

## PACTO CAMARAGIBE: experiência de uma pólis em renovação

Emílio de Britto Negreiros  
Eliane Maria Monteiro da Fonte

### Resumo

O objetivo deste artigo é discutir a construção social do modelo de gestão de Camaragibe e seu programa de governabilidade, denominado de "Administração Participativa". Camaragibe é um município da periferia da Região Metropolitana do Recife, em Pernambuco, afetada por mazelas sociais e **profundos** bolsões de desigualdade social. Periferia que se caracteriza, porém, por um impulso surpreendente de renovação de seu contexto político, com o governo municipal incentivando a população local a desenvolver uma cidadania de novo tipo, a fim de configurar uma cidade saudável, como se tem observado com os avanços conseguidos na área da saúde pública e na questão ambiental. **com** a "Agenda 21" e a **versão** local do orçamento participativo. Este modelo de gestão, o Pacto Camaragibe, pretendeu desenvolver politicamente **uma relação** mais próxima entre governo e sociedade **civil** na administração da coisa pública, levando em consideração e priorizando as decisões populares.

### Palavras-chave

Gestão. Governabilidade. Desigualdade social

THE "CAMARAGIBE PACTO": an experience of a Polis under reuuvatien

### Abstract

The objective of this article is to discuss the **social** construction of Camaragibe's public administration model and its program of governabilidade, called by "Participatory Administration". Camaragibe is a town located in the periphery of Recife's Metropolitan Region, in Pernambuco, affected by social ills and deep concentration of social inequality. Periphery that is characterized, however, by a surprising

impulse of renewal of its political context, with the municipal government stimulating the local population to develop a new type of citizenship, in order to configure a healthier city, as has been observed with the advances obtained in the area of the public health and in the environmental question. with "Agenda 21" and the local version of the participatory budget. This management model, the Camaragibe Pact, intended to develop a close political relationship between government and civil society in the administration of the public affairs, leading in consideration and prioritizing the popular decisions.

#### Keywords

Participative administration. Civil society. Citizenship.

### 1 Introdução

Camaragibe é uma cidade de periferia da Região Metropolitana do Recife, no estado de Pernambuco. Com 51 km<sup>2</sup> e 128 mil habitantes (fundamentalmente uma população de baixa renda), tem uma das maiores densidades demográficas da região e concentra graves problemas sociais. Apresenta altos índices de violência urbana e de precariedade de infraestrutura pública, o que gera um problema de ordem social e de segurança coletiva. Há precariedade no saneamento básico<sup>1</sup> e desgaste das encostas dos morros e barreiras da cidade, o que tem ativando as instâncias de intervenção da defesa civil, em função da gravidade dos problemas ecológico-ambientais da cidade<sup>2</sup>.

Por outro lado, apesar de Camaragibe ser emancipada há apenas 21 anos (período marcado por experiências políticas e alianças exclusivamente com partidos de esquerda e centro-esquerda), sua história política remonta à sua condição de engenho produtor de cana de açúcar e à criação da primeira vila operária do estado - a Vila da Fábrica - e,

---

<sup>1</sup> De acordo com dados do IBGE, apenas 16% dos domicílios possuem esgotamento sanitário adequado (IBGE, Censo 2000)

<sup>2</sup> A dimensão ambiental, especialmente os processos que caracterizaram a definição das políticas ambientais em Camaragibe, está tratada com detalhes em NEGREIROS, Emilio de Britto. *Ambiente, sustentabilidade e políticas públicas: a construção social do modelo de desenvolvimento sustentável de Camaragibe*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

vinculada a ela. de uma cooperativa de consumo, com a fundação da Companhia Industrial de Pernambuco (CIPER). em **fins** do século XIX (OLIVEIRA, 1999).

As circunstâncias históricas àquela época penmuram que Camaragibe desenvolvesse, desde então. uma experiência em organização comunitária. associação de moradores, enfim, formas populares de intervenção na vida política da cidade. **Nos** dias atuais essa prática permanece com a existência dos conselhos populares e municipais gestores. das associações de bairro e lideranças comunitárias. Além disso. foi instituída na gestão municipal o que se denominou Administração Participativa (AP). uma versão local e ampliada do orçamento participativo, bem como a geração de um pacto social estimulando. no campo político da cidade. um projeto para a governabilidade local.'

**É** a geração de um projeto de sociedade. que pretende combater velhos traços decadentes da política brasileira. a intenção maior do cenário político que se vem configurando em Camaragibe. A governabilidade expressa através do Programa da Administração Participativa incorpora categorias importantes e sensibilizadoras. que podem se transformar numa espécie de tutoria da viabilização **eficaz** de políticas públicas. Além da participação popular, uma dimensão imprescindível à democracia direta, há o **incentivo à** ampliação da cidadania. através da intervenção popular na qualidade de gestores políticos institucionalizados. tal como reflete o papel desempenhado pelos delegados da AP.

