

# REPENTE

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DO PODER LOCAL

Pólis - Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - nº 01 - julho/96

## EDITORIAL

### REPENTE, SÚBITO, IMPROVISO, IMPULSO, ÍMPETO

**REPENTE** nasce para impulsionar as experiências de participação popular nos governos municipais, com informações, subsídios e análises que apontem para a construção democrática da relação Estado e sociedade.

**REPENTE** traz os desafios dos movimentos populares para fortalecer a sua organização e conquistar maior poder de intervenção na gestão pública; os desafios dos governos para partilhar a administração e os recursos municipais com a sociedade local; os desafios das ONGs para apoiar as experiências de participação popular e para subsidiar a elaboração de políticas sociais alternativas.

**REPENTE** vai divulgar a diversidade de práticas participativas e a pluralidade de opiniões de todos os que estão comprometidos com o fortalecimento e a democratização do poder local: prefeituras, vereadores, ONGs e, principalmente, os movimentos populares.

**REPENTE** é uma publicação bimestral, aberta à contribuição de todos os que quiserem, com as suas experiências e reflexões, partilhar dessa nova cultura política que está surgindo nas cidades.



*"Participação popular é você poder decidir o futuro de sua cidade, de seu bairro. É poder participar das instâncias de decisão e poder interferir no processo de definição das prioridades para a cidade."*

**João Joaquim de Melo**

Pesquisador popular do Conjunto Palmeiras, Fortaleza

*"A cidadania está num processo de desenvolvimento. Há alguns anos não havia muita coisa. Hoje as*



*comunidades participam. Não vai acontecer de um dia pro outro, mas nas próximas gerações, nossos netos já vão falar de cidadania com orgulho. Por enquanto, as lideranças dos movimentos populares vêm ocupando vários espaços."*

**Linda Maria Marteus**  
delegada do Orçamento Participativo de Recife

*Pesquisa contribui para conhecimento do bairro e fortalece o processo de luta*  
**Páginas 3 a 5**

*O que mudou na relação entre Gestão Municipal e Movimento Popular?*  
**Páginas 6 e 7**

*Crescem as experiências de orçamento participativo*  
**Páginas 9 a 12**



## INDICADORES SOCIAIS

A pesquisa sobre os indicadores sociais das cidades brasileiras, desenvolvida pelo Núcleo de Gestão do Instituto Pólis, permite conhecer melhor a realidade urbana e é mais uma ferramenta para elaborar propostas consistentes de políticas públicas

O Brasil tem 4 974 municípios. Desses, apenas 187 têm mais de 100 mil habitantes e reúnem, ao todo, 48% da população brasileira. Nesses municípios estão 83% dos chefes de família de alta renda do País. Ou seja, muita gente e muita riqueza em poucas cidades.

Essa realidade é apenas um retrato da miséria que envolve a grande maioria dos municípios do Brasil e

das profundas desigualdades regionais.

No nordeste, só há 36 cidades com mais de 100 mil habitantes. É nas capitais que está parte expressiva da população e a maior concentração de renda dos Estados. Não é à toa que é nessa região que estão os municípios mais pobres do País e a sua sobrevivência econômica depende dos recursos repassados pelo Estado.

