

---

# **A gestão participativa das políticas públicas: o desafio para os municípios do Nordeste**

---

ILZA ARAÚJO LEÃO DE ANDRADE

A Constituição de 1988 no Brasil veio consolidar um novo desenho de políticas públicas, caracterizado pela descentralização, entendida como a transferência de responsabilidade da implementação de políticas públicas, do governo federal para os níveis estadual e principalmente municipal de governo, e pela definição de um modelo de gestão pautado na participação dos setores organizados da sociedade na formulação das políticas, no controle do processo de execução das mesmas e, acima de tudo, na fiscalização do uso dos recursos públicos.

Esse desenho, produto da diversidade de interesses organizados durante o processo constituinte satisfazia, ao mesmo tempo, as diversas exigências impostas pela necessidade de reformar o Estado, no sentido de dotá-lo de uma maior eficiência, mas também de adequá-lo à realidade do processo de retomada da democracia no Brasil.

A crise do Estado de Bem Estar no mundo inteiro alimentava a revigoração do pensamento liberal e, com ele, o

discurso do enxugamento da máquina pública, a desconstrução da agenda dos governos centrais, com a defesa da responsabilização dos demais entes federativos, pela prestação de serviços de natureza social.

Esse discurso coincidia com reivindicações descentralizantes que emergiram durante o processo constituinte e que se expressavam com vigor, no movimento municipalista, mas também nos partidos de centro-esquerda, desejosos de uma maior autonomia de gestão, quando à frente dos governos municipais.

Por outro lado, a retomada do processo de democratização da sociedade levou a multiplicidade de movimentos associativos a reivindicarem a abertura de canais de participação no processo de decisão relativo à produção de bens e serviços de natureza social.

A idéia era a de que a participação das comunidades no processo decisório garantia mais eficiência às ações governamentais assim como a redução dos custos na produção dos bens e na prestação dos serviços.

Desde os anos 70, o Estado brasileiro havia retomado o discurso da comunidade como forma de criar novas parcerias na difícil tarefa de enfrentar a crise econômica que se prenunciava. Os financiadores internacionais, em suas exigências e recomendações salientavam a importância da participação da comunidade como mecanismo de comprometimento da sociedade com os assuntos do governo, neutralizando conflitos e produzindo parceiros. Essa era uma discussão presente nos países centrais, na busca de alternativas para o modelo centralizado do Estado de Bem Estar.

A partir dos anos 90, o mecanismo da participação da comunidade se institucionaliza como elemento garantidor de mais eficiência e democracia. O processo de descentralização das políticas que compõem o sistema de proteção social brasileiro institui a necessidade da criação de um esquema da participação social para viabilizar a formulação e a imple-

mentação das mesmas. O dispositivo criado para este fim foi o Conselho Municipal – organismo de composição paritária (governo e sociedade) – cuja função deveria ser a formulação e o acompanhamento da execução das políticas. Assim, atuaria na Saúde, na Educação, na Merenda Escolar, na Assistência, na área da Criança e do Adolescente, nos programas de Agricultura Familiar, no Comunidade Solidária e em todos os programas de proteção social que se tem notícia, com a exceção da Previdência. Estabeleceu-se um “Conselhismo” exagerado, difícil de se realizar na prática, porque está ancorado em princípios muito mais ideais do que reais.

Teoricamente, o novo modelo adequa-se à necessidade do que os americanos denominam de *Associative Governance* ou *Associative Democracy*,<sup>1</sup> e que tem se constituído em objeto de uma ampla discussão entre os estudiosos que tratam do tema “governo”.

Em uma interessante discussão sobre a Reforma do Estado, Claus Offe advoga a tese de que a única saída para a crise que atingiu o Estado capitalista, nos últimos anos, seria a conjugação do mercado, do Estado e da comunidade, num modelo de regulação que fosse capaz de dosar, de forma politicamente equilibrada, o peso desses três elementos na estrutura de poder. Na verdade, em todo o mundo fala-se na possibilidade de construção de um modelo de estado calcado na parceria e na solidariedade e o discurso da comunidade volta com grande destaque.