As propostas para o enfrentamento de **situações** geradas pela conjuntura socioeconômica da cidade de Camaragibe surgiram a partir de 1996, com a realização de uma escuta popular. quando a atual gestão começou a pensar questões fundamentais relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Isto se deu especialmente porque este momento inicial era o período de campanha para eleições municipais, que se propunha como um espaço de discussões para a redefinição do cenário político da cidade. em contraposição à atuação política das gestões

---

<sup>3</sup> Há um artigo de Bitoun (2001). **bastante interessante, que** trata da **administração** municipal **sob a** abordagem da geografia urbana. como uma **experiência** de **gestão** territorial. O autor **também** faz um demonstrando do índice de Desenvolvimento Humano **de** Camaragibe. buscando caracterizar a situação **de periferia** pobre da **cidade** da Região Metropolitana do Recife.

anteriores, mesmo considerando a vinculação do atual prefeito como secretário de saúde do governo que antecedeu seu primeiro mandato.

O processo inicial de interlocução com a sociedade foi facilitado pelo mecanismo de divisão espacial, criado pela regionalização administrativa para a atuação dos agentes de saúde, através dos programas encabeçados pela respectiva secretaria. Com a ascensão do PT à gestão municipal, essa proposta foi reapropriada, estendida à definição de políticas públicas gerais para o município – e não apenas relativas à saúde – e promovida a um dos elementos centrais da formulação do programa de gestão local. A Administração Participativa é o termo sob o qual se resguardam as intenções políticas da atual gestão e o modelo a partir do qual tomou-se possível depois criar espaços favoráveis às instituições que permitiram desenvolver suas diretrizes sociais e políticas.

Este artigo procura compreender o sentido social do cenário político gerado por este contexto em que se insere a Administração Participativa, que se traduz através de seu modelo de gestão, o Pacto Camaragibe, cujas perspectivas centrais veremos a seguir.

## 2 Camaragibe: o pacto da pólis

As idéias que povoam a discussão política sobre democracia e participação popular em Camaragibe estavam postas sistematicamente no seu Plano Diretor local, conhecido popularmente por Pacto Camaragibe. O seu modelo de gestão das políticas públicas foi assim denominado para dar sentido a um termo que, segundo as expectativas políticas da prefeitura, refletia uma ação social coletiva em tomo da tentativa de estruturação de um novo cenário político, cuja defesa da democracia ampliada era não só uma orientação ideológica partidária, mas também uma objetivação dos anseios políticos da população'.

---

<sup>4</sup> O perfil político do eleitorado da cidade tem uma tendência progressista, como se pode verificar através de dados do TER (CONDEPE. 2001). Nas eleições para presidente, desde 1989, em média, mais de 50% do eleitorado votou em partidos de esquerda e de centro-esquerda. No que diz respeito às eleições municipais, depois da Constituinte de 1988, os três mandatos locais foram de partidos de esquerda e aliados. Há duas gestões o Partido dos Trabalhadores se coloca na administração local, o que de certa maneira facilita a viabilização do seu projeto político de sociedade.

O Pacto Camaragibe surgiu em consequência de um processo contínuo de interlocução entre setores organizados da população e o governo municipal; tem sua natureza sustentada na criação de um espaço democrático, de valorização das demandas populares. Isto está expresso na fala do secretário de Planejamento e Meio Ambiente da cidade:

Ele foi um marco. um momento em que a gente pôde se juntar... foi quando a gente conseguiu trazer a população para uma discussão mais concreta, ou seja. saiu do campo ideológico. do que se pensa. pra o que se pode fazer... Ele está na base das ações que vêm sendo consolidadas no município para um crescimento ordenado. (Eduardo Moura. secretário de Planejamento e Meio Ambiente).

O modelo de gestão da cidade pretendi a desenvolver politicamente uma relação cada vez mais próxima entre governo e sociedade. na administração da coisa pública. levando em consideração e priorizando, de acordo com os recursos orçamentários disponíveis, as decisões populares. O modelo era essencialmente um instrumento de sustentação de uma política democrática e que visava o desenvolvimento das capacidades criativas em tomo do público e da melhoria da qualidade de vida.

Esse cenário político local, ou, como se poderia chamar também, de arena pública, onde ações coletivas eram promovidas. configurava-se pela emergência do Partido dos Trabalhadores (PT) na gestão da cidade. que desde a campanha eleitoral. em 1996, vinha estimulando a participação popular no processo de decisões e definições de propostas e programas que deveriam ser considerados como demandas públicas na gestão que viria a se instalar.

Um dos instrumentos utilizados inicialmente na promoção deste espaço foi a realização de um fórum de discussões sobre as necessidades públicas que orientariam o programa do atual governo. Criar um espaço de fala da cidadania foi uma estratégia inovadora, do ponto de vista político, com o intuito de gerar mais confiabilidade e permitir um campo de atuação administrativa com uma governabilidade renovada.

Diversos segmentos sociais foram conclamados a participar e atuaram enfaticamente na gênese desta arena pública: os moradores, através de suas associações. os conselheiros, líderes comunitários.

representantes de organizações civis, alunos e pais de alunos das escolas municipais, funcionalismo público, iniciativa privada, etc. O desenvolvimento desta arena propiciou posteriormente a criação do Conselho de Delegados da Administração Participativa, que se constituiu como uma instância legal representativa da sociedade civil e foi a institucionalização da fala popular na gestão municipal. O Conselho de Delegados passou a compor a estrutura administrativa, deliberando sobre assuntos de interesse coletivo. Sua criação permitiu a superação de uma velha e arraigada prática clientelista do legislativo de assumir a autoria pela realização de obras públicas como forma de angariar representatividade e votos em época de eleição. Através da emergência desta realidade social, que foi reconhecida como real por esses segmentos sociais, revelou-se a construção social do modelo de gestão da cidade, delineado pela definição do Pacto Camaragibe. É relevante dizer que a elaboração do Pacto só se tomou passível porque um conhecimento sobre esta realidade surgiu a partir dos grupos envolvidos.

