, do clientelismo, de apadrinhamento político e de práticas de corrupção.

As palavras de Hass sintetizam em alguma medida o desafio que foi para nossa gestão petista implantar uma nova forma de governar, baseada em instrumentos que colocassem as classes populares no centro da discussão política. Citamos isto como um desafio, que obviamente varia de acordo com as especificidades e os arranjos políticos de cada local, mas que é algo a ser encarado e superado por aqueles que acreditam na democratização do poder e do desenvolvimento social.

Por isso, o Congresso da Cidade é não apenas uma instância de participação social, pois no caso de Chapecó permitiu em determinados momentos confrontar os diferentes interesses e nuances que permeiam a organização social, construindo a hegemonia e, ao mesmo tempo, a legitimidade necessária de que um governo popular prescinde para enfrentar as estruturas conservadoras tradicionais.

E tal legitimidade deve ser construída e edificada ao longo de todo processo de desenvolvimento do Congresso da Cidade, principalmente em sua fase de elaboração e discussão. Em Chapecó, o primeiro movimento foi estabelecer uma rodada de discussão e reflexão conjuntamente com as organizações e entidades da sociedade civil, que carregam consigo um importante acúmulo de representação social.

Neste momento inicial, que se deu nos meses de maio e junho, procuramos dialogar com as entidades no sentido de pensar coletivamente o CC e, ao mesmo tempo, desde o primeiro momento, aproximá-las da participação deste processo, reforçando sua legitimidade e intensificando a mobilização dos setores representados para participarem ao longo de todo o Congresso.

Este foi um passo inovador na construção de uma instância de participação social, sobretudo em Chapecó, pois o diálogo promovido marcou a pluralidade social e econômica, colocando o Poder Público em discussão direta tanto com as entidades e organizações alinhadas ao seu projeto como também procurou conversar com entidades mais vinculadas a setores da elite e das classes altas, de categorias como de engenheiros, arquitetos e setor imobiliário.

O carácter plural e dialógico desde o primeiro passo do Congresso da Cidade permitiu uma mobilização mais intensa dos diferentes setores do tecido social, com destaque majoritário para os setores populares, além de forjar uma legitimidade necessária ao processo que viria a ser construído.

Paralelamente ocorreu um forte debate interno no governo municipal, envolvendo diversas secretarias e órgãos, com a finalidade de elaborar os objetivos, os eixos, a metodologia e a estruturação do CC. Contratamos assessorias para auxiliar no desenvolvimento do projeto, sobretudo no aspecto metodológico, possibilitando a qualificação técnica da proposta.

Em meio a este amplo processo de discussão interno com a sociedade, foi extraído o que seria o eixo geral do CC: “planejar o futuro de Chapecó sob uma perspectiva coletiva de cidade” (UCZAI, 2004, p. 34). O objetivo central do Congresso da Cidade era, portanto, olhar para o futuro de forma coletiva, a partir da noção de desenvolvimento urbano, o que envolve a cidade em suas dimensões amplas e macro, e não apenas o desenvolvimento econômico e suas contradições.

A partir daí foi possível extrair aqueles que seriam os três eixos temáticos sobre os quais o Congresso da Cidade se debruçaria e se aprofundaria:

- “Uso do Solo: espaços de moradia, espaços públicos, espaços das atividades econômicas, loteamentos, áreas de preservação, áreas não edificantes;
- Transporte e Trânsito: organização do trânsito, vias prioritárias, passagens de pedestres, educação para o trânsito, vias rápidas, transporte coletivo;

- Meio Ambiente: agroecoturismo, saneamento, recursos hídricos, gestão ambiental, educação ambiental, legislação ambiental, Agenda 21, áreas verdes.” (2004, p. 34)

Estes foram os eixos temáticos propostos e aprovados na Plenária de Abertura do CC que nortearam todo o debate ao longo do processo, dando espaço para uma discussão aberta e ampla sobre a cidade. É importante ressaltar que esses eixos temáticos foram apontados como prioritários para Chapecó a partir da conjuntura, contexto, organização e realidade do município. Ou seja, outros temas podem ser elencados como eixos centrais para cada local que desenvolva esta iniciativa, partindo e adequando-se à sua realidade local e política. Além disso, a opção por apenas três eixos temáticos sustentando o eixo central do desenvolvimento urbano foi uma opção política realizada em virtude, sobretudo, do tempo previsto para a realização do Congresso.

Outro espaço do CC discutido previamente com a sociedade, posteriormente debatido e aprovado no seu lançamento, refere-se a um organismo fundamental para a construção e realização do projeto: o Conselho do Congresso da Cidade. Esta instância composta por 29 membros, sendo 12 representantes da gestão pública e 17 representando a sociedade, era responsável pela coordenação do processo, da metodologia e das demais instâncias do Congresso da Cidade. Entre os conselheiros da sociedade civil, estavam representantes de entidades sindicais, empresariais, religiosas e de classe. Chama a atenção que um dos conselheiros representava o Conselho do Orçamento Participativo, revelando uma articulação institucional entre as suas instituições participativas que fortalecem sua legitimidade e representação.

No dia 19 de junho de 2001, era então lançado o Congresso da Cidade de Chapecó, um processo que ali se iniciava e duraria cerca de seis meses, tendo seu encerramento no dia 8 de dezembro. Além do Conselho do Congresso da Cidade, foram aprovadas outras instâncias importantes de responsabilidade e ação para o projeto, como a Secretaria Executiva, os Grupos de Trabalho e uma Comissão de Sistematização.

A Secretaria Executiva era responsável pela gestão propriamente dita do CC, coordenando questões como divulgação, articulação e assumindo as responsabilidades administrativas do projeto.

Já os Grupos de Trabalho foram uma instância primordial para a realização do Congresso da Cidade. Em Chapecó, foi deliberado um Grupo de Trabalho responsável por eixo temático. Constituído de forma paritária entre governo e sociedade, com quatro membros por segmento, os GTs tinham como responsabilidades coordenar e sistematizar os debates sobre os eixos temáticos nas palestras e nas diversas plenárias e assembleias realizadas, assim como elaborar os conteúdos informativos para alimentar tais debates.

Também estava prevista a possibilidade de existirem e criarem-se subgrupos no interior dos grupos de trabalho. Porém, no caso de Chapecó, apenas o GT de Meio Ambiente optou por criar este espaço.

### *O processo*

Durante os seis meses de operação do Congresso da Cidade de Chapecó, várias etapas foram desenvolvidas com diferentes objetivos. A primeira delas contou com uma série de palestras promovidas com o objetivo de levar informações básicas, formação e capacitação à população. É preciso destacar o papel mobilizador dessas palestras para as próximas fases do CC.

No sentido de mobilização, o Congresso da Cidade contou ainda com um amplo processo de divulgação, tanto pelos meios de comunicação como rádio, televisão e imprensa escrita, como também por meio daqueles que estavam envolvidos em sua própria estrutura. Ou seja, os diversos conselheiros e entidades envolvidas capilarizavam a informação e a divulgação do Congresso em suas bases e em suas redes pessoais e sociais. Sem dúvida, este foi um mecanismo importante para o êxito do Congresso da Cidade, qualificando e expandindo a participação popular nas diferentes fases do processo.

Nesta fase inicial, outra iniciativa importante foi a realização de um robusto estudo técnico-participativo com o objetivo de mapear, decifrar, diagnosticar e apresentar os distintos problemas da cidade e de suas regiões, visando prover os suplementos necessários para um debate mais rico e preparado no momento das assembleias e plenárias. Além de contar com o apoio da população no desenvolvimento deste estudo, a prefeitura ainda dispôs de equipe técnica e profissionalizada para desenvolver o trabalho esperado.

O segundo passo foi a realização das Assembleias Temáticas, Regionais e por Categoria. Estas, sem dúvida, foram um dos principais espaços de diálogo,

participação e construção coletiva no Congresso da Cidade. Ali os cidadãos participavam diretamente discutindo os temas e debatendo o futuro da cidade e de sua região. Nestas assembleias, por vezes, diferentes concepções de cidade e de futuro acabaram sendo confrontadas, expondo as nuances de classe que permeiam o tecido social. Apesar disso, Mônica Hass em seu completo estudo sobre o Congresso da Cidade, baseado em diversas entrevistas realizadas, aponta que este espaço foi majoritariamente marcado pelo consenso.

Nas diferentes assembleias, inicialmente, era apresentado pelo GT responsável por sua coordenação uma exposição acerca da cidade, de seus problemas, de seus desafios e possibilidades. Dessa forma, era possível levar uma visão da gestão pública e de seus propósitos para a discussão nas assembleias.

As assembleias configuravam-se como espaços de “discussão, formulação e construção das diretrizes e ações prioritárias do Congresso da Cidade, bem como de escolha dos delegados para a Assembleia Geral” (UCZAI, 2004, p. 63). Ou seja, eram nas Assembleias que a população encontrava o espaço necessário para propor aquelas que deveriam ser as prioridades e ações a serem seguidas e implantadas para o alcance do desenvolvimento urbano a longo prazo.

Vale ressaltar mais uma vez a primazia da busca pelo consenso nesta etapa, sendo que diretrizes e ações que pudessem ser contraditórias e que não apresentasse consensualidade seriam encaminhadas pala a Assembleia Final.

Como dito, as assembleias eram regionais, temáticas ou por categorias. Esta liberdade de organização é um ponto positivo para o processo participativo, que permite a ampliação e extensão destas instâncias em diferentes áreas geográficas e políticas. Por exemplo, várias entidades realizaram assembleias com suas bases ou categorias, permitindo que elas não apenas tivessem voz no sentido de pontuar quais eram suas prioridades, ações e diretrizes, mas também que elas garantissem sua representação na Assembleia Geral por meio da tiragem de delegados, sempre na proporção de dez presentes para um delegado. Essa forma de organização é importante, pois permite também viabilizar assembleias voltadas diretamente para grupos específicos, como movimentos sociais e populares.

É importante colocar que as Assembleias permitiram livre participação do cidadão chapecoense e também daqueles envolvidos na gestão pública. O governo popular entendendo-se enquanto um ator político provido de um projeto e de ideias para a cidade também teve presença ativa nas Assembleias,



promovendo plenárias que possibilitaram a participação daqueles envolvidos diretamente na gestão pública, seja no apontamento de diretrizes e ações, seja tirando delegados para participarem da Assembleia Geral.

Neste sentido, entendeu-se que as secretarias municipais, diretorias, departamentos, programas, setores da prefeitura, bem como conselhos e escolas municipais poderiam realizar assembleias e escolher servidores públicos, cargos comissionados, diretores, secretários como delegados para a assembleia geral [...]. (Hass, 2006, p.159)

Outros atores importantes que foram protagonistas nesta fase e também na Assembleia Geral são aqueles que já participavam do Orçamento Participativo, sobretudo seus conselheiros. Esses demonstraram uma participação expressiva, ativa e qualificada também na discussão do CC e em suas Assembleias. Mônica Hass (2006) aponta essa presença dupla e evidencia a qualidade dessa participação no CC, ressaltando o efeito pedagógico e formativo da participação social resultante do engajamento num instrumento anterior. Principalmente em relação aos participantes mais ligados ou próximos à elite local ou de categorias mais “técnicas”, que não têm um histórico de participação social direta, aqueles cidadãos que já vinham do OP mostravam um preparo e uma facilidade ainda maior com o novo instrumento.

Esse trânsito entre os cidadãos que participavam do OP e do CC traz para o processo uma legitimidade importante, bem como qualifica de forma especial sua própria representação nestes espaços. Por isso, é importante ao pensarmos a gestão pública consolidarmos instrumentos participativos diversos e com finalidades diversas, que dialoguem e articulem-se entre si.

Por fim, em relação às assembleias, precisa ser colocada a importância de incluírem a territorialidade rural como um público fundamental a ser alcançado e inserido na construção do Congresso da Cidade. A população do campo, ao ser detentora de uma perspectiva diferentes do desenvolvimento urbano, também está sujeita a problemas e desafios diferentes daqueles de quem vive na cidade. Em Chapecó, realizamos assembleias nas regiões rurais justamente com o intuito de incluir a população do campo, enquanto atores políticos no processo de decisão participativa. Este é um aspecto que qualquer gestão futura que planeje implementar um instrumento de participação social na governança precisa considerar e priorizar.

Na Assembleia Geral do Congresso da Cidade de Chapecó, que ocorreu nos dias 7 e 8 de dezembro de 2001, os delegados eleitos nas assembleias temáticas, regionais e por categorias reuniram-se e se encontraram com convidados e observadores que também participaram do evento.

O papel da Assembleia Geral na construção de um Congresso da Cidade é fundamental, sendo a última etapa de todo o processo iniciado com a discussão inicial do projeto; nela as propostas, ideias e encaminhamentos das diversas assembleias que a antecederam serão deliberadas, discutidas e votadas. É justamente na Assembleia Geral que a participação e a representação popular fazem-se presentes intensamente e de forma determinante na escolha daquelas que serão as prioridades definidas e eleitas pelo Congresso da Cidade para cada eixo temático, tendo como perspectiva o desenvolvimento urbano futuro.

Como consta no Regimento Interno do Congresso da Cidade de Chapecó em seu artigo 2º:

A Assembleia Geral, instância máxima de deliberações do I Congresso da Cidade, deverá:

I – Receber as propostas de diretrizes e ações elaboradas pelos Grupos de Trabalho (GT's), aprovadas nas Assembleias Regionais, Temáticas e por Categorias e demais contribuições apresentadas ao I Congresso;

II – Discutir, votar, aprovar, rejeitar ou emendar estas propostas;

III – Propor formas de encaminhamento ou continuidade das discussões, naqueles aspectos que entender necessário. (UCZAI, 2004, p. 63-64)

Esse trecho sintetiza bem os objetivos e funções da Assembleia Geral, mostrando seu forte caráter deliberativo no sentido de tirar encaminhamentos e realizar votações daquilo que foi apresentado. No caso, as prerrogativas estabelecidas no item II foram colocadas em prática no primeiro dia da Assembleia Geral, que dividiu os delegados em três grupos de trabalho, correspondentes aos Grupos de Trabalho temáticos, onde foram discutidas, encaminhadas, emendadas e conseqüentemente sistematizadas as propostas provenientes dos GT's e das assembleias.

No segundo dia, a plenária dedicou-se a apreciar as propostas vindas dos grupos de trabalho devidamente sistematizadas e encaminhadas. Ao todo foram 274 diretrizes e ações aprovadas, responsáveis por assegurar o desenvol-

vimento urbano em Chapecó e garantir um futuro sustentável, justo e democrático para o município.

Diferentemente das assembleias temáticas, regionais e por categoria, a Assembleia Geral acabou sendo marcada pelo confronto direto dos interesses em disputa, como aponta a pesquisadora Mônica Hass. Possivelmente por configurar-se como um espaço de deliberação e votação, a Assembleia Geral acabou por deixar claro estas nuances, revelando interesses possivelmente inconciliáveis, tendo como solução o estabelecimento daquilo que for decidido pela maioria de forma democrática.

Em suma, essas foram as principais instâncias, fases e metodologia do Congresso da Cidade de Chapecó, uma experiência riquíssima e vitoriosa levada a cabo por uma gestão petista comprometida com a inversão de prioridades, com um desenvolvimento voltado para os desafios futuros e para os problemas da classe trabalhadora. Foram milhares de pessoas envolvidas neste processo, além de entidades e organizações da sociedade civil, movimentos sociais e também sindicais que colaboraram intensamente para conferir pluralidade, diversidade e engajamento no CC. Ao discutir questões como o uso do solo, meio ambiente e transporte urbano, a população chapecoense colocou-se como um ator político protagonista de seu próprio futuro e da transformação da realidade em que está inserida.

A gestão pública, ao fazer parte diretamente deste processo, seja como catalisadora, coordenadora ou como participante ativa por meio dos agentes públicos que se ocuparam das diferentes etapas do processo, fortaleceu-se como um ator capaz de dialogar, implantar seu projeto político e, ao mesmo tempo, reforçar sua hegemonia e legitimidade na gestão política e estratégica do município.

Entretanto, como o objetivo desta contribuição é propor para os futuros candidatos(as) e futuros gestores(as) o compartilhamento de uma experiência vitoriosa na área da gestão democrática e participativa, que possa inspirar novos projetos e iniciativas, é fundamental também pontuar as possíveis falhas e os limites que nossa experiência apresentou. Essas questões fazem parte do processo de implantação e execução de um projeto, o que não o torna menos exitoso ao apresentar tais desafios a serem superados.

## Superar limites e desafios: aperfeiçoando o Congresso da Cidade

Como dito anteriormente, a instituição participativa que marcou Chapecó no ano de 2001 apresentou alguns limites e desafios a serem superados, aspecto normal em qualquer política pública ou projeto, que deve estar sujeito a um constante processo de reavaliação e aperfeiçoamento.

Neste sentido, a pesquisadora Mônica Hass deu uma importante contribuição ao apontar, em sua tese, os elementos com os quais pretendemos dialogar e fazer nossa autocrítica nessa seção, assim como com os elementos que a própria gestão foi capaz de diagnosticar como gargalos a serem superados.

Um dos elementos já apontados neste texto refere-se ao tempo destinado para o CC. O período de seis meses não pareceu suficiente para dar conta da profundidade necessária que os temas e questões colocadas exigiam. De fato, o tempo foi um elemento escasso ao se discutir pontos tão centrais como os escolhidos para se pensar o desenvolvimento urbano. Possivelmente um processo mais extenso poderia ter permitido uma discussão maior de eixos temáticos e o aprofundamento daqueles escolhidos, bem como um trabalho mais extenso sobre os diagnósticos e estudos levantados.

Um problema colocado por Hass diz respeito ao que ela chama de centralização ou de controle do instrumento participativo por parte do governo. Segundo a pesquisadora, o governo por meio da hegemonia construída no processo, o qual acabou tendo como participantes majoritários cidadãos simpáticos ou vinculados ao projeto popular representado pelo governo, permitiu que as medidas, propostas e ações colocados por ele avançassem sem resistências expressivas e fossem aprovadas. É o que Hass chama de elementos oligárquicos que acabaram presentes no Congresso da Cidade, que “dizem respeito à reprodução da concepção elitista e hierárquica de gestão, através do controle da agenda temática, das instâncias participativas e dos segmentos participantes do processo de discussão dialógica [...]” (HASS, 2006, p. 241). Esse elemento, por sua vez, teria levado a uma dificuldade de participação e representação dos setores mais médios e alto da sociedade, como também daqueles mais técnicos, como engenheiros e arquitetos, que não foram capazes de tornar hegemônico e majoritário seus projetos e interesses naquele espaço.

Sem dúvida, o governo municipal acabou exercendo um papel central no processo do Congresso da Cidade como um todo, muitas vezes assumindo um protagonismo em determinadas questões e métodos, que por vezes foi necessário, mas, por outras, pode ter sido prejudicial ao processo. Visto isso, é imprescindível deixar a lição de que a gestão responsável pela implantação de uma instituição participativa deve sempre estar atenta e disposta a fazer a auto-crítica e observar atentamente seu papel na condução do projeto, garantindo sempre a expressão da participação popular.

Por outro lado, a sintonia entre os interesses e perspectivas das classes populares que participaram do CC e a própria agenda do governo surgem como algo natural quando se tem um governo de matriz popular e democrática, que busca justamente a inversão de prioridades e alcança isso por meio do instrumento de participação. Em contrapartida, deve estar preparado para a reação e desconfiança daqueles que são contrários a este projeto, aos núcleos mais conservadores e elitistas, que historicamente detém as estruturas de poder e de decisão (Hass, 2006).

Outro problema diagnosticado foi a sistematização das ações e diretrizes durante as diferentes etapas do Congresso da Cidade, o que dificultou seu pleno andamento até chegar à Assembleia Geral, bem como posteriormente ao processo do Congresso. Além disso, ainda fica a necessidade de se aprimorar a relação entre o conhecimento técnico e o conhecimento popular, ambos fundamentais para a formulação coletiva da política. É preciso que seja garantido tanto mais tempo para formação e informação dos participantes e da população como também sujeitos capazes de dar conta de sistematizar os frutos destas diferentes discussões.

Um desafio que enfrentamos em Chapecó na época de nossa gestão e numa participação mais ampliada no CC, apontado inclusive por Mônica Hass, foi o antipetismo, sobretudo por parte das classes mais altas. Este é um elemento que se precisa ter em mente para qualquer candidatura ou gestão petista futura, como fruto de uma incansável perseguição midiática e do discurso de ódio promovido pela direita e pelos conservadores. Hoje este sentimento está mais aflorado e destrutivo do que nunca. Nossas campanhas e nossas políticas futuras precisam estar preparadas para encarar esta realidade, superar este desafio e construir um novo horizonte no imaginário popular, conquistando corações e mentes por meio daquilo que propomos, pensamos e fazemos.

Por fim, sem dúvida, o maior desafio a ser superado em relação ao legado do Congresso da Cidade em Chapecó diz respeito à implantação e continuidade das ações e diretrizes concebidas a partir do instrumento de participação. Apesar de implantada e executada boa parte das medidas produzidas pelo Congresso da Cidade, houve algumas debilidades do que diz respeito à integral e completa implantação daquilo que havia sido proposto, seja por dificuldades diversas que apareceram no decorrer da gestão, seja por uma parte dessas ações depender de iniciativas dos poderes estaduais ou federais, isto é, pela não continuidade deste instrumento por outras gestões.

Faz-se necessário, portanto, garantir a criação de uma instância que garanta o pleno e legítimo acompanhamento da implantação, execução e avaliação de tudo aquilo que foi deliberado pelo Congresso da Cidade. Só assim é possível garantir a constante legitimidade daquelas ações, identificando-as como as que são e que serão levadas a cabo, respeitando assim todo o processo de participação e decisão popular.

Foram apresentados aqui alguns dos problemas que enfrentamos durante e após a realização do Congresso da Cidade em Chapecó. Creio ser importante evidenciá-los, bem como possíveis caminhos para superá-los, pois dessa forma somos capazes de tornar ainda mais exitoso aquilo que produzimos de positivo e transformador em nossas gestões, num processo de constante dialética.

## Considerações finais

Após apresentarmos detalhadamente o Congresso da Cidade de Chapecó, assim como seu Orçamento Participativo, podemos chegar à conclusão de que essas experiências refletem o espírito por trás do intuito de se construir e promover uma gestão participativa, democrática e que permita ao povo se empoderar e tornar-se soberano sobre as questões que dizem respeito diretamente à sua realidade.

O Congresso da Cidade em Chapecó diferencia-se de outras experiências participativas pela forma como se estrutura, por seu objetivo e por seu alcance. Primeiro, diferentemente de experiências semelhantes, em Chapecó, permitiu-se a participação da sociedade civil de forma ampla, contando com a participação de entidades e com a participação direta da população.

Além disso, a experiência de Congresso da Cidade acena para a possibilidade de planejar coletivamente o futuro local, articulando as diversas áreas do município e estabelecendo prioridades de diretrizes e ações que atendam à população como um todo, mas com mais preocupação com aquelas parcelas que mais demandam cuidados e atenção. Pensar o futuro é pensar a superação dos problemas sociais e as diferentes desigualdades, colocando este objetivo num horizonte à frente e traçando com a população os caminhos para alcançá-lo.

O desenvolvimento e o aperfeiçoamento da democracia se fortalece quando as gestões petistas abraçam e implementam projetos como este e outros capazes de propiciar ao cidadão uma experiência cidadã autêntica, vivenciando as práticas e os valores democráticos. Além disso, são capazes de prover a governabilidade e a legitimidade necessárias ao avanço de um governo de esquerda em tempos de avanço da direita e do conservadorismo.

Os desafios que enfrentaremos serão muitos, eles estarão presentes em cada passo político que pretendamos dar rumo ao avanço social, democrático e de mais direitos para a classe trabalhadora. Estarão presentes também em nossa realidade mais local, em qual precisamos ser capazes de confrontá-los e firmar os compromissos estabelecidos.

A democracia participativa emerge como a radicalização da própria democracia, surgindo como um ponto de esperança para o cidadão quando olha para o sistema político e, ao mesmo tempo, para sua cidade e sua relação com ela. É a partir deste ponto que as futuras gestões e planos de governo devem orientar seus passos e objetivos numa caminhada, a qual apenas o poder e a força popular serão capazes de resistir ao retrocesso e às velhas estruturas políticas clientelistas e elitistas.

## Referências bibliográficas

- HASS, M. (2006) *Democracia e governança: o planejamento estratégico participativo de desenvolvimento urbano de Chapecó (SC) – 2001-2004*. Tese de doutorado – UFSC, Florianópolis.
- SIGNORI, A. A. (2004) Orçamento Participativo: Em Chapecó quem participa decide. In: *Chapecó, uma cidade transformada*. Chapecó, mimeografado.
- UCZAI, P. F. (2004) Congresso da Cidade: planejando o futuro de Chapecó. In: *Chapecó, uma cidade transformada*. Chapecó, mimeografado.

## Orçamento Participativo e construção da cidadania

*Renato Laures<sup>1</sup> e Helder Salomão<sup>2</sup>*

“A construção de uma cidade só é possível com a união de todos. Caminhando juntos, a cidade cresce e vai longe.”

Essa fala de uma liderança do município resume bem o objetivo que traçamos em 2005 quando assumimos, em primeiro mandato, a prefeitura de Cariacica, no Espírito Santo, e implantamos o Orçamento Participativo (OP).

Começamos a governar uma cidade cuja população apresentava baixa autoestima, onde os moradores sentiam vergonha dela. Havia muita desorganização administrativa, os serviços públicos prestados à população não tinham qualidade, instabilidade política (foram 17 prefeitos em 30 anos nas décadas de 1980 a 2000), clientelismo e autoritarismo enraizados na cultura política local. A cidade era marcada pela corrupção e pela violência política (lideranças políticas e religiosas assassinadas em disputas políticas), o município era visto como caso perdido no contexto estadual. Enfim, havia muita descrença de que aquela triste realidade pudesse mudar.

A mudança chegou junto com uma nova administração, que teve como fundamentos principais a participação, a ética, a transparência, a eficiência

---

<sup>1</sup> Secretário de Planejamento de Cariacica-ES (2006-2012)

<sup>2</sup> Deputado federal pelo PT-ES (2015-2018) e ex-prefeito de Cariacica-ES (2005-2012).



e a competência na gestão dos recursos públicos. Trabalhamos com o firme propósito de empoderar a sociedade civil organizada, por meio da participação consciente dos munícipes em todos os conselhos e mecanismos de gestão democrática e em todas as áreas do governo. Neste contexto, destaca-se a implantação do OP, um projeto democrático, voltado para a população, que deu voz aos moradores e nos ajudou a identificar os problemas de cada uma das 13 regiões administrativas da cidade de Cariacica e trabalhar para transformar aquela difícil realidade.

## A experiência de Cariacica (2005 a 2012)

O município de Cariacica possui 285 quilômetros quadrados de extensão e está localizado na Região Metropolitana da Grande Vitória do Espírito Santo. Com 125 anos de emancipação, de acordo com o Censo IBGE de 2010, possui 348.738 habitantes, sendo que, conforme estimativa atual, 380 mil pessoas residem na cidade.

Com a menor receita *per capita* do estado, formado por muitos loteamentos clandestinos ou aprovados em desconformidade com a legislação existente – o município possuía pouquíssima infraestrutura, principalmente em drenagem e pavimentação de vias, esgotamento sanitário, iluminação pública, praças e jardins. Existiam vários bairros sem nenhuma via pública com drenagem e pavimentação. Havia também um déficit muito grande nas áreas da saúde e educação. O pouco investimento que as administrações anteriores executavam era realizado nos bairros centrais do município, que apresentavam renda *per capita* superior aos bairros periféricos.

Cariacica nunca havia discutido de fato o seu orçamento público antes de assumirmos a prefeitura. O que existia na administração anterior era uma forma de criar expectativas na população com uma discussão rasa e oportunista de possíveis investimentos que nunca eram realizados. O método adotado pelos gestores responsáveis pela elaboração do “Orçamento Popular” (nome do projeto anterior) consistia em discutir as necessidades da população de alguns bairros.

Todas as demandas dessas localidades eram catalogadas em um documento final, anexadas à peça orçamentária e encaminhadas ao Poder Legislativo. No entanto, os anexos seguiam sem os respectivos valores orçamentários, porque

todas as obras e demais investimentos não eram orçados, nem tinham valores correspondentes nas despesas do orçamento geral do município. Tornava-se então uma peça fictícia, ou seja, toda a discussão em assembleias de moradores nos bairros só tinha o interesse de mobilizar e criar expectativas, pois as demandas nunca eram executadas.

Durante a campanha, apresentamos um programa de governo em que constava a proposta de discussão do orçamento público. Com a nossa vitória, a expectativa das lideranças comunitárias em relação ao início da prática das discussões sobre o orçamento de Cariacica era grande. Então, no início de 2005, começamos os estudos e encaminhamentos para executarmos o grande projeto que seria levado a sério, e com destinação efetiva de valores orçamentários que realmente pudessem ser executados.

Em abril de 2005, primeiro ano do mandato, em uma plenária geral com lideranças da cidade de todos os bairros de Cariacica, iniciou-se um novo processo de discussão do orçamento público denominado de Orçamento Participativo.

A coordenação desse processo ficou a cargo da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, na qual foi estruturada uma equipe responsável pela implantação e a implementação de todo o processo no município. Objetivando a integração das ações setoriais e a otimização do gerenciamento do processo de planejamento, foi criado o Núcleo de Planejamento e Orçamento (NPO), composto por integrantes de cada Secretaria que respondiam e acompanhavam a discussão, elaboração e execução do Orçamento.

## Caracterização do projeto de OP

O Orçamento Participativo significou a democratização do orçamento público, assegurando a participação direta da população na definição dos investimentos prioritários para a cidade, bem como o acompanhamento e a fiscalização da aplicação dos recursos públicos nas obras e serviços definidos pelo OP.

Foi por meio do OP que a administração pública e as comunidades tiveram a oportunidade de avaliar e discutir, em conjunto, o que cada uma das 13 regiões administrativas necessitava para priorizar as obras e serviços que seriam realizadas, conforme as indicações dos moradores. E, para tornar essa construção mais transparente e justa, foi imprescindível a participação de todos.

Para além do número de investimentos priorizados e pessoas envolvidas, o OP teve como princípio ser um instrumento pedagógico para a população, posto que se tratava de uma ação mobilizadora de lideranças que participavam das redes associativas de base comunitária. Esse método vinha se constituindo em todo o Brasil como uma prática institucional inovadora, já que ampliava os limites da democracia representativa, congregando diferentes atores políticos e seus interesses diversos, sendo a negociação o exercício da impessoalidade nas relações políticas. A separação das esferas pública e privada nas negociações dos interesses da população, entre outros, constituía práticas necessárias para seu desenvolvimento.

O OP incorporava os cidadãos no processo de decisão, estimulava a delegação de autoridade, potencializava o envolvimento de novas lideranças na esfera pública, possibilitando a deliberação, negociação e o monitoramento dos investimentos, potencializando e tornando mais eficiente o uso dos recursos escassos, ao mesmo tempo que canais de participação capacitavam os cidadãos e monitoravam a qualidade das obras e os gastos de cada projeto.

Portanto, podemos dizer que os principais objetivos do OP foram:

- Melhorar o modelo de gestão dos recursos públicos, tornando-o cada vez mais transparente, justo e participativo;
- Ampliar e fortalecer a participação popular na alocação dos investimentos;
- Aplicar com eficiência os recursos orçamentários;
- Acompanhar a execução físico-financeira do OP de forma participativa;
- Garantir a inversão de prioridades e destinar recursos para atender as áreas mais carentes e as regiões da periferia;
- Contribuir para o surgimento de uma nova cultura política com o empoderamento das lideranças e o fortalecimento da cidadania ativa.

## Participação, parcerias e resultados

As plenárias regionais do OP, realizadas no período de 2005 a 2012, registraram a presença de aproximadamente 50,5 mil municípios de forma direta, com idade mínima de 16 anos. Registrou-se também a participação de 8,5 mil representantes nos fóruns de debates, capacitações, avaliações, caravanas e ou-

tros, envolvendo delegados, conselheiros do OP e diversas lideranças comunitárias. Com vários investimentos priorizados nas regiões, o OP de Cariacica se consolidou na época como um instrumento de debate e planejamento efetivo, legitimado pela população cariaticuense.

A principal parceria técnica firmada foi com a Rede Brasileira de Orçamento Participativo (RBOP) implantada no ano de 2007 em Belo Horizonte. Nesta oportunidade, Cariacica constituiu, durante dois anos e em conjunto com as cidades de Porto Alegre e Belo Horizonte, o Comitê Organizador da RBOP. A função da RBOP era articular e intercambiar experiências dos OP's brasileiros, com vistas à expansão das experiências em todo território nacional, assim como prestar assessoria para implantação de OP's no Brasil e no exterior e na composição de redes mundiais de OP. No ano de 2010, Cariacica representou a RBOP no III Encontro Nacional de OP's Argentinos em Buenos Aires e apresentou a experiência do município em âmbito internacional.

Ao longo dos oito anos de OP, obteve-se uma participação média anual de aproximadamente 6,3 mil pessoas envolvidas por edição. Esse resultado foi devido à efetividade do processo e à credibilidade que conquistamos na realização dos investimentos definidos pela população, o que nos ajudou muito a fortalecer os movimentos sociais. A forma para conseguir investimentos para o município com recursos próprios, preferencialmente, era por meio do Orçamento Participativo. Sendo assim, a população e as lideranças utilizavam as associações de moradores para se organizar nos bairros, uma vez que era esse o método adotado pela prefeitura para reconhecer e validar o processo.

Outro resultado muito importante foi a escolha e o número de investimentos regionais da cidade, priorizados e realizados ao longo dos dois mandatos em que fui prefeito. Investiu-se muito, em diversas áreas, com a finalidade de gerar qualidade de vida para a população em todas as regiões de Cariacica.

Em 2011, o Orçamento Participativo ganhou o Prêmio Inovação na Gestão Pública no Espírito Santo (Inoves) como melhor projeto na categoria Participação Social. Esta é uma iniciativa do governo capixaba, que estimula fortemente o desenvolvimento da cultura de inovação e empreendedorismo no contexto do serviço público.

## Investimentos executados e avanços alcançados

Os investimentos do OP ampliaram a oferta de escolas, creches, unidades de saúde, áreas de lazer, moradias e, sobretudo, de obras de infraestrutura que levaram o desenvolvimento urbano e social a todas as regiões da cidade, principalmente aos bairros periféricos, contribuindo para a diminuição das desigualdades sociais.

Do total dos investimentos definidos nos oito anos de gestão, 90% referem-se à infraestrutura, deixando claro que a cidade tinha muitas carências nessa área. Os principais investimentos solicitados pelos moradores e realizados pela prefeitura foram: drenagem e pavimentação de ruas; construção e equipamentos de escolas e unidades de saúde; construção e reforma de praças, galerias pluviais, escadarias, casas populares, quadras poliesportivas, calçadas cidadãs e muros de arrimo; canalização de valões, urbanização e humanização de vias e aquisição de patrulha mecanizada para área rural.

Como principais avanços alcançados, destacam-se:

- Fortalecimento do papel democrático do cidadão na escolha dos investimentos municipais;
- Aprimoramento do modelo de gestão dos recursos públicos, tornando-o cada vez mais transparente, imparcial e participativo;
- Distribuição dos recursos de forma a atender as áreas mais carentes da cidade;
- Eficiência na aplicação dos recursos orçamentários.

## Metodologia adotada

Para que os recursos orçamentários fossem aplicados de forma igualitária, de acordo com as necessidades das regiões e comum a todos os moradores do município e para facilitar o planejamento e execução das políticas públicas, o primeiro passo foi dividir o município em regiões administrativas. A prefeitura adotou, então, a regionalização que já vinha sendo praticada pela Federação das Associações de Moradores de Cariacica (FAMOC), com algumas alterações que buscaram compatibilizar a divisão existente com os setores censitários do IBGE, possibilitando a sistematização da base de informações do censo IBGE

2000, por região, gerando dados necessários para a aplicação dos critérios de distribuição de recursos.

Além disso, foi criada a Região Rural. O município passou a ser dividido, portanto, em 13 regiões. Essa regionalização seria usada por todas as secretarias na elaboração, execução e gestão das suas políticas públicas.

Para se aplicarem os recursos públicos obedecendo ao critério de justiça social, a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano elaborou um critério de distribuição dos recursos baseado nas informações do Censo IBGE 2000 a partir de quatro indicadores socioeconômicos: 1) nível de escolaridade; 2) renda per capita; 3) condições de infraestrutura (drenagem, pavimentação e iluminação pública); 4) número de moradores por região.

Obedecendo aos critérios estabelecidos, os valores eram designados a cada uma das 13 regiões, para que a cada ano o processo de discussão pudesse ser iniciado.

É importante destacar que o valor destinado no Orçamento Geral da Prefeitura para iniciar o processo de discussão e execução do OP em 2005 foi de 8% da receita própria do município. E durante os oito anos de gestão, houve um crescimento nominal de 80% desse valor inicial.

### *Lançamento anual do OP*

Para que a população soubesse do início do OP, realizava-se um seminário de lançamento na cidade, cujo objetivo era apresentar o programa, sua metodologia e, principalmente, divulgar o calendário de eventos. Essa atividade se repetia todos os anos para que os delegados e conselheiros eleitos no ano anterior, movimentos e organizações sociais, conselhos setoriais e de direitos, poderes Executivo e Legislativo, instituições de ensino e religiosas, empresas, demais lideranças e sociedade civil tomassem conhecimento sobre como a população poderia participar da definição de Cariacica, bem como eleger suas obras e seus representantes – delegados e conselheiros – e como esses representantes participariam das definições e do acompanhamento dos investimentos a serem realizados em todas as regiões.

As reuniões preparatórias – duas por região – eram realizadas em todas as treze regiões de Cariacica, a fim de explicar a metodologia do OP a todos os moradores interessados no processo, além de divulgar as etapas de participação e distribuir o material de orientação.

Durante as reuniões preparatórias, era trabalhada a metodologia das plenárias regionais no que dizia respeito ao credenciamento, aos trabalhos em grupos, às eleições, entre outros. Nesse momento, também eram distribuídos os materiais do OP: a cartilha contendo a metodologia, regimentos e calendário; e o manual que orientava, principalmente, como aconteceria a etapa das plenárias regionais.

Além dessas reuniões, coordenadas pela Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, os moradores e lideranças eram incentivados a realizar reuniões em seus bairros e regiões e poderiam contar com material de orientação produzido pela Prefeitura Municipal de Cariacica.

### *Plenárias regionais*

A participação da população começava efetivamente com a realização das plenárias regionais, que eram os espaços em que os moradores indicavam as obras que desejavam e elegiam seus representantes. No dia da plenária, todos os moradores interessados, com idade mínima de 16 anos, deveriam se inscrever no balcão de atendimento para receber o cartão e outros materiais, por meio dos quais participariam dos processos de eleição. Era importante lembrar que todos deveriam respeitar o horário das inscrições, levar caneta e um documento de identificação, pois, caso contrário, não poderiam se inscrever.

Os candidatos a delegados se apresentavam no momento da inscrição inicial e precisavam respeitar os seguintes critérios: conhecer seu bairro, sua região e ter tempo para participar das reuniões que aconteceriam à noite e aos sábados.

Após a abertura oficial dos trabalhos, todos se reuniam por grupos de bairros com no mínimo 20 participantes, para: (i) eleger os delegados que representariam seus bairros e região durante os Fóruns Regionais, espaço em que seria aprovada a obra ou as obras a serem realizadas na região; (ii) indicar até duas obras, avaliadas como as mais importantes e necessárias para os moradores, sendo que uma deveria ser local e a outra regional, sendo obra local aquela que beneficiaria somente ao bairro, e obra regional, aquela que beneficiaria toda a região ou o máximo de bairros que ela possuía.

Depois dos trabalhos em grupo, todos retornavam à plenária geral para eleger os conselheiros, dentre os delegados já eleitos, e também classificar todas as obras indicadas pelos grupos. Havia mais duas votações para escolher seis

representantes da região e para organizar as obras em ordem decrescente da mais votada para a menos votada.

Os conselheiros faziam parte do Conselho do Orçamento Participativo (COP). Eram eleitos três titulares e três suplentes de cada região, que não poderiam ser do mesmo bairro. Todos os direitos e deveres dos conselheiros estavam no regimento interno do Conselho.

A indicação e classificação das obras não garantiam sua execução, pois elas passariam por avaliação técnica, financeira e legal. Respeitando os resultados dessas avaliações, os delegados da região, durante os Fóruns Regionais de Delegados, definiam as obras prioritárias, que seriam realizadas com base no recurso da região.

### *Plenárias temáticas*

As plenárias temáticas eram espaços para que se debatessem as políticas públicas do município, ou seja, nesse momento estava em discussão a cidade como um todo. O debate era feito sobre os seguintes temas: Educação; Assistência Social; Cultura, Esporte e Lazer; Agricultura e Desenvolvimento Rural; Habitação; Direitos de Cidadania (Juventude, Mulher, Igualdade Racial, Direitos Humanos); Geração de Trabalho e Renda; Desenvolvimento Econômico e Turismo; Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

Para isso, definimos a estratégia de debater a Obra da Cidade. Além de eleger as demandas dos bairros e regiões nas plenárias regionais, levamos os moradores a pensar nos principais desafios da cidade. Desta forma, transformamos esses fóruns em espaços para debater estrategicamente o município, e não somente os problemas pontuais de um bairro ou de uma região.

A escolha da Obra da Cidade era feita anualmente pelo COP. Essa estratégia foi adotada com o objetivo de ajudar as lideranças e os moradores de Cariacica a ampliar os seus olhares sobre a realidade de todo território municipal, com isso, ajudar na construção do futuro da cidade.

Assim, sociedade civil, organizações sociais, conselhos municipais, empresários, Poder Público, e outros, se reuniam para debater os seguintes pontos:

- Políticas públicas do município de Cariacica: cenário da época com foco nos problemas e potencialidades;



- Indicação de investimentos de carácter municipal, ou seja, aquele que beneficiaria todo o município ou grande parte dele, denominado Obra da Cidade. Cada temática poderia indicar até duas propostas de investimentos, porém, apenas a indicação viável financeiramente seria considerada elegível;
- Eleição de conselheiros temáticos;
- Formação das comissões de acompanhamento.

Nos fóruns regionais, os delegados aprovavam as obras de sua região, com base na classificação das obras obtidas nas plenárias regionais, por meio dos seguintes critérios, respectivamente:

- Disponibilidade orçamentária, ou seja, se o custo previsto da obra era compatível com o recurso disponível para a região;
- Análise da viabilidade técnica e legal;
- Número de votos que a obra obteve na plenária regional.

Além de participarem dos fóruns regionais, os delegados representavam seus bairros e deveriam acompanhar a execução das obras eleitas na região.

### *Conselho Municipal do Orçamento Participativo*

O Conselho Municipal do Orçamento Participativo (COP) era formado pelos conselheiros eleitos durante as plenárias regionais e temáticas e deviam participar de todos os eventos relativos ao orçamento participativo. Nas duas primeiras reuniões, os conselheiros trabalhavam as seguintes questões:

- Conheciam a receita e a despesa relativas ao próximo ano;
- Homologavam as cotas orçamentárias de cada região definidas com base em critérios aprovados pelo COP;
- Elegiam a coordenação do COP;
- Homologavam as obras aprovadas pelos fóruns regionais de delegados;
- Elegiam a Obra da Cidade, entre os investimentos viáveis indicados por meio das plenárias temáticas.

Todos os deveres e direitos dos conselheiros encontravam-se no regimento interno do COP, o qual era elaborado e votado pelo conselho do ano anterior.

### *Capacitação de Delegados e Conselheiros*

Com o objetivo de garantir a participação mais qualificada, foi preciso capacitar os delegados e conselheiros. Eles precisavam conhecer como funcionavam a máquina administrativa e seus processos burocráticos, como eram trabalhadas a elaboração e a execução orçamentária municipal, as receitas e despesas previstas, a capacidade de investimentos, o custeio, o endividamento, entre outros.

A prefeitura desejava decidir sobre a aplicação dos recursos municipais em conjunto com os representantes eleitos por toda a sociedade civil, garantindo, assim, um processo de definição coletiva e a disponibilização de toda e qualquer informação e material necessários para realizar um orçamento justo e transparente.

Com a capacitação permanente, as lideranças passaram a exercer um papel protagonista no processo de construção do Orçamento Participativo e, também, mais participação no debate sobre o desenvolvimento da cidade. Isso qualificou e ampliou a atuação dos delegados e conselheiros que eram democraticamente eleitos pela população nas plenárias regionais.

### *Caravana de lideranças*

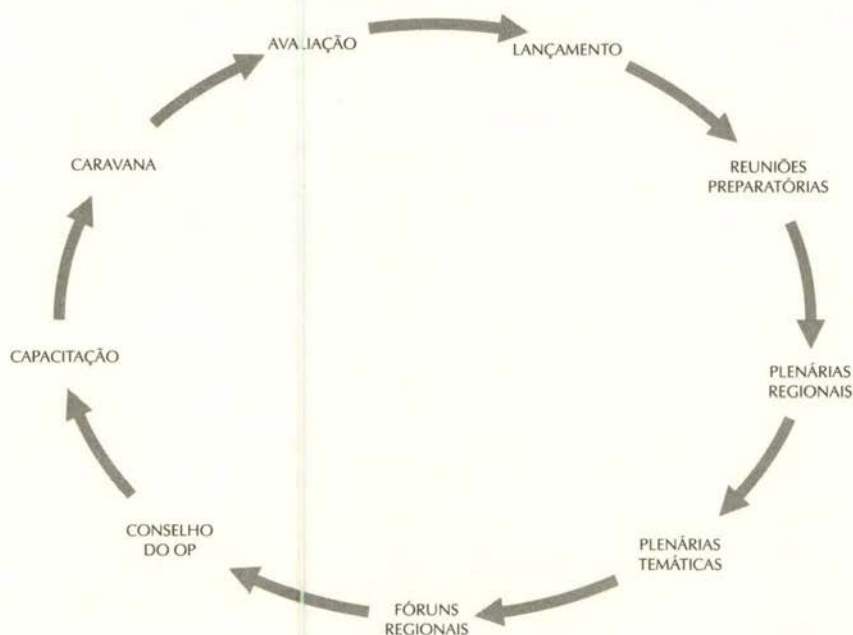
Outra ação importante implementada pela administração municipal foi a realização de Caravanas de Lideranças nas regiões administrativas da cidade. Tínhamos o objetivo de conhecer melhor a realidade municipal, acompanhar e fiscalizar o andamento das obras. Por isso, mensalmente, o prefeito, os secretários municipais, os técnicos da prefeitura, os delegados, os conselheiros e outras lideranças percorriam aos sábados, de ônibus, em caravana, as regiões do município.

Essa experiência foi muito importante para aproximar a administração da população e vice-versa. Os participantes passaram a enxergar a cidade de outra maneira, além de ter a oportunidade de conhecer realidades desafiadoras dentro do próprio município que antes desconheciam. As caravanas também proporcionaram a integração entre o governo municipal e as lideranças e contribuíram ainda para a troca de experiências entre elas.

Durante essa atividade, os participantes tiveram a oportunidade de conhecer *in loco* as obras que estavam em andamento, além disso, eram dados esclarecimentos sobre elaboração de projetos, processos licitatórios, prazos de execução e outras informações relativas à gestão municipal.

A última etapa do Ciclo do Orçamento Participativo foi uma das mais importantes. Os representantes da população – delegados e conselheiros – e técnicos da prefeitura, que participavam de todo o processo, avaliavam a metodologia e as dinâmicas utilizadas, além de apontarem sugestões e propostas para que no ano seguinte o processo fosse ainda mais organizado, transparente e participativo.

### Ciclo do Orçamento Participativo



### Referências bibliográficas

- AGENDA CARIACICA: planejamento sustentável da cidade, 2010 a 2030. (2012) Prefeitura Municipal de Cariacica/ES.
- CARIACICA EM DADOS: indicadores socioeconômicos. (2012) Prefeitura Municipal de Cariacica/ES.
- CARTILHA DO OP: Ciclo do Orçamento Participativo, Regimento Interno e Plano de Organização Territorial (POT). (2011) Cariacica: Prefeitura Municipal de Cariacica/ES.
- FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE CARIACICA. Cariacica: Prefeitura Municipal de Cariacica/ES.
- MANUAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. (2007) Cariacica: Prefeitura Municipal de Cariacica/ES.
- RELATÓRIO DE GESTÃO DA CIDADE: 2005 a 2012. (2012) Cariacica: Prefeitura Municipal de Cariacica/ES.

## Governo e sociedade: o processo de gestão participativa

*Raimundo Angelim<sup>1</sup>*

No Brasil, um governo comprometido com os interesses do povo, para ser legítimo, precisa eleger a inclusão social como tema e questão central de governo. Incorporar os grupos sociais empobrecidos às condições de bem-estar criadas pelo processo de desenvolvimento apresenta-se, portanto, como o mais importante desafio de um governo popular. Esta tarefa pressupõe a construção coletiva, por meio da articulação de governo e sociedade, dos fatores de cidadania para a parcela majoritária da população, excluída dos benefícios do desenvolvimento.

O conceito de cidadania adquire, nesse contexto de gestão, a mais ampla compreensão, abrangendo as esferas política e social, uma vez que diz respeito tanto aos direitos políticos formais de decidir, indiretamente, os rumos da sociedade, por meio do instituto da representação e da participação ativa e direta nas decisões coletivas – através de instrumentos de participação política, a exemplo do orçamento participativo –, quanto aos direitos sociais fundamentais como o trabalho, a habitação, a educação, a saúde, a segurança, os bens culturais e o lazer. Dessa forma, a inclusão social e a cidadania foram

---

<sup>1</sup> Deputado federal (PT-AC).

os principais desafios que orientaram a gestão da Prefeitura Municipal de Rio Branco nas gestões de 2005-2008 e 2009-2012.

A diretriz principal foi construir uma cidade mais humana, colocando em primeiro plano a valorização do homem e da mulher na vida social, nos seus lugares de moradia, de trabalho e de lazer. Com este propósito, priorizamos as ações justamente onde inexistiam as condições mínimas de sobrevivência e que, em regra, atestavam que seus moradores tinham sido sistematicamente excluídos das decisões de como e onde aplicar os recursos públicos.

O pressuposto principal dessa mudança estrutural foi tornar o Poder Público verdadeiramente permeável à participação popular, de modo a incorporar a decisão e o julgamento da população ao processo ordinário de gestão. Neste sentido, o “fazer com” foi um dos princípios norteadores.

## O Plano de Gestão por Programas (PGPP)

Quando assumimos a prefeitura de Rio Branco em 2005, para um mandato de quatro anos, que foi renovado pela população até 2012, constituímos equipes de profissionais qualificados dos diversos setores da vida do município para levantar a situação dos órgãos e das funções administrativas, assim como dos problemas da cidade e das áreas rurais.

O relatório apresentado revelou uma cidade deixada ao abandono durante oito anos pelo Poder Público municipal. Serviços básicos como abastecimento de água, saneamento, limpeza urbana e gerenciamento de resíduos sólidos funcionavam precariamente, não atendendo aos padrões mínimos de eficiência para melhorar a qualidade do meio ambiente urbano. A atenção básica à saúde e à educação infantil/juvenil estavam muito aquém da qualidade e necessidade social. A infraestrutura viária, exceção feita às obras estruturais do governo estadual, não tinha desenvolvimento compatível com o crescimento da população e a expansão urbana. A questão agrária e o desenvolvimento rural estavam inteiramente negligenciados.

A falta de estratégia de desenvolvimento municipal havia gerado um passivo social e uma enorme carência de infraestrutura e de serviços urbanos fundamentais. Especialmente as demandas das comunidades dos bairros, tanto tempo represadas, apresentavam-se em cifras exponenciais, tornando-se dra-

máticas. Na mesma proporção, aumentavam os compromissos e as responsabilidades da nossa gestão municipal. Por isto, a atenção prioritária do governo municipal da Frente Popular foi dirigida para os bairros, sem subestimar a intervenção estrutural no conjunto da cidade e no meio rural.

Para enfrentar esse desafio, o governo municipal fez uma gestão democrática, por meio da participação popular, dirigida para a criação do benefício junto ao cidadão, com foco nas áreas mais carentes da cidade e do campo, visando prioritariamente o desenvolvimento humano. A fim de realizar tais propósitos, a prefeitura organizou o ambiente e o espaço próprio de encontro entre o Poder Público municipal e as comunidades, onde foram pactuadas as decisões, as ações, o monitoramento e a avaliação. Esse ambiente próprio conformou as regionais da cidade, fortaleceu o conceito de “fazer com” a população e estabeleceu uma gestão organizada por programas.

Foi assim que surgiu o Plano de Gestão por Programas (PGPP), no qual o planejamento deixou de ser um instrumento ocasional de gestão para se constituir numa ferramenta sistemática e imprescindível de decisão. O seu uso permitiu eleger prioridades por critérios não apenas de razão técnico-econômica, mas de análise eajuizamento social. Nesse sentido, construímos soluções com atributos de eficiência, competência e efetividade. Para ser uma ferramenta efetiva desse modelo de gestão, o planejamento precisou abranger os níveis normativo, estratégico e operacional.

Tanto no nível do planejamento quanto no da execução, a gestão por programas permitiu transformar as ações individualizadas em ações coletivas do governo municipal, superando uma estrutura orgânica marcada pela especialização de funções (estrutura orgânica funcional), que tornava a ação governamental estanque e dividida em gestões setoriais. O arranjo das ações em programas possibilitou a otimização dos recursos financeiros, materiais e humanos. Os programas arranjam-se em projetos e subprojetos, permitindo a ação coletiva do poder municipal. Desse modo, os programas pertenciam e eram identificados com a gestão participativa, e não com um ou outro gestor público.

Na prática, cada programa, no nível de projetos e subprojetos, contribuiu para a conjunção dos diversos órgãos/setores da administração municipal para exercer ações específicas, visando atuar, de modo articulado, no objeto da ação para gerar o resultado/produto e criar os benefícios. Tal procedimento

consubstanciou uma função matricial na administração municipal, de modo que, em cada projeto e subprojeto, constituíram-se equipes multissetoriais, interinstitucionais e interdisciplinares, pelas quais circularam, em diversos projetos, os mesmos profissionais, embora houvesse, na equipe, um grupo permanente de coordenação. Esse procedimento propiciou um melhor aproveitamento dos recursos disponibilizados.

Um elemento de importância capital da gestão por programas que implantamos na prefeitura foi a definição de responsabilidades. Cada programa, projeto ou subprojeto contou com um coordenador, nomeado, responsável pelo cumprimento das metas/resultados, sem prejuízo da responsabilidade coletiva. Além da articulação matricial interna, os programas contaram com a participação dos parceiros nos níveis estadual, federal e na esfera não governamental.

Tivemos também um sistema de monitoramento e avaliação que visava à verificação da eficiência, da competência e efetividade dos programas, projetos e subprojetos, controlando os processos de execução, verificação das metas atingidas e acompanhamento dos benefícios. Os resultados do monitoramento e avaliação eram disponibilizados *on line*, analisados e discutidos numa sala de situação, o ambiente pensado para a tomada de decisões do PGPP, reunindo, para isso, todos os coordenadores de programas.

O PGPP foi objeto de debate com a população, nas manifestações das comunidades durante a formulação do Plano Diretor e do PPA. Periodicamente, o PGPP foi avaliado por representantes das comunidades, por suas lideranças sociais e comunitárias, de tal forma que suas intervenções também influenciaram a formulação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Tudo isso resultou num grande e cuidadoso esforço de planejamento participativo do governo municipal, representando a atitude de uma gestão que teve no planejamento a ferramenta imprescindível para assegurar as melhores alternativas de gasto e uso dos recursos públicos, a melhor relação custo/benefício, a coerência entre intenção e ação, a aderência real ao cronograma ideal projetado, a realização da meta tangível e a materialização do anseio social ou resultado/benefício social esperado.

Temos hoje a convicção de que adotar o formato de gestão por programas representou uma transformação profunda nos costumes administrativos do

setor público de Rio Branco e, por consequência, promoveu mudanças na tradição fragmentária, setorial, pessoal e individualista da gestão e dos gestores públicos daquela época. Nós nos pautamos por construir uma nova gestão: unificada, global, impessoal e coletiva, este foi nosso propósito e desafio na prefeitura de Rio Branco, no interesse superior da população.

## O Processo de Gestão Participativa (PGP)

A limitação de recursos, confrontada com necessidades sociais ilimitadas, nos aconselhava, como administradores responsáveis, a adotar método de racionalização da gestão que abrangesse não só a ação sobre os objetos de gestão como também a estrutura interna da administração. De acordo com essa diretriz, o planejamento e a modernização administrativa foram fatores fundamentais de gestão do município, como dito anteriormente.

Por outro lado, a dimensão dos problemas, a adequação e a sustentabilidade das soluções exigiam que a ação não fosse meramente estatal, mas de abrangência pública, incluindo o esforço coletivo da sociedade civil, especialmente da população pobre que mora nos bairros, e da busca de parcerias no âmbito governamental e privado.

Por isto, a gestão municipal aconteceu no confronto com a situação concreta, com o problema imediato, com a carência e urgência da população, com a demanda impostergável, mas também com a energia, engenho, criatividade e proatividade das comunidades. Sabíamos que o modelo de gestão mais efetivo pressupunha não apenas a democratização dos processos de decisão, mas também a justa identificação e situação dos alvos espacial e humano.

Para tanto, a gestão municipal foi estruturada pela articulação orgânica de três processos, cujo lugar de exercício eram as regionais: participação, que implica “fazer com”, e não para a comunidade; descentralização, onde a prefeitura faz junto ao cidadão e atinge o seu bem-estar e o da coletividade; e centralidade no bairro, onde as pessoas vivem e convivem no seu espaço.

Assim, a gestão conformou um triângulo virtuoso de participação no planejamento, envolvendo os níveis normativo (o que deve ser), estratégico (o que pode ser) e operacional (o que será). O Planejamento Normativo envolvia instrumentos definidos por Lei, como PPA, LDO e LOA; o Planejamento Es-





tratégico tinha previsão de longo prazo, como o Plano Diretor da Cidade, os indicativos do Zoneamento Econômico, Ambiental e Sociocultural, o Plano de Governo e o Plano de Gestão por Programas da Prefeitura; e o Plano Operativo tinha execução de curto prazo, como orçamento anual, o Quadro de Detalhamento de Despesas e execução anual do Plano de Gestão por Programas.

Esses procedimentos nos ofereciam um “cardápio” de ações a serem executadas como prioridade pela sociedade, visto que essas ferramentas eram forjadas conjuntamente entre sociedade e governo.

Concebemos uma participação que era intenção e gesto, isto é, de um lado, a integração da população no trabalho de pensar a ação do poder municipal, tornando as comunidades agentes orgânicos do processo de planejamento, o que levava à compreensão das limitações financeiras, materiais e institucionais e, de outro lado, a ação coletiva na implementação imediata das políticas públicas e também no reconhecimento de tarefas que são próprias da sociedade civil, cuja omissão importa na ineficácia e insustentabilidade da ação do poder municipal.

A forma de participação envolveu instâncias formais e informais de representação da sociedade, nos diferentes bairros ou regiões da cidade e nas zonas rurais, constituindo oficial e politicamente espaços privilegiados de encontro e interação do poder municipal e das comunidades.

Assim nasceu o Processo de Gestão Participativa (PGP), com o intuito de aprimorar o processo de participação popular na elaboração e execução do orçamento, do PPA e da LDO, bem como na execução e no acompanhamento de projetos que envolviam o interesse e os recursos públicos, buscando-se a

gestão de qualidade e o atendimento da população nas suas demandas estruturais e emergenciais.

O processo de implementação do PGP iniciou-se com um estudo da cidade e sua divisão regional, que levou em consideração os problemas e as potencialidades, a infraestrutura e os equipamentos comunitários existentes, os estágios de urbanização, as características geográficas e ambientais, bem como os vínculos políticos, as relações sociais, de produção e de gênero, os sentimentos coletivos e as identidades culturais historicamente constituídas. Assim, a cidade foi dividida em sete regionais urbanas e três regionais rurais.

A efetivação da participação popular na administração municipal se deu no momento em que se encontraram a demanda da comunidade, sinalizando para o que deve ser, com a oferta da prefeitura, apontando para o que pode ser feito, conforme mostra o organograma abaixo. O resultado desse diálogo é um consenso que se transforma em propostas concretas para compor o orçamento anual e o plano plurianual do município.