O que se questiona é o seguinte: o que é realmente a comunidade? Qual o seu peso político real? Qual a sua real capacidade de ação, principalmente em países sem tradição comunitária como o Brasil? E mais: em que medida o novo apelo à comunidade é diferente do velho comunitarismo dos anos 60 e 70?

1. Ver HIRST, 1994 e COHEN e ROGERS, 1995.

Uma das características do debate político sobre o uso indiscriminado do qualitativo comunidade diz respeito à vacuidade desse termo. A literatura americana na área de política e sociologia, dos anos 70, é rica em termos desse debate.<sup>2</sup> Em interessante artigo sobre a importância do apelo comunitário na política social, Halsey (1974) chama atenção tanto para os vários significados que o termo comunidade pode ter, como para a ausência de significado real que o termo conduz. A grande parte dos estudiosos do tema, no entanto, concorda com a natureza legitimadora do uso do termo. Ele aparece como uma fórmula mágica que adiciona uma dimensão positiva: à política (política comunitária), à medicina (medicina comunitária), à escola (escola comunitária) e a tantas outras dimensões da vida social.

Uma rápida incursão na literatura é capaz de mostrar que as inúmeras formas de tratamento dado à idéia de comunidade – localidade; grupos de interesse; um sistema de solidariedade; uma identidade coletiva; um grupo caracterizado por similaridades étnicas e culturais, portadores das mesmas crenças e sujeitas ao mesmo sistema de autoridade etc – têm levado ao reconhecimento da existência de dois elementos básicos na idéia de comunidade: o sentido da solidariedade e a existência de uma identidade comum, elementos estes capazes de romper com o individualismo da sociedade de massa e de promover uma maior integração social, visão dominante, principalmente, no pensamento conservador.

Se o debate dos anos 60/70 envolvia a preocupação com a dimensão conservadora ou ideologizada da comunidade, os anos 80 trazem à tona o apelo comunitário como recurso fundante de um novo padrão de democracia, como mecanismo

2. Ver por exemplo: Clark, 1973 e Plant, 1978. Este último faz uma recuperação do debate sobre o termo, levantando os problemas apontados pelos vários estudiosos do assunto.

capaz de romper com o velho esquema centralizado de regulação keynesiano do Estado de Bem Estar.

Se nos anos 60/70 a idéia de comunidade apresentava-se bastante vaga devido ao peso dado à dimensão unificadora da comunidade em contraposição à fragmentação da sociedade industrial, o debate dos anos 70 dá lugar a uma nova dimensão da comunidade que abre espaço para a diferenciação: a associação de interesses. O debate atual apesar de incluir o recurso da comunidade o faz através do discurso do associativismo, o que supõe a possibilidade da existência de comunidades plurais em seu interior. Mantêm-se vivos os pressupostos da solidariedade e da identidade de interesses, e apresenta-se o primeiro como o elemento redentor do Estado de Bem Estar Social.

É por demais conhecida a tese de que a crise desse tipo de Estado, além de uma crise de financiamento, é uma crise de solidariedade (ROSANVALON, 1984), e que só o estabelecimento de um novo padrão de relação Estado-sociedade seria capaz de apontar possíveis soluções.

Cohen e Rogers (1995) têm argumentado a favor de um novo padrão de regulação, caracterizado pela presença das associações dos mais variados tipos, nas instâncias decisórias da sociedade, capaz de auferir maior competência aos governos e melhorar a performance da economia. A idéia de uma *Democratic Governance* é, para eles, fundamental para se estabelecer um novo padrão de eficiência governamental e um novo patamar para a democracia.

Em *O futuro da democracia*, Norberto Bobbio já chamava a atenção para os desafios que se impõem a esse modelo de organização política. Para ele, "... para dar um juízo sobre o estado da democratização, num dado país, o critério não deve ser o de 'quem vota', mas o de 'onde se vota'..." (BOBBIO, 1986:56). Assim é cada vez mais difundida a idéia da necessidade da abertura de novos canais de participação, não somente como garantidores e renovadores da democra-

cia, mas também como elementos capazes de auferir mais eficiência às ações de governo.