A retórica explícita no argumento do Pacto declarava a necessidade de democratização ampliada da política como um instrumento/meio de transformação social da consciência sobre o papel dos seres humanos como cidadãos. O discurso aí embutido denunciava a carência, quase sempre encontrada nos modelos políticos tradicionais, desta relação considerada saudável pelos formuladores do Pacto. Esta carência favorecia a discussão sobre a construção social de uma nova cidadania e a formulação de um modelo "englobante" (no sentido da integração que propunha) e, ao mesmo tempo, "localizado", visto que procurava estrategicamente soluções locais de desenvolvimento, considerando o local como a instância básica de cidadania. A cidadania foi, então, constituída socialmente em bases sólidas, e surgiu de um debate político permanente e de proposições alternativas e viáveis de transformação social (e nesse sentido a política pressupunha participação).

A idéia do Pacto consistiu na promoção de uma interlocução democrática entre os gestores políticos e os cidadãos. No entanto, experiências várias antecederam a sua constituição, enquanto modelo definido e institucionalizado; ele era, na primeira gestão do atual governo, uma abordagem embrionária da política local, uma discussão ainda não sistematizada, conforme pode ser observado no depoimento do secretário de Planejamento e Meio Ambiente:

É o primeiro passo. É o fechamento da primeira gestão, onde teve um conjunto de políticas que avançaram. Foi discutido no Fórum da Cidade. Foi o primeiro momento em que isso foi socializado na sua totalidade. E ele é hoje a referência que a gente está construindo para a própria Agenda 21, que a gente está começando agora. (Eduardo Moura, secretário de Planejamento e Meio Ambiente).

Na verdade, este modelo de gestão surgiu como uma tentativa de tornar evidentes as diretrizes políticas da segunda gestão municipal do prefeito, reconhecendo inclusive as lacunas da primeira. Foi elaborado a partir da necessidade de institucionalizar e sistematizar um modelo mais democrático e sustentável de gestão pública, pressupondo que a base política idealizada e fundamentada tivera seus princípios democráticos e integradores já disseminados nos quatro primeiros anos da gestão, que neste período se recolocava na administração do mesmo município.

Ele parte do princípio da gestão em 1997, quando se discutiu o que seria uma leitura pactuada da realidade. Não se trata de uma leitura apenas institucional, mas baseada na leitura da população sobre os problemas centrais... Nessa segunda gestão, de forma estratégica, a gente está trazendo um conjunto de atores a esta reflexão mais ampla. (Eduardo Moura, secretário de Planejamento e Meio Ambiente).

O Pacto, de fato, retratava um amadurecimento das experiências da administração durante os quatro primeiros anos de gestão pactista. O Programa da Administração Participativa era uma dimensão que permitia um campo propício à elaboração e reavaliação do Pacto. Esta é uma afirmação do próprio prefeito da cidade:

O pacto surgiu com a Administração Participativa, a partir de diagnósticos travados pelos sujeitos políticos, na saúde, através dos agentes, na educação, no conselho de delegados e entre outros... O Plano Plurianual (PPA) é um reflexo dessa pactuação, na medida em que define as políticas defendidas pelo pacto. (Paulo Santana, prefeito).

Entretanto, ele recebeu ressaltos por parte dos gestores:

Há dois elementos importantes. A questão financeira: a intenção é grande, mas os recursos são pequenos. Por isso a gente tem que potencializar os recursos disponíveis: temos que priorizar as ações. Outro problema é a baixa consciência ambiental, mas a gente está passando por um processo de mudança na forma de pensar. (Eduardo Moura, secretário de Planejamento e Meio Ambiente).

A grande dificuldade é que este documento necessita de recursos para acontecer. As intervenções são feitas em decorrência do olhar na cidade. (Paulo Santana, prefeito).

O Pacto Camaragibe – enquanto Plano Diretor local, ou seja, como um documento legal – não tinha sido ainda aprovado pela Câmara dos Vereadores. em virtude de problemas operacionais, mas, como está evidenciado na fala seguinte, suas orientações foram introduzidas nos instrumentos políticos de planejamento da cidade: os Planos Plurianuais (PPAs) e as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), principalmente:

Então, foram elencados os principais problemas do município e isto está orientando o planejamento. Por exemplo, a nossa LDO, ela já trabalha com o conjunto das treze políticas estabelecidas no IV Fórum da Cidade. Ela foi discutida no V Fórum, a partir dos problemas centrais de cada uma das políticas e a partir do método de planejamento estratégico de como é que a gente vai atacar essas questões. A gente tem hoje um conjunto de informações que foi pactuado com a população, foi detalhado e a gente tá construindo o PPA em cima desse conjunto de ações pactuadas. (Eduardo Moura, secretário de Planejamento e Meio Ambiente).

Até o ano de 2000, existia uma versão preliminar do Pacto. Um documento revisado estava sendo elaborado em função de mudanças no campo político e de propostas inovadoras na área ambiental. Documentos importantes como o Estatuto da Cidade tiveram que ser incorporados ao Pacto, dando-lhe nova luz. Além disso, um documento de fundamental



importância para a gestão ambiental da cidade, a Agenda 21 Local - Região de Aldeia, estava sendo desenvolvido, para também fazer parte das orientações do Pacto.