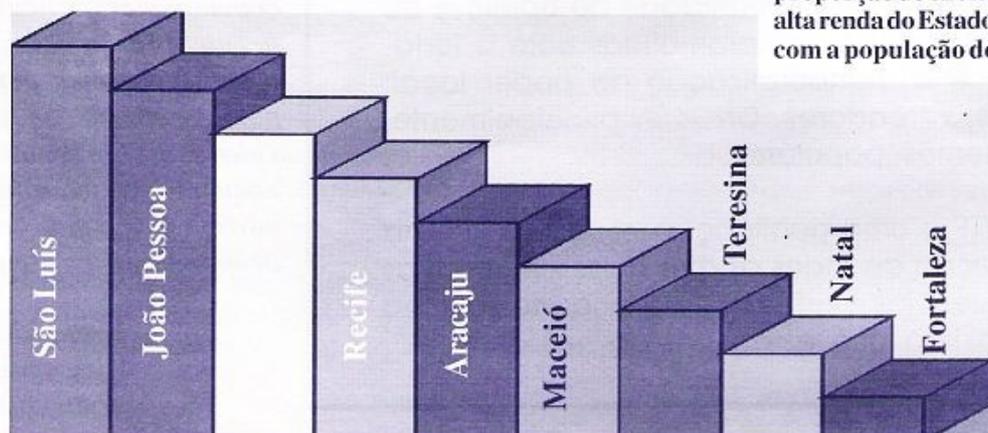
As capitais nordestinas tiveram um crescimento explosivo nos últimos anos, atraindo grande parte da população, que abandonou a área rural em busca de melhores condições de vida e de trabalho. A falta de infraestrutura urbana e a precariedade dos bairros pobres das periferias contrastam com o poder econômico existente nessas cidades. Qual é o tamanho da desigualdade social?



### CAMPEÃS DE CONCENTRAÇÃO DE RENDA

Capitais que concentram maior proporção de chefes de família de alta renda do Estado, comparando com a população dessas cidades

Concentra menor proporção da população do Estado e maior proporção de chefes de alta renda do Estado



Concentra maior proporção da população do Estado e maior proporção dos chefes de família de alta renda do Estado

A concentração de renda no nordeste, além de criar um abismo entre ricos e pobres, é também uma concentração de renda geográfica: a desigualdade entre os municípios do interior e as capitais gera realidades muito diferentes e contrastantes.

### EXPEDIENTE

REPENTE é um boletim bimestral editado pelo PÓLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais

Responsabilidade editorial: Beatriz do Valle Bargieri e Renata Villas-Bôas - Edição: Veronika Paulics - Colaboraram com esta edição:

Débora Cavalcanti, Lucia Pontes, Olinda Marques, Romeu Porto Darovk, Naidison de Quintella Batista - Ilustrações: Xilogravuras

de José Costa Leite - Projeto gráfico e editoração eletrônica: Escrituras Editora - Tiragem: 2.000 exemplares - Circulação interna -

Redação: Rua Joaquim Floriano, 462; CEP 04534-002 - São Paulo, SP; tel: (011) 820-2945 - fax: (011) 820-5279

## PESQUISADOR POPULAR: QUEM CONHECE PROPÕE MELHOR



*Como usar a pesquisa para conhecer melhor os problemas do bairro, fortalecer a luta e enraizar a organização popular*

**B**airros surgem da noite para o dia. O poder público não consegue acompanhar este ritmo de ocupação e o planejamento quase sempre chega depois, tentando consertar.

Se a população, que faz essa construção espontânea, tivesse pequenos conhecimentos técnicos vários erros, penosos tanto para a cidade como para seus moradores, poderiam ser evitados.

Pensando nisso e percebendo que os líderes comunitários também precisam saber como as coisas funcionam para questionar e negociar melhor com a prefeitura, duas ONGs — CEARAH Periferia e GRET Brasil — criaram, em Fortaleza, a Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular.

Os objetivos principais da escola são “*capacitar lideranças comunitárias para a prática de autogestão e co-gestão através do conhecimento da realidade e do desenvolvimento de ferramentas, tanto técnicas como de participação na formulação de planos e projetos populares; melhorar a capacidade propositiva e de negociação das organizações principalmente em relação às questões urbanas; e desenvolver a capacidade de intervenção através da elaboração de pesquisa e projetos em seus bairros e na cidade, propondo soluções e alternativas aos problemas*”.