Do ponto de vista teórico é preciso perguntar, como o faz Hirst: "... se o associativismo é uma mera tentativa de ressuscitar o mito do *'self-governing community'*, ou se ele será capaz de produzir mudanças significativas nas práticas das instituições de governo ou de alterar o modo de se fazer política?" (HIRST, 1994:70).

Em sua defesa da idéia de uma *Democratic Governance*, Cohen e Rogers chamam atenção para algumas condições necessárias à concretização desse modelo de gestão: *soberania popular, igualdade política, igualdade distributiva, consciência cívica, boa performance econômica e um estado competente*, entendendo a soberania popular como a capacidade de exercício real da cidadania, o que requer dos cidadãos e de seus representantes poder legal para determinar a agenda pública. Isso supõe: direito de expressão, associação, sufrágio, abertura das organizações governamentais e acesso à informação.

Quando são introduzidos mecanismos de gestão participativa, no *modus operandi* das instituições governamentais brasileiras, necessário se faz perguntar se em nossa realidade existem essas pré-condições garantidoras da construção desse projeto solidário e participativo de gestão.

Alguns analistas de problema têm destacado a cultura política como um fator determinante de efetivação de uma real democratização das instâncias de poder, no Brasil. Não há dúvida de que a existência de uma "cultura cívica" joga um peso significativo na possibilidade de se efetivarem mudanças nas formas de governo. Putnam (1996) demonstra isso em seu trabalho comparativo sobre o desenvolvimento desigual das regiões italianas após a implementação de processo de descentralização. Isso, no entanto, não garante à cultura política o poder de explicação do sucesso ou do insucesso de processos de mudança.

Preferimos trabalhar com o conjunto desses vários elementos, pois acreditamos numa relação direta entre eles, funcionando como um processo em cadeia. A soberania popular garante a igualdade política. Esta, por sua vez, para existir em sua plenitude, supõe igualdade distributiva. Estas são condições para a existência de uma consciência cívica. Por outro lado, a transformação dessa consciência em ação solidária depende da existência de um Estado eficiente no qual a sociedade confie, assim como de uma razoável performance econômica que possa viabilizar as demandas da sociedade organizada. Isso porque a participação supõe: mobilização, discussão e resultados. Sem resultados, é improvável a manutenção de qualquer padrão de participação.

As novas formas de relação direta entre os governos e a sociedade, que apareceram no Brasil dos anos 90, têm sido viabilizadas através de três tipos de mecanismos: o orçamento participativo; os conselhos gestores – municipais e estaduais, órgãos de composição paritária (governo e sociedade); e a negociação direta de financiamentos de programas entre associações comunitárias e o governo.

## 1. Os conselhos gestores de políticas públicas

Os diversos estudos que analisam a descentralização das políticas sociais no Brasil têm avaliado como o maior ponto de estrangulamento da proposta descentralizadora ora em curso a gestão das políticas através de conselhos municipais. O pressuposto da idéia de conselhos gestores é a democratização do processo decisório que se realiza com a participação da comunidade nas decisões relativas a políticas públicas, na fiscalização das ações governamentais e no controle social do uso dos recursos públicos.

A viabilização desse novo padrão de gestão passa por uma série de dificuldades que têm relação com a história política de nosso país, com as práticas dominantes de governo e com o total alijamento da grande maioria da nossa sociedade aos espaços políticos.

Os estudos realizados sobre o processo de descentralização das políticas públicas no Nordeste se deparam com esses problemas. A grande maioria dos municípios da região convive com formas conservadoras e autoritárias de poder em nível local e, em algumas áreas, a violência é uma marca da dinâmica política. Esse poder local, tradicional e autoritário funciona à base de relações políticas de troca envolvendo parlamentares e/ou governadores, que lhes facilitam o acesso a recursos públicos para realização de obras e distribuição de bens, revertidos em apoio político eleitoral. A realidade da dívida ao invés do direito, tão cara ao clientelismo político, ainda é dominante no contexto da política nordestina. A renovação política, onde existe, está, na maioria das vezes, atrelada a essa dimensão. A visão do benfeitor, do que tem algo para dar a quem tem muito a receber, continua ditando a lógica político-eleitoral.