A estratégia política de sua reavaliação induzia a questionamentos profundos sobre a abrangência social de suas propostas; e, além do mais, introduzia tematicamente uma discussão fundamental para a gestão política do ambiente local, como fator relevante para o desenvolvimento local sustentável. Todo este período, desde 1997, vinha se colocando como um grande laboratório de experimentação de práticas políticas, constantemente avaliadas, o que permitiu uma continuidade de ações eficientes e uma autocritica do sistema.

O Pacto Camaragibe (CAMARAGIBE, SEPLAMA; SEGOV, 2000, p. 4) assumiu forma de lei à medida que se instituiu o Plano Diretor da Cidade, assim como os Planos Plurianuais (PPAs), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LOOs) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs). Ele se orientava com base em quatro princípios, quais sejam:

- a) promoção do desenvolvimento local integrado e sustentável;
- b) fortalecimento da participação social, do processo democrático e da construção social da cidadania;
- c) qualificação das políticas públicas locais na perspectiva de uma visão intersetorial, descentralizada e de co-responsabilidade entre governo e sociedade; e
- d) reorientação dos sistemas e serviços visando uma maior eficiência da máquina administrativa. (Título I, art. 3º).

Esses princípios deveriam ser discutidos, intersetorializados e implementados em cada uma das treze políticas setoriais do modelo: fortalecimento dos instrumentos democráticos de gestão; desenvolvimento urbano-ambiental; transportes; meio ambiente e saneamento; desenvolvimento econômico-social; defesa civil; educação; saúde; assistência social; cultura; esportes; comunicação social; e desenvolvimento institucional. (Título I, art. 4º).

O modelo de gestão previa que a operacionalização dessas políticas públicas dar-se-ia através de três níveis diferenciados, mas interdependentes:

- a) nível setorial de formulação e gestão das políticas, onde as unidades executivas de administração, em parceria com os

- conselhos setoriais. **discutiriam**, estabeleceriam **as** prioridades e operacionalizariam **o** plano **político** a partir das deliberações de suas conferências e seminários;
- b) nível intersectorial de discussão. onde os representantes de todos os conselhos setoriais e **das** organizações da sociedade discutiriam a intersectorialidade das políticas públicas locais. **através** de três fóruns temáticos: desenvolvimento económico-social, desenvolvimento urbano-ambiental e desenvolvimento sociocultural; e
  - c) nível de gestão global da cidade. onde através do Conselho de Desenvolvimento Sustentável se analisaria a intersectorialidade das políticas, de acordo com os encaminhamentos dos fóruns, negociando e priorizando estrategicamente o plano de investimento em função da disponibilidade de recursos. (Título II, art. 7º).

A relação entre os três níveis de abrangência do modelo de gestão da cidade de Camaragibe (acima citados) apresentava um sério problema quanto ao desenvolvimento da questão ambiental. No nível setorial, a dimensão ambiental estava subvalorizada pela não reabilitação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, o **que** fazia com que, neste nível, os problemas ambientais não pudessem **ser** tratados de forma sistematizada, inviabilizando, portanto, no nível intersectorial, a composição **desta** discussão nos diversos segmentos da administração pública. Daí, talvez, a decorrente dificuldade de intersectorialização da política ambiental em Camaragibe. A gestão global da cidade, responsável pela sistematização das intersectorialidades, discutidas no nível anterior, não poderia ser concretizada porque este nível de atuação ainda não tinha sido implementado, embora já tivesse sido instituído, desde 1999, o Pró-Conselho de Desenvolvimento Sustentável.

Embora o **Pacto** estabelecesse como princípio a promoção de um desenvolvimento **sustentável** e a intersectorialização como estratégia **para** a qualificação das políticas públicas, ele não vinculava diretamente estes aspectos à construção de políticas **ambientais**, o que só viria a ser observado depois, quando definiu suas políticas setoriais.

A despeito destas dificuldades, **que** podem justificar, **de certo** modo, as contradições implícitas no Pacto, a ênfase dada à perspectiva ambiental pelas políticas setoriais específicas evidenciava, de uma maneira particular, a dimensão socioambiental do conceito de desenvolvimento

sustentável, ao inserir esta categoria como quesito para a melhoria da qualidade de vida e de inserção social. Esta última é uma idéia indispensável para se apreender o conteúdo do Pacto, que se sustentava fundamentalmente na tese da participação popular. É por esse viés, argumentam os gestores, que se conseguirá romper o que eles denominam de "baixa consciência ambiental".

A princípio pode parecer contraditório defender um programa de desenvolvimento sustentável e reconhecer uma não obervação dos problemas ambientais, declarada pela "baixa consciência ambiental". Por outro lado, a defesa por melhores condições de vida – e isto atingia também o melhoramento das condições físicas da cidade, como, por exemplo, saneamento, pavimentação, drenagens, proteção dos morros, abastecimento hídrico, limpeza, etc. – e a ampliação do espaço da cidadania se traduziam em experiências que buscavam (num sentido também ideal) uma sustentabilidade de desenvolvimento, experiências estas que não necessariamente precisam ser classificadas por desenvolvimento sustentável.