Para tornar legítima a participação e consolidá-la como *processo* (planejamento, acompanhamento e controle), e não como *consulta popular*, a prefeitura dialogou permanentemente com os representantes das regionais, que constituíram-se como Conselho Regional. No caso da área urbana, o conselho

era formado por 25 representantes de nove (nove) segmentos, escolhidos pelas suas representações:

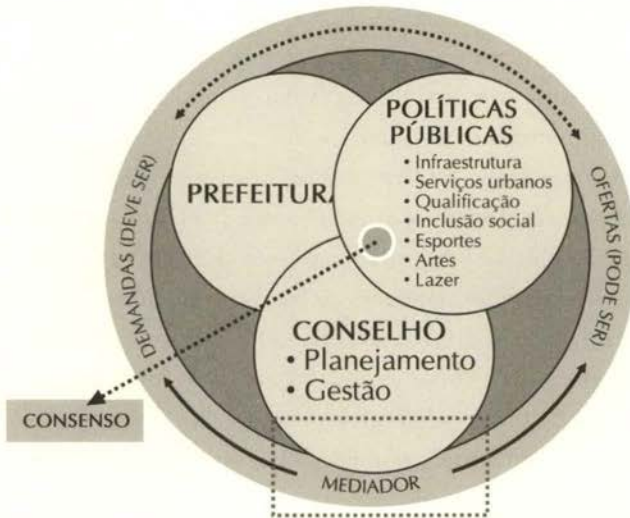
- Religiosos/Igrejas: dois membros;
- Empresários/comerciantes: dois membros;
- Juventude/grupos organizados: dois membros;
- Mulheres/grupos organizados: dois membros;
- Arte, cultura e esporte: dois membros;
- Escolas: dois membros;
- Lideranças tradicionais não formais: dois membros;
- Associação de moradores: seis membros;
- Entidades (UMARB, CMP, FAMAC): três membros;
- Prefeitura (mediador e agente de saúde): dois membros.

Na área rural, os conselheiros foram eleitos através do voto direto ou por aclamação durante a Plenária de Consulta Popular. O número de conselheiros de cada Regional Rural foi estabelecido na proporção de um conselheiro para cada 20 habitantes presentes na plenária. Podiam candidatar-se a conselheiro os cidadãos com idade igual ou superior a 18 anos e que residissem na regional. Tinham direito a votar os cidadãos residentes na regional, presentes nas respectivas plenárias com idade igual ou superior a 16 (dezesseis) anos.

A junção dos conselheiros de cada uma das sete regionais urbanas e das três regionais rurais formou o Fórum da Cidade, que tinha a função de promover a interação e integração das regionais, ratificar e consolidar as propostas regionais, acompanhar as ações desenvolvidas na cidade e propor macropolíticas, conforme se demonstra o gráfico a seguir.

O Processo de Gestão Participativa foi, portanto, o instrumento de participação popular da prefeitura levado a cabo pelos conselhos regionais e pelo Fórum da Cidade e obedeceu às seguintes diretrizes:

1. Participação plena da comunidade, através das instâncias de participação popular e tomadas de decisões coletivas (reuniões, plenárias, conselhos etc.) realizadas nas sete regionais urbanas e nas três regionais rurais;
2. Definição pela prefeitura do valor orçamentário destinado à aplicação dos investimentos demandados pela comunidade;



3. A elaboração de critérios técnicos para a repartição justa dos recursos de forma a atender as sete regionais urbanas e as três regionais rurais;
4. Elaboração pela prefeitura de projetos técnicos e orçamentos dos investimentos demandados pela comunidade para apreciação e aprovação dos conselhos regionais;
5. Incorporação das demandas aprovadas pelos conselhos regionais no Orçamento Anual da Prefeitura;
6. Acompanhamento e avaliação das ações demandadas pela comunidade através dos conselhos regionais.

## O PGP e o ciclo orçamentário

Os instrumentos de planejamento do Poder Executivo, que compõem o orçamento público, nos termos da Constituição Federal de 1988, são:

Plano Plurianual (PPA): prevê as despesas com programas, obras e serviços decorrentes, que durem mais de um ano. No primeiro ano de governo, o prefeito deve propor diretrizes, metas e objetivos que, após aprovação pela Câmara de Vereadores, terão vigência nos próximos três anos de sua gestão e no primeiro ano da gestão seguinte. É do PPA que saem as metas para cada ano de gestão.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): a partir do PPA, define as metas e prioridades *para o ano seguinte*. A LDO define também as regras sobre mudanças nas leis de impostos, finanças e pessoal, além de estabelecer orientações de como elaborar o orçamento anual.

Lei Orçamentária Anual (LOA): consiste no orçamento propriamente dito. Contém os programas, projetos e atividades que contemplam as metas e prioridades estabelecidas na LDO, juntamente com os recursos necessários para o seu cumprimento. Dessa forma, define as fontes de receita e autoriza as despesas públicas, expressas em valores, detalhando-as por órgão de governo e por função. Muitas vezes, a LOA autoriza a abertura de créditos suplementares ou a realização de empréstimos pelo prefeito sem prévia autorização da Câmara.

O principal instrumento de planejamento operativo, que resulta na execução física e financeira, é o orçamento anual, o qual, após passar por um refinamento técnico e jurídico, se transforma na Lei Orçamentária Anual. Por isso, foi a mais importante peça de discussão, elaboração e acompanhamento no Processo de Gestão Participativa da prefeitura, sem diminuir a importância do PPA e da LDO, que também foram objeto da participação popular.

Essa experiência de participação fez do orçamento uma peça de caráter público não só por ser uma lei, mas também por ser elaborado por três instâncias decisórias: pelo Poder Executivo, contemplando seus programas, projetos, metas e ações; pela comunidade, através de propostas aprovadas por consenso no âmbito das instâncias de participação popular e seus conselhos regionais; e pela Câmara de Vereadores, que além de aprovar o orçamento em sessão propõe emendas, quando é o caso.

A primeira etapa do Processo de Gestão Participativa para a elaboração do orçamento tinha um caráter interno, de negociação entre as diversas secretarias, particularmente as de Governo, Planejamento e Finanças, articuladas em reuniões preparatórias e, quando necessário, em salas de situação, visando equacionar o potencial de arrecadação com os gastos, com as ações legalmente definidas e as de caráter estrutural.

Vale lembrar que o processo do orçamento não se encerrava com a sua elaboração, pois era de fundamental importância a criação de mecanismos que possibilitassem à população o acompanhamento da execução orçamentária e a fiscalização dos gastos do Poder Público. Por isso, a legalização dos conselhos

municipais foi de grande importância para eficácia do processo, tornando-se um braço forte de controle social e democratização da gestão municipal.

A gestão do PGP também exigiu o acompanhamento do chefe do Executivo, uma vez que o poder municipal se comprometia legal e politicamente na execução das ações demandadas pela comunidade; dos responsáveis pelas pastas setoriais (os secretários) que respondem pela execução e acompanhamento das ações; das equipes executoras, formadas pelos diversos agentes das secretarias executivas; e pelos conselheiros regionais.

Por isso, dividimos as responsabilidades de elaboração, acompanhamento e execução do PGP em duas instâncias: a *interna*, de responsabilidade da prefeitura (por dentro da gestão), e a *externa*, composta pela sociedade civil e os conselheiros regionais (por fora da gestão).

Por dentro da gestão, tínhamos:

- Elaboração e consolidação metodológica, a cargo das Secretarias de Planejamento (SEPLAN), Governo (SEGOV) e Finanças (SEFIM).
- Elaboração, acompanhamento e execução do PGP, de responsabilidade de um colegiado, formado por um representante de cada secretaria e/ou coordenação. Esse representante era indicado pelo secretário da pasta e passava a ser a referência no PGP durante todo o processo, isto é, tratava junto à SEPLAN desde a elaboração metodológica até a prestação de contas à sociedade no ano seguinte.

Por fora da gestão, tínhamos:

- Os conselhos regionais rurais e urbanos, cujos membros eram empossados através de decreto municipal, tinham a responsabilidade de mobilizar os cidadãos de seus segmentos para consulta de opinião e levantamento de propostas que eram discutidas e aprovadas no Conselho; de acompanhamento da execução das ações na Regional; de avaliação dos resultados; e prestação de contas junto aos moradores da Regional.

A distribuição dos recursos para investimentos nas regionais obedecia ao critério da progressividade. Dessa forma, a distribuição dos recursos de investimentos decorria da aplicação de critérios objetivos, definidos pelos conselhos regionais urbanos e pelos técnicos da prefeitura, da seguinte forma:

- a) Carência de serviço ou infraestrutura urbana;

- b) Poder aquisitivo da população;  
 c) População total de cada Regional da cidade.

A cada critério foram atribuídas notas, variando de um a quatro, de modo diretamente proporcional aos itens anteriormente citados, bem como um peso numa escala de um a três, atribuído pelo corpo técnico da prefeitura, referente aos itens infraestrutura e poder aquisitivo.

A nota que cada Regional recebia na classificação de cada critério era multiplicada pelo peso do critério, obtendo-se, assim, para cada Regional, uma pontuação que determinava o percentual de recursos que ela receberia. Isso significava que a região com maior carência em infraestrutura, maior população e baixo poder aquisitivo seria contemplada com mais obras ou serviços.

Tabela para aplicação dos critérios de distribuição dos recursos carência de serviços e infraestrutura urbana – Peso 3

Até 25%	Nota 1
De 26% a 50%	Nota 2
De 51% a 75%	Nota 3
Acima de 76%	Nota 4

Áreas de população com baixo poder aquisitivo – Peso 3

Até 10% de habitantes da regional	Nota 1
De 11% a 25% de habitantes da regional	Nota 2
De 26% a 50% de habitantes da regional	Nota 3
Acima de 51% de habitantes da regional	Nota 4

População total da regional – Peso 3

Até 10.000 habitantes	Nota 1
De 10.001 a 20.000 habitantes	Nota 2
De 20.001 a 40.000 habitantes	Nota 3
Acima de 40.001 habitantes	Nota 4

Tabela de aplicação do método de distribuição dos recursos

Prefeitura Municipal de Rio Branco Secretaria Municipal de Planejamento Processo de Gestão Participativa - PGP/2006											TOTAL DOS RECURSOS R\$		
CRITÉRIOS											TOTAL DOS RECURSOS COMPROMETIDOS R\$		
											TOTAL DOS RECURSOS PARA ZONA URBANA R\$		
Regionais		Carência de Infra-estrutura			Baixo Poder Aquisitivo			População da Regional			Geral	Recursos	
Urbanas	Peso	Nota	Total	Peso	Nota	Total	Peso	Nota	Total	Total	%	Valores a Distribuir	
I													
II													
III													
...													

A distribuição dos recursos para investimentos nas Regionais Rurais obedecia também ao critério da progressividade. Dessa forma, a distribuição dos recursos de investimentos decorria da aplicação de critérios objetivos, definidos da seguinte forma:

- a) Carência de serviço ou infraestrutura rural;
- b) Concentração de módulo rural;
- c) Produção da regional.

A cada critério eram atribuídas notas, variando de um a quatro, de modo diretamente proporcional aos itens acima citados, bem como um peso numa escala de um a três, atribuído pelo corpo técnico da prefeitura referente aos itens infraestrutura e poder aquisitivo. A nota que cada Regional recebia na classificação de cada critério era multiplicada pelo peso do critério, obtendo-



-se, assim, para cada Regional, uma pontuação que determinava o percentual de recursos que ela receberia.

Isso significava que a região com maior carência em infraestrutura, maior população e baixo poder aquisitivo seria contemplada com mais obras ou serviços.

#### Carência de serviços e infraestrutura rural – Peso 3

Até 25%	Nota 1
De 26% a 50%	Nota 2
De 51% a 75%	Nota 3
Acima de 76%	Nota 4

#### Concentração de módulo rural – Peso 2

Até 10% de produtores têm apenas 1 módulo rural	Nota 1
De 11% a 25% de produtores têm apenas 1 módulo rural	Nota 2
De 26% a 50% de produtores têm apenas 1 módulo rural	Nota 3
Acima de 51% de produtores têm apenas 1 módulo rural	Nota 4

#### Concentração de famílias – Peso 3

Até 50 famílias	Nota 1
De 51 a 100 famílias	Nota 2
De 101 a 200 famílias	Nota 3
Acima de 201 famílias	Nota 4

### Consulta popular

A consulta popular era a primeira etapa do Processo de Gestão Participativa, na qual a população indicava as necessidades prioritárias da Regional. Na consulta popular, realizada nas sete regionais urbanas e nas três regionais rurais, a população indicava as demandas em geral e as prioritárias para a sua Regional. Para a definição dessas demandas eram levados em consideração o Plano de Governo, o Plano de Gestão por Programas, as diretrizes para projetos estruturantes do Plano Diretor e outros instrumentos de planejamento. No

caso das Regionais Rurais, tinham ainda que eleger os conselheiros que iriam representá-los nas etapas seguintes.

A consulta popular antecedia a elaboração e classificação dos investimentos que seriam programados para o orçamento do ano seguinte. Nesse caso, cada representante dos segmentos que compunham o Conselho Regional Urbano mobilizava suas bases para que as demandas eleitas, no âmbito dos conselhos, representassem os anseios da comunidade e, de fato, fossem legitimadas pelos segmentos representados.

As secretarias municipais e autarquias acompanhavam essas reuniões para prestar os esclarecimentos sobre a viabilidade dos investimentos, bem como estabelecer uma comparação entre os benefícios e os custos desses investimentos, dada a limitação de recursos públicos e a quantidade de investimentos demandados pelos moradores.

Nesses encontros de mobilização da sociedade para participar do processo de construção do orçamento, era também realizada uma prestação de contas do orçamento em execução, uma revisão do PPA para possíveis ajustes e o levantamento de demandas para o orçamento do ano seguinte.

Cabe destacar que a mobilização para esse primeiro momento ficava a cargo dos representantes dos segmentos que compunham o Conselho Regional e, quando era o caso, da prefeitura. Os encontros eram realizados em cada uma das regionais para que fosse possível agregar o maior número de pessoas e ainda garantir a participação de todos os representantes das secretarias municipais que formavam o colegiado do PGP, órgão de acompanhamento permanente da execução das ações.

As propostas sugeridas nesses encontros eram levadas para as plenárias dos Conselhos, onde eram avaliadas em seus aspectos político e técnico, financeiro e econômico. O ponto alto da consulta popular era o levantamento de demandas por segmentos, o que possibilitava a definição das linhas prioritárias por grandes temas e assim facilitava a tomada de decisão dos conselheiros quanto aos investimentos necessários para cada Regional e, por outro lado, facilitava o trabalho dos técnicos da prefeitura no que dizia respeito à definição dos parâmetros para a composição dos valores dos investimentos demandados.

A fim de melhorar a qualidade da participação na gestão pública, aprimorar a capacidade de avaliação crítica em relação a realidade local e as exter-

nalidades conjunturais e nivelar alguns conceitos e conteúdos exclusivos da administração pública, era promovida a capacitação dos Conselheiros, com duração de 24 horas, divididas em três módulos de 8 horas com o seguinte conteúdo:

#### Módulo 1 – Histórico, conceituação e princípios

- Participação popular e representatividade;
- Visão histórica de participação;
- O papel da liderança comunitária;
- Desenvolvimento da cidadania (dos direitos individuais e coletivos, direitos civis, políticos e sociais, o voto no Brasil).

#### Módulo II – Funcionamento do Conselho Regional

- Orientações organizacionais;
- O papel dos conselheiros: direitos e deveres;
- Regimento Interno.

#### Módulo III – Políticas públicas

- O que é política pública e política de governo;
- O papel do Estado, da sociedade civil e controle social;
- Planejamento e gestão pública;
- Instrumentos e limitações legais (PPA, LDO, LOA, Leis nº 4.320 e nº 8.666).

Após a capacitação, os conselheiros, de posse do relatório da consulta popular, PPA, diretrizes do novo Plano Diretor e relatório de execução do orçamento atual, elegiam as ações prioritárias para o orçamento do ano seguinte. Nesse momento, era também realizada uma avaliação do PGP e da execução das ações por regional, juntamente com os representantes das secretarias executoras.

Nas regionais rurais, a consulta popular era também a primeira etapa do Processo de Gestão Participativa, na qual a população indicava as necessidades prioritárias da regional. As secretarias municipais e autarquias acompanhavam as reuniões, prestando esclarecimentos sobre os critérios que norteavam o processo e a viabilidade das demandas, ao passo que a população rural, no

mesmo molde urbano, elegia as prioridades para a sua regional, tendo em vista o “cardápio” estruturado. Também elegia e definia os conselheiros que iriam representá-los em todas as etapas.

A dinâmica da Consulta Popular era a seguinte:

1. Primeiro momento: prestação de contas. Era feita uma prestação de contas do que foi executado no ano anterior.
2. Segundo momento: apresentação dos mecanismos e critérios de construção das demandas e de eleição dos conselheiros rurais. Era feita a apresentação da metodologia de discussão do PGP do ano em questão, o montante de recursos que seria aplicado na regional e as planilhas que deveriam ser preenchidas para colher as demandas.
3. Terceiro momento: eleição dos conselheiros da Regional Rural. Nesse momento, era realizada a eleição dos conselheiros rurais, podendo ser por votação direta ou aclamação dos candidatos.
4. Quarto momento: divisão da plenária por segmentos. Nesse momento, a plenária se divide em segmentos para preenchimento das planilhas de demandas e de levantamento estatístico.
5. Encerramento: apresentação das propostas por segmento.

Na sequência, acontecia o tratamento técnico das demandas priorizadas pelos conselhos regionais, quando eram levantados orçamentos, questões jurídicas, viabilidade econômica e outras ações estritamente técnicas oriundas do PGP.

Cada secretaria era responsável por devolver, em tempo hábil, à SEPLAN, os levantamentos demandados do PGP, em uma linguagem clara e precisa, bem como se fazer presente ao Fórum da Cidade para eventuais esclarecimentos aos conselheiros.

O Fórum da Cidade era a terceira e última etapa, quando os conselheiros classificavam aquelas demandas que efetivamente iriam compor o Plano de Investimento da Prefeitura para o ano seguinte, observando as questões técnicas e limitações financeiras e operacionais.

Após aprovado, o colegiado acompanhava toda a execução das ações, avaliando e repactuando ações, quando necessário.

## Considerações finais

Uma cidade tem sua própria dinâmica e os gestores podem, até devem apontar caminhos alternativos, através da discussão e aprovação de Planos Diretores, Zoneamento Econômico, Ambiental, Cultural e Social (ZEAS), dentre outros instrumentos de planejamento.

Planejar é essencial para fazer frente aos desafios advindos do crescimento e pluralidade das demandas sociais, contudo, o importante e prioritário é o sentimento de pertencimento que aflora na sociedade quando chamada a participar das decisões que lhe dizem respeito. Em Rio Branco, têm acontecido exemplos extraordinários disso, como prova o uso intensivo das ciclovias, entre tantos outros.

O que vemos é a ocupação e a retomada dos espaços públicos; afinal, esses espaços não são propriedade do Poder Público, eles pertencem de fato à população, restando aos gestores públicos oferecerem novos espaços e executar a manutenção dos existentes.

Sonho com o tempo em que a instalação de fóruns de debates e a promoção de modelos de gestão participativa, como realizado em Rio Branco, será uma realidade em todos os municípios deste país, para que a população, através dos movimentos sociais, possa debater e definir que tipo de cidade queremos.

## Planejamento participativo e integração das políticas públicas

*Pepe Vargas<sup>1</sup>*

Integrar as políticas públicas e construir processos de participação social nas decisões e no controle sobre elas é vital para quem pretende ultrapassar o modo tradicional de fazer política e gerir a coisa pública. A integração das políticas públicas, evitando a departamentalização rígida dos programas, projetos e ações de governo, é um grande desafio. Igualmente instigante é abrir a administração à participação da sociedade.

Aqui se faz um breve relato da experiência da gestão da administração de Caxias do Sul (RS), entre 1997 e 2004, quando o município foi dirigido pela Frente Popular (PT, PCDoB, PSB e PPS). Não é uma narrativa das diversas políticas públicas desenvolvidas pela Administração Popular. O foco são os processos de integração destas políticas e as metodologias de participação social.

A inversão de prioridades e a participação popular foram a espinha dorsal do que se convencionou chamar “modo petista de governar”, a partir das primeiras administrações municipais do PT, no final dos anos 1980, disseminando-se ao longo da década de 1990, à medida que o Partido dos Trabalhadores foi ampliando sua presença em prefeituras, sozinho ou em alianças com

---

<sup>1</sup> Médico, deputado federal, ex-prefeito de Caxias do Sul e ex-ministro do Desenvolvimento Agrário, das Relações Institucionais e dos Direitos Humanos.

outros partidos de centro-esquerda. A participação social era entendida como a fiadora das prioridades das políticas públicas em favor dos que mais precisam, em oposição ao assistencialismo e patrimonialismo típico dos governos tradicionais.

Nunca faltaram, no entanto, posições que minimizassem o significado e o alcance das experiências baseadas no que se convencionou chamar de democracia participativa. Na atualidade, uma progressiva acomodação às formas tradicionais de gestão pública marca muitas administrações do PT e de governos de centro-esquerda.

No momento que nos preparamos para uma nova rodada de eleições municipais, é importante refletir sobre nossas experiências. É preciso extrair delas o que há de princípios gerais, atualizando-os diante das importantes transformações que a sociedade brasileira vivenciou nos últimos anos.

Vivemos um ciclo recessivo desde 2015. A análise das razões desta desaceleração econômica foge ao escopo deste artigo. Ele foi escrito antes do desfecho do ilegítimo processo de *impeachment*. Envolve, portanto, incertezas quanto ao cenário futuro. A derrota do golpe nos permitiria dizer ser imperativo que o governo Dilma adotasse uma política econômica de acordo com o programa eleito em outubro de 2014. A vitória do golpe nos exigiria compreender não só o reposicionamento do Estado nacional em favor do grande capital, mas as tarefas de resistência frente à tentativa de desmantelamento das conquistas populares empreendidas pelo ciclo Lula-Dilma.

Em ambos os casos, no curto prazo, não teremos as taxas de crescimento com as quais as três últimas gerações de prefeitos e prefeitas se acostumaram a viver, com a exceção do difícil biênio 2015/2016. As administrações municipais terão importantes limitações orçamentárias e maior pressão sobre as políticas sociais, pelo menos no seu primeiro ano de governo. Neste cenário, mais do que antes, é fundamental que os servidores públicos e a população em geral compreendam essas limitações, para cumprirem o papel de sujeitos que constroem políticas públicas, e não meros reivindicantes em relação às administrações municipais. Abrir canais de participação e otimizar a aplicação de recursos será decisivo, o que abrirá novas possibilidades para os processos de participação social e integração das políticas públicas.

## Construindo a democracia participativa

A democracia representativa, expressão do liberalismo político, embora inegável avanço em relação ao absolutismo, padece de um problema insolúvel dentro de seus marcos. Nela o povo só é efetivamente o soberano no dia da eleição do governo e do parlamento. Empossados os eleitos, ele é afastado das decisões e só volta a ter protagonismo no próximo pleito eleitoral. Esta crítica não é nova, já era feita por Rousseau ao analisar o parlamento inglês da sua época.

Com efeito, eleitos os representantes, cabe aos representados reivindicar e pressionar, jamais decidir. Esse modelo de democracia afasta os cidadãos das decisões sobre os negócios públicos, que viram monopólio dos representantes eleitos e de um seleto grupo de funcionários públicos. Os políticos eleitos, com seu corpo burocrático e especializado de assessores, acabam profissionalizando o exercício da política. No Estado moderno, a complexidade dos assuntos submetidos às decisões do Poder Público justificaria essa profissionalização da política, posto que os cidadãos comuns não deteriam os conhecimentos necessários para uma correta tomada de decisões. O afastamento dos cidadãos pela profissionalização da política reduz a transparência do Estado, torna-o menos eficiente no atendimento das expectativas da população e mais suscetível de ser capturado por grupos de interesse minoritários socialmente, inclusive pela corrupção.

O questionamento dessas importantes limitações da democracia liberal representativa levou à criação de diversas formas de participação cidadã nas instâncias governamentais. No Brasil, levou à criação de conselhos e conferências de participação social, como produto dos diversos movimentos populares e suas lutas reivindicatórias por direitos, que a partir da redemocratização do país conseguiram positivá-los na nova institucionalidade democrática.

A luta pela redemocratização levou ao surgimento de governos locais com disposição política de radicalizar a democracia, que abriram novos canais de participação popular. No Rio Grande do Sul, a conquista da prefeitura de Porto Alegre pelo PT deu concretude à velha bandeira dos movimentos sociais pela criação de conselhos populares, ao abrir o debate sobre as prioridades do orçamento público à população. Este processo levou ao que se tornou conhecido como orçamento participativo, num ciclo ininterrupto de 16 anos de



administrações petistas em Porto Alegre, com enorme influência em administrações públicas, não só do Partido dos Trabalhadores, no Rio Grande do Sul, no Brasil e, inclusive, internacionalmente.

Caxias do Sul é o segundo colégio eleitoral do Rio Grande do Sul, com uma economia diversificada, tendo na indústria metalúrgica, mecânica e de materiais elétricos sua principal atividade. Conseqüentemente, tem uma classe operária numerosa, organizada no maior sindicato metalúrgico do estado, além de outras categorias igualmente organizadas. Conta com um vigoroso movimento de moradores de bairros, unificado em torno da União das Associações de Bairros, que remonta ainda aos anos 1960.

A Frente Popular, com fortes raízes nestes movimentos sociais, venceu as eleições de 1996, no segundo turno, como depositária do descontentamento popular contra o governo local e contra o desemprego e a crise econômica decorrentes da política neoliberal do governo FHC.

No processo eleitoral, a Frente Popular propagandeou fortemente o orçamento participativo como instrumento de governo, valendo-se do sucesso da sua implementação em Porto Alegre desde 1989.

As experiências de orçamento participativo não são homogêneas. Não há um modelo único, pois precisam dialogar com a realidade local. Entretanto, há uma questão central para o seu sucesso: o efetivo poder decisório das suas instâncias sobre a matriz orçamentária. Fala-se aqui, obviamente, do orçamento discricionário. As pessoas compreendem com facilidade que há despesas vinculadas constitucionalmente. Os exemplos da saúde e da educação são muito difundidos e simplificam o entendimento sobre este tema. Da mesma forma, não há mistério em demonstrar a necessidade de provisionar recursos para as despesas de custeio e pagamento de eventuais parcelas da dívida consolidada. Assim, o que efetivamente se disputa, no orçamento participativo, são as prioridades do investimento público.

Há aqui uma polêmica entre as diversas práticas de orçamento participativo. Existem casos em que o governo dispõe um determinado valor para a população decidir nas instâncias do orçamento participativo, reservando para sua deliberação exclusiva parte dos recursos, em geral mais expressivos. Os que assim agem sustentam que o governo precisa desta flexibilidade por duas razões: para garantir a execução das propostas programáticas apresentadas nas

eleições; e para assegurar investimentos estratégicos, de longo prazo, ou necessários ao conjunto da cidade, e não a uma ou outra das suas regiões, que ultrapassam, portanto, o imediatismo do senso comum, que seria dominante nas instâncias de participação popular. Apesar de representar um progresso, essas práticas reproduzem parcialmente o monopólio dos eleitos e seu corpo de especialistas sobre os negócios públicos.

Na nossa experiência, delegamos às instâncias do orçamento participativo a deliberação de 100% dos investimentos e a discussão global do orçamento municipal. A forma concreta de como isto aconteceu mudou ao longo do tempo, mas assumimos o desafio de disputar a visão da cidade que queríamos, com abertura para mudar determinadas prioridades por nós previamente concebidas, desde que aprovadas nas instâncias de decisão popular.

Sempre defendemos que o orçamento participativo é uma esfera pública não estatal, cujas regras de funcionamento devem ser decididas pelos seus próprios participantes. Não há razão para engessar seu funcionamento em lei municipal. Constitucionalmente, a iniciativa da lei orçamentária é prerrogativa exclusiva do Poder Executivo. O processo deliberativo do orçamento participativo ocorre na etapa reservada à construção da proposta da lei orçamentária pelo Poder Executivo. A Câmara Municipal não perde sua prerrogativa de discutir e aprovar o orçamento público, com ou sem modificações. Os conflitos de interesses obviamente não desaparecem, tanto na fase de tramitação popular como na legislativa. A participação da sociedade na elaboração do orçamento, porém, confere mais legitimidade à proposta do Executivo encaminhada ao Legislativo municipal. Os conflitos são superados pelas regras democráticas próprias de cada etapa deste processo: o regimento interno do orçamento participativo, que regula a participação dos cidadãos; as normas constitucionais, da lei orgânica municipal e do regimento interno da Câmara de Vereadores, no trâmite legislativo.

## Do orçamento ao planejamento participativo

No princípio, além da ampliação e fortalecimento dos conselhos e das conferências municipais de participação social, jogamos toda energia na construção do orçamento participativo (OP). Ao fim da nossa gestão, havia 26 conselhos municipais, cujas decisões eram levadas às instâncias do OP.

O OP iniciou com uma base essencialmente geográfica. O município foi organizado em dez regiões, nove urbanas e uma envolvendo todos os quadrantes da zona rural. As regiões do OP coincidiam com as regiões do Plano Diretor do município. O objetivo era vincular os investimentos do OP às diretrizes do Plano Diretor, que preconizavam a descentralização da cidade. Para tanto, ao definir a hierarquia do plano viário, as regras de ocupação e uso do solo, os índices construtivos e outros instrumentos, induzia o Poder Público e a iniciativa privada a investir em outras áreas que não o centro histórico e seu entorno, já razoavelmente congestionado.

Ao Plano Diretor foram associados dois outros importantes instrumentos de planejamento: o Plano Diretor de Esgotos e Drenagens Urbanas; e o Sistema de Transporte Coletivo Integrado, atualmente denominado de Sistema Integrado de Mobilidade. O primeiro orientava os investimentos prioritários em cada bacia hidrográfica, para dar vazão às drenagens pluviais, bem como das obras que permitiriam melhor custo/benefício para incrementar o tratamento de esgotos. O segundo tinha por objetivo superar um sistema de transporte urbano radial, que convergia todas as linhas de ônibus da periferia para o centro e vice-versa, congestionando a zona central e seus corredores exclusivos para o transporte público, em favor de um novo sistema, com linhas troncais, receptoras das linhas da periferia, que não precisariam mais convergir ao centro, baixando o custo para os usuários, diminuindo o tempo de trajeto e reduzindo o número de ônibus nos corredores centrais.

Os investimentos estruturantes do sistema de transporte coletivo integrado, do Plano Diretor de Esgotos e Drenagens Urbanas ou para induzir a descentralização prevista no Plano Diretor Urbano, bem como outros investimentos em equipamentos públicos para o conjunto da cidade, poderiam ser preteridos num processo de deliberação exclusivo de prioridades regionais, em favor de necessidades mais imediatas das regiões do OP. Para evitar tais riscos, o regimento interno do OP classificou tais investimentos como macro-diretrizes, cuja inclusão na matriz orçamentária dependeria de aprovação do Conselho do OP.

Assim, os bairros definiam suas prioridades em plenárias abertas a todos os cidadãos, convocadas e supervisionadas pelo governo, em acordo com as entidades representativas de cada bairro. Os bairros elegiam seus delegados pro-

porcionalmente ao número de presentes, que passavam a compor a plenária de delegados de cada região. A plenária regional tinha a prerrogativa de definir os investimentos daquela região. Definidas as demandas, elas passavam por estudo de viabilidade técnica e financeira. A proposta orçamentária final e seu plano de investimentos passavam por deliberação do Conselho do OP, integrado por dois delegados de cada região, da União das Associações de Bairros, do Sindicato dos Servidores Municipais e do governo. Esse conselho também decidia quais macrodiretrizes seriam contempladas no plano de investimentos. Embora representasse um progresso, na medida em que o processo de definição de macrodiretrizes não ficava mais restrito só aos poderes Executivo e Legislativo, ainda era limitado a poucos cidadãos e cidadãs.

Com o tempo e a experiência adquirida, o OP evoluiu para um verdadeiro processo de planejamento participativo, levando em consideração as prioridades dos bairros e regiões, as macrodiretrizes aprovadas pelo Conselho do OP, as deliberações dos conselhos e conferências municipais, além dos congressos da cidade. Importante passo foi a constituição das plenárias temáticas do orçamento participativo no início da nossa segunda gestão. Foram criadas para ampliar a participação da população na definição das macrodiretrizes. Eram quatro plenárias temáticas, abertas a toda população, que definiam suas prioridades e elegiam cada uma delas dois representantes para o Conselho do OP: I) Desenvolvimento Social; II) Desenvolvimento Econômico; III) Desenvolvimento Urbano e Rural; IV) Cultura, Esporte e Lazer.

Para qualificar o processo de participação social, eram realizados cursos de capacitação para delegados e conselheiros, sobre finanças municipais, sistema tributário, licitações e outras normas da administração pública. Também havia, antes da deliberação das prioridades regionais, o que chamávamos “Tour de Delegados”, com o objetivo dos representantes de cada bairro conhecerem *in loco* as prioridades dos outros, uma forma de construir laços de solidariedade e alianças políticas. Além disso, as entidades representativas dos diversos segmentos da população e os movimentos sociais se organizavam para defender suas prioridades nas plenárias temáticas. Uma lacuna da nossa experiência, dado o baixo uso da internet e o ainda pequeno desenvolvimento das tecnologias de informação na época, foi a pouca possibilidade de explorar a participação por meio das redes sociais.

No ciclo do OP, de janeiro a março, havia discussões internas do governo para as diversas áreas da administração apresentarem suas prioridades. Desta forma, o governo definia suas prioridades estratégicas para o OP, capacitando-se política e tecnicamente para defendê-las nas instâncias de participação popular. De março a setembro, ocorriam as plenárias populares e as reuniões do Conselho do OP. Em outubro, o projeto de lei orçamentário era enviado à Câmara de Vereadores. Em dezembro, após aprovação da lei pelo Legislativo, o Conselho do OP detalhava o plano de investimentos. O valor a ser investido em cada região, uma vez definidos os dispêndios com as macrodiretrizes, era estabelecido a partir de uma matriz que considerava a população de cada região e o índice de carência regional, determinado pela carência de infraestrutura e serviços públicos de cada região.

A participação social exigiu novas formas de gestão e de relação da administração pública com a sociedade. A credibilidade do OP depende de o governo respeitar e realizar suas deliberações. Não há como realizar o que não se conhece. Por isso, todos os agentes políticos do governo precisam participar do processo. É o prefeito ou prefeita que precisa dar o exemplo e exigir o mesmo do secretariado. Nas plenárias regionais, não só o prefeito deve estar presente, mas todo o primeiro escalão. É preciso ter a humildade de ouvir as falas e críticas da população nas plenárias públicas. Nas plenárias de bairro, sempre algum representante do governo precisa comparecer. O corpo político e o corpo técnico da administração pública devem estar disponíveis para comparecer às solicitações das instâncias de participação popular.

A cultura da administração pública, inclusive da maioria dos servidores, não é a de conviver com mecanismos de participação e controle social. Quando atendemos a reivindicação de delegados e delegadas do OP, para serem apresentados os projetos arquitetônicos e de engenharia à população interessada, antes de irem para a licitação, o corpo técnico da prefeitura não aderiu prontamente. Nas etapas presenciais dos processos licitatórios, os delegados e delegadas do OP diretamente interessados passaram a ser convidados a comparecer. Iniciada uma obra, a população beneficiada constituía uma comissão de fiscalização, a partir dos delegados no OP, gerando ressentimentos no corpo de fiscalização da prefeitura, até que a prática foi naturalizada.

## Instâncias intragovernamentais e integração das políticas públicas

Um governante que centraliza todas as decisões em sua própria pessoa, a partir de um sistema de consultas aleatório, com seu corpo de assessoramento ou mesmo com setores da sociedade civil, é quase um déspota esclarecido fora de época. Infelizmente não é uma prática incomum. As consequências para a coletividade, de tal tipo de governo, são discutíveis. Mesmo quando realiza melhoramentos para a população, raramente deixa um legado que garanta a continuidade de processos transformadores. A herança que fica é apenas a da imagem do governante, de realizador, de bom gestor. Convenhamos, tais experiências de governo, que servem fundamentalmente para construir personalidades, não são compatíveis com forças políticas que pretendem transformar a sociedade. Não contribuem para construir cidadãos e cidadãs que sejam sujeitos de transformações sociais.

Tornar a administração pública permeável à participação social exige como contrapartida democratizar também as instâncias internas de governo. Não é simples o prefeito ou a prefeita ter abertura para tanto e, quando se possui, não é fácil definir as instâncias legitimadoras de decisões internas do governo.

Na nossa experiência, houve reflexão e tentativa constante para construir espaços de decisões coletivas dentro do governo. No início, reuniões periódicas do secretariado e a criação de um conselho político. Os encontros do secretariado, semanais ou quinzenais, tinham não só o objetivo de construir um ambiente onde o primeiro escalão se apropriasse do conjunto das ações do governo, mas de discutir e legitimar as prioridades de governo. O conselho político, integrado por representantes das direções dos quatro partidos da coligação, tinha como objetivo incluir suas agremiações no processo de avaliação e orientações gerais de governo.

O debate nas reuniões do secretariado, desde o primeiro momento, visou integrar ao máximo as ações e projetos de governo para superar a compartimentalização da administração pública. A cultura dominante na gestão pública é a de cada setor da administração se concentrar nas suas funções. Essa organização funcional leva à perda da visão do todo, alienando os atores da administração pública ao universo restrito do seu departamento. A especia-

lização dos servidores públicos, que vem desde a sua formação profissional, facilita a reprodução de tal modelo. A questão central, no entanto, é que essa cultura organizacional se adapta perfeitamente a uma concepção de Estado excludente. Hierarquias rígidas e cadeias de comando, chefes que mandam e funcionários que obedecem, cidadãos afastados dos centros decisórios, são fatores favoráveis à manutenção da sociedade injusta e desigual. Além disso, o sistema de alianças eleitorais e da ocupação de espaços pelas siglas partidárias, que tende a ver o departamento ocupado como a vitrine do titular, para catapultar a ele próprio e a sua sigla nas disputas eleitorais futuras, tende a perpetuar a dispersão administrativa.

## Os núcleos de gestão na integração das políticas públicas

O esforço de superação do modelo de departamentalização funcional levou à criação de núcleos de gestão intersetoriais. Foram criados quatro núcleos, unificando as unidades de governo responsáveis pelas mesmas políticas públicas debatidas em cada uma das quatro plenárias temáticas do orçamento participativo: I) desenvolvimento social; II) desenvolvimento econômico; III) desenvolvimento urbano e rural; IV) cultura, esporte e lazer. Um quinto núcleo de gestão integrava as unidades de governo responsáveis pela operação dos serviços de manutenção da cidade, como limpeza e iluminação públicas, zeladoria de praças, prédios e logradouros públicos.

Os núcleos de gestão eram compostos pelos titulares das diversas secretarias, órgãos da administração indireta e empresas públicas do município. Cada núcleo elegia seu coordenador ou coordenadora. Os coordenadores integravam a Coordenação de Governo, juntamente com prefeito e vice.

Os núcleos de gestão não eram meros executores de ações e projetos demandados por níveis hierárquicos superiores. Participavam diretamente da definição de prioridades da administração no ciclo do OP. Tomavam parte, portanto, diretamente das decisões estratégicas. Para tanto, cada unidade de governo precisava realizar suas discussões internas. Depois tinham que interagir com as demais unidades do seu núcleo de gestão, num processo de ondas concêntricas até a Coordenação de Governo e reuniões do conjunto do secretariado. Os programas, projetos e ações a cargo dos núcleos de gestão decor-

riam das indicações do processo de planejamento participativo. Na execução dessas medidas, quando envolviam mais de uma unidade de governo, havia casos em que técnicos de áreas distintas compunham uma equipe de realização do projeto, com coordenação unificada.

A metodologia de integração que realizamos, portanto, era distinta dos modelos de departamentalização matricial clássicos. A gestão matricial, via de regra, é utilizada no âmbito das organizações para a execução de projetos específicos. Normalmente têm um gerente ao qual se subordinam os demais integrantes do projeto, recrutados em diversos departamentos da organização. Executado o projeto, cada técnico nele envolvido novamente fica disponível exclusivamente para as tarefas do seu departamento. A gestão matricial apresenta vantagens, como redução de prazos e custos, desenvolvimento de múltiplas habilidades dos recursos humanos, maior produtividade e qualidade quando comparada à gestão tradicional por meio de departamentos funcionais. Embora um pouco mais flexível, continua sendo um modelo de cadeia de comando e hierarquias rígidas, sem envolvimento dos participantes na fase de planejamento e decisões estratégicas.

O modelo que praticamos era mais horizontal e democrático. Buscava superar o planejamento tecnocrático e de gestão verticalizada. Procurava a participação social nos processos decisórios, reconhecendo o saber popular ao lado do conhecimento do corpo técnico da administração pública. Acreditava ser possível desenvolver cidadãos críticos e participativos, tanto na sociedade como no serviço público, que fossem sujeitos da construção de políticas públicas, e não meros objetos destas políticas. Embora não negássemos a contribuição de ferramentas de gestão, não reduzíamos nossas chances de sucesso a elas, meros meios para auxiliar uma estratégia política mais ampla.

No momento de maior maturidade deste processo, chegamos ao que chamamos de Anúncio das Ações e Medidas Quadrimestrais, no qual era apresentado o rol das obras, programas, projetos e ações que o Poder Público desenvolveria naquele período. Ao fim de cada quadrimestre, eram prestadas contas do anúncio anterior e divulgado o do período seguinte, em um grande evento aberto à imprensa e à população em geral, semelhante aos balanços do Programa de Aceleração do Crescimento realizados pelos governos Lula e Dilma.

Neste modelo, o gabinete do prefeito cumpria o papel de coordenar o processo de decisões e fiscalizar os prazos de execução. Neste labor, era assessorado



pela Coordenação de Governo, que dispunha de uma Secretaria Executiva, que se transformou numa grande sala de situação gerencial.

A dinâmica da participação social permitiu o surgimento de um número significativo de cidadãos e cidadãs com conhecimentos mais profundos sobre os assuntos públicos. Das demandas localizadas e da alienação das questões mais gerais da administração pública, passaram a se interessar pelos grandes temas da cidade. Essa dinâmica criou uma opinião pública livre e crítica às tentativas de manipulação de grupos empresariais e das mídias tradicionais. Fortaleceu as políticas públicas e o papel do Estado, numa época de amplo predomínio do neoliberalismo e da ideia de Estado mínimo. Conferiu transparência sobre os gastos públicos e controle social sobre a administração municipal.

A integração das secretarias e das políticas públicas reduziu custos e acelerou os prazos de execução de obras e ações de governo. Contribuiu para imprimir uma nova cultura no serviço público, mais aberta à participação e ao controle social. A exemplo dos processos de capacitação dos cidadãos em geral, com vistas ao Orçamento Participativo, também foram efetivados processos de capacitação dos servidores. Além disso, os funcionários públicos eram estimulados a participar do OP como cidadãos inseridos na sua comunidade. A capacitação, a intersetorialidade administrativa e o envolvimento nos processos de participação social levaram ao surgimento de uma significativa parcela de servidores públicos mais engajados, mais conscientes do papel que suas funções desempenham para a comunidade, com compreensão mais ampla sobre os temas da administração, para além do seu departamento funcional.

A legitimidade das experiências de governo com participação social plasmou uma nova realidade no Rio Grande do Sul. Depois das principais cidades terem vivido, em distintos momentos, experiências de Orçamento Participativo, além das gestões do PT no governo do estado, que ousaram levar o processo participativo para a escala estadual, governos conservadores que substituíram administrações populares não conseguiram extinguir os processos de participação social, em vários municípios e na administração estadual. Destinam poucos recursos, reservando ao governo a decisão do principal, não investem na divulgação do processo, alteram suas regras, com prejuízos à participação popular, mas significativa parcela da população continua a acorrer às instâncias que remanesçam, tal o vigor da semente e a fecundidade do terreno que foi lavrado.

Se o PT quiser se reinventar, além de revigorar sua relação com os movimentos sociais organizados, precisa retomar e atualizar, com enorme prioridade, os processos de participação social nos governos que dirige. Os dirigentes municipais que elegermos nas eleições de outubro de 2016 precisam estar à altura deste desafio. O partido, através da sua Secretaria de Assuntos Institucionais e Políticas Públicas, com apoio da Fundação Perseu Abramo (FPA), precisa organizar este debate, dar suporte aos governos municipais e induzir a adoção de práticas de participação social e integração das políticas públicas. Reside aqui uma grande possibilidade de reencantar milhares de pessoas para um projeto de transformação social com protagonismo do PT e da centro-esquerda.

## Gestão democrática, transparente e participativa

*Ságuas Moraes<sup>1</sup>*

**E**m 1997, tivemos a oportunidade de tomar posse como prefeito do município de Juína, cidade localizada na região Noroeste de Mato Grosso, a 740 km de Cuiabá. Com população em torno de 33 mil habitantes (hoje são 40 mil habitantes) e receita muito pequena para o atendimento das demandas locais, Juína ainda contava com 340 km de estradas não pavimentadas e o desafio diário de quatro horas de racionamento de energia elétrica.

O Orçamento Participativo apresenta-se como uma ferramenta democrática que dá transparência ao processo de alocação da receita, regulando a despesa dos municípios e estados que têm optado por sua utilização, além de promover a democracia participativa.

Genro (1997) nos afirma que:

O processo do Orçamento Participativo faz a crítica prática da liberdade meramente formal, mediante a qual o cidadão vota e volta para casa. Por meio dele, os cidadãos podem, direta e concretamente, operar a luta por seus direitos, combinando a decisão individual (querer participar) com a participação coletiva (que gera decisões públicas).

---

<sup>1</sup> Deputado federal (PT-MT).

Assim o Orçamento Participativo é uma experiência progressista que rompe com as visões tradicionais sobre o orçamento público. Sua mais importante riqueza está na democratização da relação do Estado com a sociedade. É de conhecimento de todos que ninguém melhor que a comunidade para saber quais as suas necessidades prioritárias.

Como o projeto de lei orçamentária tem prazo definido para envio à Câmara Municipal (na época era 30 de agosto), onde era apreciado pelos vereadores até 31 de dezembro do mesmo ano, elaborava-se um Cronograma Geral do Orçamento Participativo dividido em seis etapas que exploraremos a seguir.

### *Primeira etapa: informação e definição de critérios*

O processo de construção do Orçamento Participativo em nosso mandato teve grande participação da população, pelo fato de nossa gestão na prefeitura de Juína (1996-2002) ter mantido diálogo permanente com a sociedade. Para operacionalizar o Orçamento Participativo, dividimos a cidade em dez regiões (cada uma poderia compreender um ou vários bairros). Fizemos uma primeira rodada de reuniões em todas as regiões para explicar como seria o Orçamento Participativo e estabelecer os critérios de definição dos investimentos prioritários:

1. População total da região.
2. Carência de infraestrutura (asfalto, água tratada, rede de esgoto, escolas, postos de saúde e/ou hospital, energia elétrica, praças, entre outros)

(Por região)	Peso 2
Até 25%	Nota 1
De 26% a 50%	Nota 2
De 51% a 75%	Nota 3
De 76% a acima	Nota 4

População total da região	Peso 3
Até 1.000 habitantes	Nota 1
De 1.001 a 2.000 habitantes	Nota 2
De 1.001 a 3.000 habitantes	Nota 3
De 3.001 acima	Nota 4

A região com maior número de pessoas e com maior carência de infraestrutura, conseqüentemente recebia mais recursos;

a cada critério era atribuído também um peso que representava sua importância relativa; exemplo: a) carência de infraestrutura, peso 2; b) população total da região, peso 3;

através desses valores era realizada a análise e atribuições de notas finais para cada região; com base neles era definido o percentual de recursos a ser distribuídos para cada região, para execução das prioridades estabelecidas pela população.

### *Segunda etapa: reuniões nas regiões para escolha das prioridades e eleição de delegados*

Na segunda rodada de reuniões do Orçamento Participativo, eram escolhidas as prioridades da região. Após a escolha das prioridades, os moradores das respectivas regiões elegiam um delegado para cada dez participantes, que acompanhavam a elaboração e execução do orçamento municipal.

### *Terceira etapa: visita dos delegados às diversas regiões*

### *Quarta etapa: trabalho de elaboração técnica do orçamento*

### *Quinta etapa: Assembleia Municipal do Orçamento Participativo*

A Assembleia Municipal do Orçamento Participativo, que era composta por todos os delegados, tinha a função de tomar as seguintes decisões:

- a) Através desses valores, era realizada a análise e atribuições de notas finais para cada região; com base neles, era definido o percentual de recursos a serem distribuídos para cada região, para execução das prioridades estabelecidas pela população.
- b) Ler e aprovar a proposta do Orçamento Participativo, elaborada pela equipe técnica da prefeitura contemplando todos os investimentos e projetos definidos pelas regiões.
- c) Definir que a prefeitura repassasse mês a mês recursos para investimentos e projetos do Orçamento Participativo, sem priorizar regiões. Todos os

investimentos/projetos eram executados ao mesmo tempo em todas as regiões, de acordo com o cronograma.

- d) Eleição dos membros do Conselho Municipal do Orçamento Participativo: sete conselheiros efetivos e um suplente por região, para acompanhamento da execução orçamentária e dos investimentos.

*Sexta Etapa: Reunião do conselho e entrega do projeto de orçamento à Câmara Municipal para aprovação*

## IPTU Participativo

Como dito anteriormente, ao assumir a prefeitura de Juína em 1997, enfrentamos problemas sérios e de várias ordens. Por conta dessas dificuldades, tivemos de melhorar o índice de participação do município no ICMS, por meio de um controle mais eficaz da circulação de mercadorias na cidade. Decidimos também que tínhamos de melhorar a receita própria.

Começamos pelo IPTU, cujo histórico de recebimento era de apenas 20% do total lançado; aumentamos para 70% de arrecadação já no primeiro ano da gestão. Vale ressaltar que esse aumento ocorreu sem elevação de alíquota. Somente a partir da revisão da planta genérica da cidade e da reforma do Código Tributário, que passou a vigorar no segundo ano da gestão, é que estabelecemos a alíquota progressiva, em que os imóveis de maior valor pagavam mais que os de menor valor.

Esse aumento na base da arrecadação de 20% para 70% foi possível apenas porque convocamos todas as entidades organizadas da cidade (clubes de serviços, entidades religiosas, associações de bairros, representantes do empresariado e dos trabalhadores) para uma reunião em que tivemos a oportunidade de debater com os presentes nossa intenção de melhorar a receita própria devido à pequena arrecadação do município.

Nessa Assembleia com as entidades, que reuniu aproximadamente 200 pessoas, foi eleito um Conselho com nove representantes das entidades da sociedade civil organizada, um vereador e o secretário de Planejamento da prefeitura, para o acompanhamento periódico da receita e aplicação dos re-

curso do IPTU todos os anos. Decidiu-se também que, com os recursos do IPTU, faríamos a aquisição de veículos e equipamentos pesados para a recuperação de ruas e estradas do município (resguardando os 25% da educação e 1% do PASEP).

Outra medida tomada foi o lançamento de uma campanha para aumentar a arrecadação do IPTU, prevendo ações de esclarecimento à população sobre a destinação dos recursos que seriam arrecadados, a partir de anúncios nos veículos de comunicação e distribuição de cartazes no comércio. A campanha, que se encerraria no aniversário da cidade, em 9 de maio, contemplava premiações para contribuintes (devidamente autorizadas pela Câmara Municipal).

No primeiro ano, os prêmios foram cinco motos; posteriormente, também houve eletroeletrônicos, bicicletas, entre outros. No aniversário da cidade, também ocorria a prestação de contas em praça pública para a população, com a apresentação do cumprimento das aquisições/investimentos deliberados pela Assembleia. Ressalta-se ainda que foram honrados rigorosamente todos os compromissos estabelecidos em Assembleia e nunca se arrecadou menos que 70% desse tributo.

## Código Tributário

Outra ação de nosso mandato foi a alteração do Código Tributário. Ao assumir a prefeitura, logo percebi que esse código não refletia a realidade do município naquele momento, uma vez que a maior parte dessa legislação é réplica da existente em outros municípios. Nossa reformulação teve como objetivo refletir a capacidade do município de fazer aquilo que a Constituição de 1988 consagrou: a justiça fiscal, de modo que quem tem mais paga mais. Ou seja, nos baseamos no princípio da progressividade.

Para elaborar esse projeto, procuramos dialogar com as organizações sociais e empresariais, tais como: Associação Comercial, Clubes de Serviços, Sindicato de Madeireiros, entidades religiosas, Associação dos Contabilistas, Associações de Moradores de Bairros, um representante da área tributária e um advogado da prefeitura que coordenava os trabalhos.

Desde a escolha destes representantes, no mês de maio de 1997, até a conclusão dos trabalhos em setembro do mesmo ano, essa comissão teve inúmeras

reuniões com setores do comércio, da indústria, corretores de imóveis, associação de moradores, entre outros, para enfim chegar ao que nós entendemos como um Código Tributário que fosse minimamente justo.

Para citar alguns exemplos dessa reforma, o código antigo tinha alíquota fixa sobre o Imposto Predial Urbano de 0,8%. Criamos uma alíquota progressiva de acordo com o valor venal do imóvel, de 0,5%, 0,6%, 0,7% e 0,8%. E a alíquota do Imposto Territorial Urbano passou a iniciar com 2% e ter um acréscimo a cada ano de 0,2% até atingir um valor máximo de 3%, desde que o terreno não tivesse melhoria (como muro e calçada).

Quando assumimos a prefeitura, o valor do alvará era exorbitante, o que mantinha muitos comerciantes na irregularidade, notadamente os estabelecimentos de pequeno porte. Reduzimos essa alíquota para patamares equilibrados, de forma que todos os comerciantes pudessem contribuir com o alvará.

Quanto ao ISSQN, o município tinha taxa fixa de 5% para qualquer atividade. Mantivemos 5% para as instituições financeiras e para as demais atividades estipulamos no máximo 4%.

Nesse sistema de alíquota progressiva, temos condições de efetivamente fazer justiça fiscal, reduzindo os tributos para aqueles que efetivamente menos possuem e cobrando um pouco mais dos mais ricos. Ao mesmo tempo, conseguimos alargar a base de arrecadação e, já nos primeiros dois anos, dobramos a receita própria do município. O IPTU, já no primeiro ano, arrecadou 4,5 vezes mais o que havia arrecadado no ano anterior.

Só foi possível ampliarmos a base de arrecadação e termos condições políticas de aumentar os tributos dos que mais tinham condições financeiras por conta de um amplo debate com a sociedade, que participou ativamente da elaboração desse novo Código Tributário.

O código foi debatido por seis meses e aprovado na Câmara Municipal em dezembro de 1997, entrando em vigor no ano seguinte.



## Controle interno, transparência e participação popular

*Moema Gramacho<sup>1</sup>*

A experiência vivenciada pelo município de Lauro de Freitas (BA), ao implantar e instituir rotinas de funcionamento da sua Controladoria Geral e de seu Sistema de Controle Interno Municipal, entre 2005 e 2012, encontra-se exposta a seguir. Para tanto, busca-se inicialmente situar o leitor nos conceitos, na base legal e nos princípios que nortearam a implantação do Sistema de Controle Interno Municipal.

Na sequência, o artigo aborda o contexto em que foi implantada a Controladoria de Lauro de Freitas, a estrutura legal, as atividades desenvolvidas. Neste particular, destacam-se a criação da Escola de Governo e as capacitações, a criação do Manual de Normas e Procedimentos, as ações voltadas para o fortalecimento da transparência e controle social, com a criação do Portal de Transparência na internet, a regulamentação, no âmbito local, da Lei de Acesso à Informação, a interação da área de controle com o Orçamento Participativo.

Por fim, ressalta o programa arrojado de fiscalização e acompanhamento da gestão, a importância da área de controle na transição de governo e o destaque e reconhecimento obtidos por esta política pública no estado e em âmbito nacional.

---

<sup>1</sup> Deputada federal (PT-BA) e ex-prefeita de Lauro de Freitas.

## Sistema de controle interno

Administrar um município é sonho que perpassa pela cabeça de muitos brasileiros e brasileiras. Essa missão, entretanto, não é uma tarefa fácil. O cidadão que se predispõe a assumir tal desafio deve ter em mente que se exigirá dele mais do que vontade política. É preciso conhecimento sobre os problemas sociais da população, ter autoridade moral para representá-los e uma preocupação em conhecer e garantir o cumprimento de um arcabouço normativo cada vez mais complexo e denso.

Como dar conta desta tarefa, sendo prefeito de uma cidade, cuja exigência constitucional para assumir o cargo se limita a dois pré-requisitos: ter mais de 21 anos de idade e ser considerado alfabetizado?

A resposta não é outra: é preciso montar uma equipe técnica capacitada que possa fazer frente aos desafios impostos pela legislação para administrar adequadamente um município. Parte desta equipe integrará o Sistema de Controle Interno Municipal e dedicará seu tempo às funções de fiscalização da gestão.

Sistema de Controle Interno Municipal é, no dizer do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM), “o somatório das atividades que visam assegurar que os objetivos e metas da administração pública sejam alcançados plenamente, obedecendo aos princípios constitucionais e legais em vigor”.

O controle interno é operado, portanto, por um conjunto de órgãos que fazem parte da própria administração, sob a coordenação e orientação de um órgão central. Tais órgãos devem se organizar de forma sistêmica, buscando garantir que os atos administrativos praticados pelos agentes públicos estejam de acordo aos princípios e disposições legais que regem a administração pública, sendo-lhe atribuído o poder-dever de ampla fiscalização.

A Constituição Federal no seu art. 70, reportando à União e às entidades da administração direta e indireta, destaca que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

A fundamentação básica para a existência dos controles internos nos municípios é o art. 31 da Constituição Federal, que assim dispõe:

Artigo 31 – A fiscalização dos municípios será exercida pelo Poder Legislativo Municipal mediante controle externo e pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Municipal na forma da Lei.

Dois trechos do artigo chamam a atenção: primeiro, que a fiscalização interna dos municípios deverá ser realizada através de um Sistema de Controle Interno. Logo, não atribui tal tarefa a um órgão apenas, ou seja, à Controladoria Geral do Município. A missão de fiscalizar os municípios no âmbito interno é de um conjunto de órgãos integrantes do sistema. Segundo destaque, é que tal sistema deve ser criado através de lei, de âmbito federal, norma que até hoje ainda não foi editada pelo Congresso Nacional.

O art. 74 da CF, por sua vez, dispõe que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O parágrafo único do art. 74 da CF, por sua vez, diz que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade dela, darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

A fiscalização de que trata o art. 31, por simetria, abrange os mesmos itens relacionados nos artigos 70 e 74 da CF. Logo, toda a gestão, especialmente a esfera contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, está sujeita à fiscalização do sistema de controle interno.

O tema controle interno no âmbito das administrações públicas, apesar de ganhar um destaque especial na CF de 1988, não é novo. A Lei de Contabilidade Pública (lei federal nº 4.320/64), nos arts. 75, 76 e 77 e a Lei Geral de Licitações (lei federal nº 8.666/93), no art. 113, já trataram do sistema.

Com a Constituição Federal de 1988, o assunto ganhou maior relevância, repercutindo nas Constituições Estaduais (CE do Estado da Bahia, art. 61 e 90), nas Leis Orgânicas dos Municípios – Capítulo do Orçamento e do Controle e na Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº 101/00), nos art. 54 e 59. O conjunto normativo, a implantação da Controladoria Geral da União, através da lei federal nº 10.683 de 28 de maio de 2003, e a necessidade de se dar um salto de qualidade nas administrações públicas fizeram com que os tribunais de contas, no país inteiro, iniciassem um conjunto de ações visando garantir a implantação das controladorias e a organização do sistema de controle interno no âmbito dos estados e municípios.

O Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, por meio da resolução nº 1.120/05, determinou que os municípios (Executivo e Legislativo) instituísem os sistemas de controle interno municipal, sob pena de rejeição de contas. Ao fazê-lo, os municípios supriram uma lacuna legislativa. Assim, enquanto o Congresso Nacional não regulamentar o art. 31 da CF, as legislações municipais estão em pleno vigor, estabelecendo obrigações para os gestores.

A CF não fala como se organiza ou que órgãos compõem o Sistema de Controle Interno. Segundo o Tribunal de Contas dos Municípios, no art. 5 da resolução nº 1.120/05, o referido sistema é composto de:

**Órgãos setoriais:** Contabilidade, as supervisões e diretorias das secretarias municipais, responsáveis direta ou indiretamente por área de controle, os quais se reportarão ao Órgão Central no que concerne à prestação de informações e orientação referentes a tais atividades.

**Órgão central:** Controladoria.

Os órgãos setoriais são vinculados a uma determinada estrutura administrativa, a exemplo das secretarias da Fazenda, Administração, Saúde, Educação, Assistência Social etc. Cabe à Controladoria realizar a coordenação técnica, orientar, fiscalizar tais órgãos, contribuindo, deste modo, com a melhoria da gestão.