Assim, se a descentralização significa também a partilha do poder decisório e a incorporação da sociedade organizada na burocracia pública, o projeto em curso está longe de se realizar. Apesar de o processo de descentralização na área social supor a participação da comunidade, ora na formulação, ora no controle do processo de implementação, os mecanismos institucionais garantidores da participação – os conselhos municipais –, ou não funcionam ou têm o seu funcionamento comprometido pela interferência dos prefeitos.

O modelo participativo baseado na formação de conselhos municipais está longe de refletir a realidade das esferas locais do Nordeste. Primeiro, porque se apóia no pressuposto de uma sociedade organizada, em nível local, o que não cor-

responde à grande maioria dos municípios; segundo, porque pressupõe um tipo de relacionamento entre governantes e governados, baseado na concepção de partilha do poder de decisões, o que é de difícil aceitação por parte daqueles que têm o monopólio do poder; terceiro, porque está pautado no pressuposto de que existe uma comunidade demandando participação, o que nem sempre corresponde à verdade.

A esses elementos poderíamos somar a falta de abertura nas instituições governamentais de práticas fomentadoras da participação assim como a inexistência de uma cultura política democrática capaz de produzir novas atitudes políticas ao nível municipal. Na verdade, foram renovados os procedimentos em termos formais, sem que a prática política se modificasse.

Olhando diretamente para a existência dos conselhos municipais e estaduais, no Nordeste, enquanto mecanismos de realização de uma governança democrática, observamos de perto o quanto está longe a concretização desse ideal. Os conselhos, embora existam de direito, para que seja cumprida a exigência formal estabelecida nos convênios que viabilizam o repasse dos recursos públicos para estados e municípios, na maioria das vezes, não se constituem em espaços reais de participação cidadã e controle social. A inexistência de informações sobre os procedimentos políticos necessários à construção da experiência e a falta de vontade política dos governantes para abrir o processo decisório à sociedade são elementos importantes para a fragilidade dos mesmos. O Executivo vê os conselhos como um poder paralelo; viabilizar a sua existência é, portanto, renunciar ao poder de mando. Além disso, na grande maioria dos municípios brasileiros a população não está organizada, o que inviabiliza a formação do conselho no que diz respeito à representação da sociedade. E, nos municípios onde há um certo nível de organização comunitária, essa não se transfere para os espaços institucionais dos conselhos. Não há por parte da população

o desejo de participar dessas instâncias porque ainda não se acredita nesse mecanismo.

A gestão participativa inclui um ideal de gestão que ultrapassa as autoridades municipais. Ela inclui o poder de gestão dessas autoridades formais, mas outorga, também, um direito de gestão a indivíduos, grupos e comunidades ao nível local. Isso, no entanto, representa uma inversão total das práticas anteriores, o que dificilmente se realiza pela ausência de condições concretas de alteração dos parâmetros tradicionais, tanto do ponto de vista dos que detêm o poder quanto do cidadão comum que, em sua grande maioria, não teve experiência de vida comunitária, naquilo que ela tem de fomentador de uma cultura política de participação.

A experiência concreta de formação de conselhos municipais tem sido extremamente complicada. Em pesquisa realizada sobre as experiências de participação nas áreas de Saúde e do Menor (Conselhos Municipais de Defesa da Criança e do Adolescente) no Rio Grande do Norte, foram detectadas inúmeras dificuldades em relação a esse mecanismo institucional, que problematiza o ideal de participação embutido nas atuais políticas governamentais, no Brasil.

Um exemplo concreto do problema pode ser a aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente. A partir da Constituição de 1988 ficou estabelecido que as políticas relativas ao menor seriam de base municipal e deveriam ser formuladas por Conselhos Municipais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Estes deveriam ser criados em todos os municípios brasileiros, pois deles deveria advir toda e qualquer ação em relação ao menor.