Em Camaragibe, embora se pudesse notar, através das orientações políticas claramente progressistas, um avanço na democratização do processo de gestão, observava-se, igualmente, dificuldades quanto à implementação de políticas de caráter inovador, como se a crença na falácia da democracia dominasse o campo subjetivo da prática cidadania local. Por isso, não só se defendia uma política de crescimento econômico, mas também, e principalmente, uma articulação permanente entre os alares sociais, dinâmicas de sensibilização/conscientização em torno da importância do público e a construção coletiva de uma perspectiva de desenvolvimento sustentável. Com isso, três dimensões que eram colocadas como sustentadoras das políticas locais poderiam ser viabilizadas: a participação popular, a construção de uma cidadania ampliada e a melhoria da qualidade de vida. Este tripé, em tese, permitiria o acesso a um desenvolvimento com equidade social.

A criação de mecanismos democratizantes como o Conselho de Delegados da Administração Participativa, que lidava diretamente com a gestão da coisa pública, e, por isso, a possibilidade de acesso de qualquer cidadão a este poder constituído através do pleito eleitoral, permitia que o exercício da cidadania extrapolasse o campo híbrido entre direitos e deveres, e alcançasse, com isso, um poder socializado e coletivo. A

autonomia da decisão passava. então. pelo reconhecimento da fala popular e esta se constituiu como uma atitude política definida.

Neste sentido é possível perceber como se criou o que o prefeito da cidade denominou por "novas centralidades", que constituíram diversos campos distintos e interdependentes, com interesses variados. mas que convergiam para a ampliação dos direitos à cidadania. à socialização do poder público e à capacidade de gestão compartilhada. Está no cerne desta questão a elaboração da idéia do tripé fundante, cujas dimensões mais importantes já mostramos.

É preciso trabalhar aspectos fundamentais como participação e cidadania.; Esse é um eixo da democracia. pois prevê auto-estima, qualificação, decisão política e atores capazes de implementar este tipo de política... Discutir melhoria da qualidade de vida passa por ações em saúde. educação. infra-estrutura e desenvolvimento humano, Passa por novas centralidades, trabalha o princípio da inclusão social. daqueles que estão fora do centro comum, fora das garantias sociais. É um trabalho de buscar as periferias. Tentando fomentar a inserção deles no desenvolvimento da comunidade. Então, a concepção de desenvolvimento sustentável surge a partir de três eixos: melhoria da qualidade de vida. participação popular e cidadania. Daí surge a concepção de cidade saudável: o cidadão inserido no meio ambiente: [...] trabalhar o ambiente. melhorar a habitabilidade. deslocar as centralidades (para que o habitante da periferia possa se incluir socialmente) e desenvolver auto-estima. fazendo com que ele possa contribuir com esta conceituação de cidade, construindo a sustentabilidade... O município sempre está em relação com outros municípios, com o estado e com a União, A sustentabilidade depende de uma ação local e sua inter-relação além do local. Pensar aldeia e viver globalmente. (Paulo Santana, prefeito).

---

<sup>5</sup> **Novas** centralidades são. em essência. mecanismos políticos ou as estratégias sociais. definidas pelo Pacto, que teoricamente permitam a inserção social das pessoas tradicionalmente excluídas. Isso se refletiria no acesso à democratização política, **através** da AP.

Esta visão está em sintonia com outros posicionamentos do governo municipal, tal como pode ser **observado** na fala da secretária de governo:

Este conceito está assentado num princípio fundante que é uma nova forma de gerenciamento do espaço público. Não é um conceito sectário, isolado, estanque. Está diretamente atrelado a um modelo de gestão que tem como elementos centrais: o tripé, a melhoria da qualidade de vida, a participação popular e construção da cidadania. Logo, o desenvolvimento local estaria atrelado aos seguintes aspectos: a população deve ser escutada (escuta histórica e generosa). Esta escuta deve ocorrer em todas as instâncias. A **partir** da escuta popular se trabalha internamente naquilo que o espaço público tem que fazer que é restaurar a vocação pedagógico-institucional e fazer uma devolução social para a população. É nesse interregno que se constrói uma concepção de desenvolvimento local cuja lógica interna de gerenciamento está baseada na integração das políticas, numa perspectiva de romper os guetos setonais (unidades administrativas), de tal maneira que as políticas públicas se englobam num grande conceito, a fim de evitar a fragmentação dessas políticas... (Teca Carlos, secretária de governo).

O Pacto Camaragibe se constituiu como um produto histórico positivo do ponto de vista político, mas algo ainda parcial do ponto de vista social, embora tenha sido, como assevera o governo, gerado a partir do intercâmbio governo e sociedade. Isto porque a operacionalização do Pacto se tomou difícil em função de limitações financeiras e de divergências no âmbito do legislativo local.

No caso de Camaragibe o papel do poder local foi inegável na construção de um canal institucional de discussão de novas propostas e ações políticas voltadas para a participação popular e cidadania ativa. É preciso, no entanto, observar os limites que se impuseram a estas ações, decorrentes de uma cultura política arraigada do município, que ainda não via, com intimidade suficiente, sob uma perspectiva da globalidade do município, estes novos modelo de gestão. Obviamente, as resistências encontradas compõem o processo democrático e os conflitos se

estabelecem quando interesses diferentes entram em cena. Alguns aspectos da tradicional cultura política brasileira tendem, neste cenário, onde a cidadania se amplia, a ser inibidos pela ação concreta dos próprios cidadãos.