O art. 11 da Resolução nº 1.120/05 do TCM determina alguns controles que devem ser exercidos de forma específica por parte da Controladoria. São eles:

- A execução orçamentária e financeira;
- O sistema de pessoal, bens patrimoniais, almoxarifado;
- Os veículos e combustíveis;
- As licitações, contratos e convênios;
- As obras públicas, inclusive reformas;
- As operações de créditos e limites de endividamento;
- As doações, subvenções, auxílios e contribuições concedidos;
- A dívida ativa e os precatórios;
- A despesa pública, os adiantamentos e a receita;
- A observância dos limites constitucionais;
- A gestão governamental e o PPA.

Um sistema de controle interno que funciona é essencial para administração pública. Ele garante a boa e regular aplicação dos recursos públicos; com a observância dos princípios constitucionais e a legislação em vigor, também evita o desvio e/ou desperdício de recursos, fatos que comprometem a prestação do serviço público, colabora para garantir a organização da documentação e a fidedignidade dos dados contábeis e os registros administrativos, além de exercer um papel fundamental na aprovação das contas dos gestores públicos.

Indiretamente, um controle interno eficiente busca evitar o desgaste do governo diante da opinião pública, a suspensão de transferências voluntárias, vedações para contratação de operações de crédito, problemas de governabilidade, rejeição de contas, risco dos gestores responderem ações judiciais, resultando em prisão, multa, cassação do mandato e inabilitação por cinco anos para exercer cargo público por eventuais práticas ilegais.

Assim, foi com base neste arcabouço legal, nestes conceitos e princípios que se implantou o sistema de controle interno no município de Lauro de Freitas (BA).

## Implantação da controladoria

Não foi fácil organizar o sistema e implantar esse órgão em janeiro de 2005. A falta de uma legislação nacional que detalhasse as rotinas e funcionamento do órgão, a pouca bibliografia escrita sobre o tema e a carência de paradigmas no âmbito municipal à época foram alguns dos desafios enfrentados.

O Brasil carecia, e ainda carece, de uma regulamentação nacional sobre o tema. O Congresso Nacional até hoje não detalhou por meio de lei o art. 31 da Constituição Federal que trata sobre a implantação dos Sistemas de Controle Internos Municipais.

No âmbito local, havia a lei municipal nº 1.076/04, que dava as diretrizes gerais, prescindindo, porém, de modelos para implantar as rotinas e funcionamento do sistema de controle e da própria Controladoria. A Controladoria Geral da União, órgão que a nível federal poderia servir de modelo, foi criada em 2003. Sua experiência ainda era recente e de dimensão nacional, cuja rotina de funcionamento nem sempre se aplicava à realidade municipal.

O Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, por sua vez, só veio se manifestar de forma mais específica sobre o tema em 21 de dezembro de 2005, ao editar a resolução nº 1.120/05, trazendo diretrizes gerais para o funcionamento dos Sistemas de Controle Interno Municipal, sem detalhar, porém, o funcionamento do sistema de controle interno e da Controladoria Geral.

Ainda assim, determinou nesta resolução que municípios e Câmaras de Vereadores teriam até setembro do ano seguinte para implantarem tais estruturas, sob pena de terem contas rejeitadas. Só a partir desta norma, o tema despertou atenção dos gestores, a sua maioria preocupada em evitar possíveis rejeições de contas, mais do que em implantar e fazer funcionar de fato tal órgão.

Este cenário fez com que a iniciativa de alguns municípios, entre eles Lauro de Freitas, fosse dotado de certo ineditismo, levando-o a ganhar alguns prêmios nacionais e se constituindo como modelo discutido em diversos seminários dentro e fora da Bahia.

Alguns pontos foram fundamentais para garantir o sucesso da ação: (i) a determinação da gestora em organizar o sistema e implantar a Controladoria, bem como o apoio irrestrito e a garantia de funcionamento autônomo do

órgão; (ii) transformar a Controladoria numa instância com *status* de Secretaria, com autoridade e empoderamento para normatizar procedimentos internos, capacitar, propor, sugerir, orientar e auditar; (iii) a estratégia de comunicação interna, difundindo o pensamento de que o Controle Interno eficiente busca evitar o desgaste do governo frente à opinião pública, a suspensão de transferências voluntárias, vedações para contratação de operações de crédito, problemas de governabilidade, rejeição de contas, risco de os gestores responderem ações judiciais, resultando em prisão, multa, cassação do mandato e inabilitação por cinco anos para exercer cargo público por eventuais práticas ilegais; (iv) a disseminação do conceito de que a Controladoria também é órgão de assessoramento que deve agir, prioritariamente, com foco na prevenção, aproximando os gestores e servidores do órgão para buscar orientações, participar de capacitações, contribuir para elaboração conjunta das instruções normativas; (v) a elaboração, em janeiro de 2005, do Planejamento Estratégico foi fundamental.

O Planejamento Estratégico focou na estruturação física do órgão, na nomeação da equipe, realização de diagnóstico buscando identificar os principais problemas apontados pelo TCM, a identificação dos pontos de controle que demandavam ação imediata. Também se priorizou a regulamentação do órgão e se adotou o critério de implantação por etapa das ações, programas e rotinas para funcionamento do órgão, segundo o rol de priorização. A ideia foi focar prioritariamente nos procedimentos que geravam maior risco para a gestão.

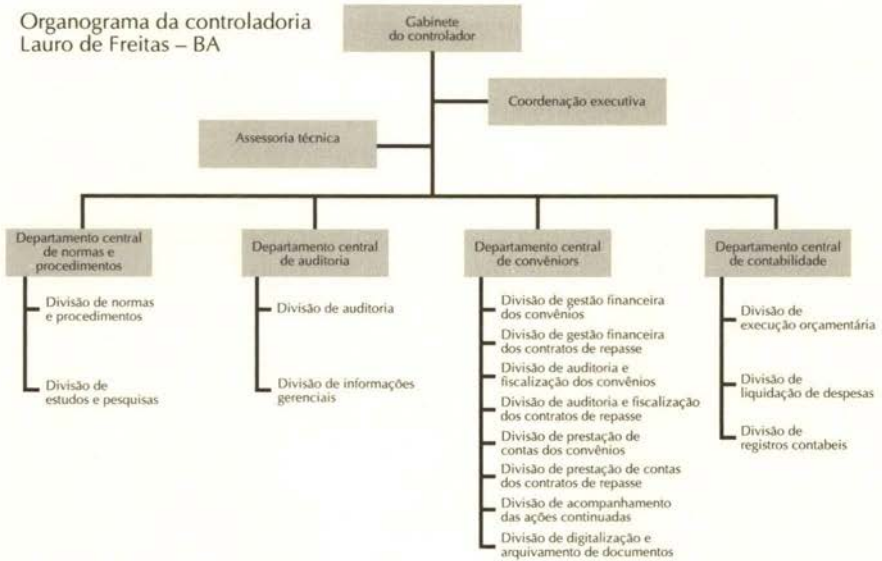
## Estrutura legal da controladoria

A Controladoria Geral do Município (CGM) de Lauro de Freitas foi instituída pela lei municipal nº 1.076, de 26 de outubro de 2004, alterada pelas leis nº 1.130, de 30 de setembro de 2005, que lhe deu *status* de Secretaria, nº 1.324, de 2 de dezembro de 2008, e nº 1.444, de 28 de novembro de 2011, resultado na seguinte estrutura.

A legislação de Lauro de Freitas, de forma ousada, diferentemente da maioria dos municípios, previu um órgão relativamente robusto, com autonomia para agir. O fortalecimento do órgão central do Sistema de Controle Interno

foi fundamental para garantir a implantação de um programa de controle arrojado que virou destaque no Estado.

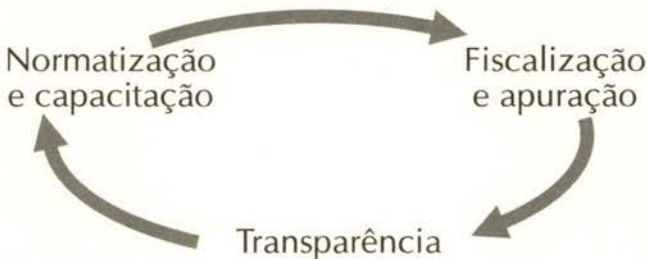
Organograma 1 – Estrutura Atual da CGM



## Atividades desenvolvidas pela Controladoria

### *Eixos de atuação*

Entre 2005 e 2012, buscou-se planejar as atividades da Controladoria em torno de três eixos de atuação que interagem, a saber: os eixos foram definidos no Planejamento Estratégico do Órgão baseado no que dispõe a legislação e na





doutrina em derredor do tema. Fundamentou-se essencialmente na lógica de que o controle interno, para funcionar adequadamente, deve atuar de forma:

Preventiva – anteceder o ato administrativo. Foco na orientação, na capacitação, na transparência e estímulo ao controle social.

Concomitante – no momento em que o ato administrativo ocorre. Foco na auditoria e apuração de irregularidades no instante que o fato está ocorrendo, orientando, apontando as falhas, sugerindo correções e/ou recomendando o cancelamento dos procedimentos eivados de vícios e ilegalidades.

Corretiva – após a conclusão do ato administrativo. Busca-se declarar nulidade de ato administrativo cuja ilegalidade foi apontada por órgão de controle externo ou fruto de auditoria interna. É o momento de apurar as irregularidades e responsabilidades.

### *Eixo – normatização e capacitação*

#### Normatização

O programa visa promover a padronização dos procedimentos administrativos do município a fim de conferir maior segurança administrativa e instrumentalizar o processo de controle por meio de auditorias regulares. Para atingir o objetivo proposto, foi lançado em 2005 o Manual de Normas e Procedimentos da Prefeitura Municipal de Lauro de Freitas, instrumento que congrega todas as instruções normativas que visam disciplinar os procedimentos internos da administração municipal.

Tabela 1 – Instruções Normativas Vigentes

Nº I.N.	Assunto	Data Aprovação
SCI-001	Procedimentos para confecção de Instruções Normativas	16/08/2011
SCI-002	Procedimentos para prestação de contas ao TCM-BA	01/11/2011
SFI-001	Procedimentos para pagamento de despesas	20/12/2011
SPA-001	Cadastramento de bens móveis no patrimônio	01/11/2011
SCL-001	Fase interna da licitação (convite, TP, pregão e concorrência)	16/08/2011

Nº I.N.	Assunto	Data Aprovação
SCL-002	Fase externa da licitação (convite, TP, pregão e concorrência)	16/08/2011
SCL-003	Cadastro de produtos no sistema de compras	16/08/2011
SCL-004	Cadastro de fornecedores no sistema de compras	16/08/2011
SCL-005	Formalização de contratos	14/09/2011
SCL-006	Cadastro de processos licitatórios e contratos no SIGA TCM-BA	14/09/2011
SCL-007	Dispensa de licitação por valor	20/12/2011
004/10	Sistema de registro de preços	29/10/2010
005/05	Adiantamento	02/05/2006
006/07	Convênio e contrato de repasse	19/12/2006
007/06	Termos aditivos decorrentes de alteração unilateral pela Adm.	19/12/2006
008/08	Celebração de convênios sem repasse de recurso financeiro	03/11/2008
010/07	Concessão/prestação de contas de recursos repassados no município	18/07/2007

O Manual de Normas foi aprovado pelo decreto municipal nº 2.364, de 23 de outubro de 2005. Em tal ato, a prefeita delega à Controladoria a atribuição de editar as Instruções Normativas, alcançando toda a gestão, versando sobre os assuntos dispostos no art. 11 da resolução TCM-BA nº 1.120/05 e que requer um controle mais efetivo da administração.

A versão do Manual de Normas, que inicialmente era impressa, passou a ser disponibilizada no endereço do Portal da Transparência criado pela Controladoria (<[www.transparencialaurodefreitas.ba.gov.br](http://www.transparencialaurodefreitas.ba.gov.br)>) e as instruções publicadas integralmente no Diário Oficial do Município, versão *on line*.

A elaboração das instruções normativas se dava de forma colaborativa, contando com a participativa dos órgãos que seriam objeto de regulamentação das atividades.

No ano de 2012, foram finalizadas e aprovadas nove Instruções Normativas, que passaram a integrar o Manual de Normas disponibilizado no Portal da Transparência (<[www.transparencialaurodefreitas.ba.gov.br](http://www.transparencialaurodefreitas.ba.gov.br)>), conforme tabela que se segue:

Tabela 2 – Instruções normativas aprovadas em 2012

Nº da I.N.	Assunto	Publicação
SCL-008	Dispensa de licitação – locação de imóveis	Fev/12
SCL-015	Sistema de registro de preços	Fev/12
SCL-016	Termos aditivos, alteração unilateral pela Adm. pública	Fev/12
SFI-002	Procedimentos para requisição e concessão de adiantamento	Fev/12
SFI-003	Procedimentos execução e prestação de contas de adiantamento	Fev/12
SCV-005	Procedimentos para celebração e concessão de recursos de subvenção	Fev/12
SCV-006	Procedimentos p/ aplicação de recursos e prestação de contas subvenção	Fev/12
SRH-001	Processo administrativo disciplinar	Fev/12
SCL-009	Dispensa de licitação – emergência ou calamidade pública	Mar/12

Buscando popularizar as instruções normativas junto aos servidores, facilitando o rápido manuseio dos fluxogramas, foi confeccionado o Calendário e Fluxograma das Instruções Normativas que integram o Manual de Normas de Procedimentos e regulamenta os principais procedimentos administrativos de Lauro de Freitas, servindo como fonte de consulta simples, ágil e segura durante a execução dos atos praticados pelos mesmos.

Cabia ao Departamento Central de Normas e Procedimentos, também, encaminhar para demais órgãos do sistema a Agenda de Obrigações Diárias dos respectivos meses, visando destacar a necessidade de observância de datas-limites para remessa de informações e outras obrigações instituídas pela legislação federal e estadual em vigor.

#### Capacitação (Escola de Governo)

Em 27 de julho de 2009, Lauro de Freitas inovou mais uma vez, criando, através do Decreto Municipal nº 3.143/2009, a Escola Municipal de Governo. O órgão visa à realização de cursos, seminários e oficinas de capacitação voltados para os servidores municipais, com foro na divulgação das instruções normativas ou em temas e rotinas administrativas relevantes.

A iniciativa da Controladoria Geral do Município procura assegurar a correção e eficiência dos procedimentos administrativos, garantido, por via indireta, uma melhoria na prestação dos serviços públicos, tendo como ponto de partida a valorização e capacitação do servidor.

Nos oito anos de gestão, foram mais de 3,8 mil pessoas capacitadas. Entre as atividades realizadas pela Escola de Governo, destacam-se as capacitações voltadas para pleno cumprimento das instruções normativas, a implantação do Sistema de Convênios do governo federal (SICONV), Fiscalização de Obras Públicas, Adiantamento, Subvenção Social, a Lei de Acesso à Informação, o processo de Convergência da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (PECASP). Nesta Gestão, se realizou também 1ª Conferência Municipal sobre Transparência e Controle Social, que contou com ampla participação popular, enviando delegados para conferência estadual e nacional.

Participaram das capacitações os servidores dos órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno, a exemplo do departamento de Contabilidade, Controladoria, Licitações, Compras, Gestão de Contratos, Convênio, Patrimônio, Dívida Ativa, Tributos, Recursos Humanos e Tesouraria, Procuradoria Jurídica, entre outros.

### *Eixo – transparência e controle social*

#### Portal da Transparência

A política de transparência da gestão deu um grande salto de qualidade, com a criação, de forma pioneira, do Portal da Transparência em julho de 2009. O Portal da Transparência, programa coordenado pela Controladoria Geral do Município, busca reunir na internet (<[www.transparencialaurodefreitas.ba.gov.br](http://www.transparencialaurodefreitas.ba.gov.br)>), em um único lugar, informações sobre a gestão dos recursos públicos, produzidas por diversos órgãos da administração municipal.

Através dele, é possível obter informações sobre contas públicas, acompanhar o montante de recursos arrecadados e como estão sendo empregados, obter informações sobre convênios, licitações (em curso e concluídas), contratos, participar dos pregões eletrônicos, acessar o Diário Oficial do Município *on line* e as ações do Orçamento Participativo, estando em relativa sintonia com o disposto na Lei de Acesso à Informação (lei federal nº 12.527/11).

Por meio do Portal também é possível chegar a várias páginas que tratam sobre transparência e controle dos recursos públicos existentes, mantidas por órgãos das administrações federal e estadual, o que só fortalece o exercício da cidadania e as instituições democráticas. O Portal da Transparência, iniciativa inovadora na esfera municipal, foi mais um passo que a prefeitura de Lauro de Freitas deu visando aproximar-se da população, prestar contas de suas ações e facilitar o controle social. Foram quase mil acessos, entre agosto de 2009 e dezembro de 2012, com uma média mensal de 2.983 acessos.

#### Lei de Acesso à Informação

Uma ação importante da Controladoria em 2012 foi a regulamentação, no âmbito do município, da Lei de Acesso à Informação Pública (lei federal nº 12.527/11). Trata-se dos decretos municipais nº 3.523, de 16/5/12, e nº 3.557 de 28/8/12.

O Portal da Transparência foi oficializado como o ambiente da internet para atendimento da Lei de Acesso à Informação (LAI), até que a comissão recomende sua atualização e adequação à lei. No exercício de 2012, foram registrados ao todo oito pedidos de informações e documentos que foram atendidos. Apesar dos avanços, com a edição da LAI, restou-se patente a necessidade tornar o Portal de Transparência mais dinâmico e interativo e que estimule mais a participação social e fiscalização por parte da população.

#### Implantação do Pregão Eletrônico e Programa de Participação da Microempresa nas Licitações

A Controladoria também capitaneou a implantação do Pregão Eletrônico na cidade em novembro de 2011. Em conjunto com as secretarias de Administração e Governo, propôs a regulamentação da modalidade licitatória, promoveu capacitação de pregoeiros, equipe de apoio e de mais de 100 empresários. O pregão eletrônico, nos oito anos de gestão, foi a modalidade de licitação predominante, gerando uma economia de R\$ 1,8 milhão, em média, por ano, o que equivale a 30% do volume de compras, se tomarmos como base a diferença entre o valor contratado e o valor estimado pelos órgãos de compras da prefeitura.

Desenvolveu, ainda, programa de Incentivo à Participação da Micro e Pequena Empresa nas Licitações Locais sendo vencedor do VII Prêmio SEBRAE, Prefeito Empreendedor, 2011-2012.

### O Orçamento Participativo e o estímulo ao controle social

Já no processo eleitoral em 2004, vivenciou-se a experiência de elaboração participativa do programa de governo. O Plano Plurianual de 2006/2009 também foi elaborado com a escuta da população por meio de audiências públicas, culminando com a implantação do Programa de Orçamento Participativo, uma ação inovadora, em matéria de planejamento, acompanhamento da gestão e estímulo ao controle social.

O município foi dividido em regiões administrativas que serviu de base para organização das demandas do Orçamento Participativo. Tais regiões elegiam seus delegados, que passaram a integrar o Colegiado dos Delegados do OP, nas audiências realizadas antes do envio da minuta do projeto de lei para Câmara, que contava com a presença da prefeita, secretários municipais e vereadores.

A população escolhia as duas prioridades da região. Era reservado na Lei Orçamentária, no mínimo, 2% para obra do OP. Nas audiências públicas, havia uma apresentação do Secretário da Fazenda ou da Controladoria sobre as receitas e despesas municipais. A palestra ocorria antes da discussão em grupo, num processo educativo sobre finanças públicas, de estímulo ao controle social, abordando a situação financeira atual do ente público e sua capacidade de investimento.

Concluído o processo de priorização, a equipe técnica da prefeitura avaliava a viabilidade da proposta, fazendo-a constar na minuta de projeto de Lei Orçamentária a ser enviada para Câmara de Vereadores. Com a Lei aprovada, a obra licitada entrava em execução, e o Colegiado de Delegados era estimulado a fiscalizar e visitar a obra num programa denominado Caravana da Cidadania.

### *Eixo – fiscalização e apuração de irregularidades*

As atividades desenvolvidas pela Controladoria Geral do Município constantes do eixo em destaque foram organizadas em programas, de modo a facilitar o acompanhamento, a sistematização e a obtenção dos resultados.

Os programas consistem num conjunto de ações e auditorias que permitem aferir a regularidade dos procedimentos e atos administrativos no momento em

que os mesmos acontecem. O controle, portanto, é exercido de modo concomitante, permitindo correções e/ou anulações de atos e/ou procedimentos eivados de vícios e nulidades antes dos mesmos produzirem algum efeito jurídico.

#### Programa de Auditoria dos Processos Licitatórios, das Dispensas e inexigibilidades

Esse programa consiste em análise prévia dos processos licitatórios, dispensas e inexigibilidades, recomendando ou não sua homologação por parte do(a) gestor(a) responsável, orientando a Comissão de Licitação no que tange às falhas que possam ser corrigidas. A medida visa ao cumprimento do art. 11, VI, da resolução nº 1.120/05 do TCM-BA.

Nos oito anos, foram cerca de 2.440 processos analisados, baseados em *check list* previamente elaborados, constantes do Manual de Normas e Procedimentos e baseados nas exigências legais. Ausência de projeto básico, de termo de referência, problemas com cotações, carência na motivação das contratações, falta de parecer jurídico, falta de certidões de regularidade fiscal são algumas das ocorrências apontadas nos certames, sanadas após a intervenção do órgão.

Para fins de acompanhamento, a Controladoria relacionava, em demonstrativo, as dez maiores incidências de falhas encontradas nos processos licitatórios antes da homologação, de modo a servir de subsídios para as ações preventivas (normatização, capacitação e orientação das unidades executoras). Também foi realizada ação consistente para estimular a utilização de Registro de Preços e reduzir sobremaneira o número dos processos de dispensa de licitação em razão do valor, evitando com isso o apontamento de fragmentação de licitação.

A avaliação não é dissociada do acompanhamento dos Relatórios Mensais expedidos pelo TCM. Deste modo, toda vez que o Controle Externo aponta falha nova, que não vem sendo observada pela Administração, busca-se incluir tal tópico no *check list*, notificando o órgão responsável pela prática irregular apontada a fim de corrigir o equívoco. Deste modo, busca-se garantir a excelência nos processos de compras e contratações.

#### Instituição do fiscal de contratos

A Controladoria realizou uma série de ações buscando instituir nas unidades executoras a figura do fiscal de contratos. Servidores, nomeados por portaria e devi-

damente capacitados, atuavam acompanhando a execução dos contratos nas suas respectivas unidades, monitorando saldo, vigência e cláusulas mais importantes.

#### Programa de Auditoria dos Processos de Pagamento

Com a edição da resolução nº 1.120/05 do TCM-BA, que no seu art. 11, XII, obriga a Controladoria a promover o acompanhamento e controle efetivo dos processos de pagamento, a ideia ganhou força na administração municipal de Lauro de Freitas. Assim foi editada a Portaria nº 2/2006-CGM, obrigando que todos os processos de pagamento a serem remetidos ao TCM fossem previamente analisados pela Controladoria antes da efetivação do pagamento.

Nos oito anos, foram cerca de 130 mil processos de pagamentos analisados previamente, o que corresponde a 86,72% dos processos remetidos ao Tribunal de Contas no período. A análise tem como base o *check list* elaborado pelo órgão, tomando como parâmetro as normas legais em vigor, metodologia adotada para todos os programas desenvolvidos por esse Controle Interno.

O objetivo da análise era verificar se a despesa empenhada foi classificada de forma adequada, se as notas de empenho eram assinadas pela autoridade competente e se documentos de suporte da despesa eram fidedignos. Checavam-se as certidões de regularidade fiscal e se os pagamentos eram realizados mediante ordem bancária ou cheque nominal, nos termos do que determina a legislação de contabilidade pública.

#### Programa de Auditoria das Prestações de Contas de Adiantamento

Em setembro de 2006, foi implantado o Programa de Análise dos Processos de Prestação de Contas dos Adiantamentos, em obediência à resolução TCM-BA nº 1.197/06. Foi editada instrução normativa nº 5/06 tratando sobre o tema e expedida a portaria nº 5/06, obrigando o envio das prestações de contas para a análise deste órgão. Os servidores foram capacitados para operar e prestar contas de tais despesas.

A partir desta data, também, passou-se a elaborar relatório circunstanciado manifestando opinião sobre cada prestação de contas a ser enviada ao Tribunal de Contas, como determina a resolução nº 1.197/06.

No município de Lauro de Freitas, as contas de adiantamento visam atender ao pagamento de despesas miúdas ou pequenos serviços das secretarias. Os valo-



res concedidos estão dentro dos limites autorizados pela lei municipal nº 922/99 e pelo decreto nº 1.500/99, já encaminhados para o Tribunal, e são respectivamente de R\$ 500 (despesas miúdas) e R\$ 1.250 (pequenos serviços e reparos).

Em oito anos, foram analisados cerca de 840 processos de adiantamento, uma média de dois adiantamentos, por Secretaria, por mês. Não houve apontamento do Tribunal de Contas em relação a tais prestações de contas ao longo do período, o que demonstrou o sucesso do programa.

#### Programa de análise das Subvenções Sociais ou outras fontes

Cerca de oitenta processos de subvenção foram analisados antes da assinatura dos convênios. Também auditavam-se os processos de prestação de contas parcial e final de subvenção social, emitindo relatório de controle interno anexado aos respectivos autos.

Editaram-se instrução normativa sobre o tema e cartilha, e foram capacitadas as entidades do terceiro setor para executar tais convênios, na sua maioria da área da assistência social, educação e cultura.

#### Programa de Acompanhamento dos Convênios Federais e Estaduais

Desde a instituição do Departamento Central de Convênio em 2 de dezembro de 2008, foram realizadas várias ações de gestão e controle que permitiram um acompanhamento mais efetivo e obtenção de resultados proveitosos para a administração pública.

Ações de gestão e controle realizadas pelo Departamento de Convênio:

1. Acompanhamento da vigência dos convênios;
2. Solicitação de aditamento;
3. Controle dos pagamentos de despesas;
4. Controle dos saldos de contas e aplicações;
5. Garantia do depósito de Contrapartida;
6. Solicitação de estorno de taxas pagas indevidamente;
7. Organização e guarda dos documentos;
8. Acompanhamento das publicações no DOU e DOE;
9. Contato com a CEF e ministérios;

10. Encaminhamento de respostas e diligências;
11. Prestação de contas parcial e final;
12. Acompanhamento SIAF/CAUC e CADIN;
13. Auxílio às secretarias quanto à execução, entre outras ações.

O Departamento Central de Convênio gerenciou em média 65 convênios, em diversas áreas, como Cultura, Infraestrutura Municipal, Turismo, Esporte etc. Deste montante, foram 60 convênios federais e contratos de repasses, bem como cinco convênios estaduais.

Todo pagamento efetuado com recurso de convênio era analisado previamente pelo departamento, garantindo assim que as despesas efetuadas estivessem de acordo com o Plano de Trabalho contratado. Tal medida subsidia um maior controle e eficiência dos gastos.

A contrapartida é determinada na celebração do Convênio/CR, e o Departamento de Convênio é responsável pela autorização do depósito da mesma, levando em consideração os requisitos propostos no Plano de Trabalho aprovado pelo concedente.

Centralizar as respostas às diligências originárias dos órgãos concedentes ou de controle externo também é muito importante. Evita a perda de prazo e a apresentação de informações conflitantes. O Departamento de Convênios, após colher as informações dos órgãos executores, assumiu essa missão no período. Só em 2012, foram mais de mil ofícios e diligências respondidas.

O Departamento de Convênios concentrou também a realização das prestações de contas (parcial e final) de convênios federais e estaduais. No período de oito anos, foram mais de 160 prestações de contas (parcial e final) encaminhadas.

Para minimizar os erros na execução dos Convênio/Contrato de repasse, o Departamento Central de Convênio auxilia as secretarias executoras.

Uma das principais ações do departamento foi reunir, em um único local, todos os arquivos relacionados aos convênios. Também houve um grande investimento para digitalizar tais documentos.

Ao encerrar o mandato em 2012, a gestora editou o decreto nº 3.588 de 31 de dezembro de 2012, publicado no Diário Oficial do município, inventariando todos os arquivos de convênios deixados para o sucessor, bem como o *status* das prestações de contas.

Não foi registrado no período rejeição de prestações de contas, pelo contrário, algumas foram inclusive aprovadas sem ressalvas.

### *Acompanhamento dos demais pontos de controle*

#### Sistema de pessoal

O Sistema de Controle Interno, através das suas unidades setoriais, tem acompanhado o desenvolvimento das atividades intrínsecas ao sistema de pessoal. Para tanto, adotou o cadastro informatizado do quadro de servidores, mantendo pastas individuais, contendo registros atualizados sobre admissão, remuneração, lotação, cargo ocupado, função exercida, dispensas, transferências, licenças, férias, adicionais e gratificações. De 2005 a 2012, realizou alguns concursos, no último foram oferecidas 659 vagas para áreas de educação, saúde e administração, contribuindo para reduzir paulatinamente o número de servidores temporários.

#### Bens patrimoniais e bens em almoxarifado

O Sistema de Controle Interno, através das suas unidades setoriais, tem acompanhado o desenvolvimento das atividades voltadas ao controle dos bens patrimoniais e bens em almoxarifado.

As rotinas destes setores foram melhor estruturadas a partir da publicação da instrução normativa SPA-001 que disciplina o controle das aquisições de bens patrimoniais, bem como os procedimentos para solicitação, recebimento, registro em sistema informatizado dos bens, tombamento, regras de movimentação e elaboração do inventário anual apresentado ao Tribunal de Contas dos Municípios juntamente com a Prestação de Contas Anual. Ao longo dos oito anos, foram realizados alguns leilões de bens inservíveis.

O controle dos bens de consumo do almoxarifado é realizado essencialmente por cinco secretarias: Administração, Saúde, Educação, Serviços Públicos e Infraestrutura. Os citados almoxarifados possuem um nível satisfatório de organização e controle de entrada e saída de bens de consumo.

A solicitação dos bens é realizada através de formulário próprio, assinado pelo responsável pelo setor demandante. As pessoas responsáveis pela solicitação de material são identificadas mediante cartão de autógrafo previamente

assinado. O controle do estoque de material é realizado através de sistema informatizado. Foi implantada uma rotina razoável de conferência dos bens recebidos pelos almoxarifados e as respectivas notas fiscais. O acondicionamento dos materiais é realizado dentro de parâmetro desejado. Também é realizado o inventário anual dos bens de consumo, documento encaminhado ao TCM-BA juntamente com a Prestação de Contas Anual.

O município procurou avançar na realização de Registro de Preço para aquisição de consumo, reduzindo com isso a quantidade dos estoques nos almoxarifados, já que a ata de registro de preço funciona como espécie de almoxarifado virtual, atendendo a demanda das unidades da administração tão logo surja a necessidade.

### *Veículos e combustíveis*

O Sistema de Controle Interno, através das suas unidades setoriais, tem acompanhado o desenvolvimento das atividades voltadas ao controle de veículos e consumo de combustíveis. A administração municipal contava com setor de controle de transportes que mantinha organizada as fichas de registros de veículos, contendo informações sobre marca, cor, ano de tipo, número de nota fiscal de aquisição, modelo, número do motor e do chassi, placa policial. Os abastecimentos eram efetuados através de cartão magnético, com cotas pré-estabelecidas pela Secretaria de Administração. Cada secretaria ou unidade recebe uma cota mensal de consumo. Os processos de pagamento de combustível eram acompanhados de relatórios de consumo por veículo. Os registros pertinentes eram realizados no Sistema Integrado de Gestão e Auditoria (SIGA) do TCM.

### *Limites constitucionais e legais*

#### Aplicação em educação – Artigo 212 CF

O art. 212 da Constituição da República Federativa do Brasil estabeleceu que os municípios deverão aplicar anualmente nunca menos de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. As apurações dos referidos índices eram realizadas pela contabilidade, com o acompanhamento da Controlado-

ria. O município sempre cumpriu os índices ao longo dos oito anos. No ano de 2012, por exemplo, fechou o exercício aplicando 26%.

#### Aplicação dos recursos do FUNDEB

A resolução TCM nº 1.251/07 estabeleceu no artigo 21 a obrigatoriedade de emissão pelo Controle Interno de relatório mensal sobre o cumprimento dos índices de aplicação estabelecidos na legislação específica do FUNDEB (Cálculo do Limite FUNDEB 60%). O município cumpriu ao longo dos oito anos os referidos índices. Em 2012, fechou o exercício aplicando 70,49%.

#### Aplicação dos recursos na saúde – EC 29/00

O artigo 77 do ADCT estabeleceu que os municípios deverão aplicar anualmente nunca menos de 15% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em saúde. O município sempre superou os índices de investimento em saúde. No ano de 2012, por exemplo, o investimento chegou a 17,30%.

#### Repasso do duodécimo – Art. 29-A CF

O art. 29-A da Constituição da República Federativa do Brasil estabeleceu que o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os percentuais definidos relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no parágrafo 5º do art. 153 e nos art. 158 e 159, efetivamente realizados no exercício anterior. O censo 2010 apurou o quantitativo de 154.245 habitantes no município de Lauro de Freitas, resultando no percentual de 6% para repasse do duodécimo, consoante previsão constitucional. Ao longo dos oito anos, o repasse à Câmara deu-se de forma regular e tempestiva.

#### Despesas com pessoal – artigo 20 LRF

O art. 19 da lei complementar nº 101 estabelece que a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder, no caso dos municípios, o percentual de 60% da receita corrente líquida, sendo 54% referente ao Poder Executivo e 6% ao Legislativo. No período, o município manteve-se enquadrado no índice de pessoal.

### Dívida fundada

Após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Senado Federal editou a resolução nº 40, de 2001, que estipula que as dívidas consolidadas líquidas, nos casos dos municípios, não poderão ser superiores a 120% das receitas correntes líquidas. Conforme análise dos demonstrativos contábeis em comento, verifica-se que o município cumpriu a imposição legal.

### *Relatórios da LRF*

A lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabeleceu, nos seus art. 52 a 55, a obrigatoriedade de confecção e publicação dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal após a análise do controle interno. O município cumpriu integralmente esta disposição legal publicando os relatórios citados no Diário Oficial do Município.

### *Dívida ativa*

O Sistema de Controle Interno, através das suas unidades setoriais, acompanhava o desenvolvimento das atividades voltadas ao controle da dívida ativa. Os processos de apuração, inscrição, cobrança e recebimento da dívida ativa são coordenados pela Secretaria da Fazenda e Procuradoria Fiscal. O registro do Termo de Inscrição de dívida ativa seguiu os parâmetros legais, contendo o nome do devedor, indicação dos domicílios do devedor, valor original da dívida, valor da atualização monetária, valor dos juros e de outros encargos previstos em lei, origem e natureza da dívida, fundamento legal que suporta a inscrição e cobrança, data e número de inscrição no registro da dívida ativa, número do processo administrativo ou do auto de infração.

Os contribuintes são notificados da inscrição do seu débito em dívida ativa. Eram emitidas as Certidões de Dívida Ativa (CDA), nos casos da não regularização dos débitos, pelos contribuintes, nos prazos estabelecidos. As dívidas são encaminhadas, em tempo hábil à Procuradoria do Município, para abertura do processo de execução fiscal.

O município ingressou com mais de 30 mil ações, adotou o REFIS, realizou parceria com o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, através do Mutirão Permanente de Justiça, promoveu cobrança administrativa visando garantir a recuperação de recursos decorrentes de dívida ativa.

### *Precatórios*

O Sistema de Controle Interno, através das suas unidades setoriais, acompanhou o desenvolvimento das atividades voltadas ao controle dos precatórios. Os valores foram previstos no orçamento e foi adotada ordem cronológica dos pagamentos.

### *Obras públicas e reformas*

O Sistema de Controle Interno, através das suas unidades setoriais, acompanhou o desenvolvimento das atividades voltadas ao controle de obras públicas e reformas. Existiam responsáveis técnicos indicados para supervisionar obras e serviços de engenharia perante os órgãos competentes.

Os empenhos foram individualizados por obra, facilitando a identificação do total despendido bem como seu controle. O início da execução das obras foi precedido de emissão de Ordem de Serviço. As contratações de obras foram precedidas de licitação ou de outras modalidades, legalmente previstas. Os projetos executivos e básicos atenderam, na sua maioria, as especificações definidas pelo IBRAOP.

Os processos de pagamento referentes a obras foram instruídos com medição assinada pelo engenheiro responsável pela obra e pelo secretário de Infraestrutura. Tais processos possuíam ainda nota fiscal atestada, relatório fotográfico, comprovação de saldo de contrato, além das certidões de regularidade fiscal e comprovação das retenções tributárias. Os dados foram registrados no SIGA.

### *Cumprimento das finalidades constitucionais*

#### Plano Plurianual

A lei municipal nº 1.362/09 instituiu o Plano Plurianual para o quadriênio 2010-2013. A avaliação das metas constantes do Plano Plurianual é realizada periodicamente por um dos órgãos integrantes do sistema de controle interno municipal, o Departamento de Orçamento.

#### Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual

A Controladoria acompanhava a execução orçamentária, bem como a evolução das receitas e despesas mensalmente, elaborando um Relatório de Contro-

le Interno Mensal para a gestora e para o TCM com os principais resultados, as irregularidades e as providências sugeridas. Anualmente também elaborava Relatório Anual dando uma visão da gestão durante o exercício financeiro.

#### Avaliação de Resultados da Gestão

No município de Lauro de Freitas, o acompanhamento da execução dos programas governamentais era realizado de forma integrada, pelo Departamento de Orçamento da Secretaria da Fazenda e pela Secretaria de Planejamento, componentes do sistema de controle interno do Poder Executivo.

#### Controle de operações de crédito, avais, garantias e direitos

O acompanhamento se dava a partir das informações publicadas no Relatório de Gestão Fiscal.

#### Apoio ao Controle Externo

Há acompanhamento constante das notificações expedidas pelo Tribunal de Contas, fornecendo orientações, editando instruções normativas, realizando capacitações ou intensificando as fiscalizações com foco nos apontamentos, a fim de, com isso, evitar a reincidência.

#### Análise das prestações de contas mensais e anuais

As resoluções nº 1.120/05 e nº 1.060/05 do TCM obrigaram a Controladoria a proceder a análise das prestações de contas mensais e anuais da gestão, que seriam submetidas à análise da Corte, emitindo parecer sobre as mesmas. Ao todo, foram 84 contas mensais analisadas e os respectivos Relatórios de Controle Interno elaborados. De igual modo, foram analisadas privadamente sete contas anuais, sendo emitidos os respectivos Relatórios de Controle Interno Anual.

#### Transmissão de governo

É importante destacar, também, o papel da Controladoria na Comissão de Transmissão de Governo, nos termos do disposto nos art. 1º e 2º da resolução nº 1.311/2012 do TCM.

Etapa importante para repassar as informações e documentos aos representantes da nova administração, evitando a solução de continuidade adminis-



trativa. Os requerimentos e as ocorrências devem ser discutidos em reunião e lavradas atas, cuja cópia é parte deste Relatório de Transmissão de governo a ser elaborado pela Comissão e entregue ao TCM e à Câmara de Vereadores.

#### Sistema de controle interno em evidência

O município de Lauro de Freitas foi um dos pioneiros na implantação da Controladoria, antevendo a exigência da Resolução do TCM nº 1.120/05. E como não poderia deixar de ser, a Controladoria se tornou referência no desenvolvimento de suas atividades para outros municípios que, buscando atender à exigência trazida pela já citada resolução, visitaram o órgão atrás de um norte e trocas de experiências.

Assim tornou-se fonte de estudo para Universidades (UFBA, UEFS, Fac. Cairu) e referência para outros municípios, a exemplo de Irecê, Morro do Chapéu, Simões Filhos, Itaparica, São Sebastião do Passé, Itapetinga, Barreiras, Serra Preta, Maragojipe, Camacan, Capela do Alto Alegre, Caldeirão Grande, São Miguel das Matas, Amélia Rodrigues, Serrinha, Juazeiro e Queimadas.

A experiência na implantação e funcionamento do órgão foi destacada em seminários dentro e fora do estado. Também contribuiu para a administração conquistar três prêmios:

- “Prêmio Destaque Controle Interno e Transparência” – concedido pela Associação Brasileira de Municípios-ABM, durante o Seminário Internacional sobre Federalismo e Desenvolvimento (maio/2007);
- “Prêmio Melhores Práticas em Gestão Pública” da Caixa Econômica Federal, 2009 – modelo de gestão integrada voltado para inclusão social, participação popular, controle dos recursos públicos”;
- Vencedores do VII Prêmio SEBRAE: Prefeito Empreendedor, 2011-2012, categoria “Melhor Projeto. Programa de Incentivo a Participação de Micro e Pequenas Empresas em Licitações Locais”.

Por fim, nos oito anos de gestão, todas as contas foram aprovadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, corroborando com o bom funcionamento do sistema de controle interno.

## Gestão participativa, o desafio para os municípios

*Leonardo Monteiro<sup>1</sup>*

O modelo de gestão adotado pelos municípios brasileiros gerou, em grande parte, desigualdades de oportunidades à população. É preciso refletir sobre esse modelo de desenvolvimento e sobre as responsabilidades dos gestores públicos na condução de um processo de mudança que permita a igualdade de oportunidades e a gestão participativa. É muito importante a presença da população e das organizações da sociedade civil para fortalecer o compromisso da participação e a mobilização pressionando para que os conselhos participativos possam se tornar de fato um espaço de controle, fiscalização e sugestões, com presença social diversificada e abrangente, de maneira a contribuir para a maior proximidade do Poder Público das realidades locais, com mecanismos de corresponsabilidade.

Em uma sociedade que busca ser democrática e igualitária, o desafio do gestor público municipal é estabelecer estratégias de desenvolvimento sustentável, implantando ações de gestão participativa, numa abordagem de políticas públicas integradas. Cabe ao gestor discernir as ações assistencialistas das ações sociais e de políticas públicas, reforçando ações afirmativas em relação às populações que sofrem algum tipo de preconceito e criando condições de equidade social.

---

<sup>1</sup> Deputado federal (PT-MG).

Ser cidadão não se trata apenas de receber os benefícios do progresso, mas de tomar parte nas decisões e no esforço para sua realização. Em lugar de ser tratado como objeto das atenções paternalistas dos donos do poder, o cidadão passa a ser reconhecido como sujeito histórico e protagonista no processo de desenvolvimento. Trata-se de uma exigência decorrente da natureza inteligente e responsável da pessoa humana. Na medida em que se queira respeitar a dignidade da pessoa humana, é preciso assegurar-lhe o direito de participar ativamente na solução dos problemas que lhe dizem respeito.

Dentro desse quadro, vimos que a Constituição de 1988 consagrou, entre seus princípios fundamentais, a participação popular na gestão pública como direito à dignidade da pessoa humana, determinando que o regime político no Brasil é não apenas representativo, mas também participativo. São várias as ferramentas que permitem ao gestor municipal ouvir a população e conhecer suas demandas. Algumas dessas ferramentas foram consagradas por gestões populares e democráticas, como o Orçamento Participativo, marca do que no Partido dos Trabalhadores chamamos de “modo petista de governar”. É importante também a atuação dos conselhos, em diversas áreas, como direitos humanos, saúde e educação.

Com o pleno funcionamento dos Conselhos Municipais, empodera-se a governança local (interação entre o governo e a sociedade sob uma ótica democrática) e redefine-se a cultura política brasileira, sendo imprescindível o esforço da população em fazer parte do processo decisório nas políticas públicas, fortalecendo a cidadania, com tomada de decisões, controle dos recursos públicos, respeito aos princípios que regem a administração pública e a defesa da qualidade de vida de todos os cidadãos.

A participação social na gestão pública municipal deve ser utilizada como um meio de influenciar e contribuir na construção das políticas públicas locais, através da relação entre os diversos atores sociais e o Estado.

Dessa forma, faz-se imprescindível analisar a importância da participação dos cidadãos na elaboração e aplicação das políticas públicas municipais, através dos Conselhos Municipais, evidenciar que todo indivíduo tem o direito de participar ativamente do processo de formulação e aplicação das políticas públicas de seu município e, por fim, avaliar os Conselhos Municipais como uma das formas de participação popular na gestão pública das cidades.

## Educação

Garantir a inclusão de jovens nas escolas, assegurar saneamento básico, com tratamento adequado para água, esgoto e resíduos sólidos, gerar empregos e diminuir índices de violência devem fazer parte da agenda de qualquer gestão comprometida em assegurar um futuro melhor para as próximas gerações. Além disso, os municípios devem promover a mobilidade urbana nas cidades e incentivar a produção agrícola familiar na zona rural, permitindo a permanência de pequenos agricultores no campo.

Os municípios precisam reforçar suas potencialidades, vocações e identidades, na perspectiva do desenvolvimento local sustentável, através do uso racional dos recursos naturais, investindo também nos serviços de infraestrutura e em iniciativas de valorização sociocultural. É importante lembrar que a descentralização de investimentos federais e estaduais para o interior dos estados contribuiu bastante para alcançar o desenvolvimento de forma mais equilibrada.

Assim como a gestão empresarial, a gestão pública requer o desenvolvimento de competências básicas para o gestor público, que deem conta da complexidade da administração do município, assegurando a qualidade dos serviços prestados à população. Para desenvolver essa qualidade, é preciso investir na capacitação e no aperfeiçoamento de profissionais na função de verdadeiros gerentes da cidade.

Algumas ferramentas gerenciais devem ser utilizadas, como o planejamento estratégico, apoiando a escolha de um modelo de gestão que permita a criação de espaços que estimulem a participação, a corresponsabilidade e o acompanhamento da gestão pela população.

Cabe ao gestor desenvolver especialidades para gerir os recursos públicos de forma eficiente, investindo no planejamento das ações, desenvolvendo parcerias, estimulando a criação de consórcios entre municípios para otimizar recursos e ampliar resultados. A gestão pública municipal está se tornando cada vez mais complexa devido às diversidades de temas a serem tratados e dos atores envolvidos com as questões. Para dar conta de tudo isso, o prefeito ou a prefeita precisa construir um plano de gestão que respeite as diferenças de interesses e investir na formação de uma equipe de gestores comprometida e preparada para lidar com pessoas, sem esquecer a relação com o meio ambiente.

O planejamento, como ferramenta de gestão, possibilita a tomada de decisões estratégicas – considerando os diferentes aspectos sociais, econômicos e ambientais do município – e amplia a visão do gestor, estabelecendo prioridades para superar as dificuldades e desenvolver as potencialidades, no sentido de assegurar o futuro desejado.

A educação – por seu potencial transformador da sociedade, sobretudo em um contexto de inclusão e redução de desigualdades – deve ser prioridade na agenda dos municípios. Começar o ano letivo com todas as crianças na escola, professores nas salas de aula, material e uniformes entregues, transporte escolar e merenda devidamente contratados. Esses são os principais desafios do gestor municipal da área educacional. Atender a essa demanda é obrigação dos municípios, e os secretários de Educação e suas equipes precisam estar atentos aos processos desde muito antes de o ano letivo ter início.

O grande e urgente desafio do país de oferecer educação pública de qualidade a suas crianças, adolescentes e jovens passa por uma eficiente gestão municipal da educação. Por mais que as responsabilidades sejam divididas entre prefeituras, estados e União, os governos municipais brasileiros, além da missão de elaborar políticas educacionais, possuem a vantagem, por estarem mais próximos da população, de conseguir formular planos e ações que levem em conta as peculiaridades, oportunidades e dificuldades regionais. A importância dos municípios pode ser constatada ainda pelo número de matrículas: 45,9% dos alunos brasileiros da Educação Básica frequentam as escolas públicas municipais.

As dificuldades para garantir um ensino de qualidade são maiores quanto menores forem as cidades. No Brasil, dos 5.570 municípios, mais de 70% deles têm menos de 50 mil habitantes e vários problemas, como deficiências de infraestrutura, capacidade técnica e problemas de gestão.

Neste contexto, o ano de 2016 acrescenta dois fatos que exigem que a gestão municipal seja alvo de especial atenção: o vencimento do prazo para cumprimento da meta do Plano Nacional de Educação (PNE) de ter 100% das crianças de 4 e 5 anos na escola, e a realização de eleições municipais no final do ano, que envolve a troca de equipes nas secretarias de Educação.

Como a Educação Infantil é responsabilidade dos municípios, de acordo com a Constituição Federal, a meta do PNE é um grande desafio que se co-

loca em 2016, especialmente em um ano de crise econômica, que tem levado a cortes no orçamento da educação. Assim como outros objetivos na área, atingir a meta do PNE pode superar a competência dos municípios, exigindo uma integração real com as esferas estaduais e federal, utilizando como meio o Sistema Nacional de Educação, ainda em formulação.

Outro grande desafio das gestões municipais é o risco de descontinuidade das políticas causado pela rotatividade gerada pelas eleições municipais a cada quatro anos. As trocas de equipes nas secretarias responsáveis por gerir a educação podem trazer desafios à implantação de medidas de melhoria a serem solidificadas em médio e longo prazos.

Para minimizar os impactos dessa esperada renovação e evitar eventuais interrupções dos projetos em andamento, é preciso garantir um bom planejamento de longo prazo – formalizado por meio do Plano Municipal de Educação – e o fortalecimento institucional e técnico das secretarias municipais gestoras da educação por meio da formação das equipes gestoras com técnicos de carreira.

Essa formação, aliás, vem ao encontro de uma necessidade apontada por pesquisas, que revelam o perfil dos gestores dos municípios: 70% deles assumem o cargo pela primeira vez e, normalmente, possuem conhecimento e experiência acumulada na área educacional e em sala de aula.

Com foco em subsidiar gestores e equipes para que façam um bom diagnóstico da educação local e proponham intervenções para melhorar o que foi encontrado, desde 1999 existe o Programa Melhoria da Educação no Município. Resultado de uma iniciativa da Fundação Itaú Social, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), com a coordenação técnica do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) e parceria da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Programa já esteve em 18 estados, formando mais de 3,5 mil gestores de mil municípios.

O investimento em formação qualifica os gestores municipais para bem executarem sua função. A principal percepção esperada deles é sobre o real foco do seu trabalho: a aprendizagem dos alunos. Diante das rotinas desgastantes e burocráticas, é comum que, embora óbvia, a aprendizagem se torne pano de fundo, e não o objetivo maior da atuação de cada um. Também cabe

ao gestor perceber seu papel como articulador de outras políticas em prol da educação. É fundamental construir pontes, por exemplo, com políticas culturais, de assistência ou de saúde, sem pensar a política educacional de forma segmentada.

Um destaque entre as competências do gestor é também sua capacidade de construir e manter espaços participativos. Longe de propor políticas de cima para baixo, é preciso que seja mobilizador da participação efetiva da comunidade. Em Barra do Turvo, por exemplo, município paulista que participou do Programa Melhoria da Educação no Município, para a formulação do seu Plano Municipal de Educação, alunos, professores, pais e funcionários de cada escola foram convidados a refletir sobre a situação atual e a escola que queriam ter. A discussão foi subindo para novos escalões de representatividade, resultando em um processo que permitiu a participação comunitária de fato. Nas experiências realizadas no Programa, cada município tem encontrado a solução para essa participação mais adequada a sua realidade.

Também se faz necessário que os gestores municipais tenham conhecimento sobre política educacional, como documentos pertinentes à proposta curricular, orçamentos públicos e legislação, além de habilidades em gestão que permitam orientar e facilitar ações em equipe, promover a articulação política e garantir a aprendizagem dos alunos da sua rede.

Quando os gestores desenvolvem essas competências, o resultado natural é o aprimoramento das políticas educacionais nos municípios, que se tornam mais voltadas a atender às necessidades locais e contribuir com o desenvolvimento do aluno. Assim, os governos municipais estarão mais preparados para garantir o direito à educação de suas crianças e adolescentes, fortalecidos para enfrentar o desafio da descontinuidade das políticas educacionais com as eventuais mudanças das equipes gestoras em função de novas eleições municipais.

## Gestão responsável

O ano de 2017 promete ser de grandes desafios aos novos prefeitos que assumirão seus mandatos. Isso porque o quadro econômico internacional desfavorável, aliado à crise econômica e política, vislumbra a necessidade de uma gestão municipal pautada no equilíbrio financeiro, mas buscando sempre uma

melhor eficiência na arrecadação, para em um segundo momento obter a capacidade de investimentos nos anseios da população local.

Esse novo momento da gestão pública exige dos futuros prefeitos uma sensibilidade política aliada a uma gestão técnica profissional com planejamento adequado para priorizar não apenas o pagamento de salários dos servidores e suas despesas continuadas, mas que vislumbre seu papel de investir nos anseios da população. É preciso também evitar incorreções nos atos administrativos que levem à sua improbidade administrativa após término do mandato, resultando em uma eventual inelegibilidade para processos eleitorais futuros.

Os desafios serão grandes e difíceis de transpor, mas com transparência, envolvimento da sociedade civil local, equipe técnica eficiente, comprometida e determinada conseguirão dar uma nova esperança à população tão desacreditada com os atos da classe política brasileira.





## Capítulo 3



## Boas práticas e experiências exitosas em políticas públicas

Nesta segunda parte desta obra, busca-se aguçar o olhar, detendo-se um pouco detalhadamente em importantes experiências que apontam para grande diversidade de políticas abrigada no que se convencionou chamar de “modo petista de governar”. Desde as primeiras conquistas eleitorais dos anos 1980, cresceu enormemente a diversidade dos métodos de governos e da criatividade no sentido de romper a rigidez dos marcos da democracia burguesa e expandi-la, bem como também no objetivo de intervir nas complexas feições socioeconômicas das cidades, cada uma com uma história muito própria que moldou a configuração das classes e da estrutura social e econômica.

O momento que se aborda não é mais o período pioneiro em que ainda se perguntava por e se buscavam referências que jogassem alguma luz nos enormes desafios. Trata-se, pelo contrário, de um momento já de maturidade em que se possui um grande acúmulo de experiências e, inclusive, certo acúmulo de reflexões, acadêmicas ou não, sobre as administrações petistas.

Vale destacar que, por mais que o passado possa servir de referência, cada administração sempre contará com desafios particulares que precisarão de respostas inovadoras, seja para neutralizar resistências, construir blocos políticos ou ampliar direitos.

Nesse sentido, inicia-se pelo município de Lauro de Freitas, Bahia, onde, na gestão da prefeita Moema Gramacho, criou-se a primeira secretaria de po-

líticas voltada para as mulheres no país. Essa experiência pioneira teve seu foco principal em garantir e ampliar a autonomia financeira das mulheres, através dos programas de geração de emprego e renda, e seu empoderamento político, através do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Mulheres – sem esquecer o componente de gênero na elaboração das políticas de saúde pública.

Em Camaçari, também na Bahia, identifica-se a situação de uma cidade ao mesmo tempo rica, do ponto de vista das estatísticas econômicas, e pobre do ponto de vista da inclusão social. Essa configuração levou a administração do PT, no mandato do ex-prefeito Luiz Caetano, a criar, em sua estratégia, a Cidade do Saber, que é atualmente o principal equipamento público do município e que desenvolve ações integradas nos mais diversos campos da cultura, da educação e do esporte, que atingem anualmente mais de 35 mil pessoas, entre artistas, estudantes, atletas, cientistas, pessoas de todas as idades e classes sociais – mas objetivando principalmente a inclusão social.

Da Bahia parte-se em direção ao Sul do país, chegando-se à Blumenau, Santa Catarina, abordando as gestões petistas entre 1997 e 2004, sob a liderança do prefeito Décio Lima, onde se dará destaque aos projetos de intervenção urbanística, como o Projeto Blumenau Século 21, e às inovações que permitiram ampliar a democracia e a participação popular nos mais diversos níveis, como o Orçamento Participativo e o funcionamento dos Conselhos Populares, passando por suas políticas para as mulheres, de geração de renda e de valorização da cultura popular.

Ainda em Santa Catarina, agora no município de Chapecó, debruça-se em artigos separados sobre duas intervenções estratégicas entre 1997 e 2004, durante a gestão do prefeito Pedro Uczai: educação e saúde. Na educação, objeto do primeiro artigo, marca-se com especial ênfase, por um lado, a elaboração de um Projeto Político-Pedagógico, tendo como base as ideias de Gramsci e Paulo Freire, envolvendo fortemente alunos, professores e pais/mães, na perspectiva de transformação do papel da escola na sociedade, e, por outro, a estruturação de um Sistema Municipal de Educação que tinha como horizonte a democratização da elaboração das políticas públicas de educação. No que diz respeito à saúde, tema do segundo artigo, temos uma intervenção no sentido de reverter um modelo eminentemente privado de atenção à saúde e reconstruir as infraestruturas de atendimento à saúde para as camadas mais pobres,

fortalecendo o SUS e, paralelamente, democratizando a discussão em torno da elaboração das políticas de saúde, antes centrada nos “especialistas”.

Do Sul avança-se para o Sudeste, em Cariacica, no Espírito Santo, permitindo colocar luz sob a gestão do prefeito Helder Salomão. Lá, o foco principal da administração petista foi a recuperação econômica da cidade e o estímulo a novos investimentos. Essa preocupação se mostrou fundamental para a construção de um diálogo permanente com o empresariado e com os agentes econômicos, que desembocou na estruturação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo e na criação do Fórum Empresarial Consultivo. Além disso, diversas ações com foco na micro e pequena empresa também tiveram lugar.

Em Fortaleza, encontraram-se também os desafios de uma metrópole cheia de contrastes sociais, com imensa concentração de renda e enorme população nas faixas de pobreza e extrema pobreza. A experiência da administração Fortaleza Bela, implementada pela prefeita Luizianne Lins durante as gestões de 2005 a 2012, articulou uma resposta a esses desafios, integrando uma forte política de inclusão social (no plano urbanístico, econômico e cultural) e política (para mulheres e juventude). Envolveu desde a construção do Hospital da Mulher aos inovadores Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esporte (CUCA, todos construídos nos bairros mais pobres da cidade).

Por fim, retorna-se à experiência da administração do prefeito Helder Salomão, agora tratando da educação e de como sua gestão não só recuperou a capacidade do município de estruturar a educação, como também de ampliar enormemente a oferta de vagas e melhorar as condições de ensino. No entanto, essa intervenção não se restringiu apenas às obras físicas, mas se estendeu à democratização e à socialização dos debates em torno das políticas educacionais, construindo o Sistema de Ensino e produzindo a educação pública que Cariacica realmente precisava.

## Mulheres em ação em Lauro de Freitas

*Moema Gramacho*<sup>1</sup>

A Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres de Lauro de Freitas foi a primeira a ser instalada no país, consolidando seu papel com uma atuação efetiva, tanto em defesa dos direitos das mulheres como na organização das entidades locais.

A lei municipal foi negociada ainda na fase de transição dos governos e, em janeiro de 2005, foi nomeada a primeira secretária e os departamentos com suas respectivas diretoras. O Departamento de Promoção da Igualdade implantou uma série de programas voltados para a geração de emprego e renda, com os cursos de qualificação profissional, preparando centenas de mulheres para ocupar espaços na construção civil (pintoras de paredes, eletricistas, azulejistas), na produção de alimentos e artesanatos, na fabricação de tapeçarias e corte e costura, incentivando e apoiando a organização do segmento em cooperativas e associações.

Também foram feitas parcerias para que empresas locais empregassem, prioritariamente, mulheres e, assim, uma empresa de eletroeletrônicos contratou 300 mulheres do bairro onde se instalou – negras e maiores de 45 anos, idade com a qual dificilmente são absorvidas no mercado de trabalho. Foram também contratadas jovens para o primeiro emprego.

---

<sup>1</sup> Deputada federal (PT-BA) e ex-prefeita de Lauro de Freitas.

Também foi oferecida para o governo federal uma área para construir um empreendimento habitacional para as trabalhadoras domésticas. Dentre outras ações, foram priorizadas as mulheres para receberem a maioria das cinco mil unidades habitacionais do MCMV e as mais de quatro mil unidades de outros programas habitacionais, dando preferência às idosas, arrimas de família e deficientes físicas.

O outro Departamento da SPM tratou da prevenção e assistência às mulheres vítimas de violência. Foi responsável pela implantação do primeiro Centro de Referência à Mulher Vítima de Violência, chamado Lélia Gonzalez em 2006 e, logo dois anos após, já tinham sido atendidas duas mil mulheres. Ampliado em 2010, contemplando também a qualificação profissional, o espaço oferecia atendimento jurídico, assistencial, psicológico e de qualificação. Com área para crianças, brinquedoteca e biblioteca, além de espaço cultural. Seu foco era resgatar a autoestima, possibilitando a essas mulheres romperem o ciclo de violência que ameaça sua própria vida. Além de orientá-las quanto a fazer a denúncia à DEAM (Delegacia Especial de Proteção à Mulher) e buscar se livrar do seu agressor.