No Rio Grande do Norte, em 1996, dos 152 municípios do estado, somente 29 municípios haviam criado os seus conselhos municipais. Dentre eles encontram-se os dois maiores municípios do estado – Natal e Mossoró –, 9 municípios de tamanho médio e 18 municípios pequenos, sendo a maioria

com mais de 10.000 habitantes. Em 62 municípios não havia qualquer articulação com vistas à criação dos conselhos, enquanto que nos 61 restantes, ainda estavam sendo realizados “estudos”, com vistas à criação dos mesmos.<sup>3</sup> É interessante observar que os 62 municípios sem articulação para a criação de conselhos são municípios pequenos, a maioria com menos de 10.000 habitantes, o que demonstra a dificuldade presente em municípios desse tamanho, para a montagem desses mecanismos de gestão participativa.

As dificuldades vão desde a falta de interesse do poder municipal em criar condições institucionais para a criação e o funcionamento dos conselhos até a inexistência, nos municípios, de organizações populares, que possam tomar parte no referido conselho. A situação dos conselhos existentes é também muito variável: ou eles estão totalmente atrelados ao poder municipal, ou, ao contrário, totalmente desligados deste, o que tem como resultado a falta de recursos, de infra-estrutura e de apoio para encaminhamento de suas propostas.

O resultado desse quadro, em termos de ação governamental, é a total ausência de uma política para o setor, o que significa a convivência da sociedade com os graves problemas sociais, vivenciados por crianças e adolescentes, principalmente no espaço urbano.

O mecanismo da gestão social precisa ser problematizado em nosso meio e encarado fora de sua dimensão ideal para que possa realmente produzir bons frutos. Em termos de Nordeste, pode-se afirmar que

*“... as condições necessárias à instrumentalização da participação não estão dadas. Os governos locais ainda permanecem controlados pelos grupos econômicos tradicionais. Faltam principalmente instrumentos le-*

3. Dados fornecidos pela Fundação Estadual da Criança e do Adolescente - FUNDAC / RN.

*gais que institucionalizem e impulsionem a descentralização, a participação popular e a democratização da gestão pública. A representatividade que se registra é de caráter puramente formal, transformando-se a Prefeitura no lugar onde se concretizam os confrontos de interesses” (PROJETO ARIDAS, 1994:15).*

Esse monopólio do poder, por parte dos governantes municipais, alimenta o patrimonialismo que caracteriza a política nos pequenos municípios da região. A fragilidade dos partidos, em nível local, e a inexistência de organizações políticas independentes, acabam dando aos prefeitos uma grande autonomia para definir prioridades, estabelecer relações de troca, usufruir os bens públicos, sem a necessidade de prestar contas de suas ações à comunidade. A autonomia municipal, do ponto de vista político é, portanto, inversamente proporcional à autonomia de seus governantes em relação à população.

Alguns analistas do problema têm destacado a cultura política como um fator determinante para a impossibilidade de efetivação de uma real democratização das instâncias de poder, no Brasil. Não há dúvida de que a existência de uma “cultura cívica” resultante de uma vivência comunitária joga um peso significativo na possibilidade de se efetivarem mudanças nas formas de governo. Isso, no entanto, não garante à cultura política o poder de explicação do sucesso ou do insucesso de processos de mudança.

Olhando diretamente para a experiência da grande maioria dos conselhos municipais e estaduais, enquanto mecanismos de realização de uma governança democrática, observamos o quanto está longe a concretização desse ideal. Não há vontade política dos governantes para assegurar a participação popular, e não há, no meio social, qualquer mobilização que indique o desejo dos setores organizados de participar desse tipo de experiência.

Quando esses dois elementos, ou pelo menos um deles, se apresentam como possibilidade no cenário político real, experiências participativas têm sido viabilizadas. Não podemos esquecer o orçamento participativo implantado na prefeitura de Recife, na gestão Jarbas Vasconcelos, as experiências pioneiras de Janduís, no Rio Grande do Norte, Icapuí, no Ceará, e de alguns municípios da zona da mata de Pernambuco, administrados pelo PT e/ou PSDB; a experiência de alguns Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável no Ceará; a experiência do Conselho Municipal de Saúde de São Gonçalo do Amarante; experiências que apontam a possibilidade de viabilização de um modelo diferente de gestão.