A administração participativa enfrentou também problemas de ordem ética, que envolviam alguns de seus delegados. Havia, em alguns casos, um descomprometimento com a atividade que lhes era atribuída. A atuação no cargo de delegado, que não é remunerado e exige uma intensa atividade na comunidade, era a de transformá-lo em trampolim político para a candidatura a algum cargo eletivo posteriormente. Este fato foi comentado por alguns delegados da AP. Em função de problemas de participação e representatividade nos quadros de delegados da AP, este programa teve que realizar uma avaliação de sua gestão interna e redefinir o caráter de sua representatividade junto à comunidade local. A partir de 2002, com novas eleições para os cargos, a proporcionalidade, que era de dois delegados para cada mil habitantes, passou a ser de um delegado para cada dois mil habitantes.

Aceitar a hipótese de que os líderes comunitários, na figura ou não dos delegados da administração participativa, enquanto expressões da sociedade civil, não tivessem um conhecimento (também conceitual) sobre o desenvolvimento sustentável e seus princípios é aceitar *a priori* que a proposta de gestão não foi construída plenamente com base na interlocução governo/sociedade, como afirma o Pacto, e, por isso, tinha caráter unilateral, sendo os conceitos de uso estritamente institucional-governamental. Por este ângulo, toda a proposta social da prefeitura estaria em risco e a qualidade da intervenção afetada. Existiria, então, uma lacuna objetiva entre a realidade concreta e o nível conceitual do modelo de gestão municipal.

Embora não se possa partir, neste caso, de um conceito *a priori* de desenvolvimento sustentável, não se pode deixar de considerar que a prática estava constituída, segundo o Pacto, a partir de uma interlocução popular com o governo, e que, conseqüentemente, existia um conhecimento ambivalente sobre os princípios da política traçada para tal município.

O fato é que a base conceitual do Pacto, embora objetivasse atingir o desenvolvimento sustentável, articulava mais a noção de democracia e participação que a noção mesma de desenvolvimento. Mesmo assim, os delegados depois de eleitos passaram por capacitação em orçamento

público e desenvolvimento sustentável. O Conselho de Delegados da Administração Participativa, segundo seu regimento (cap. 1, art. 1º), é: "Uma instância coletiva, consultiva e deliberativa de participação popular, que tem como finalidade propor, discutir, fiscalizar, aprovar e avaliar as ações necessárias ao funcionamento do modelo político-administrativo do município." (CAMARAGIBE, SEGOV, 1998, p. 4).

De modo geral, o perfil dos delegados da AP era de pessoas que já possuíam alguma experiência em liderança comunitária, participaram de associações de moradores, conselhos populares ou de outras entidades sociais. A maior parte dessas pessoas, como a maioria da população local, percebia renda mensal até três salários mínimos. tinha famílias constituídas de quatro a sete pessoas e mais de 50% delas possuíam segundo grau completo.

A despeito da capacitação em desenvolvimento sustentável e da necessidade de tratar de assuntos comunitários que não são objetivamente ligados à questão ambiental, como, por exemplo, o problema de desabamento dos morros da cidade, os delegados da AP, representados nesta pesquisa pelos líderes da Comissão Regional (um para cada uma das cinco regiões). não demonstraram, através das entrevistas realizadas. um conhecimento adequado, nem no nível conceitual, sobre o tema do desenvolvimento sustentável sob o signo da sustentabilidade ambiental. As opiniões convergiam para a concordância sobre a gravidade de algumas questões gerais que também afetam o município: desmatamento acelerado, excesso de lixo, poluição das águas e saneamento deficiente.

A participação da sociedade na definição das políticas públicas em Camaragibe acontecia através do acesso politicamente criado pela AP e institucionalizado pelo Conselho de Delegados. Este conselho, com direito a voto, deliberava sobre as políticas e congregava a população pela eleição das prioridades e demandas sociais que, por decisão coletiva, deveriam compor o quadro de ações ano a ano. A sociedade sempre era convidada a participar e a eleger suas prioridades, de acordo com a necessidade e a emergência de cada região ou sub-região, nas assembleias e plenárias e no Fórum da Cidade, que acontecia todos os anos desde 1997.

Mecanismos criados institucionalmente, e que estavam sob a responsabilidade do Conselho de Delegados, facilitavam a intervenção popular e a fiscalização das prioridades: a ficha de acompanhamento das

ações e a ficha de demandas. Numa análise das fichas de demandas", por exemplo, era possível observar que a demanda de natureza infra-estrutural, como pavimentação, absorvia 51,5% do total de fichas no conjunto das cinco regiões da cidade. A segunda principal demanda - escadarias - atingia um índice de 5,4%. A terceira, com 4,6%, priorizava a construção de escolas, enquanto drenagem ocupava 4,5% das fichas, situando-se em quarto lugar. A coleta de lixo, que é um dos principais problemas da cidade, recebera apenas 1,2% das demandas; e habitação, somente 0,6%.

O direito à participação popular estava garantido pela Lei Orgânica do município, de 05 de abril de 1990. Ela destaca a importância da participação popular quando assegura - no capítulo X, artigo 320 - a participação popular em todos os níveis decisórios e em seus órgãos e entidades da administração direta e indireta, garantindo o caráter democrático da gestão municipal. Visando a possibilidade de participação, a Lei Orgânica de Camaragibe definiu a criação de instrumentos e canais de níveis diferentes de atuação e poder, como o plebiscito, o referendo e os conselhos setoriais. A lei garante também o acesso à informação relativa ao planejamento e à administração da cidade.