### ESTÁ TUDO REGISTRADO: TANTO PARA ACERTAR COMO PARA CONSERTAR

Um longo caminho foi percorrido desde 1991, quando começou o projeto *Memórias de Nossas Lutas*, com a formação de pesquisadores populares. O ponto de partida foi a compreensão de que, ao se resgatar a memória do bairro de periferia — como ele foi construído pelos seus



“Ninguém se preocupava em fazer pesquisa num bairro, um lugar onde as pessoas têm apenas um canto pra comer, pra viver, pra dormir, pra habitar. Foi muito curioso. Começamos a entender que resgatar essa história não era simplesmente perder tempo em fazer uma cartilha. A gente poderia aprender muito com a experiência do passado. O curso ensinou o que é pesquisar, fazer diagnóstico, investigar, duvidar do que é colocado e a pensar o que está por detrás disso. O pessoal dizia que era frescura, que trabalhar com pesquisa não levava a nada. Mas eu fui eleito e fui fazer o curso. E vim fazer a pesquisa aqui no bairro. Aí, foi extraordinário. A gente percebeu como estava distante do povo, pela maneira da gente se organizar e discutir os problemas, com pauta, questão de ordem, etc. O povo não entendia aquela linguagem. Então a gente mudou. Pra fazer a pesquisa a gente reunia todo mundo: os moradores mais antigos, como o s. José e a d. Maria, que nem sabiam que existia Associação. Eles iam pra reunião, contavam tudo que queriam, lanchavam. Chegou a ter reunião com 50 pessoas. Este trabalho serviu também como embrião pra se criar a União das Entidades do bairro. Teve também a cartilha *Habitando o inabitável*, que até hoje se discute nas escolas.

*Pra mim, ser pesquisador popular é uma alegria muito grande, ainda mais que hoje estou engajado na formação de novos pesquisadores, como assistente da Escola de Planejamento, contribuindo com a nossa experiência.*”

**João Joaquim de Melo, morador do Conjunto Palmares, pesquisador popular, dirigente da União das Associações e Grupos Organizados do Conjunto Palmares.**



## PESQUISADOR POPULAR...

moradores, quais foram as lutas, as conquistas, as derrotas — é possível descobrir pistas que apontem para novas formas de ocupação desse espaço.

A idéia básica foi criar um centro de capacitação de lideranças comunitárias, onde pudessem conviver, num espaço neutro, as diversas correntes políticas, ideológicas e filosóficas, buscando o aprendizado coletivo.

### UMA ESCOLA DIFERENTE

A proposta do curso é que cada um contribua a partir de sua própria experiência de vida, sem nunca perder a referência do seu bairro.

O objetivo é mostrar que a cidade é um sistema, cada bairro tem uma função (industrial, turística, etc.) e que as intervenções em um bairro alteram também um outro bairro.

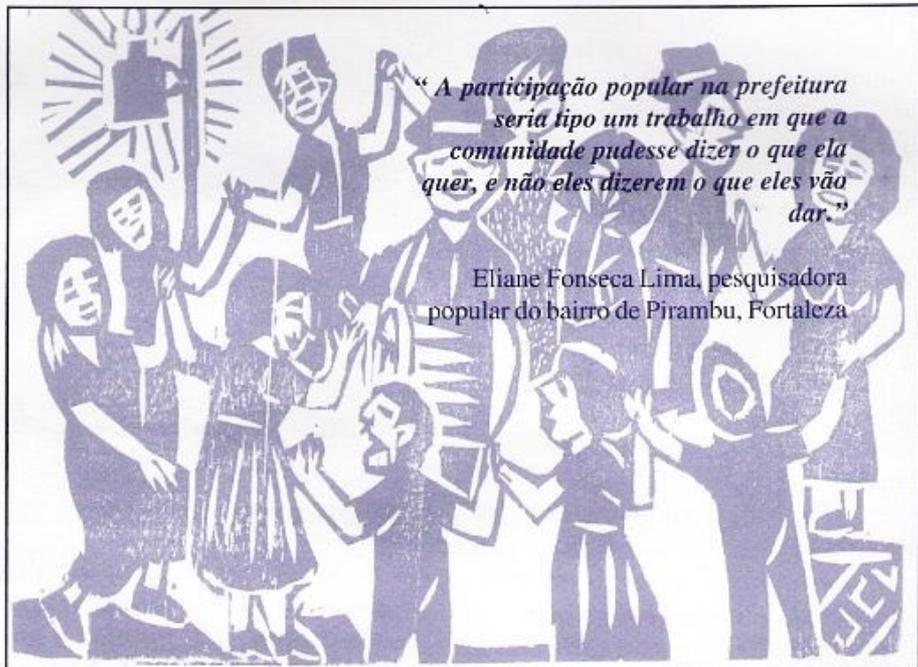
A seleção dos participantes busca integrar lideranças já formadas, com dois ou três alunos de uma mesma região, de associações diferentes, para reunir as forças atuantes num mesmo bairro.