No entanto, a grande maioria dos conselhos municipais é ainda uma ficção, no sentido de que esses são apenas peças na montagem burocrática de planos e programas governamentais sem qualquer sustentação real. Isso se explica pelas dificuldades existentes em nossa sociedade de se constituírem espaços de convivência, de discussão e de representação de interesses diferentes e às vezes divergentes em situações montadas segundo princípios de igualdade.

## **2. Negociação direta comunidade-governo**

A partir de meados dos anos 90, uma outra forma de relação de proximidade entre os governos e sociedade, no que diz respeito às políticas públicas, foi a possibilidade, aberta pelos órgãos governamentais, de a comunidade formular projetos, principalmente na área social, e de negociar diretamente, ou através da mediação de algum agente público, o financiamento para a realização dos mesmos. Essa foi a forma encontrada para diminuir os custos dos programas, assim como para promover mais eficiência ao gasto, na medida em que a comunidade assume a responsabilidade social pelo encaminhamento

da solução de seus problemas, podendo utilizar de forma mais racional, e supostamente mais ágil, os recursos públicos. Também foi uma forma de despertar o compromisso por e a responsabilidade social da comunidade para seus próprios problemas, assim como uma maneira de incentivar a existência de ações cooperativas, em nível local.

Em relação a esse tipo de prática, alguns problemas que dificultam a constituição dos conselhos se repetem. Falta organização comunitária ou esta, quando existe, é extremamente frágil para assumir responsabilidades tais como: realização de diagnósticos, formulação de propostas que tenham uma certa base de racionalidade técnica e capacidade de administrar recursos.

A despeito disso os “contratos” são viabilizados e a forma como eles se realizam contraria, em grande medida, os princípios norteadores desse tipo de iniciativa. Na falta de organizações comunitárias reais que assumam o seu papel no processo, são criadas associações fictícias ou fundações de interesse público, cujo papel é servir de amparo legal para a transação.

Um fato muito comum nos pequenos e médios municípios do Nordeste é a criação desse tipo de entidade por grupos políticos derrotados nos processos eleitorais, que passam a granjear recursos públicos para realização de ações com fins clientelistas e eleitoreiros. Em alguns municípios, esses grupos, geralmente ligados à coligação governista nos estados, conseguem, através desse mecanismo, ter acesso a um volume tão considerável de recursos, que chegam a estabelecer uma espécie de governo paralelo, muitas vezes mais ativo do que o executivo municipal.

Assim, além de fragilizar as instâncias governamentais, de base local, essa passa a ser uma estratégia política destinada a corroer as bases de sustentação políticas dos detentores do poder legítimo. É interessante salientar que esse tipo de prática tem o aval dos governadores que se utilizam das mesmas para promover os seus correligionários e fragilizar os seus opositores quando esses ocupam o governo municipal.

Um outro elemento problemático dessa prática, a nosso ver, é a falta de controle da utilização desses recursos. Enquanto os executivos municipais se submetem ao controle e à fiscalização das Câmaras Municipais e dos Tribunais de Conta dos estados, por menor que seja o rigor dessas instâncias, a utilização de recursos públicos pela “comunidade”, em grande parte dos programas, não é passível de controle e fiscalização. Isso porque, na forma idealizada para este tipo de prática, a própria comunidade seria o fiscal de suas entidades de representação. Quando a comunidade é uma ficção, o descontrole se estabelece e os recursos públicos passam a ser gastos com muito menos responsabilidade.

### 3. O saldo da experiência participativa

Decorridos mais de cinco anos da implantação de formatos participativos de gestão, em alguns programas de natureza social no Brasil, uma primeira avaliação pode ser feita, com o intuito de mapear o saldo da experiência realizada, principalmente no que diz respeito à realidade das gestões municipais.