O prefeito reconhece que é importante a interlocução com a sociedade civil:

As instituições precisam ser oxigenadas pela sociedade civil. Esta deve acumular idéias, noções, conceitos sobre o meio ambiente. É quando o governo pode ter ações a fazer. O projeto de cidade deve partir da sociedade. O governo **coordena**. O governo pode, no entanto, estimular a discussão. É necessário que haja instituições que **façam** o papel de contraponto com o governo. (Paulo Santana, prefeito).

A divisão territorial e política da cidade, por regiões administrativas, permite um melhor desempenho das ações governamentais no âmbito de cada localidade. Um aspecto decorrente desta divisão é a descentralização política, que confere às regiões autonomia de decisão e

---

<sup>6</sup> A ficha de demandas era um expediente administrativo utilizado pela Administração Participativa em Camaragibe para registrar, e depois priorizar, as demandas sociais reivindicadas pela população.



elaboração particular de suas demandas e prioridades, no que diz respeito à identificação das carências populares.

Com a descentralização política feita pela AP a organização e a defesa dos interesses populares conseguiram alcançar melhores níveis de representatividade diante do poder público local e facilitaram a fiscalização das ações. Na medida em que cada ponto estabelecido tinha um locus de fim de execução.

A descentralização foi, porém, parcial, tendo em vista que a deliberação final, mesmo com base nas prioridades estabelecidas pela população participante, dependia da capacidade de suporte do orçamento; da mesma forma a administração dos recursos financeiros não foi repassada para outras instâncias, ficando sob exclusiva responsabilidade do executivo, embora elas os pudessem fiscalizar. Existiam, todavia, mecanismos (assembléias, plenárias, fóruns etc) dentro da administração municipal que poderiam alargar o caráter democrático da descentralização, permitindo assim uma maior integração entre as partes envolvidas.

A descentralização regionalizada, por um lado, pode facilitar a discussão sobre a problemática ambiental, na medida em que setorializa os espaços e os problemas, criando uma fragmentação de interesses, a partir da qual se identifica que áreas estão mais preocupadas com a questão. Por outro lado, pode dificultar, quando não há uma comunicação socializada sobre o desenvolvimento de tais questões.

Camaragibe reivindicava a existência de uma democracia ampliada porque para ela a necessidade era real. Deste modo, a construção social do modelo de desenvolvimento sustentável local foi, além de um instituto legal, representado pelo Pacto e outras leis, uma abstração que permeava a mente coletiva, embora pudesse ainda não ser ampla e nominalmente percebida.

Mesmo com as facilidades criadas pela descentralização política e um gerenciamento mais transparente dos recursos públicos, a possibilidade de acesso à participação popular enfrentava resistências dos próprios cidadãos. Esta é uma percepção institucional:

Volta a questão do entrave gerado pelo mau gerenciamento da máquina administrativa. É mais fácil provocar uma mudança externa que uma interna (a máquina é viciada, e a mentalidade política é arcaica; o processo de mudança é lentíssimo). Além disso, o

espaço político não é cedido ao cidadão. Quando acontece, como no caso de Camaragibe, e o cidadão se apropria do **espaço**, mesmo que descrente, mas com uma fatura **social** enorme pra cobrar: isto gera o conflito, que é a razão de ser do gcrenciamento político. Onde não há conflito, não há verdade. O uso amplificado. por parte da população, do espaço administrativo. oxigena a democracia parcial (representativa). Surge a democracia direta como uma forma de revigorar o uso do espaço público, de modo auvo. (Teca Carlos, secretária de governo).

A necessidade de construção e participação de um processo político cuja base fosse a democracia, em sentido o mais abrangente possível, surgiu de anseios populares. A participação neste processo tomou-se um imperativo vital ao qual a máxima dedicação parecia ser dispensada. É uma dinâmica em que vidas estão imbricadas, sendo imprescindíveis o respeito e a honestidade. O cumprimento dos deveres assumidos no campo da administração política era irrevogável, e o descaso em relação às prioridades definidas era respondido com cobranças severas e manifestações de indignação.

Todavia, este é um processo complexo, segundo expõe a secretária de governo de Camaragibe:

Um processo de participação amplo só se consolida quando atinge o cidadão comum. Isso leva anos. Pegar o cidadão comum é uma utopia. Por isso, a participação é minirna. só com aqueles que **se** interessam. Quem constrói a história é uma rnmmona determinada e não uma marona acomodada. São poucos os que **fazem** história. (Teca Carlos, secretária de governo).

O acesso real à democracia, seja ela direta ou representativa, não é distribuído a todos. Por vezes, pessoas estão em níveis tão elevados de pobreza e segregação sccióconõ mica que não têm condições de despertar para seu direito de interferir na sua vida política. Por vezes, as informações lhes foram historicamente negadas. sendo por isso submetidas a uma situação de alienação sufocante diflcil de romper, já que as necessidades básicas tomam-se quase impossíveis de serem satisfeitas.