## Conselho mais forte

A SPM também deu o suporte para a reintegração do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Mulheres (CMDDM), que teve sua lei revisada, e da Rede de Atenção a Mulheres em Situação de Violência, que voltou a atuar de forma mais fortalecida e com reuniões mensais. A SPM destacou-se também na elaboração e execução de projetos de autonomia financeira e fortalecimento da rede, através de recursos captados nas instâncias federativa e estadual.

**Projetos de Inclusão:** visando à consolidação das políticas públicas específicas para as mulheres:

- Andanças: projeto de capacitação para prevenção – e enfrentamento ao tráfico de mulheres.
- Descobertas e Reencontros: projeto de qualificação técnica e supervisão clínica para equipe do CRLG (Centro de Referência Lélia González).
- Tecendo o Amanhã: projeto de qualificação profissional em artesanato para mulheres assistidas pelo CRLG, Bolsa Família, e a outras que viviam em situação de vulnerabilidade social.



A SPM também coordenou as Conferências de Políticas para as Mulheres no Município, juntamente com o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Mulheres. O foco era fortalecer a autonomia financeira, social e política das mulheres e contribuir para a erradicação da pobreza extrema. Para isso, uma linha de ação foi intensificar a oferta de cursos profissionalizantes, que propiciaram a inserção desse segmento no mercado de trabalho em condições de igualdade. Artesanato, corte e costura, panificação e confeitaria, dentre outros, tendo como público prioritário as beneficiárias do Bolsa Família.

**Central do Bolsa Família:** A implantação da Central do Bolsa Família com espaço para receber as crianças e salas para qualificação profissional, em 2011, atendia uma média de 200 pessoas por dia para realização de novos cadastros, recadastramentos e desbloqueios do Cartão da Beneficiária. Uma equipe técnica fiscalizava o cumprimento das condicionalidades do programa para evitar que houvesse o cancelamento do benefício e para diagnosticar a necessidade de implementação de ações sociais nos territórios de identidades das famílias em situação de vulnerabilidade. A central foi modelo para o MDS, principalmente pela forma como organizou o Cadastro Único e como utilizou-o para o cruzamento das políticas públicas de forma integrada, favorecendo prioritariamente as mulheres.

O Cadastro Único permitiu que políticas de segurança alimentar e nutricional, associadas à geração de empregos e distribuição de renda, tivessem um olhar voltado para as mulheres. Assim, destacam-se a seguir os programas e ações desenvolvidas, a partir do CRAS, da Central do Bolsa Família, da SPM e das Secretarias de Desenvolvimento Social, Saúde, Educação e Cultura.

### *1 – Secretaria de Desenvolvimento Social*

- CRAS: responsável pelo Cadastro Único e cruzamento das informações e ações integradas; responsável pela Busca Ativa, encontrou inúmeras mulheres na condição de pobreza extrema.
- Central do Bolsa Família: cadastros e cursos de qualificação para as mulheres.
- Restaurante Popular: inaugurado em 2008, servia três mil refeições por dia à R\$ 1,00 e priorizava idosas e mulheres nas filas, além de também promover palestras e cursos no seu interior.

- Cozinha Comunitária: qualificação de mulheres e fornecimento de alimentos para os 630 alunos do PETI e 120 pessoas pelo Programa Nossa Sopa.
- Banco de Alimentos: também empregando mulheres para qualificá-las no preparo e acondicionamento de alimentos a serem fornecidos ao público em situação de vulnerabilidade: mais de 200 entidades.
- Programa Cio da Terra: produção de hortaliças em hortas comunitárias, qualificando mulheres e educando para uma alimentação sadia.
- Mãos de Mulher: um programa desenvolvido juntamente com as voluntárias sociais do governo do estado da Bahia que consistia em qualificar manicures e pedicures para tratamento, inclusive de “pés diabéticos”, envolvendo mulheres das comunidades carentes. O kit era doado às mulheres após a certificação do curso.
- CREAS: a Secretaria de Desenvolvimento implantou o Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), dedicado a cuidar e prevenir vítimas de exploração sexual, que junto com o Sentinela atuaram na busca dos casos, acompanhamento e realização de campanhas educativas esclarecedoras. Embora meninos também sejam vítimas de exploração sexual, a incidência maior se dá contra as meninas e mulheres.
- Curso pela Boa Vizinhança: a Secretaria de Desenvolvimento Social realizou um curso de Política da Boa Vizinhança para os contemplados no Programa Minha Casa Minha Vida, para conhecerem seus direitos e deveres na comunidade, considerando que eles vêm de lugares distintos, culturas diferenciadas e hábitos individuais, necessitando conviver em harmonia num outro hábitat social. A maioria é de mulheres que participam deste curso com duração de seis meses em parceria com a Caixa Econômica Federal.

## *II – Secretaria de Saúde*

Valorizando a Política da Transversalidade, foram criados vários programas que priorizaram as mulheres para suas ações:

- Centro de Saúde da Mulher: num trabalho em parceria com o PSF e os agentes de endemias, as mulheres eram orientadas ao acompanhamento periódico ginecológico e à vigilância para os casos de prevalência de doenças e vulnerabilidade.

- Projeto Carinhoso: acompanhamento das gestantes desde o exame de gravidez até o parto e acompanhamento até os primeiros dois anos de vida da criança, pelas secretarias de Saúde e Desenvolvimento Social. Esse projeto fornecia transporte – um carro próprio – para buscar a gestante em sua casa, para levá-la para a maternidade na hora do parto e, depois, levá-la com o filho para casa. A criança já saía da maternidade com o Registro de Nascimento, em parceria que foi firmada do hospital com a Justiça do Estado, através do município, para evitar a “paternidade irresponsável”. Essa criança recebia uma carteira com foto, informações, vacinas e o Registro de Certidão de Nascimento. Em seguida, as secretarias de Saúde e Desenvolvimento Social continuavam acompanhando a família para garantir a diminuição da desnutrição e do índice de mortalidade infantil e materna, com isso houve uma grande redução destes índices, também associada à Bolsa Família.
- Casa de Parto Normal: implantada em 2012, a Casa de Parto Normal tinha oito quartos com banheiras de hidromassagem para opção de parto aquático. Em menos de três meses, foram realizados mais de 100 partos normais. Além de estímulo às mulheres para evitar a cesárea, nos casos em que os médicos assim não exigirem por risco do parto.
- Campanha Outubro Rosa: além de grandes campanhas em todos os anos, visando esclarecer e conscientizar a população sobre o câncer de mama, a administração realizou o mutirão de mamografias em 2009, com o caminhão de Ivetão – parceria com o governo do Estado, realizando em 15 dias mais de 600 mamografias, na frente do Restaurante Popular e com uma bela exposição fotográfica De Peito Aberto, dentro do restaurante, visível para os três mil clientes e visitantes, exemplos de superação de mulheres vítimas dessa doença. Após as realizações das mamografias, as mulheres eram encaminhadas para acompanhamento no Centro de Saúde da Mulher do município ou para órgãos do Estado. Diversas palestras foram realizadas dentro do restaurante sobre esse tema, inclusive com a presença da ministra Nilcéia Freire e da primeira-dama Maria de Fátima. Medalhinhas de prata eram dadas como brindes às mulheres, em forma de beija-flor, para estimulá-las a fazer o exame, simbolizando que não dói fazê-lo, muito maior é a dor da mutilação ou da perda nos casos de não detecção precoce. O nome da campanha foi Toque pela Vida.

- **Clínica Bem-Querer:** a Secretaria de Saúde implantou um centro de bioimagem com o primeiro mamógrafo do município, com mais de 2,2 mil exames realizados. Raios X com aparelhos modernos, além de ultrassonografias. No mesmo espaço, funcionava também um Centro de Atenção Especializada à Anemia Falciforme, dada a incidência em mulheres negras, e também um Centro de Reabilitação para Adultos e Crianças. A esse conjunto foi dado o nome de Clínica Bem-Querer. Também foram feitas campanhas contra o câncer de colo de útero e de próstata.

### *III – Secretaria de Educação*

Foi implantada a primeira creche pública do município em 2005 e, daí por diante, foram criadas mais seis, com mais de 12 conveniadas. Mais de mil crianças recebendo atenção especializada e permitindo que suas mães pudessem sair para trabalhar com a tranquilidade de deixarem seus filhos em segurança e com educação de qualidade.

### *IV – Secretaria de Cultura e GGIM (Gabinete de Gestão Integrada Municipal do Gabinete da Prefeita)*

Numa política de cultura integrada à segurança pública e prevenção à violência, foram realizadas ações conjuntas, como:

- **Mulheres da Paz:** em convênio com o governo federal, 100 mulheres foram qualificadas para atuarem nas comunidades visando a um trabalho de conscientização para a diminuição da violência e pregando a cultura da paz. Elas recebiam uma ajuda de custo mensal e cursos de formação e também faziam uma parceria com a base comunitária e com a SPM e o Centro de Referência à Mulher Vítima de Violência (CRLG).
- **Sambadeiras de Quingoma:** resgatar a autoestima e valorizar essas mulheres quilombolas, incentivando a apresentação de seu samba de roda superoriginal, foi uma forma de empoderamento importante para jovens, idosas, a maioria negras e sem condição financeira, muitas recebendo apenas o Bolsa Família. Algumas eram quase centenárias, mas tinham muita força e graça para sambar e entoar as cantigas de roda tradicionais.
- **Mercado de Artesanato:** a prefeitura doou um espaço para a exploração do artesanato local às Associações de Artesãs e Artesões do município. A maio-

ria dos produtos lá vendidos era feitos por mãos de mulheres e muitos deles confeccionados nos cursos administrados pela própria gestão municipal.

- Oficinas das Baianas de Acarajé: um município litorâneo com três lindas praias e um viés turístico importante não poderia deixar de valorizar seu grande cartão postal: as Baianas de Acarajé. E com uma emenda parlamentar do deputado Luís Alberto, representante do Movimento Negro, a prefeitura construiu o prédio onde instalou a Oficina das Baianas de Acarajé e o Polo de Capoeira (mais de três mil capoeiristas na cidade e muitas mulheres). Dentro da oficina, uma grande cozinha para cursos de culinária baiana e do tabuleiro da baiana de acarajé, entregue à Associação das Baianas para gerirem.
- Vida Melhor: em parceria com o governo estadual, foi implantado o espaço Mauanda para comercialização dos produtos dos terreiros de Candomblé e sob a coordenação do Bankoma – uma entidade afro ligada ao Terreiro de São Jorge Filho da Golméia, cujo trabalho social envolve centenas de mulheres que trabalham com tecelagem, inclusive dos tecidos usados pelo bloco Afro e pelo terreiro que incorpora mulheres do bairro onde se situa.

Portanto, as políticas desenvolvidas de forma integrada entre as diversas secretarias do governo municipal, em parceria com os governos estadual e federal, mas acima de tudo numa grande sintonia e aliança com a população, em especial as mulheres, foram fundamentais para o aumento da visibilidade feminina, a melhoria da qualidade de vida das famílias, as melhorias da distribuição de renda para as mulheres e, portanto, contribuindo para o empoderamento das mulheres na luta pela promoção da igualdade de gênero e de raça (porque também foi criada a Superintendência de Promoção da Igualdade Racial) e da prevenção da violência contra a mulher, estimulando-as a perderem o medo e denunciarem o agressor e buscarem sua autonomia econômica e afetiva.

É claro que isso foi só o começo diante de séculos de opressão e exclusão. Mas as sementes foram plantadas, alguns frutos já brotaram, mas se continuarmos regando, poderemos chegar ao que sonhamos: uma sociedade mais justa, mais humana e muito, muito mais igual.

## Cidade do saber: a realização de um sonho

*Luiz Caetano*<sup>1</sup>

Implantar um projeto – ou vários – que fizesse a diferença, que trabalhasse o social em grande escala, disseminando cultura, educação, esporte e lazer por todos os cantos de Camaçari foi nossa meta. Um centro modelo de cultura e prática de esportes, dirigido especialmente a crianças e jovens.

Esse foi o princípio de um sonho, assumido quando iniciou-se a gestão do município em 2005. E, como pano de fundo para a viabilização da ideia, a situação socioeconômica de Camaçari contribuiu para que essa convergência de necessidades e vontades resultasse nesse complexo educacional produtor e disseminador de conhecimentos que foi abraçado pela comunidade.

Apesar de possuir o segundo maior PIB da Bahia – R\$ 10 bilhões – e ser responsável por 35% das exportações do estado, à época da implantação da Cidade do Saber (CDS), Camaçari ocupava a sexta posição no Índice de Desenvolvimento Econômico Estadual. Os baixos índices de desenvolvimento socioeducacional contrastavam com o avanço econômico do município, consolidado com a implantação do Polo Industrial na década de 1970.

Diante do cenário de altas taxas de analfabetismo e de evasão escolar e com 65% da população vivendo abaixo da linha de pobreza, após muitas conversas

---

<sup>1</sup> Deputado federal (PT-BA).

e entendimentos com a comunidade e com a equipe técnica que abraçou a iniciativa, o sonho da Cidade de Saberes virou realidade, numa experiência sem precedentes no Brasil. *A priori*, pensava-se em criar alguns centros de cultura pelos bairros. Depois, o amadurecimento da ideia culminou com a criação de um instrumento que trabalhasse educação, cultura e esporte e que tivesse como pilares: transformação da sociedade, melhoria do perfil da educação e incentivo ao desenvolvimento da cultura e do esporte. Além do esmero na parte conceitual, a equipe também cuidou para que o projeto arquitetônico primasse pela qualidade e grandiosidade.

As obras foram iniciadas em 2005, e as portas da Cidade do Saber foram abertas em 2007. No primeiro mês, 19 mil inscrições. De fato, havia uma demanda reprimida e a população estava carente de saber, de educação, de cidadania. E a equipe comemora o fato de a Cidade do Saber estar consolidada e se ampliarem os horizontes, sendo um modelo para outras cidades porque é um patrimônio público da sociedade, destinado a aglutinar saberes, mesclar linguagens e ampliar o diálogo com a comunidade, instituições e setores.

A obra, nascida de um sonho, acabou sendo reconhecida nacionalmente como importante centro de educação esportiva e de cultura, de geração e formação de talentos. A Cidade do Saber é ainda reconhecida como um dos melhores instrumentos de inclusão social e de cidadania do estado da Bahia, proposta que a sociedade aplaude, e que é orgulho de Camaçari.

Hoje, um complexo esportivo-cultural numa área de 22.000 m<sup>2</sup>, incluindo um grande Teatro (Teatro Cidade do Saber – TCA), o segundo maior da Bahia, piscina semiolímpica, quadra poliesportiva, salas de aulas, inteiramente ambientadas para modalidades diversas da arte-educação e da prática do esporte, dança, ensino de idiomas, artes plásticas, música, teatro, entre outras.

Os números mostram: entre 2007 e 2011, foram prestados quase 55 mil atendimentos diretos e mais de 200 mil indiretos. Nos dois últimos anos, a média de alunos matriculados chegou perto de dez mil por ano nas diversas modalidades de esporte e nos cursos e oficinas de artes e idiomas. Além de uma série de músicos, artistas plásticos e atores de teatro formados em nível semiprofissional, são inúmeros alunos que concluíram, com o grau intermediário, cursos de idiomas (inglês e espanhol).

Nesse período, também são quase 250 jovens atletas formados em ginástica rítmica, voleibol, handebol, futsal, basquetebol, boxe, natação, futebol de campo e mais de 7,9 mil adultos que frequentaram sessões de hidroginástica e natação. O resultado desse esforço, regular e de larga escala, cedo produziu surpreendentes frutos. Entre os alunos existem campeões estaduais, nacionais e até sul-americanos, neste último caso, na modalidade de karatê e natação paralímpica. Oito alunos do curso de balé clássico foram selecionados para o Ballet Bolshoi. Equipes de Camaçari, inexistentes até 2007, passaram a figurar com destaque em competições estaduais e nacionais nas categorias olímpicas e paralímpicas de voleibol, futsal, boxe, basquete, handebol, natação e futebol de campo.

## A implementação e a gestão do projeto

Idealizado pela gestão municipal, o programa foi elaborado e instituído por uma equipe técnica formada por servidores públicos, quadros de instituições de ensino superior da Bahia e por profissionais com vasta experiência em administração pública. As instalações físicas foram viabilizadas com 100% de recursos municipais.

A gestão da Cidade do Saber é feita por uma entidade privada, sem fins lucrativos, o Instituto Professor Raimundo Pinheiro, qualificado como Organização Social (OS) no âmbito do município, através do decreto municipal nº 4.367/2007, que tem como base a lei municipal nº 749/2006. O dispositivo permite que, através de licitação, organizações não governamentais (ONGs) executem serviços não exclusivos do Estado, a exemplo das áreas de arte, cultura e esportes. Neste modelo, a execução e o cumprimento das metas estabelecidas em contrato de gestão são responsabilidades da ONG e, por outro lado, a formulação de tais metas e a fiscalização do trabalho executado ficam sob responsabilidade dos órgãos públicos dirigentes das áreas.

A adoção do formato por parte da prefeitura foi um dos elementos a tornar o programa uma referência, garantindo maior flexibilidade na gestão, com a formação de quadro de funcionários especializados e a prerrogativa da captação de recursos para a dinamização e ampliação de projetos com o setor privado.

O grande diferencial, no entanto, está na missão e nos métodos definidos para a iniciativa: democratizar o acesso a bens culturais e esportivos, permitindo que pessoas das mais diversas realidades tivessem a mesma oportunidade



diante da oferta variada de cursos e oficinas. Inclusão em larga escala e estrutura para atingir, ao mesmo tempo, milhares de pessoas, de idades, classes sociais, interesses diferentes, com garantia de qualidade no processo de aprendizagem e trocas de experiências. Sem economia de esforços, essas oportunidades de desenvolvimento social e redução de desigualdades concretizam-se através de atividades gratuitas em diversas modalidades, com duração de até dois anos, e a partir de uma estrutura integrada voltada à formação do ser cidadão, capaz de conviver com as diferenças e transformar realidades.

## O Projeto Pedagógico da Cidade do Saber

Formação de indivíduos através da arte e do esporte dentro de uma perspectiva sociocultural. Essa é a proposta central da metodologia adotada em todos os projetos pedagógicos da Cidade do Saber.

A linha de ação considera como aspectos inerentes à construção do sujeito, o fortalecimento e reconhecimento da sua identidade, fomentando a autoestima; a preparação e o estímulo à convivência humana democrática e ao respeito à diversidade; e educação para a cidadania; considerando como fatores estruturais a conscientização sobre a liberdade e interdependência; a tolerância e o respeito mútuo; a iniciativa e a cooperação.

A proposta pedagógica tem o diferencial de considerar parte essencial do processo de aprendizado não apenas os aspectos técnicos, mas também o desenvolvimento das habilidades sociais necessárias à adaptação ativa, ao êxito social e à construção e ampliação da consciência de que todo sujeito é um ser social, imbuído de direitos e deveres.

A Cidade do Saber “entende” o processo de educar como uma unidade que envolve o físico, biológico, psíquico, cultural, social e histórico. A partir daí, os projetos pedagógicos são elaborados considerando que o processo de inclusão social, que é a sua função maior, é estruturado principalmente pelo conhecimento, reconhecimento e fortalecimento dos potenciais humanos.

Os projetos das diversas modalidades são construídos para documentar e sistematizar os processos de ensino, fazendo que todas as ações sejam desenvolvidas e reaplicadas de maneira uniforme no que diz respeito ao conteúdo técnico, à metodologia de ensino e aos objetivos pretendidos.

Sistematicamente, a CDS promove ações de desenvolvimento profissional e pessoal dos recursos humanos para fortalecer o fazer pedagógico, garantindo a formação de competências para responder aos desafios inerentes ao processo de educação para a cidadania, preparando crianças e jovens para a convivência humana.

## Desenvolvimento Pessoal e Social (DPS)

O programa de Desenvolvimento Pessoal e Social (DPS) tem o objetivo de contribuir para o crescimento dos indivíduos na direção da melhoria da qualidade das relações com si próprios, com o outro, com os grupos dos quais participa e com a natureza. Sua metodologia provoca a reflexão e o processo ocorre de forma vivencial, em encontros em que são abordadas diferentes temáticas, como identidade pessoal, comunicação, cooperação e competição.

Participantes afirmam que o DPS fez com que desenvolvessem maiores noções sobre o respeito consigo e com o outro, exercitassem práticas de convívio em grupo e, principalmente, permitiu que se conhecessem melhor. Implantado em 2010, o programa tem contado com a participação ativa dos educandos e tem gerado resultados positivos, com reflexo a curto, médio e longo prazo nas relações pessoais e sociais dos educandos.

## Atividades desenvolvidas na Cidade do Saber

Tendo a arte como o centro das transformações pessoais e sociais, a Cidade do Saber promove cursos e oficinas com vistas a estimular a criatividade, o pensamento crítico e a promover inclusão social, além de revelar talentos. As atividades são voltadas a pessoas de todas as idades, de crianças a idosos, e os anos de atuação da CDS provam que a educação através da arte amplia os horizontes, interferem diretamente na autoestima e permitem que os educandos se expressem através de linguagens verbais e não verbais, como dança, teatro e música.

O trabalho com arte-educação no processo de inclusão permite que os alunos se desenvolvam criticamente e contribuam com a construção da cidadania, através da mobilização e atuação dentro das próprias comunidades.

Através da sensibilização e da inserção no mundo das artes, alguns alunos dos núcleos de Teatro e Música, por exemplo, despertaram o interesse pela área e seguiram estudando em cursos técnicos e até universitários. Isso revela que o trabalho estimula pessoas a encontrarem a arte não apenas como meio de formação de cidadania e do potencial criativo, mas como um meio de vida.

O reconhecimento da população também pode ser confirmado ao final de cada ano, através do Cidade em Cena, momento em que os educandos dos projetos apresentam à comunidade e às famílias o que aprenderam durante as atividades. São sete dias de espetáculos no teatro e sete dias de casa cheia. Até agora, já foram realizados mais de quarenta números de balé, teatro, música, dança moderna e de salão. A vibração, os olhares e os aplausos dos expectadores atestam o orgulho de todos os que participam e os que prestigiam a transformação e o crescimento dos alunos.

A inauguração do Teatro Cidade do Saber (TCS), o segundo maior do estado, marcou definitivamente a cena cultural de Camaçari. O equipamento público destinado a apresentar as manifestações artísticas inaugurou uma nova fase no município. Trouxe espetáculos de grande porte e também contribuiu com a formação e potencialização de grupos locais.

A Cidade do Saber amplificou a voz dos artistas e disseminou o prazer de fazer arte, mostrando que é possível ajudar a formar o cidadão com arte e através da arte. Com o teatro, a cidade – que já possuía uma casa de menor porte, inativa quando da inauguração do TCS – foi definitivamente inserida nos circuitos regional, estadual e até nacional de exibição de espetáculos cênicos e musicais.

Hoje, inúmeros espetáculos são atraídos para o teatro através de parcerias com instituições e festivais, como o Ballace – Festival Nacional de Dança. Com seus 568 lugares, o teatro estreou em Camaçari e, desde então, começou a consolidar sua plateia.

Foi na Cidade do Saber que muitos moradores foram ao teatro pela primeira vez e passaram a ter acesso a obras de maior destaque na produção baiana e nacional. Desde a inauguração, mais de 138 mil pessoas experimentaram o papel de espectadores. Aos poucos, essa plateia – de idosos, adultos, jovens e crianças – foi aprendendo a apreciar e valorizar a arte cênica. E o teatro virou um verdadeiro ponto de encontro na “cidade dentro da cidade”.

Com o passar dos anos, a população está descobrindo que o entretenimento vai muito além do que a indústria de massa oferece, aguçando a sensibilidade e provocando uma mudança de olhar sobre a arte. E essa sensibilidade pode ser comprovada com o público equilibrado para os mais diferentes perfis de atração, da comédia ao drama, da música popular à erudita e das peças com atores famosos às produções locais.

A ideia de implantação do Memorial do Polo em Camaçari foi concretizada em julho de 2008, no planejamento das comemorações pelos 30 anos do complexo industrial. O espaço surgia da necessidade de se criar uma alternativa de comunicação e aproximação entre o Polo e as comunidades vizinhas.

Neste contexto, a parceria do Comitê de Fomento Industrial de Camaçari com a Cidade do Saber tornou-se fundamental para a implantação do projeto, uma vez que a organização tem propósitos educacionais e de inclusão social bem definidos.

O espaço é um centro de referência e informações sobre o passado, o presente e o futuro do Polo de Camaçari, que evidencia os benefícios socioeconômicos proporcionados por suas empresas, através da geração de emprego, renda e de produtos e serviços.

Uma das propostas do Memorial é ampliar o acesso das comunidades a essas informações, o que se dá através de painéis, vídeos, jogos e recursos interativos, que ajudam a estabelecer uma comunicação clara e objetiva com os visitantes. As visitas podem ser feitas diariamente, mediante agendamento.

Um ano após o início das atividades, o Museu de Ciência e Tecnologia UNICA (Universo da Criança e do Adolescente, localizado na Cidade do Saber), trouxe para seus visitantes mais uma novidade: o Espaço de Química. O novo ambiente é resultado de uma parceria com o Instituto de Química da Universidade Federal da Bahia (UFBA). No espaço, é possível conhecer a Mostra de Cheiros e Sabores e participar de experimentos que aproximam a Química do cotidiano. O jogo “Que cheiro é este?” oferece aos alunos o contato com diversos aromas, despertando o interesse para conhecer as características do material, o constituinte químico e a estrutura que dão origem ao cheiro. De forma lúdica, interativa e divertida, visitantes também têm acesso a filmes e jogos relacionados à Química.

## Museu Universo da Criança e do Adolescente (UNICA)

Dividido em quatro partes (química, eletricidade e magnetismo, óptica e ondas, mecânica e energia), o UNICA funciona como um laboratório para os estudantes, com ênfase na física. O museu funcionava em Salvador, na ONG Organização do Auxílio Fraternal (OAF), e seu acervo foi adquirido pela Cidade do Saber.

O museu ocupa uma área de 300 m<sup>2</sup> e abriga cerca de 40 diferentes experimentos de eletricidade e magnetismo, óptica e ondas, mecânica e energia e mais de 50 jogos matemáticos, quadros de ilusão de óptica e experimentos da química. As visitas são guiadas por mediadores e educadores que ajudam a descomplicar a ciência aprendida em sala de aula, permitindo sua experimentação pelos alunos, estimulando a curiosidade e a prática da pesquisa.

Continua sendo, na Bahia, o único espaço em que os segredos da ciência são desvendados de forma interativa e atrativa, com foco no público infanto-juvenil, direcionado para a promoção e democratização do acesso à cultura científica. É dirigido a estudantes do ensino fundamental ao nível superior, que experimentam uma nova forma de aprender. A proposta é transmitir conhecimento de forma lúdica desde a chegada, quando o visitante já é recebido por um grupo de teatro, com encenação voltada ao conhecimento científico.

Além de ser um espaço aberto para visitação, o UNICA tem beneficiado milhares de jovens e adolescentes da rede pública municipal através do programa de Iniciação Científica da Secretaria de Educação em parceria com a Cidade do Saber. Mais de oito mil crianças e adolescentes já visitaram o museu, gerido pela Cidade do Saber com o patrocínio da Braskem. Ao final do expediente de cada turno, o museu é aberto à comunidade de Camaçari, que também pode participar dos experimentos, das 11h às 12h e das 16h às 17h.

Dividido entre Brinquedoteca (espaço onde são promovidas dinâmicas educativas para o entretenimento das crianças) e Gibiteca (local que concentra ações de incentivo à leitura e escrita), o Espaço Infantil oferece diversas atividades lúdicas para crianças de até 12 anos, a exemplo de contação de histórias, brincadeiras educativas e oficinas literárias.

Nesse espaço, as crianças aprendem brincando. A metodologia utilizada auxilia no desenvolvimento cognitivo, pois estimula tanto o raciocínio lógico

quanto a imaginação. Através das dinâmicas interativas, a criança se torna mais sociável e feliz, o que interfere diretamente no desempenho escolar e na formação cidadã.

Além de promover práticas ao mesmo tempo divertidas e instrutivas para grupos de visitantes, também disponibiliza o espaço para que estudantes de instituições de ensino infantil possam apresentar, em um ambiente fora da escola, montagens teatrais, musicais, entre outras.

Escolinhas de iniciação esportiva, desenvolvimento de talentos e promoção da saúde. As atividades complementam-se e proporcionam socialização, inclusão e melhoria da qualidade de vida para crianças, jovens, adultos e pessoas da terceira idade, além de revelar jovens talentos.

Como estratégia de inclusão e socialização, a Cidade do Saber utiliza o conhecimento construído através dos esportes, e os jovens são convidados a participar da iniciação esportiva nas escolinhas. O movimento, a história de cada modalidade, as regras e a estrutura do esporte despertam o interesse dos alunos e são utilizados como elementos mediadores do processo educativo.

Com o trabalho, as vocações naturais são despertadas, os talentos são lapidados e surgem os jovens atletas. Não é por acaso que Camaçari já figura nos cenários estadual e nacional como um celeiro de talentos, com medalhistas em todas as modalidades, embora não seja este o objetivo primordial do projeto.

Quando tudo começou, os esportes mais procurados eram futebol e futsal, que já estavam incorporados à cultura da cidade. No entanto, com a oferta de novas atividades até então pouco praticadas na cidade, a maior demanda agora fica por conta das aulas de ginástica rítmica, com mais de 800 alunos matriculados, e karatê, com cerca de 700 crianças e adolescentes atendidos. Além disso, há turmas de boxe, basquete, capoeira, handebol, judô, jiu-jitsu, natação infantil, vôlei e xadrez.

Para desenvolver as atividades, a Cidade do Saber dispõe de uma Quadra Poliesportiva que abriga as aulas das escolinhas, treinamentos e competições, além de torneios de pequeno, médio e grande porte. A estrutura conta com uma quadra – com dimensões oficiais – equipada com piso especial amortecedor, que reduz o impacto no momento dos treinos; além de arquibancada para 700 pessoas.

A piscina tem dimensões semiolímpicas e é utilizada das 6h às 22h, de terça a sexta-feira. Além de abrigar as atividades das escolinhas, também é

destinada à promoção da saúde, sendo frequentada por praticantes de hidroginástica e natação para adultos, muitas vezes encaminhados por recomendação médica. O trabalho na área de esporte é dividido em três etapas, que apresentamos a seguir:

### *I – Escolinha*

Através do lazer produtivo, a Escolinha é voltada à inclusão social de crianças de 6 a 16 anos e dispõe 13 modalidades.

### *II – Talentos*

Identificados por possuírem talento natural e se destacarem nas suas respectivas modalidades esportivas, as crianças e adolescentes de 6 a 17 anos de idade são selecionadas nas escolinhas de iniciação esportiva, em outros clubes, e nas comunidades, para receber o aprimoramento técnico e tático no objetivo de compor uma equipe de competição.

### *III – Promoção à Saúde*

A partir dos 17 anos, o objetivo é proporcionar maior qualidade de vida. Nesse grupo, também estão incluídos idosos, pessoas com algum comprometimento físico ou portadoras de problema crônico de saúde.

## Premiação

Os projetos sociais promovidos nestes nove anos de existência geraram – além de melhores perspectivas de vida para os cidadãos camaçarienses – congratulações em reconhecimento pelo potencial transformador do trabalho inclusivo desenvolvido. A Cidade do Saber recebeu oito importantes prêmios que consagram a sua metodologia inclusiva.

Prêmios do Cidade do Saber:

**2007** – Top Social Regional

**2008** – Top Social Nacional (como a única instituição do Norte/Nordeste do país)

**2009** – Prêmio Orgulho de Camaçari (através de votação popular promovida pelo site Camaçari Notícias)

- 2010 – Prêmio de Honra ao Mérito** (concedido pela entidade italiana Associazione Chiara per i Bambini del Mondo – que identifica entidades de cunho socioinclusivo, com o intuito de ofertar, às mesmas, apoio e visibilidade internacional, tornando-as exemplo a ser seguido por outras instituições.)
- 2011 – Troféu Você e a Paz** (criado pelo médium Divaldo Franco em reconhecimento ao trabalho de inclusão social de milhares de moradores de Camaçari, contribuindo assim para a paz, o bem-estar e a não violência na sociedade.)
- 2013 – Prêmio Internacional de Justiça na Luta Contra Desigualdade Social** – (concedido pelas entidades internacionais: Asociación Brasileña Terra Nossa – ASBRATENO –, Fundación Europea para La Cooperación Norte-Sul – FECON – e Universidade Internacional de Andalucía, ambas da Espanha, em reconhecimento pelos esforços da Instituição para promover a cultura e elevar os princípios dos direitos humanos.)
- 2014 – Comenda do Mérito Cultural** (concedida pelo governo da Bahia por meio do decreto nº 14.917, de 8/1/2014, no âmbito da Secretaria de Cultura do Estado, a entidades que contribuem para a valorização da cultura no estado.)
- 2015 – Diploma do Mérito Cultural** – (Honraria concedida à instituição durante o Polo Teatral – Festival de Teatro do Interior da Bahia, pelos relevantes serviços prestados na formação, produção, difusão e diálogo das Artes e Culturas com os cidadãos de Camaçari e região)

## Um depoimento<sup>2</sup>

A Cidade do Saber não apenas concretizou os sonhos do político e gestor Caetano, mas também de milhares de pessoas de Camaçari que foram beneficiadas com Arte, Cultura, Esporte e Educação. Os resultados positivos são visíveis, assim como o reconhecimento da população que defende esse grande projeto como algo que já faz parte de suas vidas e da sua cidade.

O projeto, idealizado pelo deputado Caetano (PT-BA), quando prefeito de Camaçari, é um exemplo de gestão de inclusão social de sucesso e uma

<sup>2</sup> Depoimento da diretora geral da Cidade do Saber, Ana Lúcia Silveira.



referência exitosa a ser reproduzida em outros municípios do país. E o que mais nos gratifica é ver que a população se apropriou da Cidade do Saber e não temos nenhum registro de depredação nesses anos todos de funcionamento, pois todos se sentem corresponsáveis pela manutenção e zelo desse espaço público.

Sem dúvida, é um projeto que contou com muita ousadia e visão humanística do prefeito Caetano ao ter defendido a bandeira do resgate da autoestima dos cidadãos camaçarienses, concretizando um grande projeto como este. Acredito que uma das maiores contribuições de um verdadeiro gestor público é investir em ações que tragam não somente benfeitorias para a cidade, mas sobretudo para a população, no sentido de que as pessoas possam se desenvolver crítica e culturalmente. Projetos dessa magnitude e que trazem esses benefícios, muitas vezes, não são prioridades para muitos gestores públicos, pois estão preocupados e almejam outros retornos políticos. Porém, aí é que está a coragem de Caetano, que construiu esse complexo de arte, cultura e esporte, sem preocupações com esta devolutiva. Sua preocupação baseou-se no crescimento social e cultural dos indivíduos de Camaçari. Quanto aos exemplos, os números estão aí para provar que seus propósitos se concretizaram.

## Governo popular e democrático para inovar

Décio Lima<sup>1</sup>

Construir uma Blumenau justa, democrática e moderna. Esse desafio pautou o governo popular (1997-2004), capaz de promover uma verdadeira revolução humana e urbana, mudando a fisionomia da cidade e a autoestima de seu povo, através de ações de inclusão social e desenvolvimento.

Ações de inclusão social, desenvolvimento sustentável, participação popular e cidadania contribuíram para projetar Blumenau no país. Ações que alçaram o município, nesse período, ao *ranking* das melhores cidades do Brasil em qualidade de vida, meio ambiente, educação, saúde, transporte coletivo, urbanismo, atendimento ao idoso, à criança e ao adolescente, em oferta de empregos e mercado para investimentos.

Com base no princípio de participação popular e pleno exercício da cidadania, Blumenau passou a viver, com o governo popular, uma dinâmica administrativa jamais vista até então, num esforço conjunto de projetos e obras em toda a cidade. A principal característica foi a valorização do cidadão e a garantia de uma conjuntura justa, humana e de igualdade para todos.

Orçamento Participativo, Domingo Livre, Renda Mínima, Movimento É Vida, Banco do Povo, Prove Blumenau, Projeto Blumenau Século 21, Reur-

---

<sup>1</sup> Deputado federal (PT-SC).

banização do Centro e Sistema Integrado de Transporte, essas são algumas das marcas de sucesso do governo popular de Blumenau e que se tornaram referência em Santa Catarina e no Brasil.

## Democracia, participação social e governança local

Através do Orçamento Participativo, implantado em 1997, a população de Blumenau, pela primeira vez em sua história, participou democraticamente na deliberação e acompanhamento de mais de 300 obras na cidade. Em assembleias gerais, os blumenauenses puderam sugerir, votar e definir as prioridades de sua região, além de acompanhar e fiscalizar a execução das obras. Calçamentos, pavimentações, construção, ampliação e reforma de escolas, creches e unidades de saúde, melhorias na rede de esgoto, drenagens, áreas de lazer, entre outras iniciativas, figuram entre obras executadas pelo governo popular em todos os bairros da cidade, elencadas pela comunidade através do Orçamento Participativo.

Com os Conselhos Municipais, criados por decreto municipal e compostos por representantes dos mais diversos segmentos comunitários e produtivos (instituições, empresas, associações comunitárias e representativas), a população contou com novos instrumentos deliberativos sobre diferentes setores da sociedade blumenauense.

Através de uma agenda anual de reuniões, tinha-se por objetivo discutir o desenvolvimento e o futuro da cidade em vários conselhos municipais: Desportos, Trânsito, Educação, Saúde, Turismo, Patrimônio Histórico, Cultura, Criança e Adolescente, Habitação, Meio Ambiente, Urbanismo, Alimentação Escolar, Desenvolvimento Econômico, Hospital Santo Antônio, Assistência Social, Defesa Civil, Desenvolvimento Rural, Universitário e Conselhos Tutelares.

## Boas práticas e experiências de sucesso em políticas públicas

Uma média de 83,9 mil pessoas utilizavam o transporte coletivo, sem pagar tarifa, a cada edição do Domingo Livre. Mais do que ônibus de graça um domingo por mês, a iniciativa permitia às famílias blumenauenses se encontrar

e participar da programação artística e de lazer. Em oito anos de governo popular, cerca de oito milhões de usuários foram beneficiados com o programa.

A atenção à população idosa de Blumenau pautou o Movimento É Vida, ação da Política Municipal do Idoso (Lei nº 303/00) que atendeu cinco mil pessoas por ano, promovendo atividades recreativas, culturais, físicas e socioeducativas. Também atendia pessoas idosas em situação de violência doméstica institucional. O Centro de Convivência do Idoso recebia 100 pessoas por dia, com diversas atividades de lazer e integração.

O Programa de Renda Familiar Mínima, estabelecido pela lei municipal nº 5.161/98, auxiliou cerca de 330 famílias em situação de vulnerabilidade social, a cada mês, com renda *per capita* de até meio salário mínimo e que apresentavam, no núcleo familiar, crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e gestantes.

A descentralização da assistência social para a população em situação de vulnerabilidade permitiu que as pessoas tivessem acesso aos serviços oferecidos em 81 locais da cidade, entre eles: Alinhamento Cidadania, Movimento É Vida, Programa Permanente de Capacitação Comunitária, Apoio e Intervenção aos Grupos Organizados e Clubes de Mães.

A Política de Atenção e Proteção às Questões de Gênero estimulava as mulheres a ocupar os espaços na sociedade. O programa Alinhando Cidadania atendida 300 mulheres por mês, com atividades laborais e discussão sobre a condição feminina.

O incentivo à cultura popular foi uma marca importante do governo popular. O Festival Nacional de Teatro Infantil (FENATIB) estimulou a produção teatral para o público infantil, com espetáculos gratuitos nas escolas, clubes, hospitais, praças e teatro. Também incentivou o debate sobre a produção teatral infantil, reunindo atores, diretores e produtores de grupos brasileiros e estrangeiros. O público alcançado era de 25 mil crianças a cada edição.

O Festival Nacional de Danças Folclóricas (Festfolk), outra iniciativa de sucesso no segmento de cultura popular, divulga o folclore brasileiro e a produção de grupos de dança de todo o Brasil, com apresentações gratuitas em escolas, praças, fábricas e palcos alternativos.

Os programas de apoio e cidadania visavam prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos das crianças e adolescentes. O Dança nos Bairros

possibilitou o acesso de crianças de 4 a 16 anos à cultura e à tradição local por meio da dança.

## Construindo a agenda do futuro: desafios da gestão local

Com a Agenda 21, inspirada na Agenda 21 das Nações Unidas (ONU), o governo popular traçou um amplo planejamento estratégico para preparar a cidade para o futuro, sem prejuízos ao meio ambiente e contemplando a qualidade de vida e justiça social. Programas de geração de trabalho e renda, de capacitação profissional e formação de adultos, estímulo ao cooperativismo e a valorização do trabalhador rural, atividade sustentada na agricultura familiar foram algumas das iniciativas para efetivar a inclusão social.

Suas ações, coordenadas pelo Poder Público, foram orientadas para os seguintes eixos: planejamento e gerenciamento da cidade e de regularização da atividade industrial para evitar o crescimento desenfreado; prevenção e controle das agressões ao meio ambiente; e introdução de políticas e legislação que garantam o desenvolvimento sustentável.

O Projeto Blumenau Século 21, o mais ousado conjunto de obras e avanços urbanísticos já concebidos na história da cidade, modernizou e revolucionou o sistema viário de Blumenau, com iniciativas para atender as demandas da população na época e preparar a cidade para os desafios decorrentes do crescimento urbano. O projeto contemplou 52 obras, entre novos terminais urbanos, asfaltamento de todos os corredores de serviço, ligando o centro aos bairros, abertura de novas ruas, reurbanizações, drenagens e construção de ciclovias. Investimento, na época, de R\$ 33 milhões, com recursos do BNDES e do município.

O governo popular também aprovou, junto ao BNDES, o Projeto Blumenau do Futuro, com objetivo de dar continuidade à modernização do sistema viário da cidade, iniciado com o Projeto Blumenau Século 21. Plano de investimentos de mais de R\$ 83,5 milhões, com nove grandes projetos estruturantes, que contemplava a implantação de cinco novas ligações viárias, integração do sistema cicloviário, construção de novas pontes e a recuperação fundiária, entre outras ações, mas que, infelizmente, não tiveram continuidade com as administrações posteriores.

A Reurbanização do Centro de Blumenau foi um marco na cidade, com a valorização do patrimônio histórico e urbanístico e a requalificação do comércio, numa parceria inédita entre o Poder Público Municipal e a iniciativa privada. A reurbanização das ruas XV de Novembro e Floriano Peixoto e das praças Floriano Peixoto e do Teatro Carlos Gomes tornaram-se referências nacionais e internacionais no resgate do centro como espaço público, valorizando a estética, o conforto ambiental e a segurança dos cidadãos.

A reurbanização da rua XV de Novembro, no centro da cidade, foi pioneira no país em inovações arquitetônicas, como o rebatimento na pavimentação (lajota de paver) das fachadas dos prédios históricos e a troca dos postes por fiação subterrânea (1.600 metros de extensão). O projeto participou na IV Bienal Internacional de Arquitetura, em janeiro de 2000 e ganhou uma menção honrosa.

A implantação do Sistema Integrado de Transporte Público de Blumenau trouxe agilidade, conforto e segurança no cotidiano das pessoas. O serviço oferecia 86 linhas integradas aos terminais urbanos, permitindo à população se deslocar para diferentes locais, pagando uma única passagem. A melhoria incluiu a construção de três novos terminais de ônibus urbanos (Fortaleza, PROEB e Itoupavas), novos e modernos ônibus (convencionais, articulados e micro-ônibus), diminuindo a idade média dos veículos de 10 para 4,9 anos, e mais 24 linhas nos bairros, além de 126 prolongamentos de linhas e mais de 1.600 novos horários.

Outra novidade implantada pelo governo popular no transporte coletivo em Blumenau foi a oferta de serviços inéditos na cidade e região: Linha do Cidadão (com elevador hidráulico e espaço interno adaptado para pessoas com deficiência física), Linha Madrugueira (com horários até a madrugada), Linha do Trabalhador (para o transporte preferencial de operários das indústrias, em roteiros e horários especiais), Linha Alpina (para áreas de difícil acesso) e Para Todos, ou os “Vermelinhos” (micro-ônibus com mais conforto e sem pontos de paradas específicos, percorrendo os bairros em direção ao centro).

A implantação de um Sistema Cicloviário na cidade, inexistente até então, foi outra ação do governo popular priorizando as pessoas. Com recursos captados junto ao BNDES, buscou oferecer condições de segurança e trafegabilidade aos ciclistas. Foram instalados 75 quilômetros de ciclovias e ciclofaixas

em toda a cidade, através do Projeto Blumenau Século 21. No total, o sistema contemplava mais de 135 quilômetros de extensão, conforme proposta do Projeto Blumenau do Futuro.

A expansão da rede de água em mais de 22 quilômetros (100% de água tratada), o gerenciamento da coleta de lixo doméstico (com tratamento mecânico-biológico de 100% do lixo domiciliar), o aumento em 275% no volume de coleta seletiva de lixo e a ampliação da rede de coleta e tratamento de esgoto foram ações de Saneamento que contribuíram para melhorar as condições ambientais e a qualidade de vida em Blumenau.

Entre as iniciativas de garantir trabalho e renda, o governo popular incentivou propostas de economia solidária, através de assessoria técnica a cooperativas e associações de trabalhadores, avaliação de projetos econômicos, informações, recursos humanos e financeiros.

Algumas experiências concretas de economia solidária, durante o governo popular: Fino Toque Cooperativa Têxtil (congregando 25 associados, egressos da indústria têxtil, com apoio do Sindicato dos Trabalhadores Têxteis, Incubadora de Cooperativas da FURB e Poder Público) e a RECIBLU (associação de catadores de materiais reciclados, formada em 1999, com apoio do Poder Público).

A oferta de microcrédito, seguindo tendência mundial na época, foi o diferencial do Banco do Povo (Instituição Comunitária de Crédito Blumenau Solidariedade) para incentivar o empreendedorismo, através de linhas de crédito facilitadas para micro e pequenos empresários. Criada em 1997, garantiu, no período do governo popular, a manutenção de mais de 25 mil postos de trabalho e a abertura de cerca de mil novos postos de trabalho em Blumenau e região.

Criado em 1998 e transformado em cooperativa em 1999, o Programa de Verticalização da Produção Familiar Rural (Prove Blumenau) incentivou a permanência das famílias no campo, agregando valor à produção das pequenas propriedades rurais. A Cooperativa do Prove agregava 64 famílias, na produção de 1.400 litros de leite por dia e mais de 50 produtos diferentes, como conservas, doces, geleias, pães, cucas, licores, derivados de leite, defumados, entre outros gêneros alimentícios.

A Associação de Produtores de Leite Vale Germânia, em funcionamento desde fevereiro de 1999, foi outra iniciativa do governo popular para qualifi-

car e garantir trabalho e renda aos agricultores de Blumenau. Com uma produção, na época, de 2,5 mil litros de leite por dia, a associação integrava plano de apoio à agroindústria familiar. Com esta iniciativa, o Poder Público assegurava suporte técnico com inspeção municipal e ajuda com aporte financeiro.

Na mesma linha, a Associação Natur Bauer Gruppe, criada em 2000 e localizada na Vila Itoupava, região agrícola, teve como objetivo incrementar a produção de geleias, conservas e doces, iguarias típicas dos colonos de origem alemã. Com a associação, os produtores se organizavam para industrialização do palmito, aumentando o poder de comercialização e a renda familiar.



## A política educacional como possibilidades de transformação social: a experiência de Chapecó

*Pedro Uczai*<sup>1</sup>

O relato que nos propomos a desenvolver neste artigo trata da experiência educacional desenvolvida em Chapecó, no período de 1997 a 2004, e apresenta uma leitura crítica da política implementada nesse período. Relatar a experiência faz-se necessário, pois contribui para qualificar e melhorar os processos de construção de políticas públicas, principalmente por se tratar de um governo popular que buscou, através das políticas públicas, responder às necessidades sociais e formativas da população.

Nesse sentido, alguns questionamentos podem orientar essa discussão a fim de posicioná-la: que concepção político-ideológica fundamentou a experiência? Em que contexto social ela se desenvolveu? Quais mudanças ocorreram de fato? Quais mudanças tornaram-se irreversíveis? Quais os limites e possibilidades tornaram-se evidentes a partir dessa experiência?

A correlação de forças, presentes no contexto da cidade, a partir da eleição de um governo popular, desencadeou uma demanda pela implantação de uma outra forma de governar o município. Existem formas diferentes de se fazer administração pública. A construção de um governo pauta-se por um projeto de sociedade. Portanto, acreditar e investir na democracia, na participação e

---

<sup>1</sup> Deputado federal (PT-SC) e ex-prefeito de Chapecó.

na transparência constituem-se princípios de um governo que concebe o Estado como instrumento de distribuição de poder, dos bens sociais, culturais e como possibilidade de melhorar a vida das pessoas.

Outra forma de conceber o papel do Estado, vendo-o como instrumento de concentração de poder, opta pela forma tradicional de fazer política pública, decidindo os investimentos públicos dentro dos gabinetes sem estabelecer um diálogo com os principais interessados, que é a população da cidade.

É importante destacar que democracia não é o mesmo que Estado. A democracia é uma organização do Estado, é um regime político. Há Estados capitalistas que são democracias e há Estados capitalistas que são ditaduras.

Para Marx e Engels (1978), os processos políticos são processos históricos, portanto, condicionados, e o processo político geral é um processo que deve culminar na sua própria abolição, isto é, eliminando o caráter de poder da organização da sociedade.

Quando uma administração pública se pauta em princípios transparentes e democráticos e busca governar com a participação do povo, demonstra estar desenvolvendo políticas públicas que atendam as necessidades das comunidades e melhore a vida desses cidadãos. Essa possibilidade passa a existir com a vitória do governo popular, que tinha como princípio a transparência e a democratização do Poder Público. Por se pautar nessa concepção ideológica, é que no primeiro ano de administração foi implantado o Orçamento Participativo (OP).

Quando o governo organiza suas ações, a partir de um projeto popular, que por meio do orçamento participativo propõe a participação da população para a tomada de decisões sobre a destinação do recurso público, segundo o entendimento das associações e conselhos, esses “acharam que automaticamente estariam representando os moradores, mas a lógica é outra, os delegados e conselheiros eram escolhidos em assembleia em que todos os moradores eram convidados a participar”. Perceberam, então, que não bastava serem lideranças das associações, precisavam disputar propostas em plenárias.

O Partido dos Trabalhadores (PT), em algumas de suas experiências de governo, prioriza uma ampliação no processo de participação e busca aprimorar a democracia, com a implantação do Orçamento Participativo, abrindo a possibilidade a qualquer cidadão, independentemente da sua posição social, de participar e ajudar a definir, a partir das suas necessidades e concepções, os investimen-

tos que a prefeitura deveria fazer, construindo, dessa forma, uma nova relação de democracia e construção da cidadania entre o Poder Público e a população.

Com o processo de democratização do poder e participação popular, o OP foi criando outras possibilidades de participação. O governo local percebeu que só definir a aplicação dos recursos a partir das necessidades das comunidades já não era suficiente. Foi então que em 2001 o governo democrático e popular realizou uma das mais ricas e democráticas experiências de participação de toda a história de Chapecó. A realização do Congresso da Cidade.

A realização do Congresso da Cidade foi um marco para todos os chapecoenses, porque a partir de uma construção coletiva, entidades, lideranças, órgãos de classe, universidade, igrejas e prefeitura trabalharam com um só objetivo: pensar a cidade para os próximos 20 anos. Chapecó foi pioneira em uma experiência inédita em Santa Catarina reunindo representantes da população e entidades em uma tarefa de planejar o município de forma coletiva. (UCZAI, 2004, p. 25)

Como gestor, nesse período, e tendo coordenado o Congresso da Cidade, destaco que esse processo foi organizado porque haviam muitos desafios, entre eles: “Planejarmos uma cidade socialmente justa, economicamente viável, culturalmente diversificada e democrática, e ambientalmente equilibrada para a atual e futuras gerações” (UCZAI, 2004, p. 26).

O Congresso da Cidade definiu diretrizes e ações para a organização da cidade, buscando viabilizar os desafios que estavam colocados. A partir das discussões dos grupos, dentro de cada eixo temático, foram definidas diretrizes e ações prioritárias. Cabe destacar que a metodologia para esse processo de discussão buscou nos princípios da educação popular a sua forma de organização, ou seja, partindo sempre da análise dos problemas existentes dentro de cada tema, para, posteriormente, direcionar o que fazer. Cabe aqui destacar que um traço presente nas reivindicações sociais de determinados setores não se constitui, muitas vezes, como uma manifestação da luta pela emancipação da exploração capitalista, mas como manifestação dos direitos civis.

Portanto, a reivindicação pela democracia precisa estar associada à reavaliação da democracia, dentro do período histórico no qual está colocada as condições materiais que caracterizam cada período histórico, para que, de certo modo, não esteja associada à paternidade daquele que, em certa época, a conduziu.

Diante disso, para dialogar em torno da experiência educacional desenvolvida neste período, faz-se necessário compreender que, para que a educação seja emancipadora, libertadora e crítica, carece desde seu princípio, passando por seu método e em sua finalidade, de ser permeada e fundada nos valores da democracia, da construção da cidadania e na própria prática democrática e popular. A educação precisa ser democratizada para que se formem cidadãos autênticos, críticos e comprometidos com o desenvolvimento humano e social de suas comunidades.

A gestão local da educação e da própria governança pública e democrática apresentam especificidades concretas e estabelecidas. É no município que estão diretamente colocadas as pessoas, é nele que elas vivem, convivem, educam-se e participam da vida pública diretamente.

Com isso, o gestor é colocado diante da materialidade humana, tanto ao propor um aprofundamento da democracia, desenvolvendo seu viés participativo, quanto ao propor uma educação transformadora que rompa com a ideia e as práticas tradicionais de aprendizagem e formação. Ou seja, o gestor local precisa lidar com os interesses e reações da população mais diretamente, enfrentando as estruturas, hábitos e padrões já consolidados historicamente.

Por sua vez, essa mesma proximidade permite o diálogo direto com aqueles afetados pelas políticas públicas e pelo modo de governar. Isto permite uma maior facilidade na construção de uma narrativa positiva e coletivamente construída do projeto que se busca implantar naquela comunidade.

E é a partir deste exemplo que esperamos extrair uma contribuição na área da educação pública e ao mesmo tempo na própria gestão local de viés democrático e popular, com o objetivo de inspirar novos planos de governo e futuras gestões petistas. Temos como marco do avanço e do desenvolvimento de uma política educacional em Chapecó as gestões 1997-2000 e 2001-2004, período que promoveu mudanças fundamentais na educação pública do município, reveladas tanto nas estatísticas e números, como, principalmente, na qualidade de vida e no desenvolvimento dos cidadãos e cidadãs.

Como gestor municipal entre os anos de 2002 e 2004, estando à frente da prefeitura municipal, tenho como objetivo nas próximas seções expor os elementos reais que contribuíram para a consolidação deste processo de transformação e compartilhar com os futuros candidatos e gestores públicos as experiências exitosas que alcançamos em Chapecó.

## A política de educação com participação popular

Em 1997, inicia-se uma redefinição da educação oferecida até então. As mudanças ocorridas na área educacional partem inicialmente das propostas do Plano de Governo que elencava os seguintes objetivos:

- Nenhuma criança fora da escola;
- Compromisso com a escola pública, democrática, universal e de qualidade;
- Combater a evasão e a repetência escolar através da criação do Bolsa Escola;
- Valorizar os educadores, empenhando-se na recuperação do seu nível salarial, na sua participação nas decisões pedagógicas e administrativas e eleição direta para diretores;
- Valorizar a atuação das APPs, Clubes de Mães e Grêmios Estudantis (Chapecó, Plano de Governo, 1997-2000).

O primeiro passo, para a construção das mudanças necessárias, foi desencadear a construção do projeto político-pedagógico (PPP). Esse processo resultou em inúmeras reflexões desenvolvidas pelos coletivos das escolas, que retornavam para a Secretaria de Educação para novos debates e aprofundamentos teóricos. A partir desse trabalho, envolvendo educadores, comunidade, alunos, assessoria da universidade local, os debates apontaram para o trabalho de educação popular, tendo como “diretrizes a qualidade social, a cidadania, a democracia, a autonomia e o trabalho coletivo” (Chapecó, Princípios Político-Pedagógicos, 1998, p. 9).

Portanto, juntamente com a necessidade de implantação dos princípios da educação popular definidos no PPP, que encaminharam para a organização da escola “libertadora, a qual busca a construção da cidadania e o compromisso com as camadas populares da sociedade e cujo objetivo maior deve ser o de contribuir para a elevação e construção de sua consciência crítica” (Chapecó, Princípios Político-Pedagógicos, 1998, p. 15).

Para organizar essas ações de mudança, foi constituída uma equipe multidisciplinar, que tinha como objetivo mediar as ações entre as escolas e a Secretaria de Educação. Uma das primeiras reflexões desencadeadas por essa equipe, junto aos professores das escolas, foi o debate sobre o papel dos educadores como intelectuais orgânicos com base em Gramsci (1995). Dentre as funções

dessa equipe, estava uma “assessoria orgânica” e permanente com as escolas, onde passaram-se a estruturar e a desenvolverem-se os trabalhos de mudança que se iniciaram a partir dessa definição (DREWS, 2006).

O trabalho que teve como princípio organizador a *participação popular*, buscando as pessoas como sujeitos no processo de construir as políticas públicas do município, desencadeou um debate em torno da escola que temos e a escola que queremos, que ser humano e que sociedade queríamos?

Tal política propunha (e implementou durante os oito anos de gestão) um movimento de reorientação curricular com a organização dos processos pedagógicos, fortemente articulados com a ideia e a prática de uma escola comprometida com a comunidade na qual se insere; uma escola cujo funcionamento depende da participação efetiva de professores, alunos, pais e mães.

À escola, de forma hegemônica na sociedade capitalista, é atribuída a função de reprodutora das relações de dominação, implantadas por vários mecanismos. Sob a pretensão de transmitir um saber universalmente válido para todos, portanto falsamente neutro, a escola tenta mascarar as desigualdades sociais existentes na sociedade e no interior dela própria, contribuindo para a manutenção do *status quo*. A ela é atribuída a função de ensinar os indivíduos a se adequarem a essa realidade, preparando as pessoas para o mercado de trabalho. Por outro lado, encontram-se manifestações de resistência que procuram construir a superação deste quadro.

A pedagogia freiriana, no âmbito da prática pedagógica escolar, demanda uma ação intencional, voltada para procedimentos mediadores cuja tarefa central é ampliar a capacidade de reflexão e de intervenção na realidade, e reafirma a construção histórica e coletiva do conhecimento que vem sempre em resposta a uma necessidade concreta das pessoas, tendo sempre em vista a qualificação da práxis pedagógica.

O que buscamos construir nesse período foi um projeto de educação que possibilite o acesso das classes populares ao conhecimento, historicamente construído pelos homens, para que estes possam repensar, num processo de ação e reflexão, suas relações, seus valores, suas práticas de trabalho, de vida cotidiana, na perspectiva da transformação da sociedade.

Para a concretização das mudanças que ora estavam sendo propostas e, conseqüentemente, a mudança da prática pedagógica, fez-se necessário que os

educadores se desafiassem e compactuassem com essas mudanças. A ousadia e a coragem dos/as educadores/as, em reorganizar as práticas pedagógicas, consolidou um movimento que se diferencia na concepção de educação que supera a fragmentação do conhecimento, respeita o tempo e o espaço do sujeito para aprender e possibilita o exercício do direito à participação e à opinião de todos em cada momento do processo pedagógico.

Para Alves (2008), essa perspectiva teórica propõe uma práxis pedagógica alicerçada na relação homem-mundo, onde o processo de conhecimento (aprendizagem) implica um movimento da consciência, no sentido de ir e vir à realidade.

O que indica a concepção de ser humano como sujeito concreto cuja feitura, para usar uma expressão de Freire, se tece na relação homem-mundo. Trata-se, portanto, de um sujeito ativo cuja atividade cognitiva traduz-se em instrumento de apropriação, compreensão e interação com a realidade. (ALVES, 2008, p. 36)

Essa forma de organizar o trabalho tem como ponto de partida a realidade da população. Para apreender a realidade, suas condições, a lógica estabelecida nas falas das pessoas e o relacionamento estabelecido com o outro, faz-se necessário investigá-la. Relacionar o conhecimento historicamente produzido de forma dialógica e crítica é o propósito da construção curricular, desvelando, dessa forma, as contradições sociais presentes no cotidiano das pessoas.