É preciso pensar que a introdução de mecanismos de consenso na produção de políticas públicas está diretamente ligada ao recurso da comunidade como pilar complementar, ao Estado e ao mercado, no processo de regulação social, diante da crise vivida pelo Estado a partir do fim dos anos 70. O chamamento à participação da comunidade tem, no entanto, sentidos diferentes nos chamados países centrais e nos países periféricos. Enquanto naqueles é possível reativar uma tradição comunitária forte, nesses últimos essa tradição inexistente. Ademais, é importante chamar atenção para o fato de que na Europa e nos Estados Unidos as organizações comunitárias são chamadas a ressurgir,



“Não pelo mérito próprio dos valores que subjazem ao princípio da comunidade – cooperação, solidariedade, participação, equidade, transparência, democracia interna –, mas para atuar como amortecedor das tensões produzidas pelos conflitos políticos decorrentes do ataque neoliberal às conquistas políticas (...) obtidas no período anterior” (SANTOS, 1999:256).

No caso de países como o Brasil, o chamamento à participação da comunidade tem a forte marca de fatores exógenos – exigência de agências internacionais, presença de organizações não-governamentais estrangeiras com atuação na área de desenvolvimento, dentre outras.

A discussão realizada até aqui demonstra a fragilidade da estrutura comunitária no Brasil e em especial no Nordeste, fazendo das iniciativas de implantação de mecanismos participativos um arremedo de gestão social, em que a “comunidade”, por não existir no seu sentido puro, é forjada por interesses particularistas, que utilizam os espaços vazios da representação da sociedade para fazerem valer os seus projetos.

A estrutura fortemente autoritária e clientelista do sistema de poder regional e a ausência de uma tradição comunitária em nossas sociedades aparecem como fortes obstáculos à realização de mudanças. Onde isso começa a ser superado, sinais positivos começam a despontar na cena pública e sementes da verdadeira democracia começam a brotar no solo árido da política nordestina.

### Referências Bibliográficas

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. *Políticas e poder – o discurso da participação*. Natal: Cooperativa cultural – UFRN / São Paulo: AD HOMINEM, 1997.

- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- CARVALHO, A. I. *Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.
- CLARCK, David B. The concept of community: a re-examination. *The sociological Review*, 21, 1973.
- COHEN, Joshua, ROGERS, Joel. *Associations and Democracy*. London: Erik Olin Wright, 1995.
- HALSEY, A. H. Governement against poverty. In: WEDDERBURN, Dorothy (Ed.) *Poverty, inequality and class structure*. Cambrigde: Cambridge University Press, 1974.
- HIRST, Paul. *Associative Democracy – new forms of economic and social governance*. Amerherst: The University of Massachussets Press Amherst, 1994.
- OFFE, C. The theory of the capitalist state and the problem of policy formation. In: LINDENBERG et. al. *Stress and contradiction on modern capitalism*. Toronto: Lexington, 1975. p. 125-144.
- PLANT, Raymond. Community: concept, conception and ideology. *Politics and society*, 8, n. 1, 1978.
- PROJETO ÁRIDAS. Uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste. In: GT VI: POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E MODELO DE GESTÃO, Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, dez. 1994.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia – a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996.
- ROSANVALLON, P. *A crise do Estado providência*. 2. ed. Lisboa: Inquerito, 1984.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos, WILHEIM, Jorge, SOLA, Lourdes. *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora UNESP / Brasília: ENAP, 1999. p. 243-271.

## Resumo

*O artigo descreve a situação dos conselhos municipais e de outras iniciativas de gestão de políticas públicas no Nordeste. Aponta que o Executivo vê os conselhos como um poder paralelo e que viabilizar a sua existência é, portanto, renunciar ao poder de mando. Além disso, na grande maioria dos municípios brasileiros a população não está organizada. A situação dos conselhos existentes é a de que ou eles estão totalmente atrelados ao poder municipal, ou, ao contrário, totalmente desligados deste, o que tem como resultado a falta de recursos, de infra-estrutura e de apoio para encaminhamento de suas propostas.*

*A partir de meados dos anos 90, uma outra forma de relação entre os governos e sociedade foi a possibilidade de a comunidade formular projetos e de negociar diretamente, ou através da mediação de algum agente público, o financiamento para a realização dos mesmos. Tal iniciativa, porém, também não tem chegado a bons resultados.*

*Conclui-se que a estrutura comunitária no Brasil e em especial no Nordeste é forjada por interesses particularistas, que utilizam os espaços vazios da representação da sociedade para fazerem valer os seus projetos.*