O curso está montado em dois estágios. No primeiro, desenvolve-se uma base de conceitos comuns a todos: o que é a cidade, seus conflitos,

os movimentos sociais, a estrutura urbana, as características próprias de cada bairro, muito especiais para o seu morador. Essa etapa é considerada o começo da apropriação da cidade, com a compreensão de que é necessário envolver as comunidades na definição das mu-

nejamento urbano: como se faz um mapa, a visualização da estrutura urbana, sua divisão espacial. E, por fim, a pesquisa.

A primeira atividade do curso são as visitas aos bairros, quando os alunos em geral se surpreendem por não conhecerem pedaços de sua pró-



*“A participação popular na prefeitura seria tipo um trabalho em que a comunidade pudesse dizer o que ela quer, e não eles dizerem o que eles vão dar.”*

Eliane Fonseca Lima, pesquisadora popular do bairro de Pirambu, Fortaleza

danças que desejam fazer, seja nos seus próprios bairros, seja nos bairros com os quais se relacionam ou que envolvam a cidade como um todo.

Depois, vem o estudo do pla-

pria cidade.

Terminada a parte mais teórica, praticamente já existe um diagnóstico, com dados objetivos e subjetivos do bairro. Esse trabalho é realizado coletivamente. Cada

*“A experiência foi boa, trabalho novo, possibilidade de conhecer novas pessoas, novas coisas que antes não tinha oportunidade, saber registrar as coisas importantes que você está vivendo e não dá importância para o que está sendo feito. Então fizemos esse registro da nossa história. A devolução para a comunidade foi bonita, as pessoas gostaram de saber que também participaram da história. Despertou o interesse das pessoas. A gente se engaja pra melho-*

*rar a nossa situação, a dos vizinhos e tudo se torna mais coletivo. A coisa mais importante que aprendi foi não deixar passar: você vive fazendo um monte de coisas na correria do dia-a-dia e nem se dá conta de que aquilo lá foi importante, porque muitas pessoas fazem, acontecem, vivem na correria de fazer e que disso não fica nada, você só fez. E esse curso mostrou a importância do registro, que vai contribuir para outras pessoas, que depois vão querer saber como faz um*

*movimento, como participar de uma coordenação. Tá tudo registrado, tanto para acertar como para consertar.”*

**Eliane Fonseca Lima, do bairro Pirambu, pesquisadora popular. Participava da Coordenação da Associação de Moradores, na época do curso. Hoje, Eliane trabalha com meninos de rua de sua comunidade e colabora com o resgate da história da FUNCI (Fundação da Criança da Cidade), que existe há 2 anos.**

## PESQUISADOR POPULAR...



pesquisador forma um grupo de apoio na sua comunidade e também trabalha com os outros pesquisadores de seu bairro que participam do curso.

Feito o diagnóstico, começa o segundo estágio: os pesquisadores definem uma entre três áreas oferecidas para a elaboração de um projeto que reverta em benefício de sua comunidade.

A primeira possibilidade é um projeto físico como a construção de uma sede, uma praça. Nesse caso, é ensinado e aplicado o planejamento de uma construção e o desenho participante.

A segunda diz respeito a projetos mais gerais, relativos a políticas de desenvolvimento, como um projeto de geração de emprego e renda.

A terceira opção prevê o resgate da história do bairro, da comunidade, recuperando um momento forte de organização que se perdeu no tempo e que precisa ser conhecido e divulgado.