Podemos definir essa concepção como uma concepção político-educativa, por se tratar de uma concepção metodológica e de um conjunto de princípios político-educativos que iluminam ou direcionam nossas práticas específicas, que devem garantir a articulação coerente entre os elementos do processo educativo e aqueles referentes à estratégia político-organizativa.

Para Gadotti (1992), um dos princípios originários da educação popular tem sido a criação de uma nova epistemologia baseada no profundo respeito pelo senso comum, que traz aos setores populares em sua prática cotidiana, problematizando esse senso comum, tratando de descobrir a teoria presente na prática popular, teoria ainda não conhecida pelo povo, problematizando-a, incorporando-lhe um raciocínio mais rigoroso, científico e unitário.

A educação popular, vista como motor de transformação, é uma educação conscientizadora, que busca ensinar as palavras, mas ao mesmo tempo dando conteúdo a elas. Isto permitiria que a classe trabalhadora tomasse consciência

das condições de exploração a que está submetida, emergindo integrados em um movimento de transformação social. Essa educação não poderia ser neutra, tinha um projeto de transformação social, com conteúdos que estivessem relacionados à vida e que analisassem o funcionamento das estruturas da sociedade.

A concepção de educação popular, como processo de relação entre prática e teoria na construção do conhecimento, percorre um processo dialético, que se refere ao conhecimento realizado para entender criticamente a realidade: partir da prática social (fonte de conhecimento), teorizá-la (conhecimento científico da prática e guia para a ação transformadora) e retomar a prática social (critério da verdade e fim último de todo o processo de conhecimento).

Para Mendonça (2006, p. 16), a pedagogia de Paulo Freire apresenta como uma de suas questões centrais a ideia de que os “seres humanos são ontologicamente vocacionados para exercerem, historicamente, a condição de sujeitos para, dessa forma, vivenciarem, permanentemente, a sua humanidade”. Essa dimensão antropológica que caracteriza o pensamento freiriano é o que afirma a práxis humana como um compromisso histórico que, ao endereçar os sujeitos ao mundo, possibilita, ao mesmo tempo, a transformação da realidade e dos próprios seres humanos.

A ideia, defendida por Freire, de que os seres humanos têm a “vocação ontológica para ser mais”, ou seja, para serem cada vez mais humanos, implica a superação permanente das situações de desumanização, é o que configura, essencialmente, a dimensão metafísica – ontológica – na sua pedagogia, mas, ao mesmo tempo, é também o que articula em seu pensamento as bases conceituais de uma antropologia historicamente apoiada em concepções político-sociais. A perspectiva histórica do seu pensamento infunda-se na afirmação de que a própria história é um contínuo inacabado e, dessa forma, os seres humanos, como seres históricos, também se constituem, humanamente, pela sua inconclusão.

Como seres inconclusos vocacionados, ontológica e historicamente, para realizarem sua felicidade, os homens e as mulheres são chamados a um engajamento político e social no mundo, e esse engajamento é a concretização da práxis humana. Para Freire, não é possível a superação das estruturas desumanizantes se os seres humanos não se tornam seres de práxis.

Contudo, a práxis humana, transformadora, só se pode constituir dentro de uma unidade dialética, absolutamente coerente e solidária entre o pensar



e o agir. A proposta que a rede municipal de educação de Chapecó se propôs a discutir e organizar com a comunidade ressalta no trabalho com o conhecimento o caráter político da prática pedagógica. Essa proposta estabeleceu como ponto de partida para a construção curricular a expressão da realidade e das necessidades dos sujeitos nela envolvidos.

## Concepção de educação e de currículo desenvolvida em Chapecó

Os desafios no campo da educação contemporânea, tendo presente as grandes transformações sociais, e as novas dinâmicas das relações políticas e culturais e o avanço da tecnologia nos levam para novas reflexões e uma intervenção social, a partir de novas práticas educativas que contribuam para a participação e a intervenção consciente de homens e mulheres na realidade, tendo como horizonte sua humanização.

Toda e qualquer estrutura de ensino articula uma opção político-pedagógica, que envolve uma teoria de compreensão e interpretação da realidade, enquanto mecanismos utilizados em sala de aula. Sempre que escolhermos um caminho para o trabalho, devemos nos fazer alguns questionamentos: “para que, por que e para quem ensinar?”. Isso contribuirá para explicitarmos a concepção de ensino e uma postura relativa à educação.

Optar por uma ou outra teoria do conhecimento não é uma questão dogmática nem definitiva, da mesma forma que não significa estar fundada nas ideias de um único autor. Freire (1987) contribui significativamente no posicionamento pedagógico ético-crítico presente na perspectiva de currículo presente no trabalho desenvolvido em Chapecó, propondo uma prática curricular fundamentada nas dimensões psicossocial, político epistemológico, cultural e social, orientando as metodologias implementadas e os critérios adotados na seleção dos objetos de estudos.

A escolha dos objetos de estudo para a prática pedagógica ético-crítica, como ressalta Silva (2004), vai além dos interesses imediatos dos alunos, de temas da vida diária ou assuntos de interesse, conceitos, descobertas, pesquisas, exclusivamente selecionados por eles, como também não recai a escolha sobre o que é considerado fundamental à vista apenas dos educadores, como tópicos importantes a serem abordados pelas disciplinas.

Para o educador-educando dialógico, problematizador, o conteúdo programático da educação não é uma doação ou imposição, ou ainda, um conjunto de informes a serem depositados nos educandos, mas a devolução organizada, sistematizada e acrescentada ao povo, daqueles elementos que foram entregues através de suas falas, de forma desestruturada e no senso comum. A busca por essas falas constitui-se na busca pela realidade como ponto de partida para o diálogo.

É na realidade mediatizadora, na consciência que dela tenhamos, educadores e povo, que iremos buscar o conteúdo programático da educação. O momento deste buscar é que inaugura o diálogo da educação como prática da liberdade. É o momento em que se realiza a investigação do que chamamos de universo temático do povo ou o conjunto de seus temas geradores [...]. (FREIRE, 1987, p. 87)

Para essa investigação, não se pode contradizer a dialogicidade da educação libertadora. Uma prática conscientizadora, mas que proporcione, ao mesmo tempo, a busca dos temas geradores e a tomada de consciência dos indivíduos em torno dos mesmos (FREIRE, 1987).

Freire (1987) chama a atenção para a necessidade de se estabelecer uma relação com aquilo que se busca. O trabalho com educação necessita ser pensado, analisado e percebido a partir do conteúdo a ser trabalhado, pois uma educação comprometida com a transformação não poderá trabalhar com conteúdos que não tenham relação com a vida dos sujeitos. Para isso, torna-se necessário ter a preocupação de concretizar uma educação que faça sentido na vida das pessoas. Em que os protagonistas se entendam com maior clareza, ou seja, a mediação entre educador e educando deve se dar pelo conteúdo. Portanto, para Damke (1995, p. 75): “No plano da ação, a interdisciplinaridade impõe-se como trabalho coletivo; como esforço para superar a contradição educador-educando e para criar relações dialógicas e solidárias que apontem caminhos na direção de uma sociedade democrática”.

É nessa dimensão dialógica que, para Freire (1987), há a possibilidade da compreensão e da superação da visão de mundo não apenas do aluno, mas de todos os envolvidos no ato de aprender e ensinar, possibilitando, dessa forma, a construção de relações de solidariedade. Não há indivíduos isolados, todos fazem parte de uma classe social capaz de se indignar frente

aos problemas sociais existentes, buscando juntos a superação de tais problemas coletivos.

Essa possibilidade que se apresenta ao processo ensino-aprendizagem provoca e desafia os educadores a se manifestarem constantemente, forçando a superação da dimensão apenas das áreas específicas do conhecimento. Os conteúdos propostos de forma isolada não dão conta, portanto, de construir superações, de estabelecer uma visão de totalidade, se não houver uma articulação com as demais disciplinas, construindo, assim, a interdisciplinaridade do conhecimento crítico, uma vez que o ser humano não aprende em pedaços, através de partes isoladas, mas sim na relação das partes com o todo e vice-versa.

Para Santos (2006), ancorado em uma política editorial que privilegia obras com referências generalizantes, aponta Santomé (1998), o livro didático não deixa espaços para as experiências mais localizadas. O livro-texto é o principal recurso; o currículo “quebra-cabeça” dificulta as perguntas mais vitais, pelos limites impostos pelas disciplinas.

Para o mesmo autor, as questões mais atuais que demandam abordagens interdisciplinares ficam obstruídas pelas dificuldades de ajustes do currículo; além das dificuldades dos alunos para a integração entre as disciplinas, em função de suas características parciais.

Mudar a intencionalidade com a qual o professor pensa as aulas é olhar a partir do desenvolvimento de um problema, o que se caracteriza como uma perspectiva dialógica. Essa mudança pressupõe um novo olhar do professor para o currículo da escola e para a realidade na qual vai trabalhar; pressupõe compreender o aluno como sujeito histórico, construtor e produtor de conhecimentos, e pressupõe a construção de um novo jeito de sentir, conhecer e conceber a sociedade.

Assumimos como elemento central da educação o mundo real e material, no qual o estudante, sua comunidade e a própria escola estão inseridos. Pensar, aprender, refletir e agir sobre a realidade própria dos sujeitos envolvidos no processo de aprendizagem possibilitaram o desenvolvimento de uma educação crítica.

Uma educação que se pretenda libertadora e que tenha como alicerce a democracia e a cidadania não pode jamais prescindir da participação popular em cada uma de suas etapas. Nesse aspecto, Chapecó primou por tais princípios, ao inserir no debate educacional diversas instâncias e espaços de participação

popular, tangendo desde a formulação do projeto educacional mais amplo até a posterior avaliação do todo. Na próxima seção, daremos destaque aos resultados de inclusão, democratização e acesso que foram frutos dessa posição implantada.

## Conquistas e avanços da educação pública em Chapecó

Um dos primeiros resultados verificados na educação pública em Chapecó, fruto desta nova concepção implementada, foi o aumento da frequência escolar na rede pública. A comunidade passa então a relacionar-se de modo diferente com a escola: ela agora não é mais aquele algo distante que até então afastava todos aqueles que não se encaixavam nos padrões e critérios impostos.

A escola, ao tornar-se parte real da comunidade, torna-se também uma extensão da vida dos sujeitos, na qual o aprender, o refletir e o agir passam a estar vinculados com sua vida para além da instituição. O primeiro dado que chama atenção é o comparativo entre os anos de 1991 e 2000, quando a taxa de matrícula bruta combinando os três níveis de ensino sobe de 63,86% para 97,09%, sendo a maior taxa do estado.<sup>2</sup>

Além de mais pessoas matriculadas, Chapecó mostrou que mais pessoas permaneceram estudando, apresentando dessa forma taxas de frequência escolar elevadas para todas as idades, se comparadas com o passado ou com a média estadual e nacional, com destaque para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), na qual a cidade contou com um projeto com resultados extraordinários no âmbito da alfabetização de adultos.

Em relação ao comparativo 1991 e 2000, por exemplo, a taxa de frequência escolar de jovens de 15 a 17 anos saltou de 48,4% para 80%, um crescimento extraordinário. Comparado ao quadro nacional e ao estadual, Chapecó apresentou taxas de frequência escolar mais alta em todas as faixas etárias, com destaque especial para a EJA, na qual a taxa de frequência para a faixa etária de maiores de 22 anos foi mais do que o dobro da estadual e da nacional na época, respectivamente, 12,76%, 5,89% e 5,93%.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Fonte: TCE/SC – Os Indicadores Financeiros e Sociais dos Municípios de Santa Catarina, em Mazzioni (2004).

<sup>3</sup> Fonte: Mapa do Analfabetismo no Brasil – INEP (Ddos do Censo do IBGE/2000 e do Censo Escolar 2000/INEP, em Mazzioni (2004)

Por esses e por outros números, Chapecó tornou-se destaque nacional em Educação de Jovens e Adultos. Além do bom desempenho na frequência escolar, o município também sobressaiu-se pelo número de estudantes matriculados na modalidade e pela redução do analfabetismo nessa faixa etária. Neste último caso, a redução foi de 10,7% para 7,1% de 1991 a 2000, referente à população com mais de 15 anos. Já na faixa etária que engloba os maiores de 25 anos, os números revelam ainda mais o êxito da política educacional, reduzindo de 13,4% para 8,8% de analfabetos (MAZZIONI, 2004, p. 97).

Tal resultado é reflexo da implementação de uma experiência no município, o Movimento de Alfabetização de Adultos (MOVA). Criado em 2001, o movimento procurou alcançar aquelas pessoas que não iam até as escolas em busca de alfabetização. Por meio de educadores populares, o MOVA partia de dentro da própria comunidade numa ação com foco nela própria, respeitando assim a autonomia dos sujeitos, dialogando com sua realidade própria e, ao mesmo tempo, possibilitando que sua vida fosse transformada.

O ensino fundamental também apresentou ao longo deste processo de ampla mudança na educação números positivos no que diz respeito ao número de matrículas e de frequência. Para isso, medidas como o transporte escolar gratuito, a ampliação do número de salas de aulas e uma estrutura física e docente de qualidade foram fundamentais.

Além disso, foi na educação fundamental uma das maiores e mais ousadas mudanças feitas pela gestão petista no município. A implantação da organização da educação em ciclos de formação, em oposição à tradicional divisão seriada. O sistema seriado historicamente tem servido como instrumento de exclusão, segregação para o educando brasileiro, que se vê condenado por um sistema que pretende medir seu aprendizado por meio de números e avaliações pontuais rasas, que não permitem uma compreensão mais ampla do processo de aprendizagem e socialização do educando.

O sistema seriado traz consigo a reprovação, que basicamente condena e estigmatiza o aluno, tornando ainda mais improdutivos os processos de aprendizagens e inserção escolar daquele sujeito. Além disso, este sistema reforça a lógica das “caixinhas”, nas quais o conhecimento é dividido e fragmentado, cujo tempo para ali aprender é limitado e rigorosamente estabelecido.

A organização da escola em Ciclos de Formação confronta este modelo clássico. A partir deste modelo,

o aluno é um dos sujeitos do espaço escolar, que possui conhecimentos e que é capaz de construir novos conhecimentos, sendo papel dos professores mediar, promover o diálogo entre o conhecimento do aluno e o conhecimento científico historicamente sistematizado pela humanidade. (MAZZIONI, 2004, p.108)

Na organização em ciclos de formação, a centralidade está localizada nos diferentes momentos da aprendizagem e do desenvolvimento humano, respeitando o tempo de cada educando, suas potencialidades e seus desafios.

Em Chapecó, a organização, quanto à estrutura nos ciclos de formação, os tempos e espaços foram pensados pedagogicamente e os sujeitos organizados de acordo com as temporalidades humanas em três ciclos: o primeiro compreende às crianças com idade entre 6 a 8 anos e tem como prioridade o desenvolvimento do processo de alfabetização infantil (infância). O segundo ciclo abrange as crianças entre 9 e 11 anos, tendo como foco o estabelecimento dos processos cognitivos de alfabetização e iniciando um aprofundamento nas diversas áreas do conhecimento (pré-adolescência). E, por fim, um terceiro ciclo, no qual se situam os jovens entre 12 e 14 anos, neste caso o centro da aprendizagem está no desenvolvimento analítico, interpretativo dos educandos e também dando continuidade ao aprofundamento iniciado no ciclo anterior (adolescência).

O Ciclo de Formação, ao mesmo tempo em que não abraça a reprovação, como no sistema seriado, também não abraça a progressão automática, sendo responsável por defasagens irreversíveis na formação educacional dos alunos que seguem sem ter condições de acompanhar a turma em que está ficando, cada vez mais distante em relação aos pares, intensificando o processo de exclusão.

No caso dos Ciclos, primeiramente os métodos de avaliação são diferenciados, sendo humanamente referenciados e de carácter contínuo, considerando os diversos momentos da trajetória pedagógica do aluno. A avaliação é sobretudo descritiva e analítica e considera pontos como os avanços, as dificuldades, os trabalhos escolares, o acompanhamento docente e dos conteúdos dos estudantes.

Partindo disto, o sistema de ciclos incorpora as chamadas Turmas de Progressão, para onde são encaminhados os educandos que apresentem dificuldades e que tenham sido avaliados como ainda não preparados para avançar para o próximo ciclo. Nestas turmas, o aluno recebe atenção especial e diferenciada para que possa superar aquilo que se coloca como um desafio para ele, tendo

como objetivo avançar em seu aprendizado e desenvolvimento, para assim poder avançar para o próximo ciclo.

A organização em ciclos de formação, contando com as Turmas de Progressão, foram essenciais para a diminuição da taxa de evasão escolar em Chapecó: apenas de 1997 até 2003, a taxa de abandono escolar diminuiu de 5,84% para 1,05%<sup>4</sup>. Este é um número revelador do bom desempenho da política educacional implementada, tal qual o número comparativo entre os estudantes que eram reprovados e o número de estudantes que depois passaram a ser encaminhados para as Turmas de Progressão, sendo respectivamente de 11,75% em 1998, ano a partir do qual se implantou os ciclos, para 6,82% em 2003, considerado o total de alunos.<sup>5</sup>

Além de tudo isso, a educação fundamental em Chapecó também contou com outras medidas que ajudaram a alavancar a qualidade educacional no município, como o estabelecimento de centros de informática nas escolas e de um centro de informática móvel e itinerante. Outro aspecto foi a melhoria dos espaços físicos das escolas e sua proximidade com a moradia dos estudantes, além da redução significativa do número de alunos por sala, a partir da expansão e ampliação do número de escolas. A valorização dos profissionais da educação, em todas as áreas, foi um ponto importante no aumento da qualidade da educação pública, conjugando condições de trabalho, remuneração e formação.

Ao falar do avanço educacional em Chapecó produzido pela gestão petista no período de 1997 a 2004, não é possível deixar de falar da merenda escolar. Tendo sido premiada pelo Ministério da Educação e estando entre as melhores do Brasil, a merenda escolar de Chapecó refletiu a preocupação da gestão pública com a qualidade e segurança alimentar de seus alunos. Contando com forte orientação e acompanhamento nutricional, existiu uma preocupação constante em inserir as responsáveis por este processo, as merendeiras, num quadro mais amplo da preparação, concepção e preparo da merenda, constituindo um verdadeiro processo de formação para os envolvidos.

Marcou o processo de gestão e elaboração da merenda escolar em Chapecó a implantação em 2002 dos *buffets* nos espaços escolares, a partir de um

<sup>4</sup> Fonte: SDE/SMED – Portaria SMED 67/2004, em MAZZIONI (2004).

<sup>5</sup> Fonte: SDE/SMED – Portaria SMED 67/2004, em MAZZIONI (2004).

amplo processo de discussão coletiva. Os *buffets* trazem como pano de fundo um aspecto pedagógico e democratizante da alimentação. Pedagógico, pois coloca no processo de escolha e de servir à criança um elemento de aprendizagem do que é importante ela comer e de hábitos alimentares saudáveis. Democratizante, pois conferiu autonomia e liberdade para as crianças, tomadas enquanto sujeitos e cidadãos, poderem servir seu próprio alimento, tendo respeitadas suas vontades particulares e evitando desperdícios. A partir daí, a alimentação escolar passou a fazer parte do quadro de aprendizagem da escola e da sala de aula.

Outro destaque na educação de Chapecó refere-se à inclusão de pessoas com deficiência na rede pública de educação, garantindo pleno acesso a um ensino de qualidade e a uma estrutura que garantia a acessibilidade de cada educando, promovendo sua autonomia e dignidade.

Para isso, foram firmadas parcerias importantes com organizações e instituições da sociedade civil com acúmulo e competência na área da educação especial, além da construção e adequação de banheiros, rampas e demais estruturas visando ao acesso do educando com deficiência. Destacaram-se no município a educação de surdos, a educação de cegos e a educação de pessoas com deficiência mental.

Outro segmento importante que avançou na inclusão educacional foi a população do campo. Para isso, medidas centrais foram tomadas visando democratizar o acesso, uma delas a implementação de transporte público 100% gratuito para o ensino fundamental, possibilitando que as crianças e os jovens permanecessem na escola e concluíssem seu ciclo. Somou-se a isso um processo de aglutinação das escolas rurais, aliado ao aumento da oferta da educação infantil e, sobretudo, da Educação de Jovens e Adultos, pois no campo estava grande parte da classe trabalhadora que até então não tinha acesso à educação nem à alfabetização.

Por fim, uma terceira ação trouxe ainda mais acesso e qualidade educacional para a população do campo, os cursos de agroecologia. Uma forma de educar a partir da realidade e das necessidades do mundo material, ao qual os educandos estão inseridos. Nele,

o aluno permanece três dias por semana na escola e quatro dias na casa da família acompanhando a produção da propriedade. Além de garantir a conclusão do



ensino fundamental, o curso básico em agroecologia possibilitou a aquisição de conhecimento e experiências práticas na produção, industrialização e comercialização de produtos agroecológicos” (idem, p. 102)

Esses dados e informações apresentados são uma amostra do reflexo positivo e transformador gerado pela gestão pública, com participação popular, ao fazer uma opção política de dar outro sentido à educação pública, ao aproximá-la do educando, fazendo com que faça sentido para ele participar deste processo, no qual ele próprio, sua família e sua comunidade são agentes construtores.

Na próxima seção, vamos apresentar as ações e os caminhos tomados a partir da decisão política inicial, que contribuíram efetivamente para os resultados parcialmente apresentados aqui e que efetivamente construíram os espaços de participação.

## A democracia sendo construída pela participação

O que apresentamos até agora em matéria de avanços na educação foram frutos de uma política pública construída com a população, desde sua gênese até sua implementação, o que, sem dúvida, garantiu grandes avanços.

Uma das primeiras medidas para a estruturação da educação em Chapecó surgiu justamente do seio da participação popular: o Sistema Municipal de Educação surgiu como resultado da Primeira Conferência Municipal de Educação, espaço de ampla participação popular, debate e diálogo entre sociedade civil e Poder Público.

O Sistema Municipal de Educação representou a integração e a autonomia entre as instituições e organismos envolvidos na educação pública do município. Isso significa que ele passou a compreender as principais instâncias políticas e burocráticas da educação a nível municipal, integrando Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação e as instituições de ensino mantidas pelo Poder Público.

O Conselho Municipal de Educação surge como um ator imprescindível dentre as instituições participativas de Chapecó, pois se estabelece como “órgão normativo, consultivo, jurisdicional, de assessoramento, com a finalidade de deliberar sobre matéria relacionada ao ensino, na forma de legislação pertinente, e fiscalizador do Sistema Municipal de Ensino” (idem, p. 104).

Em outras palavras, o Conselho Municipal de Educação insere-se no Sistema Municipal de Educação como instância efetiva e constante de controle social.

Para além do controle social, o Conselho estava inserido numa ampla rede de instituições participativas, nas quais a sociedade civil desempenha papel protagonista, em diálogo e em construção coletiva com o Poder Público. É justamente essa rede de participação que construiu o elo entre educação e democracia em Chapecó, conferindo uma experiência de gestão democrática da educação e da prática democrática como processo educativo.

Além do próprio Conselho, composto por conselheiros eleitos, representando a comunidade escolar, outros espaços fundamentais de trânsito, partilha e diálogo entre população e Poder Público foram estabelecidos na formação da relação Educação-Democracia, por exemplo, o Orçamento Participativo.

Por si só, uma prática que fortalece a democracia direta e a participação social, marca de gestões petistas, o OP em Chapecó teve papel importante ao eleger a educação como prioridade no município por vários anos consecutivos nas duas gestões de governo popular.

Outra instância participativa na gestão democrática da educação que vinha como novidade à época foram as Conferências Municipais de Educação. Nelas delegados eleitos representavam os mais diversos setores da comunidade escolar, da educação e dos órgãos envolvidos no processo da gestão educacional e da própria prática pedagógica. A conferência atuou de forma propositiva na construção do Sistema Municipal de Educação, do Plano Municipal de Educação e na avaliação das políticas implementadas.

A prática democrática em Chapecó também se apresentava dentro das próprias escolas, fazendo com que os envolvidos na vida escolar fossem confrontados com a ideia de representação, responsabilidade e a experiência democrática do voto nas próprias instituições e em sua realidade mais próxima. Isto materializava-se nas eleições dos dirigentes escolares, nas quais a comunidade escolar elegia através do voto os responsáveis pela direção da instituição de ensino (escolas e creches).

Este é também um processo pedagógico importante em si, pois traz para a realidade estritamente local a necessidade de se construírem relações de confiança, representação e compromissos com o público e com aqueles que delegam sua representação. Em processos como estes, os envolvidos na comu-

nidade escolar vivenciam na pele um processo eleitoral, entendendo e apreendendo a partir daquele espaço noções da democracia.

Ainda nesta mesma linha, uma outra instância de participação brotava dentro do espaço de poder e de relações políticas e sociais que é a escola. Refiro-me aos Conselhos Escolares. Este configurava-se como o órgão máximo de poder e decisão dentro da escola, contrabalanceando os possíveis vícios de autoritarismo e centralismo que a direção escolar podia trazer, ainda que eleita pela comunidade. Os Conselhos também se estruturavam como uma experiência singular de participação, democracia e controle por parte da comunidade escolar, visto que eram eleitos representantes de seus segmentos para a composição dos Conselhos.

Além da vivência democrática, os Conselhos permitiam abrir a porta das escolas para a comunidade, chamando-a para pensar, refletir e pautar as questões referentes à educação, à convivência, ao projeto que se quer construir e ao dia a dia escolar. As pessoas tornavam-se parte do organismo escolar, o que contribuiu como já dito para a aproximação entre educandos e a escola, e não mais o estranhamento entre os dois, responsável pela exclusão, pela evasão e pelo distanciamento dos alunos.

Mais do que democratizar a gestão, o poder e as relações educacionais em Chapecó, foi possível democratizar a própria ação pedagógica, o método de aprendizagem e a organização educacional a partir da educação popular freireana, que estabeleceram a necessidade do processo dialógico de forma permanente. Esse é um avanço consoante aos apresentados, mantendo a coerência de um projeto que tem como valores a democracia, a cidadania, a autonomia e o trabalho coletivo.

De nada valeria uma gestão democrática se o que acontece dentro das paredes da sala de aula fossem ainda marcados pelo autoritarismo, pela verticalidade das relações e por uma concepção pedagógica bancária (FREIRE, 1987) e esvaziada de significado social.

Neste aspecto, algumas medidas e ações foram imprescindíveis para garantir a sintonia entre a democratização da gestão e da aprendizagem. Primeiro, é importante mencionar a criação dos coletivos de professores, espaços responsáveis por coletivizar entre a docência as experiências, as boas práticas e os conteúdos de forma interdisciplinar. Os professores passavam a pensar de

forma conjunta a educação em sua instituição, saindo do isolamento que a forma tradicional de educação impõe, e passando a pensar o todo, e não mais apenas sua própria “caixinha”.

Somado a isso, o processo de formação continuada dos educadores foi um mecanismo relevante para a manutenção e aprofundamento destas práticas e da constante renovação do projeto político implantado, seguindo a linha de uma educação libertadora de matriz freiriana.

Durante o período de vigência do movimento de reorientação curricular, a formação continuada dos educadores foi organizada a partir das necessidades dos diferentes coletivos das escolas e centros de educação infantil, em diversos fóruns de discussões e estudos existentes, como: Seminários, Conferências, Coletivos das escolas, Oficinas, encontros de polo, grupos específicos, Encontros de áreas etc., sempre no sentido de aprofundar e qualificar a prática pedagógica.

Nas reuniões de estudo que ocorreram nas escolas, nos diferentes grupos e nos encontros organizados pela Secretaria de Educação, sempre esteve presente a preocupação permanente em articular as ações do trabalho cotidiano de sala de aula e o aprofundamento na organização de atividades, a partir do Tema Gerador, a compreensão de como os alunos aprendem, como se caracterizam as diferentes fases de desenvolvimento, a análise profunda do processo de construção histórica pelo qual passaram e se construíram as diversas áreas do conhecimento, a necessidade da busca constante de novas informações sobre a forma de organização e de funcionamento da sociedade, como garantir um processo de construção de conhecimento de forma analítica, entre outros.

O conhecimento passou de algo com caráter depositário, como diz Paulo Freire, para algo construído coletivamente, em mão dupla, aproximando educandos, educadores e o mundo sobre o qual estão concretamente inseridos. Talvez seja esse o grande núcleo que permitiu todo o processo de democratização para além da sala de aula, ou melhor, são processos que se sustentam, alimentam e dão coerência numa relação simbiótica, rumo à humanização dos sujeitos. Educando e educadores tornaram-se protagonistas no processo de aprendizagem, à medida que junto da comunidade escolar como um todo também se tornaram protagonistas das decisões que lhes atingiam.

## Considerações finais

Para provocar transformações naquilo que temos diante de nós, é necessário olhar as coisas muito conhecidas, a partir de outro lugar, ou seja, distanciar-se do objeto. Examinar as contribuições da construção de uma política educacional voltada para a transformação social e buscar nessa experiência, nas contribuições, nos limites, nas contradições e nas possibilidades que, sem dúvida, tornam-se um desafio e um aprendizado.

A sociedade contemporânea é o reflexo do processo histórico de criação e recriação do homem, da natureza e da relação homem-natureza. Viver nela e compreender esse processo demandam consciência dos inúmeros desafios que se colocam diante de nós. A sociedade contemporânea é, também, contraditória. Permeia num mesmo contexto um movimento intenso de mudanças que explicitam os avanços, as conquistas, mas também a destruição, a catástrofe inerente aos modos de ver e organizar as relações que a própria humanidade construiu.

Contraditoriamente, o capitalismo, a lógica liberal de mercado, a globalização, geram a fome e as doenças. Por um lado, ele traz a tecnologia de última geração; por outro, a exclusão do homem ao acesso à tecnologia, à saúde, à alimentação em que tudo é produto da práxis que se faz pela ação do ser humano objetivado pelo trabalho, enquanto atividade vital. A natureza da educação – como tantas outras coisas essenciais nas sociedades contemporâneas – está vinculada ao destino do trabalho.

Para Alves (2008), as práticas escolares enfrentam dificuldades decorrentes de uma complexidade inerente ao contexto social atual. Dentre os inúmeros desafios a serem enfrentados pela ação educativa escolar, é preciso observar, com cuidado adequado, aqueles referentes às mudanças que a trama social em movimento promove nos sujeitos, na sua atitude frente ao mundo, no seu comportamento, ou seja, no campo da subjetividade mesma, compreendida como produto da relação dialética entre ser humano e as formas socioculturais de vida.

Compreender o grau de complexidade que representa para o educador a assimilação de uma nova proposta pode ajudar a compreender o grau de resistência ou de dificuldade para o desenvolvimento do trabalho. Os sujeitos diretamente envolvidos (crianças e jovens), que se tornam alvos da desintegração inerente aos processos sociais em geral, entram na escola e têm ali, naquele

espaço, talvez, a única possibilidade que lhes resta de apreender o mundo e de vê-lo a partir de outro lugar. Aqui reside, provavelmente, umas das mais importantes tarefas da educação escolar, a despeito de todas dificuldades que enfrenta historicamente: compreender quem são os sujeitos, de onde vêm, como elaboram, significam a experiência sócio-histórica em que se encontram e, ao compreender a complexa trama histórico-cultural em que se constituem os sujeitos, propor estratégias pedagógicas voltadas para um fim específico: a humanização (ALVES, 2008).

Na concepção freiriana, desenvolvida em Chapecó, buscou-se estabelecer um processo dialógico dos sujeitos inseridos no contexto social com o mundo, podendo, portanto, entender o tema gerador como objeto de estudo que compreende o fazer e o pensar, o agir e o refletir, a teoria e a prática, ou seja, parte-se de uma realidade, da leitura de mundo no nível de senso comum, buscam-se os conhecimentos científicos sistematizados historicamente e necessários para tal compreensão e leva-se à reflexão dessa ação-teorização, provocando assim superações, levando os sujeitos envolvidos a uma ação transformadora.

Numa prática libertadora, dialógica, não se pode abrir mão da dialogicidade proposta por Paulo Freire. Somente esse diálogo, construído pela rigorosidade metódica (FREIRE, 1987), propicia o dimensionamento do poder constitutivo e criador da ação humana, afinal é a ação que dá significado às coisas. Não a ação que engessa e cristaliza pelo adestramento do treinamento e pela monotonia mortífera da repetição, mas sim a ação que é realizada a partir dos desejos dos seres humanos envolvidos no processo. Vontade essa que explicita seus anseios, suas necessidades, que fala de sua realidade, que somente será possível se cada um tiver a humildade de ouvir o outro e estabelecer com ele um diálogo verdadeiro e humanizador.

Contudo, não se pretende dizer com isso que uma proposta pedagógica, fundamentada na dialogicidade, venha, por si só, resolver problemas históricos dentro dos espaços educativos. O que se quer dizer é que, com certeza, ela favorece o surgimento de condições para que esses espaços estabeleçam crítica radical não só no modelo pedagógico, mas também de suas concepções epistemológicas e visão de mundo.

Os movimentos de reorientação curricular nas administrações populares, e no caso específico de Chapecó, no período de 1997 a 2004, evidenciam a pos-

sibilidade de superação de práticas educativas conservadoras e apontam novas formas de conhecer e agir, pedagogicamente, coerentes com o compromisso político assumido com a educação popular crítica.

## Referências bibliográficas

- ALVES, S. M. (2008) *Freire e Vigotski: o diálogo entre a pedagogia Freiriana e a psicologia histórico-cultural*. (Tese de doutorado) – São Paulo: USP.
- CHAPECÓ. (2008) Secretaria Municipal de Educação e Cultura. *Princípios político-pedagógicos*.
- DAMKE, I. R. (1995) *O processo do conhecimento na pedagogia da libertação: as ideias de Freire, Fiore e Dussel*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- DREWS, M. M. (2006) *O tema gerador no ensino da história*. (Dissertação de Mestrado) – UNESCO – Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, ago.
- FREIRE, Paulo. (1987) *Pedagogia do oprimido*. 17.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GADOTTI, M.; TORRES, C. A. (1992) *Educação popular: utopia latino-americana*. São Paulo, Cortez/Instituto Paulo Freire.
- GRAMSCI, A. (1995) *Concepção dialética da história*. 10.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- PALUDO, D.I.S. Educação com participação popular em Chapecó - SC: a política educacional como possibilidade de transformação social. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis - SC, 2009.
- POLI, S. M. A. (2004) Da fala ao tema gerador: contribuições para o debate no contexto da política educacional. In: *Chapecó, uma cidade transformada*. Chapecó. Mimeografado.
- MARX, K.; ENGELS, F. (1978) *Crítica da educação e do ensino*. Lisboa: Moraes.
- MAZZIONI, L. (2004) Educação, transformando a vida e a cidade de Chapecó. In: *Chapecó, uma cidade transformada*. Chapecó. Mimeografado.
- MENDONÇA, N. J. A. de. (2006) *A humanização na pedagogia de Paulo Freire*. (Dissertação de Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco.
- SANTOMÉ, Jurjo Torres. (1998) *Globalização e interdisciplinaridade: o currículo integrado*. Porto Alegre: Artes Médicas.
- SANTOS, J. (2006) *Produção textual: desafios e possibilidades a partir do tema gerador*. (Dissertação de Mestrado) – UNESCO – Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, jul.
- SIGNORI, A. A. (2004) Orçamento Participativo: Em Chapecó, quem participa decide. In: *Chapecó, uma cidade transformada*. Chapecó, 2004. Mimeografado.
- SILVA, A. F. G. da. (2004) *A construção do currículo na perspectiva popular crítica: das falas significativas às práticas contextualizadas*. Tese de doutorado – PUC, São Paulo.
- UCZAI, P. F. (2004) Congresso da Cidade: planejando o futuro de Chapecó. In: *Chapecó, uma cidade transformada*. Chapecó. Mimeografado.

## O enfrentamento à “privatização” da saúde pública e o fortalecimento do SUS

*Pedro Uczai<sup>1</sup>*

A população brasileira conquistou o direito ao atendimento à saúde em todos os níveis, desde a prevenção, a atenção básica até os procedimentos de média e alta complexidade. O art. 196 da Constituição Federal de 1988 garante que a “saúde é direito de todos e dever do Estado”, corresponsabilizando municípios, estados e a União na gestão e no financiamento das políticas de saúde pública.

O Partido dos Trabalhadores (PT) chegou ao poder no município de Chapecó pela primeira vez em 1997 com a eleição do companheiro José Fritsch. Na época, eu ocupava um assento na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina e posteriormente assumi a prefeitura de Chapecó (2002 a 2004). Nossa vitória, na maior cidade do oeste catarinense, representou uma grande esperança de mudanças na administração do município. Um governo democrático e popular gera grandes expectativas para a comunidade local, especialmente no tocante à saúde.

Assumimos a administração pública municipal com uma estrutura na área da saúde deficitária: quadro de recursos humanos muito aquém da demanda da população usuária do SUS; atendimento precário caracterizado pelas

---

<sup>1</sup> Deputado federal (PT-SC) e ex-prefeito de Chapecó.



imensas filas nas madrugadas; laboratório municipal sem atender a demanda; assistência farmacêutica caracterizada pelo clientelismo; inexistência de dados sobre a saúde pública do município; a assistência à saúde centrada na figura do médico; e hospital público apropriado pelo sistema privado.

Esse diagnóstico inicial nos colocou inúmeros desafios, desde a montagem de uma equipe de gestão até a construção de um novo conceito de saúde pública junto à população local e aos próprios servidores da Secretaria Municipal de Saúde. Desconstruir um sistema viciado e centrado no “assistencialismo/clientelismo” constitui um grande desafio de qualquer gestão democrática e participativa liderada pelo Partido dos Trabalhadores.

Infelizmente o modelo de saúde pública caracterizado pelo assistencialismo não foi um “privilégio” de Chapecó naquele momento histórico. Eram recorrentes os relatos de gestores municipais de outros municípios catarinenses de que essa prática estava enraizada na gestão da saúde pública. Identificados os problemas iniciais, partimos para a estruturação de uma equipe dirigente, que, além de qualificada tecnicamente, estivesse comprometida com o fortalecimento do Sistema Único de Saúde.

De imediato atacamos os problemas mais crônicos com relação ao atendimento dos usuários, que na maior parte estava relacionada a demandas reprimidas por consultas, exames, cirurgias eletivas, dispensação de medicamentos etc. Neste momento, encontramos, forte resistência de todo o setor privado que estava acostumado a se “apropriar” dos espaços e da prestação de serviços de saúde.

O artigo “Saúde Pública em Chapecó: ousadia”, de autoria do médico pediatra Plínio Augusto Freitas Silveira, diretor técnico da Secretaria Municipal de Saúde de Chapecó entre 1997 e 2004, publicado originalmente no livro *Chapecó, uma cidade transformada*, que reproduzimos a seguir, nos situa sobre o grau e “enraizamento” do setor privado na estrutura da saúde pública do município e as estratégias de enfrentamento desta lamentável realidade à época.

## Saúde pública em Chapecó: ousadia

*Plínio Augusto Freitas Silveira<sup>1</sup>*

Muito mais do que o simples registro do que foi a experiência de saúde em Chapecó, o que se pretende neste breve relato é identificar, depois de oito anos de implantação de uma política municipal de saúde, quais ingredientes foram suficientemente potentes a ponto de representar uma transformação no modo de agir em saúde no sentido da preservação da vida. Quando nos referimos a “agir em saúde”, estamos falando do processo no qual participam todos os indivíduos e instituições que, dentro ou fora do sistema de saúde, praticam, atuam e operam na qualidade de agentes: trabalhadores de saúde, hospitais, clínicas, unidades ambulatoriais públicas ou privadas, gestores do SUS, usuários, organizações não governamentais, Poder Judiciário, órgãos de fiscalização do exercício profissional etc.

O reconhecimento do papel e da importância de cada um desses “atores” é fundamental. Primeiro, porque é a partir da apropriação que cada um deles tem dos princípios e normas do Sistema Único de Saúde que vamos ter um SUS que avança no sentido do seu fortalecimento ou, ao contrário, de seu enfraquecimento; segundo, porque é necessário identificar exatamente onde

---

<sup>1</sup> Médico pediatra, diretor técnico da Secretaria Municipal de Saúde de Chapecó de 1997 a 2004.

se situam e qual é a natureza dos interesses de cada “ator”; terceiro, porque as inúmeras dificuldades que emergem no cotidiano assistencial de um município poderão, ao observador menos atento, não se revelarem como resultado do conflito existente entre concepções de saúde que são, necessariamente, excludente entre si; e quarto, porque é necessário estabelecer uma certa hierarquia entre esses atores, baseada na capacidade que cada um deles tem de, legitimamente, interferir na organização do SUS e, a partir daí, estabelecer quem são efetivamente os aliados no processo de consolidação do sistema.

A extensa e complexa rede de relações que se estabelecem dentro de um sistema de saúde, de certa maneira, reflete a extensão e complexidade do comportamento humano, com todas as suas idiossincrasias. É necessário definir, dentro desse universo, quais as atitudes que poderão se expressar numa política que possa representar a preservação de um direito básico, e, ao mesmo tempo, que despertem no conjunto da sociedade a consciência de que, nesse particular, estamos todos sujeitos, num dado momento de nossa existência, a experimentar os benefícios ou, ao contrário, as dificuldades e os obstáculos do sistema de saúde que construímos.

Não temos dúvidas, porém, de que a experiência de Chapecó representou um marco, um divisor de águas na história da saúde pública do município. Sob qualquer perspectiva que se queira analisar, pode-se verificar que o trabalho desenvolvido foi de uma magnitude tamanha. Embora problemas ainda existam, seja no acesso ou na qualidade dos serviços prestados, não se poderá negar que a população de Chapecó conta hoje com uma estrutura sanitária invejável, especialmente quando comparada com a dos demais municípios de Santa Catarina. Ignorar esse fato só seria possível num contexto em que a análise sectária fosse a regra e onde houvesse uma deliberada e fortuita intenção de menosprezar os avanços obtidos.

## O início

Quando o governo popular e democrático de Chapecó assumiu a administração do município, em janeiro de 1997, o fez num cenário de grande expectativa sobre qual política de saúde seria implantada. Neste momento, a Secretaria Municipal de Saúde contava com uma estrutura muito singela. Essa situação

de dificuldades claramente apontava para a inexistência de uma política de saúde que levasse ao desenvolvimento de um modelo assistencial.

O primeiro desafio foi de estruturar uma equipe dirigente que, além de estar tecnicamente habilitada ao desempenho inerente à gestão do sistema, estivesse politicamente sintonizada com o fortalecimento do SUS. A equipe foi formada a partir de profissionais que, com distintos níveis de participação, tinham uma história de militância na saúde pública. Alguns com sólida experiência na gestão do sistema em outros municípios do país e que, sem dúvida, tiveram papel relevante na formulação da política de saúde a ser adotada e na formação de novos militantes do SUS.

Imediatamente, a equipe diagnosticou as principais dificuldades, a maior parte delas relacionada com o acesso aos serviços. A exemplo do que aconteceu em toda a história da saúde pública do país, também em Chapecó o modelo assistencial, que tinha como centro o hospital, praticamente inibia ou rechaçava quaisquer iniciativas no sentido de ampliar e fortalecer a rede assistencial ambulatorial, restando à população buscar o acesso aos serviços ambulatoriais privados num primeiro momento. Depois, caso necessário, deveria buscar os serviços hospitalares numa instituição que, embora construída e mantida com recursos públicos, atendia – como ainda atende – prioritariamente os interesses privados. Em outras palavras, o modelo hegemônico na assistência à saúde em Chapecó era o sistema privado.

A naturalidade com que era encarada essa situação por algumas categorias profissionais pode ser exemplificada por um episódio ocorrido logo após a conclusão das primeiras reformas físicas das unidades básicas de saúde. Entendendo ser tais reformas prejudiciais aos interesses do setor privado, uma médica procurou um membro da equipe dirigente e passou a lhe inquirir sobre qual o objetivo de se estar melhorando as condições físicas das unidades básicas de saúde, por exemplo, melhorando a ventilação, iluminação e refazendo a pintura, tornando a ambiência daqueles espaços mais adequadas e mais confortáveis. Quando informada de que nossa intenção era iniciar todo um processo de melhoria da rede pública, a começar pela estrutura física das unidades, a referida profissional argumentou que isso não estaria “correto”, uma vez que “se os postinhos de saúde” ficassem bonitos, bem ventilados e confortáveis, isso acarretaria uma menor demanda aos serviços oferecidos nos

consultórios “particulares”. O surpreendente nesse episódio é que ela estava absolutamente convencida de que assim deveria ser e, de forma explícita, expôs a sua concepção a respeito dos serviços de saúde: espaço onde o Poder Público pode estar presente desde que isto não signifique perda de espaço ou ameace a prática liberal-privatista.

Outro exemplo que pode ser utilizado, e que reflete o quanto de significação se revestiu a política adotada, foi a visita de lideranças de entidade representativa dos farmacêuticos e bioquímicos que, candidamente, reivindicavam que a Secretaria Municipal de Saúde sustasse a sequência de investimentos realizados no Laboratório Público Municipal e, pois, mantivesse o procedimento de aquisição de serviços laboratoriais na rede privada. Vale lembrar aqui que a construção do novo laboratório – juntamente com a implantação do analisador automatizado para dosagens bioquímicas, que utilizava a metodologia química seca – coloca esse laboratório na condição de oferecer exames com qualidade ímpar e em quantidade, suficiente para atender toda a demanda da rede pública, suplantando os serviços oferecidos na rede laboratorial privada e se transformando, como é hoje, num laboratório de referência regional. Não é por acaso, então, que essa ampliação da capacidade pública de serviços instalada faça com que o setor privado se sinta ameaçado e que segmentos deste setor busquem convencer o gestor municipal a desacelerar tal processo.

À medida que se descortinava a realidade assistencial prestada aos usuários do Sistema Único de Saúde e se buscavam alternativas no sentido de ampliar o atendimento às necessidades da população, também se percebia claramente a existência de uma distorção na visão que se tinha dos serviços públicos de saúde. Identificava-se essa concepção fortemente enraizada nos trabalhadores da saúde, mas também na própria população, de que os serviços públicos prestados eram gratuitos e que, portanto, como “a cavalo dado não se olha os dentes”, o que quer que fosse feito e do modo que fosse feito ainda assim estaria adequado. Quase uma “cultura” a permear o sistema público de saúde. Este foi um dos muitos obstáculos que tiveram de ser superados e que exigiam um denodado esforço dos gestores.

O incentivo e o apoio à população para que se criassem espaços de discussão sobre saúde e, assim, que se pudesse alcançar uma condição tal que lhes possibilitassem modificar aquela concepção, exigiu do gestor municipal tomar

uma iniciativa que o tempo demonstrou ter sido bastante eficaz. Foi designado um dirigente cuja tarefa seria de estabelecer contatos com as comunidades assistidas pelas equipes de saúde e convencê-las a criar os seus Conselhos Locais de Saúde. O êxito desta iniciativa foi surpreendente, uma vez que o número de Conselhos Locais de Saúde aumentou de dois para mais de 34, e estes passaram a desempenhar a função de canal de expressão das “vontades” da comunidade. Porém, ao longo do tempo, tais conselhos acabaram por exercer atitudes francamente propositivas e fiscalizadoras da política de saúde.

O trabalho das equipes de saúde, por um lado, se tinha o Conselho Local como órgão de efetivo controle social, por outro lado, passou a ser enriquecido por uma série de sugestões e iniciativas da comunidade. De forma sinérgica, muitas equipes e respectivos conselhos locais de saúde passaram a desenvolver um trabalho conjunto com a comunidade, contribuindo na organização dos serviços e, em alguns casos, passando a identificar a unidade sanitária como algo que também lhes pertencia e sobre a qual tinha igual responsabilidade.

Nota-se que, a partir de um dado momento, quando se atingiu esse nível de exercício da cidadania, a natureza das preocupações e reivindicações mudou totalmente. Num determinado momento, em que uma das unidades de saúde estava a receber ampliações, algumas lideranças fizeram contato com a Secretaria Municipal de Saúde a fim de manifestar preocupação com o fato de que os tijolos que estavam prestes a serem utilizados na reforma da unidade não apresentariam a qualidade desejável. O fato foi comunicado ao setor responsável que, de imediato, foi verificar *in loco* o objeto da preocupação e o problema foi solucionado.

Esse episódio nos revela, no mínimo, duas coisas importantes: primeiro, que estava acontecendo um arrefecimento nas dificuldades de acesso aos serviços a ponto de a população passar a se preocupar com outros aspectos, igualmente relevantes, mas que não tinham despertado, até então, o interesse dos usuários; segundo, que é perfeitamente plausível supor que o desenvolvimento de um sentido de cidadania é o resultado da conjugação de uma série de elementos, mas que dentre eles certamente está a clareza e a disposição política dos governos em apostar na imensa capacidade criatividade da população.

Por outro lado, quando os processos de trabalho de algumas equipes de saúde passavam a ser analisados, deparava-se com uma lógica extremamente

perversa e que atropelava qualquer sentido ético inerente à própria atividade daqueles que um dia juraram mitigar a dor e o sofrimento de seus semelhantes.

Evidenciava-se, também, uma convivência quase parasitária da atividade assistencial privada diante do Sistema Único de Saúde. Grande parte do interesse dos prestadores com relação ao SUS estava baseada na possibilidade de o sistema público ser o grande alimentador da verdadeira cadeia produtiva de procedimentos, especialmente os diagnósticos, e estes incentivados, em muitos casos, por um absurdo processo de autogeração de exames, avaliações cada vez mais especializadas e novos procedimentos, criando-se um verdadeiro círculo vicioso no qual o que menos importava era o usuário.

Constatava-se, sem nenhuma surpresa, que o modelo hegemônico de atenção à saúde estava centrado no trabalho médico e voltado à lógica de produção de procedimentos. Essa lógica poderia atender ao princípio da “saúde como mercadoria”, mas certamente não atendia ao princípio da “saúde como direito”.

## As cirurgias eletivas e as “cobranças por fora”

Em algumas etapas desse processo, como a assistência hospitalar, por exemplo, a sensação que se tinha era de que a instituição encarregada do atendimento era, na verdade, um grande “garimpo”. Tudo aquilo que pudesse representar uma possibilidade de ser “desviado” para os serviços privados – as pepitas maiores, se quisermos manter a analogia – ficava retido na bateia hospitalar; o restante ficava a enfrentar as imensas filas de espera. Nas cirurgias eletivas, por exemplo, chegou-se a ter uma legião de pessoas que aguardavam uma solução: colecistopatas que cronicamente recorriam aos prontos-socorros para aliviar a sua dor; portadores de hérnia inguinal que não conseguiam ter o seu problema resolvido a menos que desembolsassem valores incompatíveis com a sua possibilidade; pacientes com quadros de varizes gigantescas que comprometiam gradativamente sua qualidade de vida e mulheres com prolapso uterino e/ou incontinência urinária e que percorriam os ambulatórios em busca de uma solução.

Quando alguns desses usuários chegavam num determinado limite, ditado pela tolerância, pela paciência, mas sobretudo pelo sofrimento, acabavam buscando uma solução – em geral se desfazendo de algum bem durável ou outro pequeno patrimônio – para, então, submeter-se ao procedimento cirúrgico

proposto. Neste momento, entrava em cena um dos expedientes mais perversos e mais covardes cometidos contra os usuários do Sistema Único de Saúde. A estes, em geral trabalhadores urbanos, pequenos comerciantes, agricultores ou donas de casa, era feita a proposta de internar-se pelo SUS e realizar a cirurgia mediante o pagamento de um valor “por fora”. Nestas circunstâncias, a existência de uma “fila de espera” passava a ser interessante, porque quanto maior ela era, maior a expectativa de ficar mais tempo sofrendo pela doença e, portanto, mais empenho teria o cidadão em conseguir os recursos para o “pagamento por fora”.

Diante dessa realidade e diante daquilo que se transformou praticamente numa instituição – a “cobrança por fora” –, a Secretaria Municipal de Saúde passou a difundir de uma forma mais massificada a informação de que tal cobrança a pacientes do SUS é crime. Através da Diretoria Geral de Controle, Avaliação e Auditoria se conseguiu instruir processos administrativos a partir das denúncias dos usuários. Tais processos, quando concluídos, e constatada a prática de cobrança ilegal, eram remetidos ao respectivo órgão de fiscalização do exercício profissional e ao Ministério Público. Além disso, a quantia cobrada era devolvida ao usuário. Por algum tempo, conseguiu-se inibir tais cobranças, mas temos razão para acreditar que a prática continua a ser adotada, só que com mecanismos mais “sofisticados”.

Contudo, a fila de espera nas cirurgias eletivas prossegue. Por necessitar de estrutura hospitalar e por estar o hospital público local sendo administrado por um consórcio de bases legais discutíveis, essa instituição ainda não tem completo domínio sobre os limites que devem ser obedecidos pelas empresas e corporações privadas que atuam dentro do hospital e que, inclusive, utilizam a estrutura pública para atender os seus interesses.

Se não todos os casos, a maioria dos que necessitavam de cirurgia eletiva eram problemas cuja solução não exigia grande aparato tecnológico. Havia recursos humanos capacitados e uma estrutura hospitalar com os equipamentos necessários para realizar os procedimentos. O que faltava era uma política de saúde que enfrentasse essa dura realidade: uma assistência ambulatorial deficiente e uma assistência hospitalar que não atendia os interesses da maioria da população.

Estávamos, pois, diante de uma decisão a ser tomada: qual atacar primeiro? Sabíamos que não teríamos condições de enfrentar toda a complexa rede de



dificuldades presente na assistência hospitalar e, além disso, por se tratar de um hospital público de referência regional, entendíamos que a responsabilidade maior recaía sobre o gestor estadual. Aliás, a própria Lei Orgânica da Saúde estabelece isso em seu artigo 17. Adicionalmente a este fato, o hospital representa o final de uma corrente que se inicia lá na Unidade Básica de Saúde (UBS) e não fazia para nós o menor sentido em “começar pelo fim”.

Decididos, então, direcionar o foco maior de nossa atenção à estruturação da rede pública ambulatorial, a partir de uma premissa que se transformou num quase axioma dentro da saúde pública: uma rede básica de saúde bem estruturada e qualificada resolve cerca de 80% dos problemas de saúde de uma dada comunidade. Ademais, uma rede resolutiva implicaria redução das internações hospitalares, o que de fato acabou acontecendo ao longo do tempo.

## Alguns passos no fortalecimento do SUS

Havia muitas evidências a respeito da insuficiência da estrutura existente nas UBS. Uma demanda crescente por serviços públicos, decorrente da queda do poder aquisitivo das famílias, que já não tinham mais condições de arcar com os custos dos planos privados de saúde, ou pior do que isso, da absoluta carência de recursos para acessar quaisquer serviços, era uma característica cada vez mais evidente. Os serviços existentes apresentavam baixa resolutividade, prestando uma assistência burocrática e sumária; os usuários, pela baixa resolutividade dos serviços prestados, acabavam retornando várias vezes à unidade sanitária, o que, por sua vez, gerava grande insatisfação, não só para eles como também para alguns profissionais.

Entretanto, eram imensas as filas na madrugada, talvez, as mais dramáticas manifestações de incapacidade do sistema em absorver a demanda e que revelavam a perversidade de um sistema de saúde que, embora olímpicamente registrado na Constituição Federal e detentor de um dos marcos regulatórios mais avançados do mundo, como o instrumento de garantia da saúde, como direito inalienável dos cidadãos, mostrava-se incompetente – a começar pelo município – para efetivamente produzir o cuidado em saúde. Deste modo, as reformas na estrutura física das unidades básicas de saúde e a construção de novas unidades, bem como a criação de serviços de saúde públicos inexisten-

tes – por exemplo, na área de saúde mental –, passaram a caracterizar o nosso esforço primeiro.

À medida que essas deficiências estruturais eram sanadas, ampliávamos também o quadro dos trabalhadores da saúde. Vários concursos públicos, nas mais diversas áreas, foram realizados, pois dotar a rede ambulatorial básica de profissionais em número suficiente era igualmente um desafio. Em oito anos, houve um incremento na ordem de 160% no número de trabalhadores em atividade na Secretaria Municipal de Saúde, o que foi sem dúvidas a expressão da vontade e da decisão política do governo do município em cumprir com sua parcela de responsabilidade. Tal vontade política também se manifestava na ampliação e criação de novos serviços e na não aceitação do mero papel de repassador de recursos para a iniciativa privada da saúde, numa lógica de fortalecimento da presença do Estado, situando-se na contracorrente da lógica neoliberal que defende a tese do Estado mínimo.

Um vigoroso processo de educação permanente foi então iniciado, a fim de capacitar os servidores a exercer adequadamente suas atividades técnicas sem prejuízo de compreensão que deveriam ter a respeito do tamanho e do significado da tarefa que tinham pela frente: fazer acontecer o SUS no município. As capacitações incluíam, além dos temas de cunho eminentemente técnico, discussões e apresentações sobre o SUS, seus princípios e diretrizes, seu funcionamento no município, seus instrumentos de participação popular e controle social, e formação de gerentes.

As UBS, uma vez ampliadas na sua capacidade assistencial e, por extensão, com situações cotidianas cada vez mais complexas, desencadearam uma discussão sobre seu gerenciamento, o que nos levou à necessidade de se adotar a figura da “diretora”, cujas atribuições eram de natureza administrativa e assistencial, sem prejuízo de sua importante função como estimuladora do trabalho em equipe dentro das unidades. Passaram as diretoras a ser, também, importantes instrumentos de representação dos trabalhadores das unidades, dentro de uma perspectiva de gestão participativa. Esse tipo de gestão assumiu um importante papel na definição das modificações que o modelo assistencial deveria apresentar. Algo que foi ainda mais qualificado com a formação do Colegiado das Diretoras, que passou a representar o espaço no qual as dificuldades, as sugestões e todo tipo de reivindicações dos servidores eram apresentadas.

O papel desempenhado pelo Colegiado de Diretoras, aos poucos, foi assumindo uma importância estratégica como ponto de partida para as atividades de planejamento nos próprios locais de trabalho. Isto representou um grande avanço, pois o planejamento local criava um espaço de participação aos servidores que antes não existia, contribuindo para elevar o sentido de “responsabilidade compartilhada” diante dos resultados alcançados pela equipe. Mais ainda, a partir da introdução do trabalho com indicadores, a equipe passou a se defrontar com a necessidade de introduzir novas maneiras de organizar o seu trabalho. A implantação de um Programa de Desenvolvimento Gerencial (PDG) para as enfermeiras foi uma iniciativa que contribuiu fortemente para que estas desempenhassem com a maior desenvoltura suas funções, que, enriquecidas dos conhecimentos básicos de epidemiologia e de técnicas gerenciais, puderam qualificar sua intervenção.

O que se verificou foi um salto de qualidade na manutenção e no desempenho da enfermagem, que acabou por trazer à tona uma questão que, de certa maneira, todos tinham consciência, mas que poucos se arriscavam a apontar claramente: a falta de envolvimento de alguns médicos com a equipe, e o seu trabalho realizado dentro das quatro paredes do consultório, às vezes, desconectados de todo o resto.

Esse problema, embora apontado com mais ênfase a partir do momento em que a enfermagem passou a ter um papel mais participativo e, por isso mesmo, de maior poder dentro das equipes de saúde, havia sido detectado já no início da gestão. O comportamento pouco participativo de uma grande parcela de médicos não era uma característica exclusiva de Chapecó na realidade, pois no país inteiro se encontram relatos de que muitos destes profissionais, especialmente no âmbito do serviço público, apresentam uma série de “cacoetes”. Tais “cacoetes”, que se desenvolveram ao longo do tempo e por razões que talvez necessitassem de um compêndio para analisá-las, acabam por ter impacto fortemente negativo que se reflete nas dificuldades encontradas para incluir este profissional no trabalho multi e interdisciplinar, com consequências igualmente adversas na qualidade dos serviços prestados. Dentre eles, destacaríamos o atendimento sumário, com inaceitável desprezo pela utilização dos mais elementares e, ao mesmo tempo, mais importantes instrumentos da clínica – a anamnese e o exame físico; a recalcitrante e insistente falta no

cumprimento da jornada de trabalho e o comportamento desidioso no que diz respeito aos custos que gera ao sistema de saúde.

É lamentável, para dizer o mínimo, que um profissional tão importante quanto o médico não consiga compreender que sua inserção nas equipes de saúde não pode acontecer às custas de atitudes autoritárias e, às vezes, de absoluto desprezo pelo trabalho dos demais profissionais. O que aqui se expressa, embora seja o relato que se verificou no município de Chapecó – e que, obviamente, não pode ser visto como uma generalização irresponsável ou injusta –, parece estar em sintonia com os relatos de gestores da saúde pública de outros municípios brasileiros. Algo precisa ser feito no sentido de reposicionar esse importante profissional, por meio de um processo em que sua autoridade fosse conquistada através de uma relação respeitosa e solidária com os demais trabalhadores da área.