Este aspecto está evidenciado na seguinte fala:

Não é possível desvincular o discurso da prática. É preciso coerência entre discurso e prática. Existe de fato uma dificuldade de participação em função de uma tradição histórica de desconfiança, especialmente no poder público. Mas é uma desconfiança legítima e faz parte do processo de construção da democracia: a questão toma outro sentido quando o governo mostra que as coisas acontecem não mais como aconteciam antes e que agora a relação de desconfiança pode mudar. Existe uma parcela da população que já tem uma noção mais plena de cidadania, e trabalha em função do desenvolvimento desta. Outra parcela, grande ainda, pensa o governo como potencial inimigo. (Teca Carlos, secretária de governo).

Existia, como está explícito na fala da entrevistada, uma desconfiança no poder constituído e o governo era visto muitas vezes como inimigo. Pensar, então, em políticas de sustentabilidade significa procurar romper com as condições imobilizantes que segregam as pessoas mais carentes e reduzem sua capacidade de participar da vida pública, sobretudo buscando coadunar os interesses comuns em um projeto coletivo viável e combater o desinteresse político com informação e educação.

### 3 Considerações finais

O Programa da Administração Participativa pretendeu, além da regionalização administrativa, e através dela, construir um projeto de cidade baseado nas demandas populares; democratizar a gestão, fortalecendo o controle social; articular os diversos setores da sociedade, os conselhos setoriais, promovendo uma construção coletiva democrática. Para isso, foram instituídos vários canais de participação, dentre os quais estavam os fóruns da cidade, as assembleias populares, as plenárias, conselhos setoriais e o Conselho de Delegados da AP. Tal programa reflete um processo permanente de mudança, no sentido de estar aberto a novas orientações, adaptável à dinâmica das transformações sociais, segundo demandas diferenciadas e contínuas.

Este processo de interlocução contínuo proporcionaria, segundo a filosofia da prefeitura, uma dinâmica de administração denominada de gestão compartilhada, cuja sustentação dar-se-ia através da objetivação de três *aspectos* importantes para o sucesso da definição e implementação das políticas públicas: melhoria da qualidade de vida, participação popular e construção da cidadania, como já vimos anteriormente. As arenas constituídas a partir desta interlocução, e que iriam criar espaços para uma promoção de debates políticos, se apresentavam como o lugar onde a descentralização e o deslocamento do poder tomariam forma de uma maneira mais clara e consistente. Além disto, esta dinâmica permitia um processo permanente de avaliação interna e coletiva do modelo de gestão; viabilizando também a possibilidade de um planejamento integrado das ações sociopolíticas no município.

É possível perceber em Camaragibe um movimento neste sentido, apesar de alguns problemas, abordados no corpo deste artigo. Ao institucionalizar a participação popular como uma instância com representatividade e poder dentro da gestão da cidade, que pode dispor de recursos (mesmo que escassos) e instrumentos administrativos de enorme peso político, segundo prevê o modelo de gestão local, a democracia em Camaragibe tem conseguido paulatinamente construir um tipo de cidadania que se renova politicamente dia a dia, através da ascensão do sujeito ou ator social, que se concebe como tal e que reconhece seus direitos e **desenvolve** a capacidade de se tomar, não só mais um *homo socialis*, porém, e fundamentalmente, um *homo politicus*.

#### Referências

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. 1998. *A construção social da realidade*. Rio de Janeiro: Vozes.

BITOUN, Jean. 2001. Programa de Administração Participativa em Camaragibe/PE. In: CAMAROTTI, I.; SPINK, P. (orgs.). *Redução do pobreza e dinâmicas locais*. Rio de Janeiro: Vozes.

CAMARAGIBE. 1990. Lei Orgânica, de 5 de abril de 1990. Camaragibe: PMCg.

**CAMARAGIBE. Secretaria de Governo (SEGOV). 1998. *Regimento dos Delegados da AP. Camaragibe: PMCg.***

**CAMARAGIBE. Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente (SEPLAMA). DPU. 2000. *Súmula de dados. Camaragibe: PMCg.***

**CAMARAGIBE. Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente. (SEPLAMA); Secretaria de Governo (SEGCIV). 1997. *Modelo da Administração Participativa. Camaragibe: PMCg.***

**\_\_\_\_\_. 2000. *Pacto Camaragibe. Camaragibe: PMCg. Versão preliminar.***

**COHN, Amélia. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, J. A.; CACCIA-BÁVIA, S. (orgs). 1990. *Os desafios da Gestão Municipal Democrática. São Paulo: Cortez.***

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2002. *Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro.***

**INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DE PERNAMBUCO (CONDEPE). 2001. *Base de Dados do Estado de Pernambuco. Recife: CondepelFisepe.***

**LANDER, Edgardo. Limites atuais do potencial democratizador da esfera pública não-estatal. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (orgs). 1999. *O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.***

**OLIVEIRA, Maria Marli. 1999. *Formação em associativismo e desenvolvimento local no Nordeste do Brasil: a experiência de Camaragibe/PE. Tese {Doutorado}; Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife.***

**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE (PMCg). 1997. *Plano Plurianual - PPA: 1998-2001. Camaragibe.***

**\_\_\_\_\_. 2001. *Plano Plurianual - PPA: 2002-2005. Camaragibe.***

**Eliane Maria Monteiro da Fonte e Emílio de Ilino Nogueiros**

TATAGIBA, Luciana. 2002. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade civil e espaços **públicos** no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

TEIXEIRA, H. I., SANTANA, S. M. 1994. *Remodelando a gestão pública*. São Paulo: Edgar Blücher.