O curioso é que o comportamento de isolamento, autossuficiente e frequentemente autoritário de alguns médicos era, de certa forma, aceito com muita naturalidade por profissionais não médicos, com alguns chegando até a uma posição de absoluta submissão, reproduzindo, quem sabe, uma atitude da própria sociedade em relação àqueles profissionais. Entendíamos que esse fato não era saudável nem para a sociedade nem para os doentes e muito menos para os médicos. Isto porque reforçava a ideia e a percepção de que certa onipotência – e até onisciência – são, como a própria história nos mostra, irmãs gêmeas da arrogância e da negligência.

Aos poucos fomos percebendo que, se quiséssemos modificar a realidade assistencial e implantar um modelo de saúde que reconhecesse cada profissional como tão importante quanto os demais e que potencializasse o poder de intervenção da equipe na melhoria da qualidade da assistência prestada, teríamos que encontrar uma contraposição àquelas atitudes, especialmente de alguns médicos.

Um dos conflitos mais sérios que tivemos foi em relação ao cumprimento da jornada de trabalho, dever de qualquer trabalhador de uma unidade de saúde. Encontrar um modo de lidar com um comportamento de uma parcela significativa de médicos que, embora não tivessem nenhuma razão de ordem ética, técnica ou legal que os justificasse, era tido como natural, não só por ela mesma, mas também por boa parte dos profissionais e, eventualmente, por

parcela significativa da população, não foi algo muito tranquilo. Os conflitos ocasionados pelo enfrentamento dos referidos comportamentos, de certa forma, caracterizam toda a gestão do SUS no município.

Nosso desejo era de que pudéssemos discutir essa questão a partir de determinados fundamentos éticos e que ela não se transformasse num expediente administrativo. Isto é, que os profissionais que insistiam em não cumprir a jornada entendessem que, agindo assim, estariam não só extrapolando princípios de justiça, com relação aos demais trabalhadores, mas que também estariam suprimindo o direito que os demais cidadãos têm de contar com a presença do profissional durante toda a jornada para a qual foi contratado, porque, em última análise, é a sociedade que financia os serviços públicos. Mais isto não pareceria tão óbvio para muitos profissionais...

Embora tenhamos implantado o Cartão Ponto Eletrônico para todos, inclusive para os médicos, o desejável seria que esse instrumento não precisasse ser utilizado, porque num certo sentido ele representa uma afronta, quase uma violência, com aqueles trabalhadores que têm consciência da importância e do significado do seu trabalho, especialmente na saúde. Não há dúvidas de que ainda há um forte componente autoritário no comportamento de boa parcela da categoria e que a impede de aceitar o fato de que o exercício da medicina – por mais digna e honrosa que seja essa profissão – não coloca os médicos na condição de estar acima das responsabilidades que cabem a qualquer e a todos os profissionais. Uma ampla discussão – e que aponte soluções – precisa ainda ser feita a respeito do “poder e da formação ética dos médicos” e de como este poder às vezes acaba sendo hegemônico no processo decisório e na organização de todo o sistema de saúde.

## O Hospital Materno Infantil

Uma das áreas da assistência que mais revela o grau de desenvolvimento de um sistema de saúde é a atenção materno-infantil. Em Chapecó, a atenção materno-infantil é realizada em toda a rede assistencial ambulatorial do SUS, a atenção hospitalar tem sido prestada pelo Hospital Regional do Oeste. Quando se avalia o Coeficiente de Mortalidade Infantil (CMI) de Chapecó, verifica-se que mais da metade dos óbitos infantis no primeiro ano de vida ocorrem

na primeira semana de vida, antes mesmo da alta hospitalar. À medida que se reduz o CMI, há uma tendência natural de os óbitos se concentrarem no período neonatal, porque é nessa fase da vida que irão a óbito os recém-nascidos portadores de malformações congênicas incompatíveis com a vida.

No caso de Chapecó, porém, um grande número de crianças morre também por doenças evitáveis ou condições patológicas que as tornam mais vulneráveis, como a prematuridade, por exemplo. Há inúmeros fatores envolvidos neste processo, sendo as mais importantes as deficiências na assistência pré-natal e no nascimento. O primeiro fator pode ser corrigido com um aumento na captação e na cobertura da assistência às gestantes e com facilidades de acesso a um pré-natal de qualidade. A Secretaria Municipal de Saúde ampliou substancialmente o número de obstetras nas unidades de saúde, além de oferecer um elenco de serviços auxiliares de diagnóstico e tratamento, qualificando esse tipo de atendimento.

Entretanto, identificaram-se sérias limitações na assistência hospitalar às gestantes, especialmente àquelas com alto risco gestacional. Sabe-se, também, que o Hospital Regional do Oeste não tem conseguido fácil acesso a todas as gestantes e, tampouco, a presença de pediatra na Sala de Parto para todos os nascimentos, o que acarreta dificuldades de prevenção e de tratamento das doenças e agravos relacionados ao parto e ao nascimento. A inexistência de uma UTI Neonatal, por sua vez, dificulta ainda mais a recuperação das crianças, fazendo com que inúmeras morram por falta de condições técnicas locais para o atendimento.

Diante destas dificuldades, o governo democrático e popular decidiu enfrentar tais problemas da área da assistência hospitalar através de duas ações: a construção de um Hospital Materno Infantil, para melhorar o acesso das gestantes do município aos serviços hospitalares, e a destinação de recursos que viabilizassem a construção de uma UTI Neonatal, para melhorar a atenção hospitalar aos recém-nascidos patológicos. Com tais medidas, Chapecó ficará habilitada a reduzir o número de recém-nascidos que ficam com sequelas devido a problemas de nascimento. Mas, muito mais importante que isso, mostra que o município tem o compromisso com a vida desses indivíduos que, por sua vulnerabilidade, apresentam maior risco de doença e morte e que, ironicamente, não vinham recebendo a atenção solidária que a sociedade tem o compromisso moral de lhes oferecer.

## A questão da assistência farmacêutica

Tema que tem sido objetivo de inúmeros estudos e discussões, a Assistência Farmacêutica no âmbito do SUS constitui um importante instrumento a ser utilizado pelo Estado no sentido de garantir o direito à saúde. Esse direito deve ser garantido pelos dispositivos constitucionais vigentes, independente dos dispositivos infraconstitucionais e administrativos existentes ou que venham a ser criados. Deve ser assegurado, sempre, sob a ótica do “acesso universal e igualitário às ações e serviços” e no sentido da “promoção, proteção e recuperação” da saúde. De imediato, quando se pensa em acesso aos medicamentos, temos que recuperar um dos princípios basilares da bioética, ou seja, *primum non nocere*. Guiados pelo fundamento de “primeiro não faz mal”, precisamos entender que os medicamentos representam um insumo importante, e, às vezes, vital para a saúde dos indivíduos.

Em determinadas situações, porém, o medicamento pode significar exatamente o contrário. Se analisarmos todo o processo pelo qual deve ser submetido um determinado fármaco para que efetivamente passe a significar um benefício aos indivíduos, veremos que etapas importantes como as da experimentação em modelo animal, com avaliação criteriosa de sua ação, e a etapa de ensaios clínicos em seres humanos, com determinação cuidadosa de seus efeitos desejáveis e indesejáveis, são momentos cruciais e, com requisitos, devem ser rigidamente atendidos para que sejam liberados.

Sabemos que tais exigências ou critérios podem não ser os mesmos nos diferentes países. Assim é que determinados medicamentos, não permitidos ou com indicações restritas em outros países, frequentemente são prescritos de forma mais livre em nosso país. Infelizmente, temos que admitir que a indústria farmacêutica joga pesado quando está em disputa seus altos lucros, e o faz de distintos modos: seja através do assédio aos acadêmicos de medicina já desde os primeiros momentos de seu processo de formação, seja através do patrocínio de cursos, congressos e outros eventos, ou mesmo, através da contratação de “consultores”. Entenda-se aqui “consultores” como aqueles profissionais que, reconhecidos por seus pares como autoridades em determinados campos ou especialidades médicas, e mediante a percepção de determinadas “vantagens”, passam a prescrever e, mesmo, indicar aos seus colegas a utiliza-

ção deste ou daquele medicamento. Medicamentos estes que, depois de algum tempo, a experiência e a utilização acrítica poderão demonstrar que se trata muito mais de uma ameaça à saúde do que propriamente de algo a protegê-la. Como, então, deve postar-se o Estado, na figura dos poderes instituídos e, especificamente, os gestores do Sistema Único de Saúde, quando têm a responsabilidade de proteger a sociedade dos agravos à saúde?

A resposta a esse quesito tem profundas implicações de ordem ética, embora possa parecer que argumentos de ordem administrativa, orçamentária ou financeira sejam os determinantes. Não se trata disto. É exatamente um princípio ético que está a fundamentar os argumentos administrativos, orçamentários e financeiros apresentados pelo governo democrático e popular de Chapecó ao longo desses oito anos diante de ocasionais demandas por medicamentos. Muitas vezes, dispensar um medicamento de algum custo e sem eficácia comprovada para um único indivíduo pode significar a supressão do direito de tantos outros de se beneficiarem daqueles medicamentos que têm eficácia comprovada e que, pelo maior tempo no arsenal terapêutico, acabam tendo custo menor. Há inúmeros exemplos pelo Brasil afora em que o Poder Judiciário determinou ao SUS a dispensação de medicamentos que não tinham efeito comprovado – em alguns casos, ao contrário, teriam ocasionado danos aos usuários – simplesmente porque havia uma prescrição.

Ora, se é verdade que alguns medicamentos podem não apresentar os benefícios que a indústria alega que têm, e se é verdade que muitos fármacos causam danos, às vezes irreparáveis, cabe-nos perguntar: garantir a dispensação de todo e qualquer medicamento, pelo simples fato de que foi prescrito por um médico ou de que a decisão de utilizá-lo foi o resultado do exercício do livre-arbítrio do cidadão diante da esperança de que possa vir a ter a “cura” que busca, é garantir saúde?

Acreditamos que não. Porque uma resposta afirmativa é uma simplificação perigosa e que não coloca em xeque pelo menos duas importantes questões: o poder médico – sobre o qual comentávamos há pouco. Seu fulcro está numa história parcialmente construída em cima de crenças e mitos e que só a partir do advento dos fundamentos da ciência começou a ser legitimado e, por isso mesmo, começou a ser delimitado; e o poder do cidadão para exigir o medicamento que julga ser o melhor para si sob a alegação de



que, assim agindo, estará colocando o Estado no atendimento aos seus direitos constitucionais.

No primeiro caso, é exatamente o conhecimento científico que estabelece os limites, especialmente numa realidade em que o desconhecimento sobre as ações de determinados fármacos, os erros de indicação, das dosagens e do tempo de uso, associados ao viés mercantilista frequentemente presente na prescrição, compõem um triste mosaico que reflete enormes falhas no aparelho formador de médicos deste país, no qual às disciplinas de farmacologia e terapêutica é dedicado um tempo de preparação próximo do irrisório.

No segundo, exercício do livre-arbítrio do cidadão a decidir, em caráter meramente opinativo, uma questão em que se antepõe a imperiosa necessidade de fundamentos técnicos, desconsiderando o vasto acúmulo de conhecimentos da ciência farmacológica. Pior: coloca o pleito como absolutamente legítimo, desprezando todo e qualquer argumento que a prudência tente buscar no campo da equidade, da igualdade de acesso, da viabilidade financeira – o que acaba, muitas vezes, impedindo o acesso de outros cidadãos a ações de eficácia e segurança comprovadas.

Em inúmeras oportunidades, também a Secretaria Municipal de Saúde se deparou com situações em que o Poder Judiciário, a partir de uma leitura hermética e destituída de uma compreensão mais ampla sobre o Sistema Único de Saúde, e ignorando as influências mercantilistas a que estão sujeitas as prescrições de medicamentos, simplesmente determinava a dispensação de determinado fármaco. Em todas essas ocasiões, os nossos esforços eram no sentido de convencer o Ministério Público ou outra instância do Poder Judiciário dos riscos que isso representava.

A realização de um seminário sobre medicamentos, organizado pelo gestor estadual do SUS e pelo Ministério Público Federal, mostrou de forma muito contundente a falta de ousadia do Poder Judiciário para colocar em xeque a prescrição médica. Instado a se manifestar sobre a prescrição e as influências que ela pode sofrer por parte da indústria farmacêutica, um dos representantes do Judiciário alegou que não lhe compete questionar a prescrição, uma vez que ela é realizada por um perito e que, portanto, deve ser seguida.

Tal argumento, além de perigoso, porque ignora uma dura realidade na qual se testemunham profissionais cometendo verdadeiros absurdos do ponto

de vista das boas práticas terapêuticas, é também a comprovação de que se está a ignorar o fato de que a Relação Nacional de Medicamentos (RENAME) é confeccionada por uma comissão de renomados especialistas e pesquisadores das principais universidades brasileiras e representantes do Conselho Federal de Medicina. Tal comissão tem como uma de suas preocupações elaborar uma lista de medicamentos que tenham eficácia clínica comprovada em extensos trabalhos e publicações idôneas e que não sejam medicamentos “da moda”, cuja função é, com frequência, apenas a de enriquecer ainda mais a indústria farmacêutica e seus eventuais “sócios prescritores”. Cabe aqui registrar que concordamos com aqueles que defendem que a RENAME deva ser revisada e atualizada com uma periodicidade menor. Isto não tira, porém, a legitimidade deste instrumento como delimitador da sanha prescritiva de alguns.

Conseguimos, nestes oito anos de gestão do SUS municipal, avançar na Política de Assistência Farmacêutica, que é importante instrumento para assegurar saúde de qualidade. Implantamos uma Lista Básica de Medicamentos que atende a maior parte da demanda. O fechamento de uma farmácia que comercializava medicamentos para a população atendida numa de nossas unidades de saúde é um singelo exemplo, porém de alto significado, de que é possível avançar numa política de fortalecimento dos serviços públicos.

Instituímos processos de capacitação para os profissionais de saúde, sobre o processo de aquisição, armazenagem, dispensação e uso racional de fármacos. E, de forma muito insistente, a discussão de quem de fato é o maior interessado em que exista cerca de 15 mil medicamentos sendo comercializados em nosso país esteve sempre presente.

Entretanto, por maiores que sejam os esforços de qualquer prefeitura no sentido de fortalecer a assistência farmacêutica prestada à população, é fundamental que o Poder Judiciário se transforme num parceiro da defesa do SUS e seus princípios, mas que sobretudo busque identificar quais os obstáculos que a lógica mercado-privatista coloca à consolidação do SUS. Do contrário, corre-se o risco de canalizar preciosos recursos financeiros apenas para atender aos interesses de uma das maiores indústrias do mundo, sob o falso argumento de que, ao determinar ao SUS a dispensação de qualquer fármaco pela simples razão de ter sido prescrito, se garante saúde aos cidadãos.

## A Saúde Bucal

Uma política de saúde bucal foi implantada desde o ano de 1997, o que aconteceu de forma simultânea a todo o processo de organização e ampliação da Rede Básica. A ampliação e reestruturação dos serviços e implementação de um sistema de vigilância da saúde bucal sinalizaram para uma nova abordagem da atenção odontológica na busca de atendimento integral, da universalização do acesso e da equidade.

A introdução do Tratamento Completado rompeu a lógica dos tratamentos paliativos, incluindo e garantindo aos cidadãos o agendamento, até que estivessem concluídos todos os procedimentos necessários compatíveis com o nível de atenção primária. A criação da Clínica do Bebê e do Centro de Referência à Saúde Bucal (CERES-Bucal) foram duas iniciativas altamente impactantes. A primeira foi criada para atendimento aos bebês de mães que realizaram o pré-natal na rede básica de saúde e que participaram de atividades de grupo relativas à saúde bucal do bebê, ancoradas num manual contendo todas as informações sobre cada fase do crescimento associado aos eventuais bucais. A segunda surgiu para dar retaguarda especializada à Rede Básica e proporcionar a atenção nas áreas de prótese total, cirurgia oral menor, prevenção do câncer bucal, endodontia e odontopediatria. Atividades de natureza preventivo-educativas foram desenvolvidas com cerca de 35 mil escolares, os quais receberam assistência odontológica nas Unidades de Saúde e Policlínicas, reservando metade da sua carga horária para atendimento clínico de crianças e adolescentes. Uma política de educação permanente para os profissionais da área, oficinas para discutir o processo de trabalho em saúde bucal e reuniões de planejamento estratégico situacional foram elementos importantes para a configuração do trabalho que foi desenvolvido. A solução dos casos de urgência odontológica, de procedimentos que necessitam de anestesia geral e cirurgia bucomaxilofacial, deverá ser incorporada às atividades assistenciais do hospital Materno Infantil, em fase final de construção.

Nas ações de Vigilância à Saúde Bucal, houve esforços no sentido de ampliar as medidas de prevenção e controle de cárie dentária e da fluorose. Como resultado, tivemos uma redução no CPO-D<sup>2</sup> aos 12 anos de idade de 3,48, em 1996, para 2,42 em 1999, e para 1,9 em 2002. A meta da Organização

Mundial da Saúde (OMS) para o CPO-D<sup>2</sup>, em 2000, era de três ou menos e, no Brasil, estudo nacional de grande porte realizado em 2003 apontou para um índice de CPO-D<sup>2</sup> de 2,1 para a região Sul do Brasil. Isto coloca Chapecó numa posição de destaque, pois um índice baixo reflete a qualidade dos serviços odontológicos.

A fluorose dentária também foi objetos de ações, e o município de Chapecó é um dos poucos do Brasil que possui quadro epidemiológico desta doença com acompanhamento dos teores de fluoretação de águas de abastecimento público. Tal monitoramento é feito por análises periódicas de amostras de água coletadas na ponta da rede (torneiras) e o controle realizado por instituição distinta daquela que realiza a medida, no caso a empresa de água e saneamento, o que garante a qualidade ao monitoramento.

Houve, no período de 1997 a 2004, avanços importantes na organização dos serviços de saúde bucal e sua construção se deu tanto nos aspectos de vigilância à saúde, indispensável para as ações de prevenção e promoção, quanto nos estudos realizados para o acompanhamento dos programas. Foram fundamentais para isto o processo de educação permanente, a ampliação da estrutura física e de recursos humanos e controle social, este exercido através da participação dos Conselhos Locais de Saúde que estiveram sempre muito próximos e ativos, ajudando a decidir, dimensionar e priorizar as ações. Resta ainda o desafio de procurar entender melhor o processo de trabalho nesta área e, a partir daí, ampliar a inserção dos profissionais na estratégia de humanização da assistência.

## O modelo assistencial

Na exata medida em que avançávamos na melhoria da estrutura existente, também sentíamos a necessidade, cada vez maior, de interferir no processo de organização do trabalho das equipes de saúde. Quanto mais ampliávamos a rede física, quanto mais contratávamos profissionais, mais percebíamos que alguma coisa faltava no dinâmico processo de interação entre os profissionais e entre estes e a população. Por longo tempo, estivemos em busca de uma resposta para importantes questões suscitadas ao longo do processo de ampliação estrutural da rede básica de saúde. Que instrumento utilizar para romper com

um modelo assistencial excessivamente centrado na consulta médica e que praticamente ignorava o relativo poder de intervenção dos demais profissionais? Como lidar com a estratificação que acontecia entre as disciplinas atuantes dentro das equipes de saúde e que reforçava e legitimava uma assistência fragmentada? E, neste cenário, de que maneira trabalhar a ideia de que vários campos do conhecimento podem ser complementares para pensar a produção da saúde? O que fazer para que os serviços voltassem à produção do cuidado e utilizassem o aparato tecnológico apenas nas situações onde ele era legitimamente necessário? Como introduzir a gestão democrática nas unidades sanitárias, numa clara contraposição a um processo centralizado na figura de apenas uma categoria profissional? Quais atitudes adotadas pelos profissionais de saúde poderiam contribuir para reduzir a crescente dependência dos usuários e contribuir para produzir a crescente dependência dos usuários e colaborar para que estes aprendessem sobre o processo de saúde-doença e, assim, buscando uma maior autonomia na sua forma de viver a vida?

Partindo da ideia de que era necessário proporcionar uma visão mais ampla e abrangente dos cuidados em saúde e introduzir novas formas de agir em saúde, unindo os diferentes saberes e tecnologias e trabalhando juntos para melhorar a qualidade dos serviços, começamos a elaborar uma proposta de mudança no modelo assistencial adotado. A estratégia de acolhimento, baseada em experiências que se multiplicavam pelo país afora, e que vinha sendo anunciada e reconhecida como um passo inicial no sentido da humanização da assistência, foi a matriz teórico-prática escolhida para ensejar um dinâmico processo de mudança do modelo assistencial.

Apresentar e implantar uma proposta, que denominamos Acolher Chapecó, cujas diretrizes eram o acolhimento, o vínculo, a resolutividade, a automatização e a vigilância em saúde, passou a ser nosso grande desafio. Para vencê-lo, seria preciso, antes, enfrentar as barreiras que os próprios profissionais de saúde colocavam diante da ideia de ter que modificar a forma pela qual o seu processo de trabalho se dava dentro das unidades de saúde. Processo este que estava todo centrado num acesso que o usuário buscava, quase sempre a partir da demanda por uma “ficha de consulta médica”, e que a experiência mostrou ser essa demanda frequentemente frustrada pelo simples fato de que os serviços se organizavam segundo o número de consultas médicas disponí-

veis. Aqueles que não conseguiam a “ficha” acabavam por retornar aos seus domicílios sem ter tido a chance de verbalizar suas necessidades que, não raro, se constatavam ser apenas a necessidade de uma orientação simples, realizada dentro de um processo de escuta individualizada.

Assim, a experiência, já relatada em livro<sup>2</sup> passou a ser grande instrumento transformador do modelo assistencial. E como todo o movimento transformador, desencadeou uma torrente de incertezas, de angústias e resistências.

O Acolher Chapecó e sua implantação exigia de toda equipe dirigente da Secretaria Municipal de Saúde uma clara compreensão sobre a conjuntura em que a proposta estava sendo apresentada e sobre as resistências que se encontrariam. Como um dos fundamentos da proposta era organizar o modelo assistencial a partir das necessidades de saúde dos usuários, isto gerou uma mobilização de todos os recursos humanos disponíveis nas unidades de saúde no sentido único da produção do cuidado dos cidadãos.

Nessa mudança do foco organizativo, todos os profissionais passaram a ser igualmente importantes. Isso certamente acaba reposicionando todos os trabalhadores numa nova relação de poder dentro desse processo. Alguns médicos se sentiram ameaçados, especialmente porque passaram a fazer uma leitura enviesada da proposta, acreditando que ela representaria a criação de um espaço para o “exercício ilegal da medicina”. Tal interpretação, além de sôfrega, era um completo disparate, porque desconsiderava o fato de que as atribuições ético-legais de cada profissional necessariamente deveriam ser respeitadas. O movimento da categoria pela aprovação do Projeto de Lei do Ato Médico pode ter criado as condições para esse comportamento. De qualquer modo, a resistência à implantação da proposta foi significativa, a ponto de levar o órgão de fiscalização do exercício profissional da medicina a deflagrar um Processo Ético-Profissional (PEP) contra o diretor técnico da Secretaria Municipal de Saúde de Chapecó. Tal PEP encontra-se em sua fase inicial, mas já desperta manifestações de indignação de setores ligados à saúde pública, uma vez que não esconde o caráter puramente persecutório, além de buscar atingir uma proposta que, se não é a melhor, significa um passo inicial na busca por alternativas para o um

---

<sup>2</sup> Cf. *Acolher Chapecó: uma experiência de mudança no modelo assistencial, com base no processo de trabalho* (São Paulo: Hucitec, 2004).

modelo assistencial que tem como base o uso excessivo do aparato tecnológico, a produção de procedimentos dentro de uma lógica de mercado e que acaba impondo relações mecânicas, frias e distantes a todos os envolvidos. Tal modelo tem sido intensamente interrogado, pois tem gerado um verdadeiro “roteiro de insensatez”. A partir de consultas médica sumárias, geram-se solicitação excessiva de exames, pareceres de especialistas, diagnósticos equivocados, tratamentos muitas vezes desnecessários e danos aos cidadãos.

## Os desafios futuros

Qualquer política de saúde que pretenda fortalecer o SUS, obrigatoriamente, será uma política de contraposição à lógica mercantilista na saúde e em defesa da vida. Não vemos como fugir a esta afirmação. E defender a vida pressupõe conscientizar e mobilizar todos os recursos da sociedade para a defesa de um sistema de saúde que só poderá avançar se não perder de vista o fato de que ele é determinado por um processo dialético, em que duas concepções antagônicas de mundo estarão em constante embate: saúde como mercadoria *versus* saúde como direito. Avançamos nestes oito anos de governo democrático e popular, acumulando poder econômico, político e ideológico para a concepção de saúde como direito. Assim como avançou o SUS nestes 15 anos de existência. Mas precisamos avançar muito mais.

Ao avaliar esse período da história de Chapecó, é indispensável perguntar: como seria Chapecó, hoje, se o governo popular e democrático não tivesse implantado seu projeto político nos anos de 1996 a 2004? Como estariam os serviços públicos de saúde, única alternativa para a maioria da população? Quem teriam sido os beneficiários dos recursos públicos que o município mostrou ter a capacidade de investir na saúde? Temos a convicção de que a ampliação do quadro de trabalhadores da saúde e dos serviços, o Laboratório Público, o Hospital Materno Infantil, a UTI Neonatal, a enorme expansão das equipes de Saúde da Família, a Política de Assistência Farmacêutica, o Programa de Saúde Mental, o Programa de Saúde Bucal e o Acolher Chapecó formaram um conjunto de ações e serviços que pertencem ao povo de Chapecó e só a ele deve beneficiar.

A extensão e a magnitude do intenso trabalho que se desenvolveu na área da saúde nesses oito anos só poderão ser avaliadas por aqueles que virão a

utilizar os serviços públicos de saúde de Chapecó, após tê-los experimentados em outros municípios. Ou, eventualmente, por aqueles cuja memória, numa serena homenagem à justiça, se apercebeu do quanto este governo ampliou e qualificou os serviços públicos de saúde e o acesso a eles. E, nesse particular, não há como fugir da necessidade de comparar, de relativizar os avanços. Muito se fez, sem sombra de dúvidas. Chapecó é hoje referência em saúde pública para Santa Catarina e para o Brasil. Nosso maior legado, porém, terá sido a coragem de desafiar o *status quo*, em nome do maior patrimônio que temos: a saúde. Ficará, por enquanto, um sonho no ar. O sonho de poder ter feito mais. O sonho de que algum dia o direito integral à saúde será realidade. É esta utopia que nos alimenta. É esta utopia que nos fará continuar lutando.

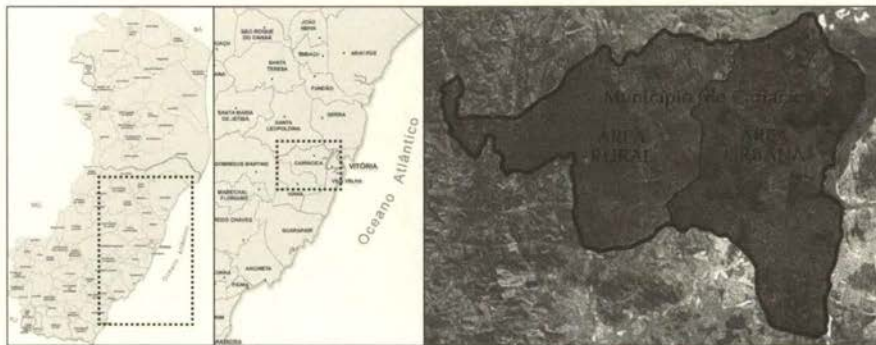


# Os pequenos negócios como estratégia para o desenvolvimento local

*Pedro Rigo<sup>1</sup> e Helder Salomão<sup>2</sup>*

Localizado no Espírito Santo, Cariacica compõe a Região Metropolitana da Grande Vitória e teve a sua emancipação política em 1880. É uma cidade com 279 quilômetros quadrados de extensão e, de acordo com o Censo IBGE de 2010, possui 348.738 habitantes. A estimativa populacional atual gira em torno de 380 mil moradores.

A exemplo do Brasil, a população cariaticuense possui forte miscigenação, proveniente de povos indígenas, africanos e europeus, o que justifica uma cultura rica e bem diversificada.



<sup>1</sup> Secretário de Desenvolvimento Econômico e Turismo de Cariacica-ES (2005-2010)

<sup>2</sup> Deputado federal pelo PT-ES (2015-2018) e ex-prefeito de Cariacica-ES (2005-2012).

No início de sua história, a atividade produtiva era estritamente agrícola e foi aos poucos sendo substituída por atividades de apoio à comercialização e transporte de mercadorias, incentivadas pela construção da estrada de ferro Vitória-Minas. Na década de 1940, com a inauguração da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), na época estatal brasileira e atualmente a privatizada Vale, a população urbana do município cresceu muito, sendo este um salto para o desenvolvimento e urbanização da cidade.

Nas décadas seguintes, a cidade cresceu sem planejamento. Em decorrência disso, houve a ocupação desordenada do solo urbano, o que provocou inúmeros problemas sociais e a paralisia econômica do município. Neste período, predominaram as práticas coronelista e clientelista. A instabilidade político-administrativa trouxe grandes prejuízos para Cariacica.

Quando assumimos a administração do município de Cariacica, a falta de planejamento e a ausência de uma política clara de desenvolvimento eram uma desafiadora realidade. Isso dificultava a atração de novas empresas, pois os investidores não viam a cidade como um ambiente favorável para seus negócios. Na época, o único instrumento de fomento à economia local era o Programa de Apoio às Indústrias de Cariacica (PAIEC), instituído pela lei municipal nº 4.008/02, e o Conselho Municipal de Desenvolvimento, que ainda não tinham saído do papel.

Até o ano de 2004, nos aspectos de regulamentação de uso e ocupação do solo municipal, observavam-se diversos estudos e ensaios de definição do Plano Diretor Municipal, porém todos inacabados. O único produto com algum avanço era o Plano Diretor Viário (datado do final dos anos de 1990), mas que não chegou a ser executado. Tais observações deixam clara a falta de planejamento, bem como a grande necessidade de mudança para que a cidade pudesse se desenvolver e crescer.

Diante da realidade encontrada, coube à gestão que se iniciava fazer um amplo diagnóstico do município, a fim de nortear todo o plano preliminar de desenvolvimento com base nas vocações e nas características da cidade.

Principais características deste cenário:

- Cultura da informalidade e do não pagamento de impostos. Poder Público sem credibilidade;
- Isolamento da cidade, ausência de investimentos e falta de infraestrutura;

- Menor receita *per capita* do Estado;
- Ausência de diálogo entre o Poder Público e a sociedade civil e empresarial;
- Instabilidade política por mais de 30 anos;
- Ausência de planejamento, projetos, estudos ou dados técnicos;
- Poucas empresas eram registradas e possuíam autorização para funcionamento.

Embora com grande potencial, a economia de Cariacica não despertava o interesse dos investidores, pois não havia regras claras, planejamento municipal, apoio e incentivo ao desenvolvimento de novos negócios. Palco de grandes conflitos políticos, era o município mais pobre da região metropolitana da Grande Vitória. Era conhecida pela desorganização política e econômica e pela falta de continuidade na gestão pública, uma vez que vários prefeitos foram cassados, afastados ou assassinados durante as últimas décadas.

Em 2004, Cariacica apresentava um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 2,2 bilhões, valor muito inferior aos outros municípios da Grande Vitória, situação que atestava o baixo desempenho econômico da cidade. Nessa mesma época, o setor de comércio e de serviços era o que mais contribuía com a arrecadação municipal. No entanto, nos anos de 2003 e 2004, o setor que mais cresceu foi o da indústria, apresentando ampliação financeira de 21% e 27% respectivamente. No mesmo período, houve um crescimento da movimentação financeira das empresas, com sede ou filial na cidade, que tiveram um acréscimo de apenas 2,1% em comparação ao ano de 2003.

No que se refere à arrecadação total da prefeitura, em 2005, não passava dos R\$ 115 milhões anuais. A participação de Cariacica na distribuição do ICMS do estado era de 3,3%. O recolhimento do IPTU e ISSQN, impostos próprios da arrecadação municipal, não alcançava 12% do total arrecadado, portanto, o município dependia em demasia dos recursos federais e estaduais para honrar seus compromissos e executar as políticas públicas.

## Medidas administrativas, projetos e ações

Diante da triste realidade em que se encontrava Cariacica, a administração que chegava precisou dar uma guinada. Para isso, promoveu mudanças que

romperam o processo de deterioração que existia no serviço público cariaticuense e resgatou a dignidade dos servidores, bem como da população, a qual foi acionada a participar das iniciativas do novo governo e dos pequenos empreendedores, que precisavam de apoio para crescer e dar seguimento ao seu papel de colaboradores do desenvolvimento local.

Um importante passo para essa ruptura e inovação foi a criação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo. Sua estruturação passou por um processo de formação com diretrizes estabelecidas com base nas aspirações econômicas e sociais da população, além de empresários cariaticuenses e capixabas.

Cariacica já era uma cidade com vocação para o empreendedorismo. Mas faltavam planejamento, projetos e parcerias com os empreendedores locais para que eles pudessem explorar esse potencial. Mesmo com o atraso que se acumulava, o município possuía polos comerciais e de prestação de serviços em várias regiões, por exemplo, a avenida Exedito Garcia, no bairro Campo Grande, um dos maiores centros comerciais do Espírito Santo.

Ao assumir a prefeitura, a nova administração impulsionou o segmento gerando diversos tipos de oportunidades, que foram desde a questão tributária à facilitação para registro dos empreendimentos.

Naquele momento de chegada, sabia-se que o desafio ainda era muito grande. Muitas empresas instaladas no município estavam desorganizadas e irregulares. A informalidade era um grande problema. Para mudar esse cenário, a nova gestão elaborou uma proposta, em parceria com a iniciativa privada, para facilitar a legalização das empresas. Neste novo contexto, deu início a uma relação de confiança entre governo municipal e empresas, o que possibilitou a conquista de parceiros públicos e privados nesta etapa de construção de um novo modelo econômico que priorizava o desenvolvimento da micro e da pequena empresa e dos pequenos negócios em geral.

Essas ações surgiram a partir do Fórum Empresarial Consultivo. Nele participavam lideranças empresariais de diferentes portes e segmentos econômicos, a fim de pensarem a cidade e as políticas a serem adotadas para mudar o ambiente de negócios existente e, principalmente, melhorar a participação de Cariacica no cenário econômico estadual.

Das atividades desenvolvidas pelo Fórum, duas merecem destaque: a primeira é o importante papel na elaboração da Lei Municipal das Micro e Pe-

quenas Empresas, aprovada em dezembro de 2006 e sancionada em janeiro de 2007, tornando Cariacica o primeiro município brasileiro a regulamentar a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (n<sup>o</sup> 123/06). E a segunda é a proposta de implantação do Centro Integrado de Atendimento às Micro e Pequena Empresas (CIAMPE), que, após consolidado, passou a permitir que os pequenos empreendedores registrassem suas empresas em 48 horas, sem burocracia e com agilidade.

O Fórum Empresarial Consultivo foi um marco na relação entre empreendedores e a administração pública de Cariacica, pois instituiu um espaço democrático de debates e de proposições de políticas públicas, com transparência e comprometimento, o que tornou possível o surgimento de boas ideias para potencializar o desenvolvimento econômico local sustentável.

Como é comum no Brasil, Cariacica é uma cidade que cresceu desordenadamente, situação que gerou muitos problemas à população em geral e aos empreendedores. A falta de planejamento estratégico, bem como a inexistência de uma legislação que amparasse a ocupação do solo em área urbana e rural, tornou Cariacica uma cidade repleta de ruas estreitas, sem calçadas, com áreas de preservação permanente ocupadas, além de espaços públicos utilizados de forma irregular. Essa desorganização também impactava a cidade economicamente, pois poucas empresas se arriscavam a se instalar em meio ao caos.

Para solucionar esses problemas, desenvolvemos o Plano Diretor Municipal (PDM) em conjunto com o Plano Diretor Econômico (PDE) que trouxeram uma visão de toda a cadeia econômica local e possíveis tendências. Dessa forma, foi possível um direcionamento adequado para ocupações empresariais no município, assim como a definição de diretrizes básicas para a atração e manutenção de investimentos empresariais no território municipal.

Após oito anos da nova administração, os espaços estratégicos já estavam bem definidos para a implantação do Polo Empresarial e do Primeiro Polo Logístico da Grande Vitória. A partir do Plano de Desenvolvimento Econômico (PDE), foram elaborados estudos específicos de viabilidade dos polos, além do projeto Condomínio de Serviços Logísticos (CSL) e de outros específicos, como os Planos de Desenvolvimento Preliminar (PDP's) dos setores de móveis e de confecções. Vale destacar que todos esses estudos tiveram a participação

direta da gestão municipal e dos empresários locais. Construiu-se um processo democrático que garantiu o comprometimento de todos os participantes na elaboração, execução e implementação das ações.

## Os pequenos negócios e o desenvolvimento local

Nossa administração fez uma opção clara desde o início: apoiar os pequenos negócios como principal estratégia para fortalecer o desenvolvimento econômico local sustentável, com ações empreendedoras e projetos inovadores para gerar oportunidades, emprego e renda para todos. Os debates no Fórum Empresarial Consultivo e no Planejamento Estratégico de Governo reforçaram a convicção da importância dos pequenos negócios para o fortalecimento da economia local. A adoção dessas medidas começou a estabelecer as bases de um novo ciclo econômico que seria vivido pela cidade nos anos seguintes. A partir desse momento, o município começa a ser percebido de maneira diferente pelos empreendedores e pela população em geral. Assim tem início a grande virada econômica da cidade, e os pequenos negócios passam a ser os principais aliados para fortalecer a economia local.

Com uma política arrojada de apoio às micro e pequenas empresas, instituída no governo municipal de 2005 a 2012, Cariacica ficou conhecida nacionalmente como uma das cidades que mais investiu nos pequenos negócios, adotando um sistema integrado de ações dentro do governo que culminou com a formação de uma rede consolidada e eficiente de apoio a este segmento.

### Programa Estruturante para Micro e Pequenas Empresas (PROEMPE)

O passo seguinte foi a criação do Programa Estruturante da Micro e Pequena Empresa (PROEMPE), com diversas ações, como a revisão do Código Tributário Municipal, a implantação do sistema do microcrédito e a conclusão do Censo Municipal do Micro e Pequeno Negócio, que deveriam ser realizadas em curto prazo. O programa tinha a finalidade de desenvolver a política de fortalecimento da micro e pequena empresa, integrando todas as áreas de governo para, assim, realizarem um trabalho em rede, compartilhado, participativo e descentralizado.

O PROEMPE previa metas de crescimento e maturação dos pequenos negócios, ampliação da qualificação de mão de obra municipal, aumento da capacidade empreendedora, ampliação do acesso ao crédito e a mercados, estímulo ao associativismo e ao cooperativismo, desoneração tributária e redução da burocracia.

Para buscar os resultados esperados, neste amplo programa de governo voltado para o desenvolvimento local, denominado PROEMPE, era preciso fazer com que toda administração estivesse envolvida no mesmo propósito com todas as áreas de forma sistêmica. Durante todo o processo, foi realizado um esforço para integrar as áreas de governo e para envolver atores das secretarias afins. O prefeito, que participou de todas as etapas desenvolvidas pela administração municipal sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo, teve atuação importante no sentido de valorizar talentos, mediar conflitos e buscar a sinergia da equipe de governo.

### *Lei das Micro e Pequenas Empresas*

Cariacica também se tornou referência nacional por ter sido a primeira cidade brasileira a regulamentar a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (Lei Complementar nº 123/2006). Em janeiro de 2007, foi aprovada a Lei Geral Municipal nº 4.459/07. Quando sancionada, esta lei trouxe uma série de avanços para os pequenos negócios do município, como o incentivo ao crescimento e ao fortalecimento das empresas, a diminuição da taxa de mortalidade nos negócios e a redução da informalidade.

Dentre os benefícios da legislação, que passou por três revisões com a finalidade de ampliar os amparos e benefícios aos pequenos empreendedores, destacam-se a isenção de taxas, a redução da burocracia, a dispensa de consulta de débito para abertura de empresa, redução do IPTU, redução de alíquotas para 36 atividades econômicas, isenções de taxas de aprovação de projetos e de habite-se, redução do valor do alvará, permissão para funcionamento de empresa em endereço residencial, tratamento diferenciado em compras governamentais e fomento a setores empresariais e de estímulo ao microcrédito.

### *Microcrédito*

O acesso ao crédito é fundamental para o desenvolvimento dos pequenos negócios. Preocupada com isso, a administração municipal, em maio de 2005,

inaugurou a Agência do Nosso Crédito, programa de microcrédito realizado em parceria com o governo do Espírito Santo, com o objetivo de garantir o acesso ao crédito a pequenos empreendedores formais e informais.

O programa teve boa aceitação entre os empreendedores cariacienses, mas a estratégia era difundir o programa em todas as regiões da cidade. Para concretizar essa ideia, foi criado o projeto Nosso Crédito nas Comunidades em parceria com Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo (BANDES). A partir de então, o atendimento aos empreendedores não se limitava ao balcão da unidade. O projeto levou as oportunidades de crédito até o empreendedor no seu bairro, por meio de palestras e atendimentos *in loco*.

A prefeitura municipal buscou incentivar e fortalecer também o associativismo, o cooperativismo e as experiências de economia solidária. Foi estabelecida uma política de apoio aos bancos comunitários. A iniciativa partiu da própria comunidade que criou os Bancos Sol e Esperança que financiavam pequenos valores a empreendedores que muitas vezes precisavam de recursos para comprar um carrinho de pipocas e outros equipamentos necessários ao seu trabalho.

### *Centro Integrado de Atendimento às Micro e Pequenas Empresas (Ciampe)*

O grande marco para apoiar o desenvolvimento local e reduzir significativamente a burocracia foi a implantação do CIAMPE em agosto de 2006, que reuniu, em um único local, servidores de sete secretarias, ou seja, os órgãos e setores necessários para quem quisesse abrir uma empresa. Naquele espaço, era possível solicitar todos os documentos, tais como vistorias e licenciamento do Corpo de Bombeiros, da Vigilância Sanitária, da Postura e do Meio Ambiente. Além disso, o empreendedor poderia realizar todos os demais procedimentos necessários à abertura do seu empreendimento. Em vez de circular por vários órgãos da prefeitura, os empreendedores passaram a resolver todas as suas necessidades num único espaço.

O CIAMPE se tornou uma grande referência no que se refere à desburocratização. A partir de então, com a promulgação de Lei Geral Municipal da Micro e Pequena Empresa e com a criação do centro, a administração agilizou os processos de registro e abertura de empresas, bem como de renovação e baixa das mesmas.



### *Casa do Empreendedor*

Com o sucesso da experiência e o reconhecimento dos resultados alcançados nos primeiros anos, nossa gestão ganhou projeção ao ser premiada em concursos estaduais e nacionais. Então, a partir de 2011, o CIAMPE foi ampliado e passou a ser chamado de Casa do Empreendedor, abrigando outros serviços como: Telecentro de Negócios e Informações, Coordenação de Posturas e Programa de Compras Governamentais, o que tornou possível ofertar para o empreendedor, dentro do mesmo local, desde uma simples informação até cursos de capacitação.

Com o crescimento das demandas, foi preciso ampliar a estrutura, daí os serviços do CIAMPE passaram a funcionar dentro da Casa do Empreendedor, espaço que oferecia, com agilidade e integração, todos os serviços necessários para quem se lançava no mundo dos negócios.

### *Feira de Negócios*

A proposta de um evento grande, que reunisse empresários de diversos lugares e de áreas diferentes, surgiu da necessidade de promover o encontro, o diálogo e a troca de experiências entre os empreendedores locais. Como não havia um canal de comunicação entre empresários e o Poder Público, o setor não se conhecia. Mesmo Cariacica abrigando empresas de diferentes portes e segmentos, as potencialidades do mercado local eram desconhecidas.

A realização da primeira Feira de Negócios de Cariacica (FENEC) foi um ato de coragem dos realizadores – Câmara dos Dirigentes Lojistas e prefeitura. Uma ousada estrutura foi montada em um terreno em frente à prefeitura e, mesmo com todas as dificuldades e desconfianças, a feira aconteceu. Essa edição tratou da divulgação das potencialidades locais, da integração das empresas e do resgate da autoestima da população. Atraiu nove mil visitantes, 134 expositores, gerou R\$ 4,4 milhões em negócios realizados além de dar visibilidade às micro e pequenas empresas.

As feiras de negócios promoveram nova imagem da cidade junto aos investidores e a população geral. Esses eventos, combinados com o melhor ordenamento do uso e ocupação do solo (PDM), com o conjunto de diretrizes estratégicas estabelecidas para a economia municipal (PDE), somados à rede de apoio aos pequenos negócios criados pela administração municipal, pos-

sibilitaram ao município atrair novas empresas, bem como geraram maior segurança aos investidores já instalados na cidade.

Durante os dois mandatos, foram realizadas cinco feiras (2006, 2007, 2008, 2010 e 2012), que contaram com a participação de setores importantes da economia local, como o moveleiro, de confecções, comércio e serviços, alimentos e bebidas e logística e distribuição, os quais representam um percentual significativo dos negócios realizados no município e da mão de obra empregada.

### *Capacitação de trabalhadores e empreendedores*

Ampliar a capacitação dos trabalhadores e empreendedores era um dos grandes desafios do governo municipal. Inicialmente foi criado o Programa Municipal de Capacitação e Geração de Trabalho e Renda (PROCAT), estruturado em três eixos: inclusão social, qualificação social e profissional e encaminhamento ao mercado de trabalho. Nesta primeira fase, em 2008 e 2009, foram oferecidas 2.928 vagas em 28 cursos diferentes.

O passo seguinte foi a elaboração e implementação do Plano Municipal de Qualificação (PMQ), que ficou conhecido como Qualifique-se. Nesta etapa, nos anos de 2010 a 2012, foram ampliados os números de vagas para 15.825 e de cursos para 83. Todo esse processo teve parcerias com várias instituições. Por meio de uma parceria com o SEBRAE/ES, por exemplo, foi executado o projeto Comércio Total, que, além das capacitações, promovia consultorias nas empresas. No período de 2009 até 2012, foram mais de 3,5 mil empreendedores e trabalhadores do comércio capacitados com mais de mil horas de consultorias realizadas.

Importante ressaltar que desde o início a orientação do governo foi para formar profissionais e empreendedores. A ideia era trabalhar a formação profissional aliada à educação para o empreendedorismo. Conseguimos.

### *Compras Governamentais*

Na mesma linha da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, a Lei Municipal definiu o tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas nas compras governamentais. Até 2007, apenas 14% das licitações realizadas pela prefeitura eram vencidas por micro e pequenas empresas. Em 2012, esse percentual subiu para 64%, observando a média entre todas as modalidades

de licitação. Considerando apenas os pregões eletrônicos, mais de 70% das licitações foram vencidas por pequenos empreendimentos.

Para ampliar o programa de compras governamentais, a administração investiu na capacitação de servidores, empreendedores e contabilistas em parceria com o SEBRAE/ES. Essa estratégia trouxe muitos resultados positivos, como relatado acima.

### *Empreendedores individuais*

Ainda na linha de fomento ao empreendedorismo, foi implementado o projeto Empreendedor Individual em consonância com a Lei Federal Complementar nº 128/08. O projeto permitia ao empreendedor ter acesso ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), a partir do qual ele poderia abrir conta em banco, pedir empréstimos e garantir o futuro com a Previdência Social. Além disso, passava a ser enquadrado no Simples Nacional e a ficar isento dos impostos federais, como o Imposto de Renda e o PIS. O alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária era gratuito, assim como não era necessário repassar a nota fiscal para pessoa física.

Cariacica foi o primeiro município capixaba a cadastrar uma empreendedora individual no Espírito Santo. Maria de Fátima Carneiro Alvarenga, à época, proprietária da Alvarenga Confeccção, localizada em Flexal I, foi atendida pela equipe do CIAMPE em 2009.

### *Projeto Fique Legal*

Em agosto de 2009, foi lançado o projeto Fique Legal. A Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo disponibilizou um veículo equipado com som, computador, impressora, acesso à internet móvel, cadeiras e mesas. A nova estratégia era ir ao encontro dos empreendedores individuais em seus bairros. A equipe capacitada para fazer os atendimentos se instalava nas praças públicas e lá fazia os cadastros dos empreendedores, fornecia informações sobre microcrédito e sobre as políticas municipais de apoio à micro e pequena empresa.

De acordo com a Junta Comercial do Espírito Santo, em Cariacica, o sistema, que começou a funcionar em 2009, já tinha, em 2010, 2.453 empreendedores individuais cadastrados.

### *Economia Solidária*

Além de contar com ações em prol dos setores tradicionais da economia, o município desenvolveu estudos, em parceria com os empreendedores, para estabelecer a política municipal de economia solidária. De 2006 a 2012, foram realizadas várias ações para estimular o desenvolvimento dessa modalidade, como: mapeamento da economia solidária municipal, fórum municipal, qualificação de gestores, capacitações e palestras para os munícipes, suporte para a participação em feiras, exposições, congressos, seminários e captação de recursos para empreendimentos.

Por iniciativa dos próprios empreendedores, foi criada uma entidade representativa da economia solidária, a Rede Cariaciquense de Economia Solidária (REDESOL) e também os bancos comunitários com moeda própria. Aos poucos, o movimento foi se tornando autossustentável dentro do município e culminou com a elaboração de diretrizes para a construção de políticas públicas na área.

O Banco Sol concedeu um total de R\$ 30 mil de dezembro de 2008 a dezembro de 2012. Por meio dos empréstimos concedidos, foram mantidos 66 postos de trabalhos abertos e beneficiadas 120 pessoas diretamente e 259 indiretamente. Em novembro de 2010, a prefeitura intermediou uma doação financeira, por parte de uma empresa do município, para o início da circulação da moeda social Girassol, a fim de conceder créditos de consumo, habitacional e produtivo. Tal ferramenta possibilitou o desenvolvimento local, já que sua circulação somente era feita em Cariacica.

A REDESOL foi criada com o objetivo de articular os diversos empreendimentos de economia solidária existentes em Cariacica, em uma rede associativa, para potencializar ações coletivas, proporcionando redução de custos em ações de capacitação (por meio da troca de experiências), de assessorias, planejamento e implantação de estratégias mercadológicas. Foi criado também o projeto Empreendedorismo Popular e Solidário (EMPOSOL), cuja proposta era desenvolver ações direcionadas aos empreendimentos com foco específico, a fim de melhor estruturar os empreendimentos existentes e novas iniciativas.

### *Telecentro de Informação & Negócios*

Em parceria com o governo federal e com o apoio do Fórum Nacional das Micro e Pequenas Empresas, a prefeitura instalou 12 unidades de Telecentros em

diversos pontos da cidade, principalmente em bairros da periferia. Essas unidades disponibilizavam computadores ligados à internet para que os empreendedores pudessem usar os espaços para pesquisas, elaboração de documentos, orçamentos e outras atividades relativas ao seu negócio. Entre os anos de 2007 e 2012, foram implantadas 12 unidades de Telecentros na cidade de Cariacica. Neste período, foram atendidas 51,8 mil pessoas, realizados 291 cursos e cadastrados 12 mil usuários nas unidades instaladas nas regiões.

### *Abertura de empresa em 5 minutos*

Com as facilidades oferecidas pelo CIAMPE, tornou-se possível abrir uma empresa em até 48 horas com o mínimo de burocracia. Além disso, já tínhamos disponibilizado aos cidadãos cariaciquenses vários serviços *on-line*, como: emissão de certidões e de documentos de arrecadação, Certidão Negativa de Débitos (CND), ISS-Web e Nota Fiscal Eletrônica (NFe-Web). Mas era preciso continuar inovando. Então, a prefeitura desenvolveu um sistema avançado para facilitar a vida do empreendedor. Em janeiro de 2010, foi lançado o Alvará Web, que permitiu a abertura de uma empresa em apenas cinco minutos. Por meio desta ferramenta, o empreendedor conseguia o alvará provisório de funcionamento do seu empreendimento pelo *site* da prefeitura.

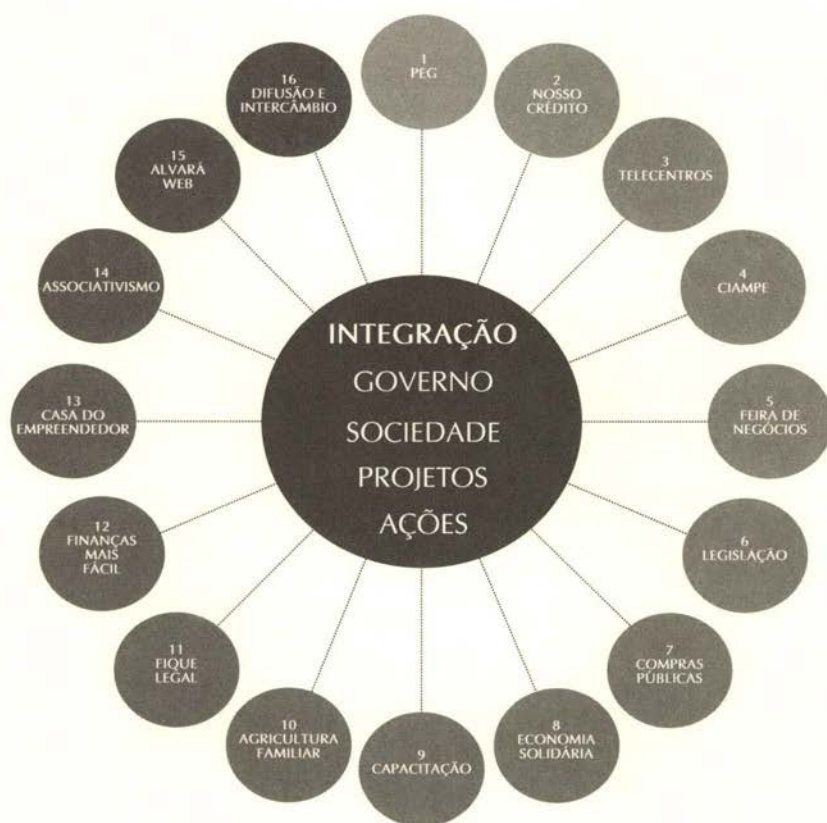
A agilidade do sistema e os avanços na área do desenvolvimento colocaram Cariacica entre os três melhores projetos de desburocratização do Brasil, o que rendeu ao município os prêmios Prefeito Empreendedor Estadual em 2008, 2010 e 2012 e Prefeito Empreendedor Nacional no ano de 2010, conferidos pelo SEBRAE/ES e pelo SEBRAE Nacional.

## Rede Cariacica Empreendedora

Para alavancar a economia cariaciquense, que se encontrava estagnada, durante os dois mandatos – 2005 a 2012 –, promovemos mudanças estruturais para aperfeiçoar as ferramentas da gestão pública, criamos e fortalecemos os mecanismos de participação da sociedade, assim como buscamos a sinergia e o envolvimento da equipe de governo. Todos os projetos criados a partir do PROEMPE tiveram o objetivo de integrar as ações, do Poder Público e da sociedade. Assim, nasceu a Rede Cariacica Empreendedora, que teve como

foco potencializar o desenvolvimento local por meio do apoio aos pequenos negócios e tornar a cidade mais competitiva.

Conheça a Rede Cariacica Empreendedora



1. Planejamento Estratégico de Governo (PEG) – momento em que foi definido que a Educação e os Pequenos Negócios seriam as prioridades da gestão;
2. Nosso Crédito – Programa de Microcrédito Capixaba do Governo do Espírito Santo e que foi realizado em parceria com a prefeitura de Cariacica, facilitando para os empreendedores o acesso ao crédito;
3. Telecentros – espaços de inclusão digital instalados nos bairros de Cariacica que dispunham de internet e de cursos e serviços para empreendedores individuais e micro e pequenos empresários;

4. CIAMPE – Centro Integrado de Apoio à Micro e Pequena Empresa, que reúne no mesmo espaço serviços diversos a fim de oferecer, de forma integrada e desburocratizada, serviços para os empreendedores locais;
5. Feira de Negócios – evento realizado a cada dois anos com a finalidade de gerar oportunidades de negócios, trocas de experiências e qualificação para os micro e pequenos empresários;
6. Legislação – Cariacica foi o primeiro município brasileiro a sancionar a Lei Geral Municipal, baseada na Lei Federal Complementar nº 123/06;
7. Compras Públicas – de acordo com a legislação, micros e pequenos empresários passaram a ter acesso diferenciado às compras governamentais. Além disso, nessa vertente está incluso o projeto Licitação, que oferece orientação e capacitação para que pequenos negócios tenham acesso às compras públicas;
8. Economia Solidária – Incentivo e apoio aos grupos de produção e aos bancos comunitários que praticam os valores da Economia Solidária;
9. Capacitação – por meio do Programa Qualifique-se e do projeto Comércio Total, o município disponibilizava formação profissional e empreendedora aos munícipes e empreendedores de Cariacica. Dentro deste projeto, estava também o Centro de Conhecimento dos Servidores Municipais;
10. Agricultura Familiar – com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em parceria com o Governo Federal promoveu a inclusão do produtor rural na Lei da MPE e o Plano de Desenvolvimento Rural (PDR);
11. Fique Legal – unidade móvel itinerante que oferecia formalização rápida, desburocratizada, com orientação técnica sobre abertura de empresas para empreendedores individuais.
12. Finanças Mais Fácil – atividades itinerantes desenvolvida pela Secretaria de Finanças a fim de fazer chegar às comunidades as informações referentes à possibilidade e regularização de débitos;
13. Casa do Empreendedor – espaço que abriga o CIAMPE e disponibiliza, de forma descentralizada, integrada, diversos serviços voltados para os empreendedores.

14. Associativismo – uma das ferramentas da Rede cuja finalidade é consolidar a Lei Geral e valorizar os pequenos negócios.
15. Alvará Web – projeto inovador que inseriu o município de Cariacica na era tecnológica, por meio da possibilidade de liberação do primeiro alvará pela internet em cinco minutos e acesso a diversos outros serviços *on-line*;
16. Difusão e Intercâmbio – a Rede Cariacica Empreendedora estimulava os gestores municipais na troca de experiências com outros gestores por meio de palestras, visitas, eventos e demais formas de compartilhamento de informações com a finalidade de disseminar boas práticas.

## Resultados

O trabalho desenvolvido trouxe muitos ganhos para o desenvolvimento da cidade. Resultou na desburocratização do sistema, que passou a funcionar com atendimento ágil, facilitado, proporcionando crescimento dos pequenos empreendimentos e colocando Cariacica em destaque nos cenários estadual e nacional. Ao longo de oito anos, foram colhidos resultados significativos que contribuíram para mudar a história da cidade.

### Emissão de alvarás\*

Ano	Tempo necessário
2005	150 dias
2012	48 horas

Fonte: CIAMPE e Casa do Empreendedor.

\*A partir de 2010, com a criação do Alvará Web, a emissão do alvará provisório de funcionamento da empresa era obtido em apenas 5 minutos.

### Casa do Empreendedor/CIAMPE (2007-2011)

Atendimentos realizados	75,1 mil
Abertura de empresas	6,1 mil
Empresas regularizadas	2,9 mil
Empresas formalizadas	9,0 mil
Empregos gerados	15,0 mil

Fonte: CIAMPE e Casa do Empreendedor.



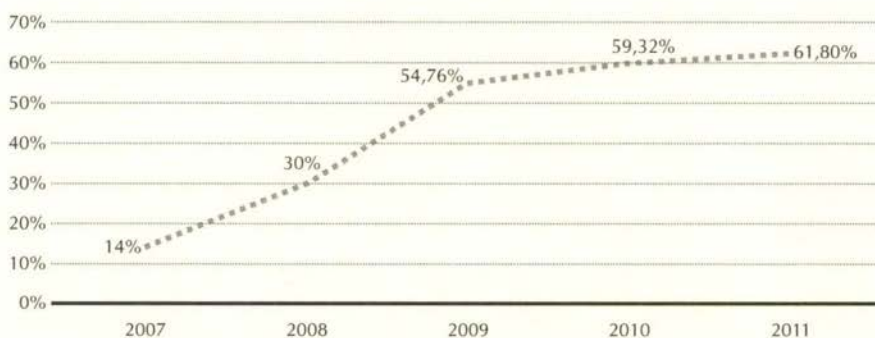
Segundo a Junta Comercial do Espírito Santo (JUCES) em 2005, Cariacica representava 6,5% do total das empresas abertas no Espírito Santo. Em 2012, este índice subiu para 15%. De acordo com a Secretaria da Fazenda do Estado do Espírito Santo (Sefaz), o Índice de Participação do Município (IPM) de Cariacica saltou de 3,3%, em 2005, para 6,1% em 2014.

Conforme levantamento da JUCES, Cariacica alcançou o terceiro maior número de novas empresas no estado em 2011, com a abertura de 3.223 novos negócios entre micro e pequenas empresas e empreendedores individuais.

### *Compras Governamentais (2007-2011)*

Em Cariacica, a participação de micro e pequenas empresas nas compras públicas passou de 14%, em 2007, para 72% em 2012, na modalidade pregão eletrônico.

#### Participação das MPE/EPP nas Compras Públicas (média de todas as modalidades)



Fonte: Secretaria Municipal de Administração de Cariacica (SEMAD).

Em 2009, a equipe da prefeitura, com o apoio da Federação da Micro e Pequena Empresa do Espírito Santo (FEMICRO) e do SEBRAE/ES promoveu um grande mutirão de capacitação sobre compras governamentais por toda cidade. Foram capacitados empreendedores individuais, micro e pequenos empresários, servidores e cidadãos que ainda não eram empreendedores, mas que planejavam abrir seus próprios negócios.

## Microcrédito (2005-2012)

Número de atendimentos no período	6,6 mil
Operações realizadas	5,3 mil
Valor emprestado	R\$ 8,0 milhões
Empregos gerados	561
Empregos mantidos	2,6 mil
Tempo médio para liberação	15 dias

Fonte: Agência do Nosso Crédito Cariacica/ES.

## Capacitação profissional e empreendedora (2005-2012)

Trabalhadores capacitados no PROCAT e Qualifique-se	18,7 mil
Empreendedores capacitados no Comércio Total	3,5 mil
Total das capacitações	22,2 mil

Fonte: CIAMPE/Casa do Empreendedor.

## Finanças Mais Fácil (2006-2012)

N. de alvarás expedidos	4,8 mil
N. de alvarás <i>on-line</i> emitidos	2,8 mil
Tempo para missão do Alvará Web	5 min

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças de Cariacica (SEMFI).

De acordo com a Secretaria Municipal de Finanças (SEMFI), entre os anos de 2005 e 2012 a inadimplência do Imposto Territorial Urbano (IPTU) foi reduzida em 30% e o crescimento da receita total do município foi de 388% no mesmo período. Conforme dados do Instituto Jones Santos Neves, o PIB *per capita* de Cariacica era de R\$ 5.752 em 2004 e alcançou o valor de R\$ 9.806 em 2008. Com isso, a cidade passou da 43ª posição no ranking estadual para o 36º lugar.

## Projeto Fique Legal (2009-2012)

N. de atendimentos realizados	1,8 mil
N. de empresas formalizadas	841
Quantidade de bairros atendidos	68

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo (SEMDETUR).

### Feiras de Negócios

Ano	N. expositores	N. visitantes	Volume de negócios
2006	134	9.600	R\$ 4,4 milhões
2007	143	13.436	R\$ 9,8 milhões
2008	157	17.210	R\$ 11,4 milhões
2010	127	21.378	R\$ 26,0 milhões
2012	115	26.382	R\$ 15,2 milhões

Fonte: Cariacica em Dados 2012 – Indicadores socioeconômicos – Prefeitura Municipal de Cariacica.

### Empregos

Em 2009, Cariacica alcançou a taxa de 7,8% no crescimento de emprego. Este foi o maior percentual entre as cidades da região metropolitana da Grande Vitória. No ano de 2010, segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho, este percentual cresceu para 13,1%. Com isso, pela primeira vez, a cidade liderou por dois anos consecutivos a geração de empregos na região.

### Agricultura Familiar (2007-2012)

N. de agricultores atendidos	112
N. de cursos realizados	48
Notas fiscais do produtor concedidas	149

### Reconhecimento nacional

Com uma equipe comprometida e parcerias sólidas, nossa gestão foi bem-sucedida e alcançou o objetivo inicial de proporcionar desenvolvimento para a cidade de Cariacica por meio do apoio aos pequenos empreendedores. Todo o esforço e dedicação foram reconhecidos e aí vieram as premiações nacionais e estaduais.

2007 – Os municípios mais dinâmicos do Brasil – *Gazeta Mercantil*

2008 – Prefeito Empreendedor do Espírito Santo – Sebrae/ES

2008 – 1º lugar na categoria desburocratização – Sebrae/ES

- 2008 – 1º lugar na categoria Desoneração Tributária – SEBRAE/ES
- 2008 – 1º Colocado entre os três melhores projetos de Prefeito Empreendedor da Região Sudeste – SEBRAE nacional
- 2010 – Prefeito Empreendedor – SEBRAE/ES
- 2010 – 1º lugar na categoria Compras Governamentais – SEBRAE/ES
- 2010 – 1º lugar na categoria Desburocratização – SEBRAE/ES
- 2010 – 1º lugar na categoria Implantação da Lei Geral – SEBRAE/ES
- 2010 – Prefeito Empreendedor – SEBRAE Nacional
- 2010 – 1º lugar na categoria Compras Governamentais – SEBRAE Nacional
- 2010 – 1º lugar na categoria Desburocratização, no Prêmio Inovés, com o projeto Integrado e Apoio à Micro e Pequena Empresa – CIAMPE e Serviços Online – Governo do Estado/SEGER
- 2011 – 1º lugar na categoria Participação e Controle Social, no Prêmio Inovés, com o projeto Orçamento Participativo de Cariacica – Governo do Estado/SEGER
- 2011 – 1º lugar na categoria Resultados para a Sociedade, no Prêmio Inovés, com o projeto Fique Legal – Governo do Estado/SEGER
- 2011 – Menção Especial na categoria Inovação na Gestão Municipal, no Prêmio Inovés, com o programa Cariacica em Ação
- 2012 – Prêmio Prefeito Amigo da Criança – Fundação ABRINQ
- 2012 – Prefeito Empreendedor – SEBRAE/ES

## Considerações finais

Todo esse esforço valeu a pena. Com a participação de vários atores da economia local, Cariacica mudou as suas perspectivas administrativas e econômicas e passou a ser reconhecida como uma cidade empreendedora. A Rede Cariacica Empreendedora, com seus projetos e ações, integrando Poder Público e sociedade, contribuiu de forma decisiva para dar tratamento diferenciado aos pequenos negócios. Com isso, houve redução da burocracia, aumento da formalização de empresas, ampliação da base tributária, aumento da arrecadação

municipal e, por consequência, a administração municipal pôde realizar mais investimentos que melhoraram a qualidade de vida da população.

## Referências bibliográficas

- AGENDA CARIACICA: planejamento sustentável da cidade – 2010 a 2030. (2012) Prefeitura Municipal de Cariacica/ES.
- CARIACICA EM DADOS: indicadores socioeconômicos. (2012) Prefeitura Municipal de Cariacica/ES.
- FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE CARIACICA. (2012) Prefeitura Municipal de Cariacica/ES.
- RELATÓRIO DE GESTÃO DA CIDADE: 2005 a 2012. (2012) Prefeitura Municipal de Cariacica/ES, 2012.
- SIQUEIRA, S. L. (2012) *A força dos pequenos negócios: como o empreendedorismo muda uma cidade*. Vitória: Editora GSA.

## Fortaleza Bela: deslocando a política, a cultura e a economia do centro para a periferia<sup>1</sup>

Luizianne Lins<sup>2</sup>

As boas práticas e as experiências de sucesso em termos de políticas públicas na gestão Fortaleza Bela, município de Fortaleza (2005-2012), serão apresentadas a partir de quatro áreas: mulheres, juventude, cultura e reordenamento urbano, com ênfase na requalificação da orla marítima. Elencamos essas áreas por entender que as mesmas transformaram corações e mentes de jovens, mulheres, idosos, população LGBT, pessoa com deficiência, crianças e adolescentes. Nosso grande trunfo foi cuidar das pessoas, cuidar como o presidente Lula nos ensinou.

Assim, destaca-se, na política para mulheres, a criação da Coordenadoria de Mulheres, com *status* de secretaria, e a construção do Hospital da Mulher, referência em método e atendimento no estado e no Nordeste. Na política para a juventude, ressalta-se a criação de uma coordenadoria temática, com *status* de secretaria, e a experiência inovadora dos Centros Urbanos de Cultura, Arte e Esportes (CUCAs), espaços pensados e criados, sem formalidades, para que os jovens possam desenvolver suas habilidades artísticas, técnicas e esportivas.

---

<sup>1</sup> Colaboraram os ex-secretários municipais e professores universitários Nágela Raposo Alves e Alfredo José Pessoa de Oliveira.

<sup>2</sup> Deputada federal (PT-CE) e ex-prefeita de Fortaleza.

Na política cultural, coloca-se em evidência o calendário cultural e turístico com resgate da cultura popular da cidade. A identidade cultural como lema nos rendeu integração das programações, maior participação popular e um caráter mais democrático no trato com os recursos públicos, culminando com a segunda maior festa popular de fim ano no Brasil: o *Réveillon* da Paz.

Em relação às políticas de requalificação e reordenamento urbano, centra-se a descrição na integração da orla marítima de Fortaleza, com destaque para o Projeto Vila do Mar, semelhante ao que foi realizado em Brasília Teimosa, em Recife. Com esse projeto, permitiu-se que as pessoas que já ocupavam espaços da orla pudessem ter sua área revitalizada, valorizada e com opções de lazer, sem deixar que a ameaça da especulação imobiliária desconstruísse essas conquistas.

Políticas de afirmação, identidade, conscientização, participação e empoderamento da população permitiram, no caso dessas quatro áreas, que as conquistas pudessem permanecer por gestões futuras.

## Mulheres: equidade de gênero e saúde preventiva

A luta pela equidade de gênero desempenha papel fundamental no surgimento de formas avançadas de vida social, rompendo com modelos de dominação e abrindo possibilidades ao pleno desenvolvimento dos seres humanos. Como outras cidades do Brasil, Fortaleza tem a violência contra as mulheres como um dos seus maiores agravos sociais, exigindo a intervenção governamental direta sobre um fenômeno que acomete milhares de mulheres nas suas mais diversas expressões.

A partir de 2005, iniciou-se, no âmbito de ação pública direta, um processo de construção de estratégias na perspectiva de garantir à mulher o reconhecimento de seus direitos e das leis que lhes asseguram a integridade física, moral e psíquica, bem como de medidas de atendimento que incidissem diretamente sobre essa temática, de forma a torná-la cada vez mais pública. Neste sentido, a política para mulheres em Fortaleza iniciou um novo ciclo com a criação, naquele ano, da Coordenadoria Especial de Políticas para as Mulheres. Outro avanço, a criação do Centro de Referência e Atendimento à Mulher em Situação de Violência Doméstica e Sexual, assegurou o apoio às mulheres vitimadas pela violência, contabilizando mais de nove mil atendimentos e

acolhendo de forma integral e humanizada vítimas dos mais variados tipos de agressão: física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral. Em abril de 2007, a criação da Casa Abrigo garantiu o acolhimento e a proteção de mulheres em situação de violência doméstica e sexual. Além disso, Fortaleza passou a integrar o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Apesar de todos esses avanços, percebeu-se que ainda havia muito o que fazer. O Observatório da Violência contra a Mulher, vinculado à Coordenadoria de Mulheres da Prefeitura de Fortaleza, contabilizou mais de 10 mil atendimentos até 2012. Os números mostravam que a magnitude dessa problemática requeria maior capilaridade ao serviço de atendimento às mulheres, pois talvez não representassem a realidade das mulheres que vivem em situação de violência cotidianamente. Nesse sentido, a criação dos Núcleos Regionais de Prevenção e Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, outra iniciativa da gestão Fortaleza Bela, propunha esse enraizamento, contribuindo para a ampliação da identificação dos casos de violência.

Outro grande desafio enfrentado em nosso governo diz respeito à promoção da autonomia econômica das mulheres, fundamental para a construção da independência em outros campos da vida, como o pessoal e o político. Também foi um importante elemento para ruptura do ciclo da violência vivida por muitas mulheres, visto que as condições financeiras contribuem para que elas permaneçam submetidas a esse quadro de agressões. O reconhecimento do trabalho das mulheres e da sua contribuição para o desenvolvimento da sociedade ainda é um desafio. A divisão sexual do trabalho, base material da desigualdade de gênero, segue como uma marca na nossa sociedade, gerando a desvalorização do trabalho das mulheres, seja na esfera pública ou na esfera privada.

As políticas públicas no campo do desenvolvimento econômico precisam dialogar com essa realidade e construir ações que rompam com essa divisão sexual, colocando as mulheres como protagonistas e retirando-as do lugar comum e tradicional. As mulheres têm protagonizado importantes iniciativas e movimentos que procuram criar alternativas, em especial no campo da economia solidária, marcadas pela organização em grupos e pela atuação em redes. No entanto, ainda enfrentam dificuldades no que se refere à melhor qualificação do gerenciamento e da produção, à comercialização e principalmente ao



acesso a crédito e aos meios de produção. Foi a partir dessa compreensão que a gestão Fortaleza Bela desenvolveu uma gama de ações que pudessem estimular a autonomia e gestão financeira de mulheres.

Possibilitamos às mulheres, em especial, as mais empobrecidas, as condições para a ampliação de renda e autonomia econômica. A política de promoção das mulheres na esfera econômica está profundamente relacionada com o combate a outras formas de dominação. Muitas das famílias na condição de extrema pobreza são chefiadas por mulheres. Deste modo, o combate à pobreza extrema e a promoção da autonomia econômica das mulheres são políticas convergentes e prioritárias.

Nessa esteira, o município de Fortaleza foi palco de diversos programas e ações integradas que visavam à inclusão produtiva local com foco nas mulheres. Além de crédito e subsídios para fomentar empreendimentos geridos por mulheres, o Poder Público local passou a ofertar cursos profissionalizantes, capacitação, palestras sobre autonomia financeira, orientação e promoção da comercialização.

Foram criados programas de concessão de subsídio e capacitação para produção e comercialização de refeições caseiras; empréstimo para investimento em equipamentos e/ou reforma de empreendimentos; cursos profissionalizantes para mulheres pedreiras e outras categorias – com posterior alocação no mercado de trabalho –; incentivo ao associativismo e cooperativismo para fortalecimento da economia local; construção de espaços para escoamento de mercadorias; criação de uma rede de feiras artesanais, dentre outras iniciativas.

Outra grande ação voltada para as mulheres nessa gestão foi a construção e inauguração do Hospital da Mulher, equipamento público de qualidade e de referência regional, focado exclusivamente na saúde da mulher. São 27 mil metros quadrados de área construída e 80 mil metros quadrados de área total; um equipamento que tem a mesma estrutura dos melhores hospitais do Brasil. Nas dependências do Hospital da Mulher, as pacientes puderam ter acesso a consultórios, laboratórios, enfermaria, oito centros cirúrgicos, 184 leitos e uma UTI neonatal. Construímos um hospital temático de maior extensão de área contínua e localizado no centro geográfico da cidade, com recursos do tesouro municipal e do governo federal.

O conceito do Hospital da Mulher complementa a política de promoção da saúde preventiva para a mulher. Baseia-se na medicina social renovada, com

a reafirmação de valores em relação à vida e à saúde reprodutiva da mulher. Essa iniciativa faz parte do projeto de uma saúde pública dirigida a promover a saúde, e não prioritariamente a cuidar da doença.

Assim, toda a política de saúde durante a gestão Fortaleza Bela convergiu para o fortalecimento do sistema público de saúde no município, criando condições para garantir o direito universal à saúde de forma humanizada e combatendo os processos de privatização que excluem a maioria menos favorecida da população. Cientes de que a questão da saúde envolve pesados investimentos em outras áreas – saneamento, assistência social, meio ambiente – e que os resultados em ações preventivas se materializam em longo prazo, sabemos que há muito trabalho a ser feito. Grandes passos foram dados na direção da melhoria da saúde pública em Fortaleza. Outros tantos terão que ser dados no futuro para a maior humanização e a maior promoção da saúde.

A conclusão do Hospital da Mulher representou o compromisso da gestão com a política de promoção da saúde feminina. Um hospital equipado com a estrutura dos melhores hospitais de referência em saúde da mulher do Brasil, o que não passou despercebido pelo então ministro da Saúde, Alexandre Padilha, na ocasião de sua inauguração: “pode ter igual, mas melhor do que o Hospital da Mulher de Fortaleza, no Brasil, não tem”.

## Juventude: protagonismo, inclusão e a inovação dos CUCA’S

A gestão do governo popular e democrático em Fortaleza fez da política pública de juventude uma ação central de intervenção na cidade. Participação social, programas de atendimento e investimentos em infraestrutura urbana caracterizaram o desenho dessa política executada entre 2005 e 2012.

O Fundo Municipal de Juventude, o Conselho Municipal de Juventude e o Plano Municipal de Juventude constituíram uma estratégia de intervenção pública para o segmento juvenil na articulação entre recursos orçamentários, controle social e metas de execução que asseguraram o compromisso da municipalidade com ações e projetos para os jovens, no presente e no futuro. Para tanto, a criação da Coordenadoria Especial de Políticas Públicas de Juventude, com *status* de secretaria, garantiu o respaldo institucional necessário ao caráter central

e, ao mesmo tempo, transversal da ação municipal para os jovens. Articulada a todas as áreas do governo, a execução das políticas públicas de juventude foi compartilhada por diversos órgãos da administração municipal. O Programa Integrado de Políticas Públicas de Juventude, realizado pela prefeitura municipal com recursos próprios, do governo federal e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), investiu, durante os oito anos da gestão, cerca de R\$ 90 milhões em programas específicos para a juventude de Fortaleza.

A concepção dos jovens como sujeitos de direitos, principalmente como sujeitos com direito à cidade, foi a diretriz estratégica adotada pela gestão e que traduz o modo petista de governar. O compromisso com o futuro nos remete ao cuidado com as juventudes de Fortaleza, fortalecendo as ações voltadas à promoção das potencialidades e valorização das diversidades do segmento juvenil.

Ao assumirmos o governo municipal em 2005, encontramos uma cidade em que quase um terço da população se encontrava na faixa etária entre 15 e 29 anos. Nesse sentido, desenvolver uma política para o segmento juvenil demandava conhecimento e planejamento. A pesquisa municipal Retratos da Fortaleza Jovem, realizada em 2006, revelou que pouco mais da metade desses jovens estavam trabalhando ou à procura de emprego. Além disso, essa juventude trabalhadora, em sua grande maioria, revelava-se ativamente participante da renda familiar, contribuindo com parte ou com tudo que ganha para o sustento de sua família. A maior parte dessa juventude trabalhadora encontrava-se na periferia de Fortaleza, em situação de pouco acesso a espaços de cultura e lazer. Somente 7,9% desses jovens afirmavam sempre frequentar salas de cinema e 50,9% deles nunca haviam ido ao teatro. Esse diagnóstico orientou a gestão municipal a investir na estruturação de espaços de desenvolvimento integral da juventude pela oferta diversificada de acesso à arte e à prática esportiva. Além da produção de conhecimento sobre a juventude da cidade, nosso governo construiu espaços de diálogo e intervenção dos jovens no processo de construção das políticas públicas.

Um marco importante para a consolidação das políticas públicas de juventude em Fortaleza foi a realização, em 2008, da I Conferência Municipal de Juventude, que proporcionou a discussão sobre os rumos que as políticas de juventude deviam seguir. A partir das discussões da Conferência, foi realizado,

em 2010, o Congresso Municipal de Juventude, com ampla participação dos movimentos e organizações juvenis da cidade para discutir o Plano Municipal de Juventude de Fortaleza. Em agosto de 2011, realizou-se a II Conferência Municipal de Juventude com o tema “Marco Legal das Políticas Públicas de Juventude”, com a apresentação do Plano Municipal de Juventude e a discussão de temas centrais das Políticas Públicas de Juventude.

Um balanço dessas políticas pode ser expresso na quantidade de jovens que frequentam o Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte (CUCA) da Barra do Ceará e as Praças da Juventude. No esteio da política nacional de inclusão de jovens, desenvolvemos o Projovem Urbano, o Projovem Adolescente, o Cursinho Pré-Vestibular Popular de Fortaleza, para democratizar o acesso ao ensino superior e o PROINFOR, que incluiu e qualificou os jovens na era digital. Os empreendimentos solidários através do programa CREDJOVEM fortaleceram emprego e renda para os jovens. As Praças da Juventude requalificaram locais de encontro saudável da juventude de bairros vulneráveis. Todos estes programas foram articulados e voltados para fazer do jovem de Fortaleza um agente de transformação social em sua comunidade.

Vale a pena destacar os CUCA's, proposta do nosso programa de governo aprovada no Orçamento Participativo do segmento juventude. O primeiro CUCA, batizado de Che Guevara, foi pensado como iniciativa inovadora, pois consistia em um espaço destinado ao pleno desenvolvimento e fruição da juventude, com equipamentos e cursos voltados para cultura, arte, tecnologia e esportes. Localizado numa das áreas mais densamente povoada e carente da cidade, a Barra do Ceará, esse espaço trouxe para os jovens o que há de melhor em estrutura física e programação cultural. O CUCA é uma oportunidade para aprofundar conhecimentos e desenvolver habilidades diversas: teatro, circo, dança, fotografia, artes visuais, audiovisual, música, comunicação popular, línguas estrangeiras e diversas modalidades esportivas. O centro conta com espaços amplos de cinema, teatro, laboratórios, piscina semiolímpica e ginásio poliesportivo, entre outros.

Cada CUCA é um espaço de oportunidades para nossos jovens, oferecendo uma programação cultural variada. O Che Guevara foi inaugurado pelo presidente Lula, em setembro de 2009, tendo um custo de implantação em torno de R\$ 12 milhões. Em seu discurso, o presidente sugeriu ao ministro

da Cultura da época, Juca Ferreira, que este equipamento fosse modelo para o projeto Mais Cultura em outros locais do país.

Coerente com sua política de descentralização e de acesso cultural à juventude, a gestão Fortaleza Bela entregou mais dois CUCA's em 2012, localizados em regionais de baixos indicadores sociais, quais sejam, Regionais V e VI. Assim, os bairros Mondubim, São Cristóvão e adjacências foram contemplados com os CUCA's Chico Anysio e Luiz Gonzaga, respectivamente. A consolidação dessa política foi a materialização das prioridades sociais da gestão, cuidando com especial atenção das áreas e populações mais fragilizadas da cidade, promovendo políticas de equidade e combatendo todas as formas de exclusão e, a um só tempo, oferecendo equipamento de qualidade.

## Cultura: valorizando nossa gente

Para nós, cultura é vista numa perspectiva inclusiva, a partir do prisma da democracia como direito de todos e voltada para a implementação da cidadania. Uma das primeiras conquistas de nossa gestão na cultura foi assegurar, no mínimo, 1% do orçamento municipal para esta função, estabelecendo um diferencial histórico que permitiu a sustentação democrática dos editais públicos de cultura.

Os editais se constituíram em um novo instrumento para garantir iguais oportunidades de acesso aos recursos públicos, quebrando com as regras antiquadas do fisiologismo cultural pré-existente. A partir disso, promovemos o resgate dos valores locais e o estímulo ao espírito criativo e participativo de nossa gente e, através da transparência e da democratização, premiamos a qualidade da produção artística. Contudo, o principal legado de nossa política de cultura para a cidade e seus cidadãos tem marca indelével e caráter estruturante: trata-se do trabalho consistente voltado à construção coletiva do Sistema Municipal de Cultura, que nada mais é do que o reconhecimento público da cultura como direito básico e inalienável.

Essa “revolução da cultura” teve início com a criação da primeira Secretaria de Cultura do Município, ainda em 2007. Três anos depois, foi constituído o Conselho Municipal de Política Cultural, sendo seguido pela elaboração participativa do Plano Municipal de Cultura. Assim, surgiram programas como

Fortaleza em Férias, juntamente com a Secretaria de Turismo; a revitalização do carnaval e a consolidação do pré-carnaval; o fortalecimento das festas juninas e do aniversário da cidade; os festivais de música, de cinema e de teatro; as exposições do Salão de Abril; a revitalização do Passeio Público, Estoril, Pavilhão Atlântico e Mercado dos Pinhões como espaços de cultura. Merecem destaques ainda a criação da Vila das Artes, espaço de formação voltado para o audiovisual e para a dança; a reformulação da Galeria Antônio Bandeira e da Biblioteca Dolor Barreira; a política de tombamentos e o respeito pelo patrimônio histórico e cultural expresso na recuperação do Paço Municipal, antiga sede do Poder.

O expoente das ações da política de cultura e também de turismo em Fortaleza reflete-se na maior festa popular da cidade, o *Réveillon* da Paz, que reúne crianças, jovens, adultos e idosos numa grande festa de todos. A concepção desse evento sempre mesclou artistas locais com nomes nacionais desde o início em 2005. Em 2011, um público de um milhão e meio de pessoas brindavam o ano que chegava no aterro da praia de Iracema com direito a um espetáculo de 16 minutos de fogos de artifício. Essa estratégia foi importante para a geração de renda e emprego na cadeia de cultura e turismo, visto que o *Réveillon* da Paz se tornou referência não só para o Ceará, como também para o Nordeste e o Brasil.

Deste modo, podemos afirmar que cidadania, economia e desenvolvimento constituem aspectos importantes da cultura de um povo. Ampliar a participação e desenvolver uma cultura sustentável são um dos grandes desafios para gestores, produtores e artistas na contemporaneidade. Afinal, a cultura é um processo criativo e idealizador, gerador de inovação tecnológica, estruturante e determinante de políticas de desenvolvimento local e de formação de uma cidadania ativa e mobilizada. O estímulo ao desenvolvimento da economia criativa passa pela realização de programas para o estabelecimento de um modelo de desenvolvimento sustentável.

Muitos foram os avanços e as conquistas, mas a da cidadania cultural massiva e diversificada ainda se coloca como um desafio a alcançar. Na atualidade, a garantia de 1% para o orçamento e de sua efetiva execução ainda deixa a desejar e a permanência do nosso legado exige escolhas nem sempre seguidas por futuras gestões, que priorizam o cimento e o redesenho, por vezes, errático da cidade.

## Requalificação da orla: Vila do Mar

Fortaleza, como cidade turística, é uma das capitais mais belas do Nordeste e se consolidou como importante destino turístico na preferência de brasileiros e estrangeiros. Esta atração passa pelo reordenamento ambiental, institucional e urbano da orla marítima. A cidade possui 34 quilômetros de orla marítima, passando em pontos de referência como Barra do Ceará, Praia de Iracema, Beira Mar, Serviluz e Praia do Futuro.

Assim, o Projeto Orla, formulado com participação popular, inspirou-se na requalificação e na integração desse cartão postal da cidade, atraindo turistas e adequando o espaço urbano para quem nele vive. O projeto teve o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico, melhorar a qualidade de vida da população residente nas áreas de intervenções e contribuir para o desenvolvimento turístico da cidade.

Um destaque do Projeto Orla foi a execução do Projeto Vila do Mar. Toda a região que fica entre os bairros do Pirambu e Barra do Ceará recebeu infraestrutura completa: construção de 1.434 novas habitações próximas do Vila do Mar (mais de seis mil famílias deixaram de viver em áreas de risco), urbanização de 5,5 quilômetros de orla (novo calçadão, ciclovias e iluminação pública), construção de anfiteatro, realização de micro e macro drenagem, construção de 14 quadras de esportes, construção de sete praças, construção do centro de arte e ofícios, construção de um memorial, construção de um mirante e de um espigão, realização de saneamento ambiental, proteção das encostas, erradicação de áreas de risco e padronização dos quiosques. O projeto realizou também 1.650 melhorias habitacionais e 7.010 ações de regularização fundiária, preferencialmente com titularidade para as mulheres. A integração das ações garantiu ainda inclusão social, geração de renda e fortalecimento da cultura local.

Com o Vila do Mar, a prefeitura realizou, em parceria com os governos estadual e federal, em uma área que possui a maior densidade urbana do Brasil de acordo com o IBGE, o maior projeto de reordenamento urbano da história de Fortaleza, sendo um projeto com rara envergadura no Brasil e na América Latina. Os investimentos, da ordem de R\$ 185,8 milhões, beneficiaram mais de 300 mil pessoas que vivem no entorno dos bairros contemplados.

Importante mencionar que, em nosso Plano Diretor, também elaborado de forma participativa, reduzimos o gabarito de construção da área, impedindo, na prática, a construção de hotéis e a exclusão da população pobre existente na Vila do Mar. Na legislação anterior, a área ficaria, no futuro, à mercê da especulação imobiliária e o Vila do Mar poderia se transformar em outra Beira Mar, recheada de hotéis e restaurantes, com a exclusão da população que lá se fixou, modelo semelhante às ocupações de área de barra, marcadas pela confluência de mar e rio, em outros locais do Brasil.

Além disso, o Projeto Orla também incluiu projetos de requalificação de áreas como o Serviluz e engorda e espigões da Praia de Iracema e Beira Mar, projeto de reconstrução do Morro de Santa Terezinha, Urbanização da Praça do Futuro, requalificação e expansão viária da Praia do Futuro e Praia de Iracema e Urbanização e Reordenamento da Avenida Beira Mar. Além dos recursos do PAC, mais de R\$ 400 milhões foram garantidos para o principal corredor turístico da cidade, oriundos do PRODETUR-Nordeste e do tesouro municipal.

Várias ações do Projeto Orla foram entregues até 2012, também com a conclusão dos espigões da Praia de Iracema e Beira Mar, da requalificação completa da Praia de Iracema (iluminação, reforma e ampliação do calçadão, mobiliário urbano, restauro de edifícios históricos e paisagismo) e do início das obras de requalificação e reordenamento da praça do Futuro, Beira Mar e Praia do Futuro. Também ficou pronto um projeto completo para a região da praia no Serviluz, concebido como Aldeia da Praia, cujos recursos ficaram, já naquele momento, garantidos.

Investir no turismo é uma aposta inteligente, e a gestão Fortaleza Bela dotou esse setor de grandes investimentos, a começar pela criação da Secretaria de Turismo em 2005. Também como exemplo de investimento, destaca-se o orçamento de quase R\$ 80 milhões para esta Secretaria no ano de 2012, fincado no tripé promoção do turismo, qualificação de trabalhadores e melhoria da infraestrutura turística.

O principal objetivo da Requalificação da Praia de Iracema foi permitir que todos os moradores da cidade, sobretudo das áreas que são tangenciais à orla, pudessem conviver com o turismo de maneira sustentável. A ideia foi possibilitar que durante a visitação, preferencialmente voltada para equipa-



mentos culturais e focada em famílias, pudesse haver o convívio com a população já existente no local.

## Considerações finais

As boas práticas da gestão municipal de um governo petista requerem algumas características: coragem para enfrentar o conservadorismo, sensibilidade para entender o sentimento e o coração da população e humildade para reconhecer os erros e seguir em frente.

A responsabilidade da política pública, em última instância, é da gestora ou gestor municipal, mas isso pode ser relativizado na medida em que haja estímulos à participação através do empoderamento da população. O planejamento feito junto com a população, a transparência e o controle social são instrumentos que tornarão a gestão pública mais democrática. O segredo das experiências de sucesso é a política com foco na cidadania massiva, que traga elementos de identidade e conscientização e que respondam aos anseios expressados no orçamento participativo.

Enfim, inúmeras realizações de minhas gestões poderiam estar aqui citadas neste artigo, como os 16 Planos de Cargos e Salários, os quase 10 mil novos servidores aprovados em concursos públicos, os reajustes nas remunerações acima da inflação, as promoções e progressões de professores e demais servidores, o congelamento das tarifas de ônibus por quatro anos, as seis mil casas populares construídas, o orçamento participativo e a formação dos Conselhos Municipais. Outros exemplos são a coleta regular de lixo e a limpeza dos bueiros e lagoas, a desprivatização do 6º andar do maior hospital público, a criação das secretarias de Direitos Humanos e de Assistência Social, que possibilitaram um olhar mais direcionado ainda para os públicos menos favorecidos. Nessa perspectiva, foram criados os primeiros equipamentos para pessoas em situação de rua e realizadas ações impactantes e integradas para atendimento de usuários de crack e outras drogas.

Todas essas iniciativas – que não se esgotam nessas páginas – foram responsáveis por verdadeiras transformações em Fortaleza, rendendo à nossa cidade a condição de “capital que mais investe no Nordeste”. Ao longo do presente texto, optei, por motivo de espaço, pelos temas que melhor expressam o modo

petista de governar. Agradeço sempre aos meus auxiliares (secretários e assessores diretos), ao Partido dos Trabalhadores e aos servidores municipais que ajudaram a construir a nossa Fortaleza Bela.

## Referências bibliográficas

- ACCIOLO, Geraldo. (2012) *Desenvolvimento urbano e infraestrutura: Fortaleza e o governo popular*. Fortaleza: Ciclo de Debates; Dedo de Moça.
- ALBUQUERQUE, Cynthia S.; ALVES, Maria Elaene Rodrigues. (2012) *Assistência social em Fortaleza: uma política de direito em construção*. Fortaleza: Editora UECE.
- ALVES, Nágela R. (org.). (2012) *Juntos construindo a Fortaleza Bela*. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza (2005-2011).
- BALANÇO ANUAL. (vários anos) Prefeitura Municipal de Fortaleza.
- BITTAR, Jorge (org.). (2003) *Governos estaduais: desafios e avanços, reflexões e relatos de experiências petistas*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- FONTENELLE, Ana Maria. (2012) *Gestão Fortaleza Bela e agenda social*. Fortaleza e o governo popular. Fortaleza: Ciclo de Debates; Dedo de Moça.
- LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. (vários anos) Prefeitura Municipal de Fortaleza.
- OLIVEIRA, Alfredo J. P. (2012) *Desenvolvimento econômico e sustentável*. Fortaleza e o governo popular. Fortaleza: Ciclo de Debates; Dedo de Moça.
- OLIVEIRA, Alfredo J. P. (org.) (2014) *Estudos Estados Brasileiros: Ceará*. Fundação Perseu Abramo, São Paulo.
- RIBEIRO, Vaumik. (2012) *A experiência da participação popular e políticas sociais*. Fortaleza e o governo popular. Fortaleza: Ciclo de Debates; Dedo de Moça.

## A educação como política pública estratégica

Célia Vilela Tavares<sup>1</sup> e Helder Salomão<sup>2</sup>

**D**e que lugar estamos falando? *As cidades invisíveis* (1990), de Ítalo Calvino (1923-1985), escritor italiano nascido em Cuba, é uma espécie de mapa literário para o entendimento das cidades e, conseqüentemente, de quem as habita. Se desejarmos entender os discursos que explicam as cidades e as diferentes formas de interpretação, este romance é esclarecedor. São textos curtos e poéticos nos quais Marco Polo, o famoso viajante veneziano, descreve as 55 cidades que havia visitado em suas missões diplomáticas pelo império tártaro. Em cada descrição, é dito que podemos percorrer as ruas como se estas fossem páginas escritas. O que procuramos em cada cidade? O que cada uma teria a ensinar? São infinitas as possibilidades de leitura e é interessante perceber como uma cidade ajuda a ler outra, pois há conexões entre os meios urbanos, por mais distantes que estejam. É uma narrativa surrealista, sem sê-la; e potencialmente factível porque mostra como as cidades deixam de ser um conceito geográfico para se tornar o símbolo complexo e inesgotável da existência humana.

As cidades também acreditam ser obra do espírito ou do acaso, mas nem um nem o outro bastam para sustentar as suas muralhas. De uma cidade, não aproveitamos

<sup>1</sup> Secretária de Educação de Cariacica (2005-2012)

<sup>2</sup> Deputado federal (PT-ES) e ex-prefeito de Cariacica (2005-2012).

as suas sete ou setenta e sete maravilhas, mas a resposta que dá às nossas perguntas. (CALVINO, 2003, p. 44)

É fácil compreender a cidade de Cariacica, no Espírito Santo, sob esta ótica de Calvino, como espaço que necessita ser traduzido, que se dá a ler e que encerra textos, subtextos, hipertextos e cujas páginas se abrem ao olhar que pergunta, fornecendo possíveis respostas e roteiros. Deste modo, há que se realizar um necessário olhar sobre este lugar.

Assim, neste contexto, para além do geográfico, deve-se refletir sobre o município de Cariacica e seus impasses sociais, políticos, econômicos e culturais que ao se perpetuarem conformaram invisibilidade e naturalização a práticas afrontosas à democracia e à cidadania.

A partir da década de 1960, a Grande Vitória passou por profundas mudanças econômicas, tendo se tornado sede de grandes projetos industriais. Porém, nenhum foi implantado em Cariacica. O espaço urbano da cidade cresceu como área de concentração de reserva de mão de obra. O processo de erradicação dos cafezais também foi decisivo para o aumento da população urbana, tendo como consequência a migração em massa de trabalhadores rurais para áreas centrais.

Cariacica foi um dos municípios que mais abrigou esta população. No entanto, a falta de investimentos públicos acabou por produzir a proliferação da pobreza e da miséria. Esse processo foi tão acentuado que criou um sentimento de “rejeição” por parte dos próprios moradores. Muitos tinham vergonha de assumir que residiam em Cariacica. As arbitrariedades políticas foram decisivas para marcar um longo tempo de instabilidade política. Foram muitos os casos de cassações de mandatos, afastamentos, assassinatos e outros desmandos próprios do modelo coronelista e clientelista. Entretanto, a história de Cariacica também deixou marcas indeléveis de organização e resistência popular. A possibilidade de democratização da sociedade pressupõe a articulação de movimentos contra-hegemônicos, o que implica a participação efetiva das comunidades nos processos decisórios.

As cidades invisíveis de Ítalo Calvino são metáforas das nossas construções mentais e, paralelamente, da incessante busca humana por significados. As cidades são construções feitas a partir da nossa memória, que lhes dá valor e significado. A memória é o pilar dessas construções, edificações e estão interconectadas e vinculadas em nossos espaços geométricos através de ruas,

cantos, esquinas, pontes. Como é possível, então, descrever Cariacica se ela só adquire significado, ou seja, se ela só toma forma, a partir daquilo que lhe foi atribuída? Por meio de lembranças, vínculos e identificações.

Nesta cidade (in)visível, chega ao poder, em 2005, a administração petista. Assumimos com o propósito de governar sob a perspectiva da emancipação social, convocando a população para participar das decisões sobre o destino da cidade. Implantamos um novo governo e desenvolvemos muitas as ações que possibilitaram significativas mudanças na vida da cidade.

Importante registrar, porém, que não existiu nenhum tipo de transição do governo anterior para a nova gestão. Pelo contrário, precisamos do trabalho de um chaveiro para abrir o gabinete do prefeito e dar início à gestão. Na área da educação, como não teve nenhum relatório de transição, estabelecemos um trabalho de caracterização da rede de ensino por meio de pesquisa para conhecer a realidade das escolas. Com este instrumento, levantamos dados sobre: quadro de pessoal técnico docente; infraestrutura física, materiais e equipamentos, procedimentos técnico-pedagógicos relativos a atendimentos e funcionamento. O resultado desse trabalho ajudou na caracterização da realidade encontrada e na definição das ações.

A rede contava com 78 unidades, das quais 62 funcionavam em prédios próprios. As demais eram alugadas e estavam com os contratos de locação encerrados. Além disso, muitas funcionavam em espaços improvisados, ferindo frontalmente o que está preconizado nos parâmetros de infraestrutura definidos pelo Ministério da Educação (MEC).

Para solucionar o problema da precariedade das escolas, ainda em 2005 oito novas unidades foram projetadas e obras de reforma e ampliação de 46 escolas foram providenciadas. Logo no ano seguinte, começamos as inaugurações. Em paralelo a essas ações, providenciamos a construção de 24 novos prédios escolares.

## Valorização profissional

Como já dito, predominava na cidade a política clientelista na contratação de pessoal. Desse modo, uma das primeiras ações foi a realização de processo seletivo simplificado, que garantiu a democratização do acesso ao emprego, ao cumprir os princípios básicos da administração pública: legalidade, transpa-

rência, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e finalidade. Em dezembro de 2004 o quadro da rede de ensino contava apenas com 466 professores estatutários, 51 celetistas e 1.351 contratados.

Para garantir o início do ano letivo em 2005, foi necessário contratar 1.460 profissionais. Diante dessa realidade, a administração municipal, em seu primeiro ano de mandato, anunciou a realização de concurso público para professores. A última seleção havia sido realizada em 1990, portanto, à época, há mais de 15 anos.

Em 2006, foram chamados os novos concursados para assumir os postos de trabalho. Com a realização de dois concursos públicos, a administração inverteu a lógica predominante na rede de ensino em que o número de contratados era da ordem de 73% contra 27% de efetivos. Em 2012 isso mudou. O percentual de contratados diminuiu para 28.83% e de efetivos subiu para 71.17%. Dentre os novos servidores concursados, destacam-se os professores de Filosofia e Sociologia que iniciaram o projeto Filosofia e Sociologia no ensino fundamental e educação infantil, com implantação gradativa na rede de ensino de professores de Artes e Educação Física para os anos iniciais do ensino fundamental, até então inexistentes no currículo desta etapa de ensino.

No âmbito da garantia de direitos, houve a implementação, em 2006, do Plano de Carreira e Vencimentos e do Estatuto do Magistério, após revisão feita por uma comissão paritária, com representação do governo municipal e da categoria. O Plano de Carreira até então existente não havia sido implementado, o que significava a não garantia dos direitos e vantagens do profissional. Com o novo Plano, todos os profissionais estatutários, com tempo de serviço, foram enquadrados com ganhos de até 110%, atendendo uma reivindicação de 15 anos do magistério.

Em relação à política salarial o governo garantiu reajustes acima da inflação, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 – Percentual de reajuste salarial por ano

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Acumulado
Índice (inflação)	5,68	3,14	4,45	5,90	4,31	5,90	6,50	5,84	41,84
Reajuste	--	8,15	10,25	11,30	11,89	8,22	6,9	13,0	94,24

Mesmo com todo o esforço, conforme demonstrado na tabela 1, o salário do magistério ainda não foi valorizado o suficiente. Porém, é preciso aqui frisar que o município cumpriu a obrigatoriedade da lei do piso salarial. O reajuste acumulado ao longo dos oito anos superou o de todos os municípios da Grande Vitória, fazendo com que Cariacica, que pagava o menor salário, superasse a cidade vizinha, Vila Velha, que possuía receita *per capita* bem maior. Vale destacar que Cariacica tem a menor receita *per capita* do Espírito Santo.

## Gestão da infraestrutura

Para garantir o início do ano letivo de 2005, Cariacica contou com a ajuda da cidade de Vitória, que fez a cessão de 500 conjuntos escolares, considerados sem utilidade para a rede da capital capixaba, mas que foi muito útil para os alunos a rede de Cariacica. Isso se fez necessário porque em diversas escolas não existiam cadeiras e mesas escolares suficientes para todos os alunos. Para resolver esse problema, ainda em 2005, foi feita a aquisição de conjuntos escolares de qualidade para todas as unidades. Foram adquiridos materiais de alta durabilidade e ergonomicamente corretas, escolhidas a partir de avaliação feita por uma comissão formada por profissionais das áreas pedagógicas e de saúde. Também foram eliminados o quadro negro e o giz, substituídos pelo quadro branco com pincel, o que deu fim ao famoso pó de giz do ambiente das salas de aula, cuidando assim da saúde dos alunos e dos profissionais.

Em 2005, a Secretaria Municipal de Educação (SEME) possuía apenas quatro computadores e somente três escolas contavam com laboratório de informática, mesmo assim eram equipamentos sucateados. Ao logo dos oito anos de gestão, muitas melhorias foram feitas. A SEME foi informatizada, as escolas foram equipadas com projetores, *notebooks*, máquinas fotográficas, filmadoras, copiadoras, TVs, DVDs, aparelhos de som e telão, assim como 50 escolas foram contempladas com laboratórios de informática.

Para o trabalho de acompanhamento e assessoria às escolas, a Secretaria possuía, em 2004, um caminhão baú, quatro carros de pequeno porte e duas vans. Foram adquiridos seis ônibus para as atividades pedagógicas fora do espaço escolar, um caminhão baú, dois carros pequenos, uma *pick-up*, dois carros tipo furgão adaptados para transporte de alunos portadores de deficiência.

A Secretaria de Educação, que funcionava em um espaço minúsculo no prédio da prefeitura, adquiriu um novo espaço, onde funcionava uma faculdade, e pode melhorar as condições de trabalho dos servidores e atendimento ao público. Além disso, criou a Casa dos Conselhos, dando melhores condições ao Conselho de Alimentação Escolar e ao Conselho Municipal de Educação. Vale observar que em Cariacica o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) é parte do Conselho Municipal de Educação, como Câmara do FUNDEB, conforme possibilita a Lei do FUNDEB.

Dentro do princípio de que “a gente não quer só comida, mas também diversão e arte”, foram adquiridos instrumentos musicais e criadas novas bandas marciais. Em 2005, o município possuía cinco bandas marciais, e ao final de 2012 o município contava com 22 bandas marciais nas escolas. No ano de 2005, a Rede de Cariacica possuía 78 unidades de ensino e 28 mil alunos. Em 2012, eram 102 unidades e 43.058 alunos. Das 78 unidades de ensino, 32 eram de educação infantil, sendo que dez funcionavam em espaços alugados inapropriados. Para atendimento às crianças de até três anos, existiam apenas quatro unidades. Com o trabalho realizado durante a gestão, em 2012, a rede passou a ter 42 unidades de educação infantil, destas, 24 para atendimento às crianças de até três anos. Um crescimento de 600% no atendimento desta faixa etária.

O pouco atendimento à educação infantil tem uma relação direta com a política de financiamento vigente no país à época, que com a lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), que vigorou de 1998 a 2006 e privilegiava apenas o atendimento ao ensino fundamental. Quando ocorreu a alteração de FUNDEF para FUNDEB, os movimentos de defesa da educação infantil pressionaram o Congresso Nacional e conseguiram incluir a etapa da creche no FUNDEB, pois a proposta original contemplava apenas a pré-escola.

## Educação do campo

A administração municipal viabilizou a criação de uma escola do campo com atendimento em horário integral. O espaço com mais de 500 mil metros quadrados se tornou realidade, dispondo de um prédio com observatório astronômico, cujo telescópio é um dos mais modernos do Estado, dois reserva-



tórios naturais, salas de aula, sala de jogos, piscina, quadra de esportes, laboratório de ciência e de informática, trilhas e mirante. O espaço da Estação de Ciências atende a todas as escolas da rede de ensino, bem como professores e pesquisadores da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e do Instituto Federal do Espírito Santo (IFES). Com a Escola do Campo, a possibilidade de gerar e socializar conhecimentos passaram a ser uma realidade. Ao longo dos últimos anos, a Escola do Campo e Estação de Ciências Margarete Cruz receberam vários prêmios.

## Alimentação de qualidade

Para um município com um índice alto de pobreza, a implementação de uma alimentação de qualidade se fez obrigatória, pois tanto a educação quanto a alimentação são consideradas pela Constituição Brasileira como um direito social. Diante disso, uma das primeiras providências para a garantia desse direito foi a estruturação, por meio de processo seletivo, de dez nutricionistas para composição da equipe de alimentação escolar. Posteriormente a contratação ocorreu após realização de concurso público.

Dentre as diversas atividades realizadas pelo setor, destaca-se a elaboração de cardápios para os alunos com necessidades de alimentação diferenciada com orientações aos pais, merendeiras e gestores. Em 2010, o município iniciou a aquisição de produtos originados de agricultores familiares locais, por meio de chamada pública específica. No ano de 2012, foram beneficiados 58 produtores locais que aderiram ao projeto de venda para o Programa de Alimentação Escolar. Foram adquiridos aproximadamente 175 mil quilos de produtos, entre verduras, hortaliças, frutas (banana), pães e biscoitos caseiros, além de produtos lácteos, hortifrutigranjeiros, farináceos comprados de outros grupos de produtores formais de municípios vizinhos.

Para orientar os pais e os alunos sobre a importância da alimentação, as unidades escolares, em parceria com a equipe de nutrição da Secretaria de Educação, realizavam palestras sobre alimentação saudável, com esclarecimentos do funcionamento do programa para a comunidade escolar, entre outras abordagens, de acordo com a demanda apresentada pelas unidades ou observadas pelos profissionais.

A partir de 2011 as escolas passaram a realizar avaliações antropométricas dos alunos, sendo que em 2012 o município adquiriu balanças digitais e portáteis para menores de dois anos de idade. Também em 2011, foi inaugurada a zona rural de Cariacica a Escola do Campo e Estação de Ciências Margarete Cruz Pereira, com ensino integral na zona rural e com um cardápio específico para atender as necessidades dos alunos.

O cuidado do município de Cariacica com a alimentação de seus alunos rendeu participação no Congresso Brasileiro de Alimentação e Nutrição (CONBRAN), em 2012, a convite do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), para compartilhamento da experiência com Programa de Alimentação Escolar.

## Educação e participação

Para criar as condições necessárias ao fomento da participação social na educação, criou-se o programa Educação Cidadã. Como a herança recebida em relação à participação resumia-se a contemplar interesses político-eleitorais baseados na cultura patrimonialista e clientelista, era preciso, urgentemente, problematizar e redimensionar esta questão. Para ter-se uma ideia, até 2005, as escolas eram loteadas entre os vereadores, que condicionavam apoio ao Poder Executivo em troca de cargos e influência nas unidades de ensino e em outras áreas do governo local. Dessa forma, um dos maiores desafios da nova gestão era fazer a educação ser reivindicada como um direito universal e subjetivo. Pretendia-se reconfigurar a educação num ambiente democrático, com participação popular, valorizando o exercício da cidadania e garantindo aos atores sociais a construção autônoma de seu processo de emancipação. A partir disso, os valores, as estratégias e a elaboração do Plano Operacional constituíram-se em permanentes debates promovidos pela Secretaria de Educação.

As diretrizes estratégicas do Plano de Melhoramento da SEME colocaram em funcionamento cinco pontos fundamentais: Implementação da Gestão Democrática com o Programa de Educação Cidadã; revitalização e ampliação da infraestrutura física de apoio à aprendizagem, com o Programa de Ampliação e Manutenção do Sistema de Ensino Municipal; fortalecimento da parceria escola-comunidade, como Programa de Educação Integrada; valorização e capacitação

dos trabalhadores da educação, com o Programa Educação Continuada; e, finalmente, o funcionamento efetivo das escolas, com o Programa Escola em Ação.

Uma das primeiras medidas adotadas para a construção da gestão democrática da educação foi a criação do Sistema de Ensino. Com essa medida, o município conquistou autonomia para normatizar sua política de educação. Desse modo, o governo criou as condições para o efetivo funcionamento do Conselho Municipal de Educação dotando-o de sede própria, equipamentos e recursos humanos. O FUNDEB foi constituído como Câmara dentro da estrutura do Conselho de Educação. Também foi criado o Fórum Municipal de Educação, resguardando a participação dos segmentos escolares, da comunidade acadêmica e dos segmentos organizados da sociedade civil.

Dando sequência às ações para democratizar a gestão da educação, foi realizada, em 2006, a eleição dos conselhos de escola. A partir daí, a gestão deu início ao debate de elaboração da lei de eleição dos diretores escolares. Ocorreram dois processos eletivos para gestores escolares, o primeiro em 2009 e o segundo em 2011.

O fortalecimento dos órgãos colegiados, bem como a formação de diretores e vice-diretores, foi preocupação constante da administração durante todo o mandato. Desse modo, foi estruturada a capacitação dos gestores a partir de três eixos básicos: Gestão Administrativa e Financeira, eixo I; Gestão de Pessoas no Serviço Público e nas Unidades de Ensino, eixo II; e, por fim, Gestão Pedagógica: acompanhamento e resultados, eixo III.

Tendo em vista a necessidade de avaliar a ação dos gestores das unidades de ensino, conforme determina a Lei Complementar nº 35/2011 e o Decreto nº 72/2011, foram elaborados dois instrumentos preliminares: Instrumento I – a ser utilizado pelos Conselhos Escolares; Instrumento II – a ser utilizado pela Secretaria Municipal de Educação, cumprindo a norma estabelecida de que o gestor escolar deve ser avaliado internamente pelo Conselho Escolar e externamente pela SEME.

A fim de garantir o processo de formação dos conselheiros escolares, realizamos o Encontro Municipal de Conselheiros da Rede Municipal. Também foi promovido o Fórum Ampliado de Discussão da Educação Cidadã realizado em parceria com a UFES, cuja meta principal consistia na construção coletiva de um plano de ação para buscar o fortalecimento dos Conselhos

de Escola. Dos trabalhos apresentados pelo Fórum, foram realizadas duas ações a partir da formação de comissões de trabalho: uma para a elaboração de cartilhas orientadoras sobre o papel dos conselhos de escola e outra que mapeou as ações bem-sucedidas na área da gestão democrática em outros municípios. Além do incremento da ação de fomento à organização estudantil com os grêmios escolares.

Dentre as atuações, pode-se destacar a criação do núcleo de Cariacica na Associação de Pais de Alunos do Espírito Santo (ASSOPAES), que realizou um encontro para discutir o tema “A participação dos pais na gestão democrática da educação”. A partir deste encontro, o grupo da ASSOPAES passou a se reunir regularmente todo segundo sábado de cada mês.

## Descentralização dos recursos financeiros

Ainda no ano de 2005, regulamentada pela lei nº 4.354/2005, as escolas da rede municipal criaram as caixas escolares e foi instituído o Programa Dinheiro Direto na Escola e o Programa Municipal de Alimentação Escolar. A gestão de recursos financeiros repassados diretamente às unidades de ensino deu agilidade para a resolução de problemas, contribuindo para o funcionamento eficiente, competente e criativo da escola, além da promoção da melhoria da qualidade de ensino.

A descentralização dos recursos financeiros para as unidades de ensino reforça a autonomia gerencial e a participação da comunidade escolar no planejamento e na execução do orçamento educacional. O recurso financeiro era depositado diretamente nas contas bancárias das Unidades Executoras Próprias (UEP) que, em parceria com a comunidade escolar e a Secretaria Municipal de Educação, faziam o gerenciamento da aplicação das verbas.

As prestações de contas eram fiscalizadas pela Assessoria de Fiscalização das Caixas Escolares (AFICE), instituída pela lei nº 4.354/2005, com regimento interno próprio, objetivando orientar a forma de execução e prestação de contas.

Objetivos da AFICE:

- Acompanhar a aplicação dos recursos transferidos para as contas dos programas federais e municipais;
- Zelar pela qualidade dos produtos adquiridos;

- Receber, analisar e remeter ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE) as prestações de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa Municipal de Alimentação Escolar (PMAE), encaminhadas pelas unidades executoras;
- Receber, analisar e emitir parecer quanto às prestações de contas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) federal e municipal.

## Educação integrada

A gestão do programa Educação Integrada realizou uma série de atividades que contribuíram para o fortalecimento da parceria escola-comunidade. Dentre as atividades, destacamos a Conferência Nacional Infantojuvenil pelo Meio Ambiente.

### *Projeto Biopedagógico*

O projeto, que era uma parceria com a Secretaria Municipal de Saúde, tinha como propósito conscientizar os alunos para o reconhecimento dos agravos de saúde, por região, no intuito de alertá-los para a prevenção de doenças como a dengue, por exemplo. O projeto atingiu, aproximadamente, 30 mil pessoas entre alunos e comunidade e, durante o surto de dengue ocorrido em 2008, Cariacica teve o menor índice da doença na região da Grande Vitória.

### *Projeto Povos e Mangues*

Esse projeto foi realizado em parceria com a Secretaria de Meio Ambiente e dedicado à formação de 100 educadores da rede para o desenvolvimento de trabalhos em sala de aula. Envolveu alunos e professores de 15 escolas localizadas em área de manguezal em parceria com a ONG Maré Viva, que desenvolveram vídeos de animação com a temática Mangue. O projeto foi executado em 20 escolas como um recurso pedagógico, contemplando o trabalho interdisciplinar.

### *Programa Escola Aberta*

Implantado em 2005 em nove escolas e gradativamente para as demais unidades de ensino fundamental, o Programa Escola Aberta, em parceria com o

governo federal, trazia o objetivo de disponibilizar os espaço e estruturas das escolas para a participação da comunidade nos finais de semana. Foram realizadas mais de 100 oficinas para a comunidade escolar. No ano de 2008, ofertou-se curso de pós-graduação e extensão para os profissionais que atuavam no programa por meio de parceria entre o Ministério da Educação (MEC), a Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) e a Prefeitura de Cariacica.

### *Programa Bolsa Família/frequência escolar*

A frequência escolar é uma das condicionantes do Programa Bolsa Família, mas em Cariacica funcionava precariamente, não garantindo sequer o envio da frequência de 20% dos alunos assistidos pelo programa. Com a nova estruturação em 2008, registrou-se o envio da frequência de 100% das 176 escolas envolvidas no programa (escolas municipais e estaduais), beneficiando mais de 32 mil crianças matriculadas nas redes de ensino, contribuindo, dessa forma, para a redução da baixa frequência e da evasão escolar.

O município de Cariacica foi considerado modelo pelo MEC, obtendo o melhor desempenho em todo o Espírito Santo e a segunda melhor colocação no Brasil, perdendo apenas para Porto Alegre.

### *Projeto Semearte*

Projeto iniciado em 2005 para o desenvolvimento de atividades socioculturais, em contraturno nas escolas com atividades nas áreas de música, teatro, dança e formação de bandas escolares. Com esta iniciativa, foi possível ampliar a jornada escolar de cinco mil alunos da rede municipal de ensino.

### *Projeto MobilizAção*

O projeto MobilizAção foi criado com o objetivo de melhorar o desempenho das escolas, a partir da otimização do processo ensino-aprendizagem e beneficiou dez escolas de ensino fundamental. O projeto contava com um comitê com representação das Secretarias de Educação, Saúde, Cidadania e Trabalho, Assistência Social, Conselhos Municipal de Educação, Tutelares e Sociedade Civil. O projeto foi realizado em parceria com a empresa Arce-lorMittal Cariacica.

### *Pesquisa Etnoarqueológica*

A partir da instituição do Grupo de Trabalho para Estudos Afro-brasileiros (GT Afro) na Secretaria de Educação, foi realizado um processo licitatório para a realização de pesquisa etnoarqueológica nas comunidades de Roda D'Água, Taquaruçu, Boa Vista, Moxuara e Duas Bocas com o objetivo de:

- Diagnosticar as comunidades tradicionais nas áreas identificadas para pesquisa;
- Propor e realizar ações de formações com os sujeitos da pesquisa e profissionais da educação, enfatizando as questões étnicas e raciais dispostas na legislação vigente e na política de igualdade racial;
- Fomentar, junto aos integrantes das comunidades, a busca pelo seu reconhecimento como parte de um território étnico-cultural específico;
- Viabilizar a solicitação do certificado de autorreconhecimento emitido pela Fundação Cultural Palmares do Ministério da Cultura das comunidades caracterizadas como quilombolas no município de Cariacica;
- Elaborar propostas de interação entre as comunidades estudadas e as escolas municipais, localizadas na região da pesquisa;
- Editar vídeo-documentário de, no mínimo, 20 minutos de duração e um livro com, no mínimo, 80 páginas sobre o patrimônio histórico e cultural das localidades estudadas.

Em 2012, quando findou o governo, a pesquisa estava em andamento.

### *Orquestra Municipal*

A criação da Orquestra de Câmara de Cariacica teve origem em 2010 com o projeto Musicalização, desenvolvido na Escola Valdici Alves Baier. No início do projeto, os alunos tiveram o primeiro contato com a música clássica. Começaram pela flauta doce, até chegar a instrumentos como violino, viola e violoncelo. O projeto foi uma iniciativa da administração municipal e foi concretizado em parceria com a Fundação ArcelorMittal Brasil e Fundação Bachiana, que tem como fundador o renomado maestro João Carlos Martins, que foi o padrinho da Orquestra de Câmara de Cariacica formado por alunos da escola mencionada.

O trabalho realizado na escola de Cariacica ganhou o país. Em agosto de 2011, a Orquestra se apresentou ao lado dos maestros João Carlos Martins e Leonardo Davi na Sala São Paulo.

## Práticas pedagógicas inovadoras

Com a criação de um grupo de professores chamados itinerantes, foi possível ampliar o número de formações voltadas aos professores de 1º ao 3º ano dentro do seu horário de serviço, sem comprometer o cumprimento do calendário escolar com os alunos; a construção do documento base da proposta curricular para a modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA) com a participação dos profissionais em atuação; trazer todos os 800 professores para fazer formação na SEME, concomitante com as formações realizadas nas unidades polos e nos Centros Municipais Educacionais – CMEIS, com temas específicos para os regentes de até três anos: “brincadeiras, relações e linguagens: eixos articuladores do currículo para bebês”; grupo de professores regentes de quatro anos: “a contação de história e a música no currículo da educação infantil”; grupo de professores regentes de cinco anos: “saberes e práticas para matemática na educação infantil.”

Outras conquistas foram: a garantia da formação em serviço com um quantitativo de dias acima do praticado no estado, a consolidação da proposta curricular do município, o primeiro fórum municipal de educação infantil, a participação como membros do Comitê Interinstitucional de Alfabetização, Seminário de Práticas Pedagógicas da Educação Infantil, o primeiro Seminário Interinstitucional de Alfabetização, organização sistêmica para a realização das formações em serviço dos professores de 1º ao 3º ano.

Adesão, junto ao MEC, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), à proposta de correção de fluxo na alfabetização pelo Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação (GEEMPA), trata-se de uma ação inovadora de correção de fluxo na alfabetização, garantindo aos alunos o direito de aprender. Adesão, também junto ao MEC e ao Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), por ser uma formação para alfabetizadores;

Com a nova resolução do Conselho Municipal de Educação nº 7/2011, foi instituído no calendário escolar dias de formação em serviço e elaborado, jun-



to às unidades de ensino, a proposta curricular da modalidade EJA, bem como a organização das salas de recursos multifuncionais em localização estratégica para atendimento por deficiência nas escolas com maior demanda.

A proposta de implementar a Filosofia e a Sociologia nas escolas de ensino fundamental foi tão relevante que chamou a atenção da filósofa Viviane Mosé, que esteve em Cariacica para conhecer o trabalho. Chegou a gravar um programa de televisão apresentando a inovação realizada pelo município no Canal Futura, por meio do Programa Ser ou não ser – Educação.

Em oito anos, a educação em Cariacica mudou e transformou a realidade de muita gente. Foram muitos os projetos, mas o principal de tudo foi o foco no ser humano para atingir o principal objetivo: garantir a democratização do ensino público, assegurando o acesso, a apropriação do conhecimento e o exercício da cidadania.

Para finalizar, um breve retorno ao ponto de partida para lembrar, a partir de Calvino, que as cidades invisíveis são metáforas das nossas construções mentais e da incessante busca humana por significados. São construções feitas a partir da nossa memória. Podemos, então, ressignificar Cariacica, por meio das nossas lembranças, dos nossos vínculos e das nossas identificações. Não resta dúvida de que a indignação, no sentido “freiriano”, gera ação construtiva. O povo de Cariacica assumiu o rumo de sua história. Os vínculos estabelecidos a partir desta demarcação colocam-na num novo patamar: uma cidade que sente orgulho de sua gente, pois sabe melhor do que ninguém o sentido da superação, pois se muito foi feito, ainda há muito por fazer.

## Referências bibliográficas

- AGENDA CARIACICA: planejamento sustentável da cidade – 2010 a 2030. (2012) Prefeitura Municipal de Cariacica/ES.
- CALVINO, I. (2003) *As cidades invisíveis*. São Paulo: Companhia das Letras.
- CARIACICA EM DADOS: indicadores socioeconômicos. (2012) Prefeitura Municipal de Cariacica/ES.
- FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE CARIACICA. (2012) Prefeitura Municipal de Cariacica/ES.
- RELATÓRIO DE GESTÃO DA CIDADE – 2005 a 2012. (2012) Prefeitura Municipal de Cariacica/ES.

## Capítulo 4



## Construindo a agenda do futuro: desafios da gestão local

As experiências de administração pública sob a liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) nas três esferas governamentais (União, estados e municípios) desde a retomada democrática na década de 1980, contribuíram para impulsionar o novo desenvolvimento territorial brasileiro. Conforme apresentado na primeira parte, as evidências empíricas são inegáveis em relação ao movimento mais amplo que diz respeito à performance dos municípios, dos estados da federação e nas grandes regiões geográficas.

Na segunda parte, a recuperação dos elementos centrais de algumas das experiências de governar petistas brevemente relatadas comprovam a inversão de prioridades com relação às práticas tradicionais. Esses esforços de evidência local não se constituem formas isoladas de governos, mas o traço que se generalizou e se tornou referência reconhecida por diferentes instituições e organismos nacionais e internacionais.

O modo petista de governar cidades favoreceu, assim, o descolamento do Brasil do passado de generalizada exclusão social e isoladas ilhas econômicas de prosperidades para o presente de enfrentamento inclusivo e descentralização do desenvolvimento com inclusão social. A partir disso, essa terceira e última parte busca levantar novos desafios às práticas de governar as cidades brasileiras neste início do século XXI.

Nos dois artigos a seguir, a referência das análises sustenta-se na preocupação de aprimorar o modo petista de governar diante das mudanças em curso no mundo e, sobretudo, no território nacional. Neste sentido, os textos abordam os desafios colocados à agenda política no plano municipal, bem como à gestão pública democrática.

## A transformação da agenda programática para governar

*Marcio Pochmann<sup>1</sup>*

No Brasil que emerge no começo do século XXI, tem fundamental importância a reflexão a respeito das perspectivas de melhor aproveitamento do seu potencial e superação das fragilidades identificáveis. Nesta nova fase do desenvolvimento sobre o território nacional, se torna necessário reconsiderar a atual agenda programática do Partido dos Trabalhadores (PT) para governar.

Tanto o novo cenário mundial que se estabelece neste início do século XXI como os entraves aos caminhos do desenvolvimento interno requerem abordagem consistente. Assim, essa parte destaca a necessidade de transformação programática da agenda para governar e exercer a administração pública. Dois são os eixos de reflexão, sendo o primeiro uma síntese da trajetória atual do desenvolvimento territorial que contou com a importante contribuição dos governos liderados pelo PT. O segundo eixo de reflexão seleciona os movimentos interacionais e institucionais passíveis de serem enfrentados pelas administrações petistas, fundamentais que são para continuar aprofundando

---

<sup>1</sup> Professor do Instituto de Economia e do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Presidente da Fundação Perseu Abramo.

a trajetória do desenvolvimento produtivo com inclusão social. Uma resposta, certamente, ao retrocesso que se estabelece quando os ricos se revoltam com o êxito recente do ciclo político de mudanças instaurado no Brasil.

## Situando os municípios na trajetória recente do desenvolvimento territorial

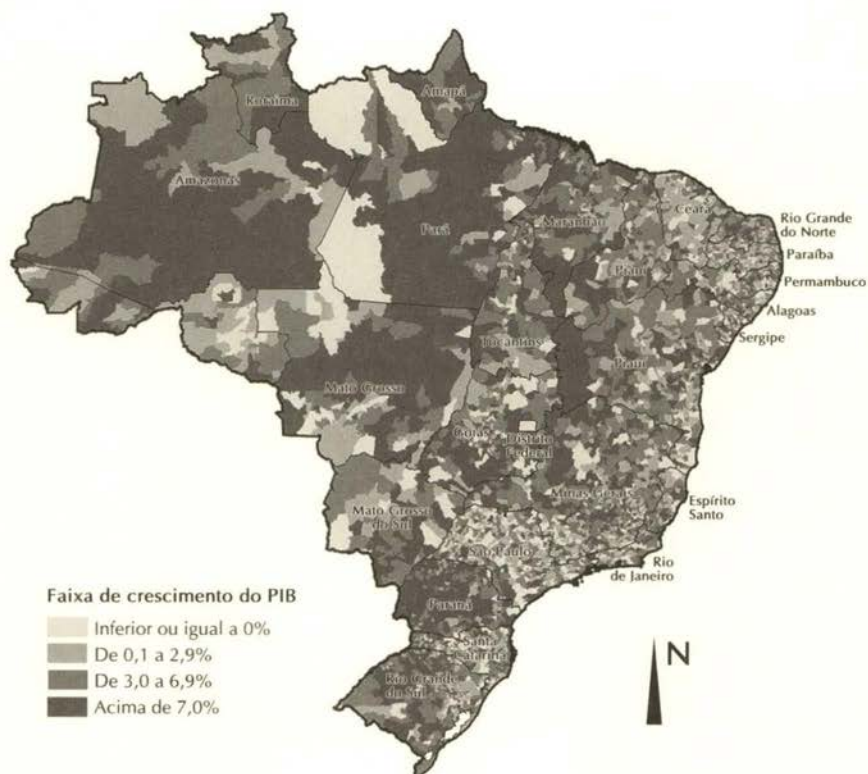
O avanço no modelo do desenvolvimento produtivo com inclusão social decorrente da experiência dos governos liderados pelo PT se apresenta inequívoco. Mas ainda há muito que fazer neste mesmo sentido.

A desigualdade na distribuição da renda, por exemplo, ainda registra que apenas 10% da população, que possui a maior renda familiar *per capita*, concentrava 41,7% do rendimento *per capita* total do país. Ao mesmo tempo, 10% da população com menor rendimento contempla somente 1,2%, o que torna ainda distante o sonho de uma sociedade perfeitamente igualitária, na qual cada décimo (10% das pessoas com rendimentos) teria 10% da soma dos rendimentos.

Por outro lado, apenas 62 municípios de um total de 5.570 existentes no país concentravam cerca da metade de toda a riqueza nacional. Esses municípios mais ricos absorviam 32,8% da população. Embora a economia tenha se desconcentrado, a estrutura produtiva ainda sustenta-se em parcela contida do território nacional.

Basta mencionar que há 1.388 municípios mais pobres (25% do total), cuja participação relativa no Produto Interno Bruto era de apenas 1%, concentrando 3,5% da população. Isso ocorre mais fortemente no Piauí (74,6% dos municípios nesta situação), na Paraíba (60,1% dos municípios), no Rio Grande do Norte (53,3% dos municípios) e no Tocantins (52,5% dos municípios).

Contrapondo-se a esta realidade perversa, observa-se que o crescimento econômico registrado a partir dos anos 2000 transcorreu mais intenso no interior do país, especialmente nas regiões que no passado dependiam bem mais dos tradicionais centros de produção. Com isso, tem-se a maior descentralização da expansão econômica, nas regiões geográficas mais carentes, como nos estados do Amapá, Amazonas, Maranhão, Pará, Paraná e Roraima, registraram-se mais de 80% dos seus municípios associados às áreas de maior expansão do PIB municipal (conforme mapa a seguir).



Ainda de acordo com a expansão no PIB dos municípios entre 2010 e 2013, pode-se constatar a existência de quatro tipos distintos de desempenho econômico (excepcional, mediano, modesto e decadente). O primeiro tipo (excepcional) associa-se ao grupo de 1.908 (34,2% do total) municípios com crescimento médio do PIB acima de 7% ao ano.

O segundo tipo (mediano) se refere ao conjunto de 1.858 (33,3% do total) municípios com expansão média do PIB entre 3% a 7% ao ano. Do contingente de municípios com crescimento médio acima de 3% ao ano, 51% situou-se nas regiões Sul e Sudeste e 49% nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

O terceiro tipo de desempenho econômico (modesto) relaciona-se ao grupo de 1.080 (19,5% do total) municípios com elevação média do PIB entre zero e 3% ao ano. Por fim, o quarto tipo (decadente) que compreendeu o grupo de 724 (13% do total) municípios brasileiros com diminuição média anual real do PIB. Deste contingente, 57% encontram-se nas regiões Sul e Sudeste.



Tabela 1 – Quantidade de municípios por faixa de crescimento médio anual do PIB no período de 2010 a 2013, por grande região do país

Grande Região	Faixa de crescimento médio anual do PIB								Total de municípios
	Acima de 7%		De 3 a 7%		De 0 a 3%		Até 0 %		
	N. de Municípios	%	N. de Municípios	%	N. de Municípios	%	N. de Municípios	%	
Centro-Oeste	199	42,6	135	28,9	70	15,0	63	13,5	467
Nordeste	424	23,6	731	40,7	431	24,0	208	11,6	1.794
Norte	212	47,1	127	28,2	69	15,3	42	9,3	450
Sudeste	455	27,3	544	32,6	352	21,1	317	19,0	1.668
Sul	618	51,9	321	27,0	158	13,3	94	7,9	1.191
Brasil	1.908	34,3	1.858	33,4	1.080	19,4	724	13,0	5.570

Fonte: IBGE – Contas nacionais (elaboração FPAbramo).

Se relacionarmos o desempenho econômico ao grau de urbanização do território nacional, constata-se que os municípios com urbanização intermediária (entre 30% a 70% de área urbanizada) foram os que registraram maior expansão econômica, com 6,8% de média anual. As localidades com maior grau de urbanização (acima de 70% de sua área geográfica) foram as que menos fomentaram o PIB (5,5% em média ao ano), e as de menor nível de urbanização (abaixo de 30%) expandiram o PIB ao ritmo de 5,9% ao ano.

Em grande medida, a interiorização da rede de serviços urbanos, a descentralização dos investimentos públicos e privados, que ajuda a deslocar a estrutura produtiva de centros mais ricos do leste para o oeste, e a ampliação dos gastos sociais em favor dos mais pobres ajudaram a moldar decisivamente a trajetória recente do desenvolvimento territorial. Para que isso possa continuar, o processo democrático precisa ser aprofundado com uma maioria política renovada e comprometida com os novos desafios ao conteúdo programático a ser adotado pelas administrações petistas.

## Renovação da agenda política frente aos movimentos interacionais e institucionais

A agenda política construída pela experiência de governos do PT ao longo das últimas três décadas não se encontra plenamente atendida. Mas o que avançou

até o presente momento indica que ainda há muito que ser realizado, ao mesmo tempo em que ela precisa estar conectada aos novos movimentos internacionais e institucionais que desafiam a prática renovada de fazer política no Brasil.

Como movimento interacional, destaca-se, fundamentalmente, o curso da atual reestruturação do sistema capitalista que estabelece outra divisão internacional do trabalho, a qual o Brasil encontra-se associado e necessita melhor se reposicionar. Isso porque, pela primeira vez, assiste-se à conformação de um sistema industrial de dimensão global, cada vez mais operado pelas grandes corporações transnacionais por meio das cadeias globais de valor.

Das trezentas áreas geográficas distribuídas pelo mundo e que se encontram interconectadas às cadeias globais de valor, o Brasil detém algumas delas, situadas em parcelas dos estados e aglomerações de municípios. Da mesma forma, verifica-se que o esvaziamento da participação relativa da indústria no produto nacional não tem sido compensado adequadamente pela expansão da agropecuária e serviços.

Entre os anos de 2010 e 2013, por exemplo, 394 municípios (7,1% do total) registram redução no total da população, compreendendo o equivalente a 1,8% do PIB nacional. Ao mesmo tempo, 1.055 municípios (18,9% do total) apresentaram expansão de sua população acima de 6% no mesmo período de referência, envolvendo 39,4% da população e 42,1% do PIB nacional.

Em síntese, isso significa o esvaziamento populacional e da riqueza em pequenos municípios e ampliação demográfica e econômica em cidades médias do interior do país. Essa dinâmica aponta para efeitos decorrentes da inserção do Brasil na nova divisão internacional do trabalho. Quanto mais a economia nacional depender do seu mercado interno, maiores as possibilidades de manter em curso a trajetória do desenvolvimento territorial produtivo com inclusão social.

Mas isso tende a afetar o interesse de grandes corporações transnacionais e do rentismo de dominação financeira e especulativa. Em geral, a preocupação destes agentes é tornar a política conduzida exclusivamente por seus objetivos econômicos, o que pode, muitas vezes, gerar situações em que parcelas da população possam ser excluídas das políticas públicas.

Nos anos entre 2010 e 2013, por exemplo, 2.035 municípios (36,5% do total) apresentaram regressão no produto agropecuário, ao passo que no valor real da produção industrial foram 1.959 municípios (35,2% do total) com evolução

negativa. Em relação ao setor de serviços, o produto real reduziu-se para o grupo de 444 municípios (8% do total), enquanto 141 municípios (2,5% do total) apresentaram queda no valor da administração pública no mesmo período de tempo.

Diante de tanta heterogeneidade na realidade econômica e social dos municípios brasileiros, cabe maior reflexão acerca da melhor forma de inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho. Ao mesmo tempo, compreender a valorização das políticas de desenvolvimento produtivo com inclusão social enquanto oportunidade de maior absorção dos avanços do progresso técnico e expansão do trabalho imaterial vinculado ao setor terciário da economia.

Nesse sentido, é premente a necessidade da renovação da agenda para a governança na administração pública brasileira. Ganha destaque, neste sentido, o movimento institucional acerca das mudanças demográficas e tecnológicas que permitem inovar na gestão das políticas públicas.

Em síntese, a redefinição de ações e a horizontalização do conjunto das políticas de proteção (previdência, assistência e saúde), promoção (educação, cultura e trabalho) e infraestrutura (habitação, urbanismo e saneamento) social. Isso porque somente o imperativo da integração orçamentária e intersectorialização das políticas públicas, articuladas por ações matriciais no plano territorial, permitirão enfrentar, em novas bases, as mudanças socioeconômicas que surgem na transição para a sociedade pós-industrial.

No Brasil, isso significa ressaltar que, nas próximas décadas, a população tende a diminuir em termos relativos e a conviver com considerável envelhecimento etário. Em 2012, por exemplo, 25 milhões brasileiros possuíam 60 anos ou mais, enquanto em 1992 eram 11,4 milhões nesta mesma condição.

Para o ano de 2032, deverão ser 88,6 milhões de brasileiros com mais de 60 anos. Além do aumento da expectativa média de vida, ocorre a elevação da dependência demográfica frente à relativa redução da população jovem e a expansão do segmento de maior idade.

Todas essas profundas mudanças demográficas – que impactam sensivelmente a atuação das políticas públicas – são acompanhadas por alterações não menos importantes na situação das famílias. A cada ano, por exemplo, aumenta a presença de famílias monoparentais e chefiadas por mulheres ou idosos.

Em outras palavras, assiste-se à decrescente capacidade dos novos arranjos familiares proverem, por meio de decisões individuais, condições adequadas de

vida, o que exige urgente redefinição do papel das políticas de atenção social. Isso sem mencionar que grande parcela da população pode ainda se encontrar excluída ou parcialmente atendida por políticas sociais, como no caso da saúde relacionada às doenças depressivas e transtornos mentais, entre outras.

O avanço da sociedade moderna coloca o conhecimento na principal posição de ativo estratégico em termos de geração de renda e riqueza. Não obstante a melhora educacional dos últimos anos, o Brasil encontra-se distante do necessário patamar de ensino-aprendizagem. Apresenta ainda a indecência de registrar quantidade inaceitável de analfabetos tradicionais e funcionais e, ainda, escolaridade média da população abaixo dos oito anos.

Na sociedade moderna, o ensino superior passa ser a base para o ingresso no mercado de trabalho, bem como a educação torna-se imprescindível durante a vida toda. Hoje, no país, menos de 17% do segmento etário de 18 a 24 anos encontra-se matriculado no ensino superior. A partir do ingresso no mercado de trabalho, em geral, as possibilidades de continuar estudando pertencem fundamentalmente à elite branca.

Para os 20% mais ricos, a escolaridade média supera os dez anos, enquanto os 20% mais pobres mal chegam aos cinco anos. Nos segmentos vulneráveis, como negros e indígenas, nem isso ocorre.

Isso tudo para mencionar a carência de mão de obra qualificada para soldar o novo salto do desenvolvimento. No caso da saúde, a carência de profissionais de medicina se apresenta inquestionável, para além das disparidades regionais na distribuição da prestação de serviços e da mão de obra qualificada.

A persistente dispersão de objetivos e a fragmentação das políticas sociais impõem elevado custo/meio de operacionalização, que poderia ser rebaixado sem maior comprometimento da efetividade e eficácia, além de inibir o clientelismo e paternalismo que terminam por obstruir – em grande medida – perspectiva necessária da emancipação social e econômica da população beneficiada.

Por outro lado, nota-se que as iniquidades existentes no tratamento concedido pelo conjunto das políticas não se localizam somente na natureza do gasto social, mas também na necessidade de sua elevação em relação ao PIB bem como, fundamentalmente, na forma do seu financiamento. A prevalência da regressividade na estrutura tributária que sustenta as políticas públicas na região onera proporcionalmente mais os pobres que os ricos.

Por isso, o financiamento das políticas sociais continua a potencializar o patamar da desigualdade originada na distribuição primária da renda e riqueza. Apesar de não ter registrado o mesmo desempenho observado nas economias centrais, o Brasil conseguiu registrar recentes avanços nas políticas sociais. Seja na assistência social, seja na saúde, houve melhora importante neste início do século XXI, ainda que insuficientes para dar conta da complexidade dos problemas existentes.

Apesar das especificidades de um país periférico, as medidas mais recentes melhoraram em várias modalidades de atenção social, sem, contudo, romper definitivamente com a natureza da exclusão social. Se o objetivo da questão social for o enfrentamento da totalidade das vulnerabilidades da população, a ação governamental de médio e longo prazo exige não apenas e exclusivamente a ação setorial, mas, sobretudo, e cada vez mais, a matricialidade das políticas sociais.

É nesse sentido que a proposição da consolidação das leis sociais assume importância estratégica. A necessária institucionalização dos mais recentes êxitos das políticas sociais permitiria evitar o constrangimento da descontinuidade temporal das políticas públicas, ao mesmo tempo em que possibilitaria modernizar e ampliar a capacidade do aparelho de Estado para racionalizar procedimentos e recursos.

Por fim, essas medidas permitiriam a obtenção de maior efetividade, eficiência e eficácia no conjunto das políticas públicas voltadas para a questão social brasileira, especialmente quando a transição para a sociedade pós-industrial torna-se inexorável. Apesar dos obstáculos históricos e limites impostos ao avanço do sistema de bem-estar social, abre-se, atualmente, inédita oportunidade política de consolidar o rumo de um novo desenvolvimento, capaz de combinar melhora econômica com avanço social. O futuro socialmente justo e economicamente sustentável torna-se possível a partir de uma maioria política que assuma o protagonismo de conceber, junto com o povo, o que historicamente lhe foi negado: o bem-estar coletivo.

Ao mesmo tempo, deve-se considerar que os avanços técnico-científicos do começo de século criam nas sociedades modernas condições superiores para a reorganização econômica e trabalhista. De um lado, o aparecimento de novas fontes de geração de riqueza, cada vez mais deslocadas do trabalho material, impõe saltos significativos de produtividade. Isso porque o trabalho

imaterial liberta-se da existência prévia de um local apropriado para o seu desenvolvimento, conforme tradicionalmente ocorrem nas fazendas, indústrias, canteiros de obras, escritórios, supermercados, entre tantas outras formas de organização econômica assentadas no trabalho material.

Com a possibilidade de realização do trabalho imaterial em praticamente qualquer local ou a qualquer horário, as jornadas laborais aumentam rapidamente, pois não há, ainda, controles para além do próprio local de trabalho. Quanto mais se transita para o trabalho imaterial sem regulação (legal ou negociada), maior tende a ser o curso das novas formas de riqueza que permanecem – até agora – praticamente pouco contabilizada e quase nada repartida entre trabalhadores, consumidores e contribuintes tributários.

Juntas, as jornadas do trabalho material e imaterial resultam em carga horária anual próxima daquelas exercidas no século XIX (quatro mil horas). Em muitos casos, começa a haver quase equivalência entre o tempo de trabalho desenvolvido no local e o realizado fora dele. Com o computador, a internet, o celular, entre outros instrumentos que derivam dos avanços técnico-científicos, o trabalho volta a assumir maior parcela do tempo de vida do ser humano.

De outro lado, há a concentração das ocupações no setor terciário das economias. No Brasil de hoje, a maior parte das novas ocupações abertas ocorre nesse setor. Para este tipo de trabalho, o ingresso deveria ser cada vez mais acima dos 24 anos de idade, após a conclusão do ensino superior, bem como acompanhado simultaneamente pela educação para toda a vida. Com isso, distancia-se do conjunto de medidas de educação e saúde tradicional voltado para o atendimento do trabalho material, cujos estudos, por exemplo, voltam-se fundamentalmente para crianças, adolescentes e alguns jovens. Tão logo se conclua o sistema escolar básico ou médio, iniciava-se imediatamente a vida laboral sem precisar mais abrir um livro ou voltar a frequentar a escola novamente.

Para que os próximos anos possam representar uma perspectiva superior ao que se tem hoje, torna-se necessário mudar o curso originado no passado. Ou seja, o desequilíbrio secular da gangorra social. Na ponta alta dessa gangorra, encontram-se os 10% mais ricos no país a concentrar parcela significativa de toda riqueza contabilizada. Em contrapartida, a ponta baixa da gangorra acumula o universo de excluídos, que se mantém historicamente prisioneiros de uma brutal tributação a onerar fundamentalmente a base da pirâmide social.

Na transição atual da sociedade urbano-industrial para a pós-industrial, percebe-se o acúmulo de novas e importantes perspectivas para as classes trabalhadoras. Inicialmente, a ampliação da expectativa média de vida, que está cada vez mais próxima dos 100 anos de idade. Simultaneamente, percebe-se a forte concentração do trabalho no setor terciário das economias (serviços em geral), podendo representar cerca de 90% do total das ocupações.

Assim, o terciário tenderia não apenas a assumir uma posição predominante, tal como representou a alocação do trabalho no setor agropecuário até o século XIX e na indústria no século XX, como passar a exigir, por consequência, novas formas de organização e de representação dos interesses deste mundo do trabalho em transformação. Nos países desenvolvidos, por exemplo, os setores industriais e agropecuários absorvem atualmente não mais do que 10% do total dos ocupados.

Embora heterogêneo, o setor de serviços responde fundamentalmente pela dinâmica do trabalho imaterial, não mais vinculado à produção de bens tangíveis. Associa-se à produtividade imaterial e passa a ser exercido em qualquer local e horário, não mais em um espaço específico como era no mundo do trabalho na indústria, na agropecuária ou no extrativismo mineral e vegetal.

As novas tecnologias (internet e telefonia celular), em contato com as inovações na gestão da mão de obra, intensificam profundamente o exercício da atividade laboral no próprio local de trabalho. Ademais, constata-se também a extensão do trabalho exercido cada vez mais para além do espaço de trabalho, sem contrapartida remuneratória e protetiva, posto que o sistema de regulação pública do trabalho encontra-se fundamentalmente focado na empresa, como bem define os códigos regulatórios do emprego assalariado nos países da região.

Em virtude disto, a lógica de funcionamento da economia capitalista impõe a geração de maior excedente de mão de obra, a partir de ganhos altíssimos da produtividade imaterial. Para isso, o conhecimento, e não mais a força física, torna-se importantíssimo na ampliação das novas fontes de geração de riqueza com o uso disseminado do trabalho imaterial. Nesses termos é que a estratégia das classes trabalhadoras precisa ser reinventada, não apenas na defesa da realidade passada, alcançada por segmentos bem posicionados dos trabalhadores, mas no protagonismo de um novo padrão civilizatório.

No curso da nova sociedade de serviços, a inserção no mercado de trabalho precisa ser gradualmente postergada, possivelmente para o ingresso na atividade laboral somente após a conclusão do ensino superior, com idade acima dos 24 anos, e saída sincronizada do mercado de trabalho para o avanço da inatividade. Tudo isso acompanhado por jornada de trabalho reduzida, o que permite observar que o trabalho heterônomo deva corresponder a não mais do que 25% do tempo da vida humana.

Na sociedade agrária, o começo do trabalho se dava a partir dos 5 a 6 anos de idade para se prolongar até praticamente a morte, com jornadas de trabalho extremamente longas (14 a 16 horas por dia) e sem períodos de descanso, como férias e inatividade remunerada (aposentadorias e pensões). Para alguém que conseguisse chegar aos 40 anos, tendo iniciado o trabalho aos 6 anos, por exemplo, o tempo comprometido somente com as atividades laborais absorvia cerca de 70% de toda a sua vida.

Naquela época, em síntese, viver era fundamentalmente trabalhar, já que praticamente não havia separação nítida entre tempo de trabalho e de não trabalho. Na sociedade industrial, o ingresso no mercado laboral foi postergado para os 16 anos de idade, garantindo aos ocupados, a partir daí, o acesso a descanso semanal, férias, pensões e aposentadorias provenientes da regulação pública do trabalho. Com isso, alguém que ingressasse no mercado de trabalho depois dos 15 anos e permanecesse ativo por mais 50 anos, teria, possivelmente, mais alguns anos de inatividade remunerada (aposentadoria e pensão).

Assim, cerca de 50% do tempo de toda a vida estaria comprometida com o exercício do trabalho heterônomo. A parte restante do ciclo da vida, não comprometida pelo trabalho e pela sobrevivência, deveria estar associada à reconstrução da sociabilidade, estudo e formação, cada vez mais exigidos pela nova organização da produção e distribuição internacionalizada.

Isso porque, frente aos elevados e constantes ganhos de produtividade, torna-se possível a redução do tempo semanal de trabalho de algo ao redor das 40 horas para não mais que 20 horas. De certa forma, a transição entre as sociedades urbano-industrial e pós-industrial tende a não mais separar nítida e rigidamente o tempo do trabalho do não trabalho, podendo gerar maior mescla entre os dois, com maior intensidade e o risco da longevidade ampliada da jornada laboral para além do tradicional local de exercício efetivo do trabalho.



Diante disso, constata-se que o melhor entendimento acerca do novo mundo do trabalho possibilita a reinvenção da pauta sindical comprometida com a construção de uma sociedade superior.

Tudo isso, contudo, pressupõe maioria política necessária para tornar realidade o que hoje se apresenta como mera possibilidade. De um lado, as transformações profundas no Estado se fazem urgentes e estratégicas. No atual período democrático, há uma grande expectativa de se aprofundar o rumo do desenvolvimento territorial da produção com inclusão social.

Além do obstáculo de consagrar uma nova maioria política que ouse mais na direção da transformação da crise mundial atual em oportunidade de maior reposicionamento do país no mundo, cabe ainda a árdua tarefa da reorganização do Estado sob novas bases. Três podem ser os seus eixos estruturantes.

O primeiro consiste na reorganização administrativa e institucional que viabilize a reprogramação de todas as políticas públicas a partir da matricialidade e integração setorial de suas especialidades. Enquanto o Estado funciona na forma de caixinhas setoriais (educação, saúde, trabalho, entre outros) e regionais, os problemas atuais tornam-se cada vez mais complexos e totalizantes, incapazes de serem superados pela lógica de organização pública em partes que não se comunicam, quando concorrentes entre si. A fonte disso encontra-se centrada na recuperação do sistema de planejamento democrático e transparente de médio e longo prazo.

O segundo eixo concentra-se na necessária ampliação das políticas distributivas para as redistributivas. Ou seja, a transição da melhor repartição social do orçamento governamental para a expansão da progressividade do fundo público, com a redução da carga tributária sobre a renda do trabalho e ampliação dos impostos, taxas e contribuições sobre as renda do capital (lucro, juros, aluguel e renda da terra). Arrecadando mais e melhor, o Estado passa a alterar a desigualdade medieval que se mantém nos países da região latino-americana.

O terceiro eixo refere-se à reinvenção do mercado, tendo em vista o poder dos grandes grupos econômicos sobre o Estado. Além das exigências da transparência e crescente participação social, o Estado precisa reconstituir-se fundamentalmente para o verdadeiro mar que organiza os micro e pequenos negócios no país, com políticas de organização e valorização do setor por meio da criação de bancos públicos de financiamento da produção e comercializa-

ção, fundos de produção e difusão tecnológica e de assistência técnica e de compras públicas.

Esses são alguns dos passos que o Estado brasileiro precisa ainda percorrer. A refundação do Estado é urgente e inadiável.

## Referências bibliográficas

- ABRUCIO, L. F. (2007) Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Rev. Adm. Pública*, Edição Especial Comemorativa, p.67-87, 2007.
- CONCEIÇÃO, J. et. al. (2016) *A cidade desenvolvimentista*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- COSTA, G. & DAGNINO, R. (2015) *Gestão estratégica em políticas públicas*. Campinas: Átomo & Alínea.
- MARTINS, P.; PIERANTI, O. (2006) *Estado e gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV.
- POCHMANN, M. (2012) *Reconquistar a cidade*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

## Novas perspectivas para avaliar a gestão pública no plano local

*Greiner Costa<sup>1</sup>*

São muitos e de extrema complexidade os desafios colocados para os gestores de esquerda que buscam cumprir seu programa de governo, respeitar princípios éticos e de respeito aos direitos de cidadania, resolver problemas relevantes em seu município e obter resultados que sejam de interesse da maioria da população. Quem governa com foco para o desenvolvimento com inclusão, igualdade e justiça social vai enfrentar diversos obstáculos institucionais, legais e políticos, lutando todo o tempo contra uma ideologia fundada em princípios liberais de mercado, que prioriza o lucro, e princípios de administração pública voltados à economia de recursos quando se trata de atender às demandas elementares para toda a população.

Cumprir uma agenda programática democrática e modernizante se revela um desafio ainda maior quando relacionamos o exercício de gestão pública progressista e de esquerda aos diversos fatores que influenciam a opinião pública e a avaliação governamental.

Diversos são os fatores que influenciam a avaliação governamental<sup>2</sup>. Enfatizamos a aprovação popular como indicador de desempenho da gestão

<sup>1</sup> Coordenador do Curso de Especialização em Gestão Pública da Fundação Perseu Abramo.

<sup>2</sup> Trechos de texto foram originalmente publicados em: Costa (2013). Para esta revisão, agradeço às observações e sugestões de Jackson De Toni e Mauro Zeuri.

municipal e indicamos elementos para reflexão relacionando a avaliação governamental como resultado de estratégias de comunicação. Desta forma, procura-se organizar um guia de leitura que permita aos interessados ampliar conhecimentos ou desenvolver novas indagações sobre o tema proposto: Novos desafios à agenda programática para governar.

Destaca-se que a agenda de governo não é neutra. Uma gestão pública que se pretenda transformadora e voltada ao desenvolvimento produtivo com inclusão social tem cara. Um governo de esquerda necessariamente será diferente e produzirá resultados qualitativamente distintos de gestões populistas e com viés empresarial mesmo em se tratando de buscar resultados expressivos em eixos de governo tradicionais como:

- Democratização e participação popular;
- Relação prefeitura-sociedade e dos mecanismos de controle social;
- Relação governo municipal – legislativo;
- Política responsável e transparente na gestão de pessoal: em especial categorias essenciais na prestação de serviços públicos municipais (saúde, educação, fiscalização etc.)
- Gestão orçamentária e financeira;
- Ampliação da capacidade de governo e de sistemas de planejamento orientados pela identificação, diagnóstico e equacionamento de problemas;
- Otimização do processo decisório e gestão da agenda;
- Melhoria da qualidade dos serviços, simplificação e desburocratização, com universalização com qualidade.

Os governantes e dirigentes públicos que têm estado à frente das experiências de gestão pública sob a liderança do Partido dos Trabalhadores nas três esferas governamentais são cobrados em tempo integral por resolver problemas, atender demandas, tomar decisões e implementar iniciativas com foco em resultados. Tais cobranças têm origem nas promessas de campanha e peças de planejamento governamental como o PPA ou os Planos de Metas, ou na maior parte das vezes presentes em expectativas mais ou menos difusas no imaginário da população, adubadas e enfatizadas pela propaganda própria, dos meios de comunicação ou mesmo da oposição.

Considera-se que, a partir de sua capacidade de agir e responder corretamente a necessidades técnicas, demandas políticas ou obrigações legais, serão progressivamente construídos os juízos de valor envolvidos com a avaliação de sua capacidade profissional, política, técnica, sua liderança e, no final das contas, será formado o conceito sobre um governo: bom ou mal? Funciona ou não funciona? Resolve ou não? Essa “avaliação” pode ser feita por órgãos de fiscalização e controle, por seus companheiros de partido, pelos meios de comunicação ou em última instância, o que ainda é mais importante, pela população.

Lista-se a seguir algumas perguntas que podem resumir a perplexidade que muitos governantes de esquerda demonstram ao buscar iniciativas para que “seu” governo venha a ser bem avaliado. São muitos os desafios que se espelham em indagações como:

- O que as pessoas em particular e a população, de forma geral, esperam de um bom governo?
- Governo bom é aquele que cumpre o que promete?
- Basta ser um governante honesto, tranquilo, cordial?
- O que se entende por bom atendimento ao público?
- Que outros fatores podem definir uma gestão bem-sucedida?
- Aspectos técnicos e administrativos que podem ser resumidos na expressão de senso comum “gestão eficiente” ou “máquina que funciona” são importantes?
- Como as pessoas distinguem uma gestão que resolve problemas realmente importantes, no presente e para o futuro da cidade, de outra que “apenas” é boa em propaganda?
- Que peso têm na avaliação governamental as análises de órgãos de controle ou de avaliações externas?
- Que peso tem na avaliação de governo o que é relatado por pesquisas de opinião?
- Explicações técnicas, identificando e comprovando mudanças em indicadores e estatísticas sobre problemas e sobre resultados atingidos por projetos e programas, são suficientes para formar opinião?
- O que significa formar opinião?
- Fazer “acordos” com empresas de comunicação é garantia de que “seu” governo será bem avaliado pela população?

- Por que, apesar de ter muito o que mostrar, muitos gestores petistas veem nos jornais apenas notícias negativas e criação de supostos escândalos a todo momento desgastando a imagem do governo?

São muitos os questionamentos que os governantes fazem a todo o momento quando refletem sobre o que é de fato relevante e o que deve ser feito na interação entre o governo e a sociedade. E que em ano eleitoral com pleitos municipais, como em 2016, se tornam ainda mais importantes e repetitivos.

## Fatores que mais contribuem para a avaliação do governo

O tema em pauta é criar condições para ouvir declarações, tais como: valeu a pena votar em vocês! Minha família está satisfeita com seu governo! Vamos apoiar a continuidade! É o sonho de quem disputa eleição e se envolve com gestão pública, mas, no final das contas, é o objetivo principal de qualquer governo: atender as expectativas da população, respeitar seus interesses e direitos de cidadania, enfrentar os problemas importantes da cidade ou do país. Esse é um resultado ainda mais relevante se estamos em ano de eleição municipal. Onde então está o problema?

Acredita-se que existe um problema estrutural colocado: entre o que uma gestão faz (ou não faz) e a percepção que atores sociais, lideranças, e a população, de forma geral, vão construindo pouco a pouco sobre o trabalho de um governante, existe uma efetiva mediação feita por ações de comunicação. As pessoas não têm acesso direto ao que é feito, a todos os problemas, a todas as explicações sobre o que ocorre e por quê. A informação que chega a todos, seja ela direcionada ou não, distorcida ou não, passa por filtros que são controlados por profissionais de mídia ou de propaganda, processo denominado “mediatização” na seção final deste texto.

Além disso, para governar bem, é necessário fazer cotidianamente a gestão de uma série de demandas e de eventos conflituosos, divergentes e até, às vezes, maldosos. Também é preciso fazer chegar à população informações mínimas sobre o que está sendo feito, sabendo que a capacidade de resposta nesses momentos críticos é um importante formador de imagem de uma gestão de sucesso e com bons índices de aprovação.

Outros condicionantes são fundamentais, por exemplo, a existência de uma boa estrutura governamental, a formação de equipes de governo compromissadas e bem integradas e a consolidação de estruturas profissionais e bem informadas que alimentem o processo de tomada de decisão que ocorre no gabinete do prefeito. A estes pontos Matus (1997, p. 27-30) acrescenta a tomada de decisões orientada por um plano estratégico com metas bem delineadas de curto, médio e longo prazos, a boa organização e gestão da agenda do dirigente, e o desenvolvimento de sua capacidade de realizar boa presença política junto à população e aos meios de comunicação. Como conceito geral, Matus aponta três princípios essenciais para que a coordenação de governo obtenha avaliações positivas:

- Manter permanente sinal positivo no balanço político da gestão. O que quer dizer que os governantes devem trabalhar para que a “contabilidade” entre o peso de seus aliados e de seus adversários, seus apoios entre as lideranças da sociedade civil e na população, de forma geral, sempre seja positiva. Certamente a existência ou a disseminação de uma visão pela população e pela sociedade de que estão ocorrendo desmandos políticos e favorecimentos pesarão negativamente nesse balanço. Em contrapartida, ações relacionadas a descentralização e compartilhamento de poder, respeito, técnica e ética na priorização e alocação de recursos poderão contrabalançar problemas em outra dimensões.
- Manter sempre um sinal favorável no balanço geral dos indicadores financeiros de sua gestão. Neste sentido, variáveis como renda, empregos, dívida pública, controle de despesas aliado a investimentos feitos corretamente devem ter uma percepção positiva. Caso as pessoas passem a considerar que uma determinada gestão está com problemas na execução de projetos, que o dinheiro está sendo mal usado ou direcionado para favorecer atores sociais errados ou que destoam do perfil e da história de atuação da equipe de governo, o balanço de gestão poderá sofrer perdas.
- Manter sempre um balanço de intercâmbio de problemas positivo. Isso quer dizer na visão deste autor que toda ação de governo traz consequências ou desdobramentos que podem afetar negativamente a avaliação do governo por gerar outros problemas. Por exemplo, asfaltar ruas aumenta enchentes; construir muitas casas em determinada região gera pressão por

serviços públicos, creches, unidade de saúde, mobilidade etc., nem sempre uma ação bem sucedida gera apenas efeitos positivos. No quadro geral de prioridades selecionadas e das ações realizadas, sempre se deve procurar um balanço positivo: a gestão resolve mais problemas do que cria.

Um governo que consiga coordenar suas ações de forma a manter estes três balanços positivos, ou compensar um quadro negativo, em um deles, por situação positiva nos outros dois, poderá ter seu período de gestão bem avaliado.

Em uma linha semelhante, argumenta o ex-prefeito de Guarulhos, Elói Pietá, que em 2008 publicou um interessante artigo no *Le Monde Diplomatique* com o título “O que esperamos de um bom prefeito”. Reproduzem-se, a seguir, alguns trechos sobre o que propõe o autor em seu artigo:

De um bom prefeito espera-se em primeiro lugar fidelidade ao seu povo. Essa fidelidade se expressa principalmente no cumprimento do programa de governo – obras e ações com que ele se comprometeu para sua cidade durante a campanha – ou, ao menos, no cumprimento do programa de ação que explicitou nos diálogos que teve durante o processo eleitoral.

Em segundo lugar, de um bom prefeito se espera ter capacidade acumulada para dirigir o município:

- Experiência administrativa e Liderança política;
- Bom conhecimento dos assuntos contemporâneos da cidade;
- Equilíbrio no enfrentamento de conflitos e crises;
- Postura de diálogo aliada à capacidade de decisão no tempo oportuno;
- Paciência, respeito e disponibilidade para ouvir a população e os vereadores;
- Tolerância quanto à diversidade de estilo das pessoas com quem trabalha;
- Disposição para ter presença e vigilância contínuas no município;
- Costume de trabalhar com planejamento e em equipe;
- Coragem para dizer não.

Em terceiro lugar, de um bom prefeito se espera que ele tenha as qualidades necessárias para uma vida política sadia:

- Honestidade no exercício de cargo público;
- Transparência nas atividades públicas;
- Separação completa entre os recursos públicos e interesses da família, dos amigos, de empresas, do partido.



Adota-se essa reflexão relacionando-a às experiências de administrações sob a liderança de dirigentes eleitos pelo Partido dos Trabalhadores. Pode-se concluir que um bom governo, além de atuar progressivamente para resolver os problemas mais importantes de sua cidade, é aquele que:

- Efetivamente denota respeito à população e cumpre o programa de governo apresentado no período eleitoral;
- Realiza no cotidiano uma liderança política positiva, articulando interesses e demonstrando dispor de capacidade acumulada para governar;
- Toma decisões com respeito e disponibilidade para ouvir a população, lideranças comunitárias e os parlamentares, evidenciando uma postura de diálogo aliada à capacidade de decisão no tempo oportuno;
- Comprova no dia a dia as qualidades necessárias para uma vida política sadia, como a honestidade no exercício de cargo público e a separação completa entre os recursos públicos e interesses da família, dos amigos, de empresas, do partido;
- Demonstra boa capacidade de resposta, boa presença política, boa capacidade de comunicação e equilíbrio no enfrentamento de problemas, conflitos e de crises.

## Avaliação governamental como resultado de estratégias de comunicação

Se aceita-se como válido o argumento de Mario Rosa (2003) quando define que vivemos em uma era de escândalo e sob forte influência da indústria de entretenimento, em especial para a arena pública da discussão e das disputas político-eleitorais, podemos incorporar ao nosso repertório de trabalho a brilhante síntese oferecida pelo professor Francisco Ferraz quando conceitua a política contemporânea como espetáculo. Vamos trabalhar então com a premissa de que o escândalo e o espetáculo são os pilares sobre os quais as empresas de comunicação estruturam sua política para conquistar audiência e vendas, mas também para sua atuação como ator político que busca atingir fins político-ideológicos bem determinados. Esse processo termina por afetar diretamente a avaliação governamental como um subproduto da

espetacularização do processo político no geral e do processo de governo em particular.

Ao tratar deste problema, vamos abordar alguns conceitos fundamentais. Um primeiro a destacar é o conceito de mediatização da política, tratado por Juliano Corbelini (2015) no artigo “Comunicação política e de governo na sociedade de massa”. O autor considera que, no que diz respeito à avaliação governamental,

um governo “acontece” em dois planos: o plano imediato (aquele no qual as pessoas veem uma obra e percebem diretamente seus benefícios) e o plano mediato (a “representação substitutiva” da obra ou do evento político). O segundo dificilmente sustenta-se sem o primeiro, que, no entanto, se dissipa e se dissolve sem aquele. Os governantes – habitantes do mundo imediato – sempre lutam contra o risco de uma visão distorcida sobre sua própria performance administrativa e realizadora. Eles veem o governo que “realmente acontece”, mas não necessariamente o que é percebido de maneira mediatizada pelos cidadãos.

Portanto, reforçando o que tratamos acima, mais importante que os fatos em si, do que a constatação objetiva e atestada por estudos técnicos sobre o que um governo conseguiu fazer, é destacada a primazia da imagem e da percepção da população a partir das informações e do julgamento que as pessoas sobre o que vieram a conhecer.

Devemos aqui então destacar que as pesquisas de opinião, quantitativas e qualitativas, são instrumentos de medição, importantes e insubstituíveis, para que sejam obtidas informações qualificadas sobre o que as pessoas estão pensando de um governo ou sobre um governante, o que um ou mais segmentos, o total da população ou conjuntos específicos de moradores de uma determinada região, faixa de renda, sexo ou idade, valorizam ou pensam sobre o que o governo fez ou está fazendo.

Não poderíamos finalizar essa breve etapa sem abrir um pequeno espaço para as discussões sobre as novas mídias e possibilidades abertas pelas redes sociais. Associado a isso e retomando o tema da formação de opinião, apontamos um pequeno texto de Venício Lima (2008), “A internet e os novos ‘formadores de opinião’”. Nele o autor destaca que na medida em que

aumenta o acesso a fontes diferentes de informação e também o feixe de relações sociais ao qual o cidadão comum está interligado, diminui o poder de

influência que a grande mídia tem de agir diretamente sobre a sua audiência (ouvintes, telespectadores e leitores) e se fortalece a mediação exercida pelas lideranças intermediárias.

Desta forma os “formadores de opinião” tradicionais parecem estar sendo paulatinamente substituídos por “líderes de opinião” locais, familiares, por grupos de adesão, que utilizam cada vez mais as redes sociais nas quais, inegavelmente, existe mais diversidade e pluralidade na informação.

Essa batalha da comunicação está colocada e é determinante para o desafio da construção de uma boa avaliação governamental. Configura uma disputa pela atenção e pela formação de opinião, positiva, negativa, indiferente, da maioria da população. Já observamos à exaustão governos que se revelaram realizadores e cumpriram em grande medida seus compromissos, mas terminam por ser mal avaliados pela população pelo simples fato de a mediação entre o fato e a opinião ser levada a efeito majoritariamente por mídias dominadas por seus adversários políticos.

## A gestão pública à espera dos prefeitos e prefeitas que se elegerão em outubro de 2016

Listamos a seguir alguns apontamentos e preocupações fundamentais para o próximo período de gestão municipal:

- Ter em conta que a possibilidade de efetivar seu plano de governo depende diretamente de sua força política e da capacidade de gestão da estrutura administrativa realmente existente no setor público local.
- No que se refere à formação de apoio e ampliação de força política, cuidar de manter um equilíbrio entre o apoio popular e a base de partidos e parlamentares.
- Sobre a construção da base de apoio parlamentar e a construção de relações saudáveis e republicanas com os partidos políticos, ter clareza de que o processo inicial para compor a base deve ser tratado sem muita pressa, porém com a destreza e o tempo necessário. É importante desde a campanha escolher bem os enfrentamentos que a fazer, sempre pensando naqueles com quem terá que contar no processo da gestão.

- Resolver logo após a eleição quem será o responsável para cuidar da agenda na transição e, no início do governo, eleição da mesa da Câmara no dia da posse, e cuidar com atenção dos aspectos de comunicação envolvidos com estes movimentos.
- Nos primeiros meses, principalmente trabalhar bem e valorizar a ação dos vereadores que compõe a base, realizar reuniões frequentemente, responder com agilidade aos pedidos mesmo que seja para dizer não.
- Sobre a efetivação de mecanismos de participação popular, relacionamento com conselhos e as associações será necessário, ainda na transição, mapear os conselhos e associações, segundo sua atuação e a força de suas lideranças. Com aqueles atuantes e com fortes lideranças estabelecer boa relação, visando garantia do início de mandato mais tranquila.
- Os conselhos que estiverem inicialmente mais próximos à oposição ou com quem não for possível abrir canais de diálogo saudável, deve-se trabalhar para em médio prazo ampliar neles o seu apoio. No espaço da participação popular, definir claramente com a equipe de governo como será a relação com as instituições religiosas e com os chamados clubes de serviços.
- Se já existir cultura local ou vier a ser criado o Orçamento Participativo, no primeiro ano investir na formação da população sobre esse assunto. Investir com qualidade em comunicação. Sempre ter como princípio a discussão aberta com os participantes sobre o processo anual e quadrienal do planejamento orçamentário do município, registrar e procurar dar respostas às demandas mais imediatas do OP, já que sempre existem problemas e pedidos mais simples de resolver e que podem trazer boa aprovação e apoio popular.
- Sobre o relacionamento institucional com sindicatos e associações de servidores públicos, é necessário estabelecer desde o início um fórum de diálogo com todos os sindicatos. A princípio, como regra geral, as representações sindicais não ajudam muito, mas podem atrapalhar bastante os trabalhos da gestão.
- Os sindicatos dos funcionários públicos, mesmo que os dirigentes sejam da base de apoio, passam para o outro lado do balcão após a eleição. Por isso, é necessário estabelecer desde o início da gestão um método de diálogo permanente. Em especial neste no momento em que é grande a queda das receitas municipais.

- As experiências de mesa de negociação têm sido bem-sucedidas, mas tudo indica que não haverá capacidade para as prefeituras atenderem o reajuste dos salários dos funcionários no ano de 2017. No caso de não ser possível propor vantagens salariais, discutir outras demandas que tenham menor custos e que possam agradar os funcionários. Existem governos que fazem boa gestão política do relacionamento com os servidores e, mesmo efetuando pouco reajuste para o funcionalismo, se mantêm com bom apoio e aprovação deste segmento. Da mesma forma, mas em sentido inverso, existem muitos casos de gestões de esquerda que colocam foco no aumento salarial, mas pecam pelo mal relacionamento, não percebem outras possibilidades de negociação e terminam, mesmo tendo mudado para melhor o padrão de salários do setor público, tendo nos servidores públicos seus maiores adversários políticos.
- Um ponto de extrema relevância para o período 2016-2017 será avaliar com muito cuidado a situação das despesas correntes da prefeitura, em especial nos itens:
  - a. Contratos continuados de manutenção da cidade, limpeza pública, tapaburacos, frota municipal (é sempre maior que a real necessidade, com elevado custo de manutenção);
  - b. Equipes que cuidam do processo de compras e almoxarifados. Duas ações muito comuns que representam desperdícios significativos são a criação de pequenos almoxarifados em cada departamento e a reprodução anual de pedidos de bens de consumos principalmente aqueles mais duráveis não patrimoniados;
  - c. Equipes responsáveis por controle de despesas de pessoal. Em todos os locais em que foram feitas análises das despesas com folha foram encontrados problemas de erros e irregularidades (sobretudo nas folhas da educação e saúde), que criam variação de 2 ou 3% no total da folha.
  - d. Poucos departamentos tributários atuam com o devido cuidado na gestão da receita. É comum a prefeitura deixar de receber tributos como o IPTU ou o ISSQN, seja por deficiência de sistemas e banco de dados, seja por nunca ter tido a atenção necessária dos gestores, por não analisar com cuidado a dívida ativa do município; ou por manter sempre a mes-

ma pessoa responsável como chefe da seção mesmo quando o antecessor era de oposição.

Ações efetivas como as listadas anteriormente e, em especial, o cuidado com o exercício de transparência e comunicação pública, a divulgação com boa qualidade e sem informações equivocadas ou desencontradas podem agregar grande apoio político aos novos prefeitos, ampliando suas possibilidades de fazer frente aos desafios que serão colocados para o próximo período.

Conclui-se este texto de apoio fixando o princípio de que a avaliação governamental é um produto de vários fatores. Todos os aspectos relevantes que formam no imaginário da população das diferentes classes sociais um conceito avaliativo sobre um governo ou sobre um período de gestão e seus governantes podem ser relacionados ao emocional, aos desejos e interesses mais imediatos das pessoas, mas também são opções racionais orientadas por observação atenta de cada indivíduo.

O desafio de governar, resolvendo problemas relevantes, atingir resultados com foco para desenvolvimento com inclusão, igualdade e justiça social é ainda maior, já que esta agenda programática faz os gestores públicos, e em especial os governos petistas, passarem todo o tempo remando contra a correnteza e os ventos neoliberais, a lógica de mercado e o pensamento único do Estado mínimo.

As opiniões e os posicionamentos político-eleitorais devem ser vistos como manifestações que dizem respeito em última instância à forma como as informações sobre o que uma determinada gestão realizou, ou não, chegam ao conhecimento da população e sobre como as pessoas valorizam, sentem, verificam, atestam o que foi feito ou o que se passou.

Em primeiro lugar, será relevante a percepção sobre como as promessas de campanha, os compromissos relativos a prioridades firmados em planos de governo, no PPA, nas peças orçamentárias anuais, nos planos de metas e mensagens enviadas às instâncias de fiscalização e controle foram cumpridos em maior ou menor medida, visto que nunca um governo poderá realizar tudo o que dele se espera.

Em segunda instância, constatamos que as opiniões sobre a gestão são mediadas pela informação oferecida pelos meios de comunicação, empresariais ou institucionais do próprio setor público. Essa mediação interfere, mas não

determina as visões sobre o que foi feito, o que ocorreu, os resultados realmente obtidos por uma gestão, os problemas e obstáculos surgidos ao longo de cada processo, como os governantes reagem e respondem às dificuldades surgidas. A comunicação deforma ou desinforma, mas não define totalmente a forma como tudo isso chega ao conhecimento da população e com que ênfase. Mas não devemos deixar de considerar importante a mensagem de avaliação intencionalmente direcionada que é entregue junto com a notícia para a população pelos meios de comunicação.

Viu-se ainda que os estudos técnicos, as avaliações formais realizadas por órgãos de fiscalização e controle estão se tornando cada vez mais importantes como fontes de informação sobre cumprimento de compromissos, atestando ou evidenciando o efetivo enfrentamento e a resolução de problemas importantes para a cidade, para uma região, para um estado ou para o país. Mas sabemos também que, da mesma forma que a opinião da população sobre a importância, a relevância, a necessidade das ações realizadas e resultados obtidos é mediada por algum meio de comunicação, a valorização sobre os problemas e prioridades sofrem da mesma restrição.

Pode ocorrer que, por mais importantes que sejam os problemas escolhidos como prioritários, técnica e politicamente por uma equipe de gestão, a população – devido a algum viés avaliativo, expectativa anterior formada que seja divergente ou valores culturais pré-existentes – venha a formar um juízo negativo sobre o que se passou. Nesse ponto, a formação de juízos sobre o espetáculo cotidiano das ações da gestão pública e da informação e da crítica, legítima e democrática, ou destrutiva e de fundo meramente político eleitoral se revela um processo de formação de opinião completamente subordinado a valores intangíveis, subjetivos e na imensa maioria das vezes fora do controle do ator social que governa ou de seus aliados.

Ainda contribuem em grande medida para a construção da valoração da ação governamental as informações sobre os interesses objetivos, pragmáticos, e dos atores sociais que foram priorizados pelas políticas públicas efetivamente implementadas – em uma palavra, quem mais saiu ganhando em um período de governo com a alocação de recursos consubstanciada na aprovação e implementação de projetos e programas, isto é, de forma geral quem mais foi beneficiado com as ações realizadas pela gestão.

Discorreu-se anteriormente sobre o fato de a análise de políticas públicas fornecer metodologia e conhecimentos necessários e suficientes para que os atores e analistas de políticas possam verificar o conteúdo da agenda priorizada e que interesses que ela destaca. Como regra geral, terá um grande efeito sobre a avaliação de governo a percepção da população sobre quem saiu ganhando com as escolhas feitas pelo governo e se cada indivíduo ou coletividade em particular se sente, com ou sem razão, incluído entre os beneficiados.

Evidente que essas informações, como relatado anteriormente, chegam às pessoas intermediadas por algum mecanismo de comunicação, controlado por algum ator social que também sempre pode ter interesses manifestos ou ocultos nesse processo de alocação de recursos. Por isso, poderá ser determinante a forma como a população percebe o que se passa e como os setores com maior poder de mobilização fazem valer seus interesses por meio da oferta de informação.

## Referências bibliográficas

- CORBELINI, J. (2015) "Comunicação política e de governo na sociedade de massa". *Política para políticos*, 26 de agosto. Disponível em: <<http://www.politicaparapoliticos.com.br/index.php/detalhe-noticia/762359/comunicacao-politica-e-comunicacao-de-governo-numa-sociedade-de-massas>>.
- COSTA, G.; DAGNINO, R. (orgs.). (2008) *Gestão estratégica em políticas públicas*. Campinas: Editora T+8.
- \_\_\_\_\_. (org.) (2013) *Avaliação governamental e opinião pública*. Campinas: Editora Átomo & Alínea.
- DUARTE, J. (org.) (2003) *Assessoria de Imprensa e relacionamento com a mídia: teoria e técnica*. São Paulo: Atlas.
- ECHEGARAY, F. (2001) O papel das pesquisas de opinião pública na consolidação da democracia: a experiência latino-americana. In: *Revista Opinião Pública*, v.7, n.1, Campinas.
- GARCIA, R. C. (2007) Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Ipea: Texto para discussão* n.776. Brasília, janeiro.
- LIMA, V. A. (2008) "A internet e os novos 'formadores de opinião'", *Observatório da Imprensa*, n.476, 11 de março. Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/circo-da-noticia/a-internet-e-os-novos-formadores-de-opiniao>>.
- LUGAMBO, C. W. (2006) "Desempenho da gestão pública: que variáveis compõem a aprovação popular em pequenos municípios?" In: *Revista Sociologias*, n.16, Porto Alegre, jul./dez.
- MATUS, C. (1997) *Adeus, senhor presidente: governantes governados*. Tradução de Luis Felipe Rodriguez Del Riego. São Paulo, Fundap.



- \_\_\_\_\_. (2000) *O líder sem Estado-Maior*. São Paulo, Fundap.
- MORAES, D. (2009) *A batalha da mídia: governos progressistas e políticas de comunicação*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas.
- PEREIRA, E. Cunha. (2004) *Governar o município: antes e depois da posse*. 5.ed. Belo Horizonte: O Lutador.
- PIETÁ, E. (2008) "O que esperamos de um bom prefeito", *Le Monde Diplomatique*, 4 de junho. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=212>>.
- ROSA, M. (2003) *A era do escândalo: lições, relatos e bastidores de quem viveu grandes crises de imagem*. São Paulo: Geração Editorial.
- SANTOS, L. A.; CARDOSO, Regina Luna dos Santos. (2001) *Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas*. XV Concurso de Ensayos CLAD, Caracas, 48p.
- VEIGA, L.; GONDIM, S. M. G. (2001) A utilização de métodos qualitativos na Ciência Política e no *Marketing* Político. In: *Ver. Opinião Pública*, v.7, n.1, Campinas.



O livro *Desafios das cidades* foi impresso pela gráfica Graphium, para a Fundação Perseu Abramo. A tiragem foi de 1.000 exemplares. O texto foi composto em Adobe Garamond Pro, 11/15. A capa foi impressa em Cartão Supremo 250g, e o miolo em Pòlen Soft 80g.





Diante da experiência acumulada em gestão pública apresentada neste livro, esperamos contribuir para a elevação do debate público sobre a política e a governança nos municípios brasileiros. Eis aqui um esforço intelectual engajado na expectativa de ampliar as experiências futuras das administrações do Partido dos Trabalhadores (PT).

FUNDAÇÃO

Perseu Abramo

Partido dos Trabalhadores

ISBN 978-85-570-6036-2



9 788557 080362