A última etapa do curso é a restituição à comunidade do trabalho realizado pelos pesquisadores. Essa é uma prática obrigatória, que mobiliza os moradores do bairro. Transforma-se, inclusive, num evento cultural, com manifestações através de cordel, música, teatro, cartilha.

### DAQUI PARA A FRENTE

A grande distância entre os bairros de Fortaleza, o grande número de projetos e uma equipe pequena da Escola dificultam o acompanhamento dos projetos. A descentralização dos trabalhos da Escola é uma necessidade imediata.

Um outro desafio, para o qual ainda não existem recursos, é a execução dos projetos, isto é, a possibilidade de produzir os cadernos de pesquisa, construir um parque ou implementar um projeto de geração de emprego e renda. Com essa etapa estariam cumpridos os objetivos centrais.



A escola ajuda a capacitar lideranças comunitárias

*"Participar da Escola de Planejamento foi muito importante. Aprendemos coisas que não conhecíamos e que ajudam muito no nosso trabalho. Conheci muita gente nova e a gente pode trocar experiência. E isso é bom pro bairro também. O meu dia é uma correria só, mas consegui fazer o projeto da história do Mucuripe. Não vejo a hora de chegar a cartilha pra mostrar e discutir com o povo. A gente aqui trabalha muito porque, como os governos não querem se responsabilizar, a gente acaba fazendo. A história do nosso bairro é de muita luta. Esse bairro tem uns 5 mil habitantes. Fizemos água, luz, construímos casas, fizemos calçamento, mantemos creche e escola comunitária, conseguimos transporte."*

**D. Mariazinha Ferreira Dias, 63 anos, moradora do bairro de Mucuripe, presidente da Associação dos Moradores de Serviluz, diretora da Federação das Favelas, presidente do Conselho Comunitário da Defesa Social, e vice-presidente do Conselho do Grande Vicente Pizon, que trabalha com 22 associações do Cais do Porto.**



# GESTÃO MUNICIPAL X M COMO VAI E

## O que r

*Os conflitos entre prefeituras e movimentos populares vêm participando na gestão municipal ap*

O crescimento da democracia no Brasil apresenta muitos desafios para as organizações e movimentos populares. Enquanto em algumas regiões o povo ainda está começando a se organizar, em outras, os movimentos mais antigos já investem na elaboração de novas estratégias para lidar com as mudanças da realidade política local. Em cidades com governos democráticos e populares, foram conquistados espaços de participação popular. Em outras, onde vigoram o conservadorismo e a truculência das elites governantes, as reivindicações populares ainda são transformadas em caso de polícia.

Nessa caminhada, cada região, de acordo com a sua realidade, está num diferente estágio de construção da relação dos movimentos populares com o governo municipal. Todos — o Governo Federal, os Governos Municipais, grande parte da população e até o Banco Mundial — concordam que o fortalecimento do poder local é o caminho para enfrentar os problemas sociais que atingem a maioria da população. Mas, por trás deste aparente consenso, diferentes concepções e práticas são defendidas, tanto por governantes, como por organizações populares.

O discurso da participação da sociedade na gestão pública municipal é assumido hoje por prefeitos de quase todos os partidos políticos. Para alguns, a participação se limita à apresentação de reivindicações populares à prefeitura, ou ao engajamento da população em obras de seu interesse através de mutirões, mas sem criar condições para que se possa intervir na elaboração e na decisão dos projetos. Para outros, participação significa transferir a responsabilidade do Estado pelos serviços públicos para a iniciativa privada ou para as comunidades, sem estabelecer mecanismos de controle público e avaliação de resultados. Para outros ainda, a participação resume-se à formação de conselhos municipais, sem caráter deliberativo e esvaziados de poder, que servem apenas para legitimar as ações de governo.

A participação direta da população na definição de prioridades, nos investimentos do orçamento público e na decisão das políticas municipais também tem mobilizado governos comprometidos

### Governos locais

*Final da década de 70: Durante a crise da ditadura militar, surgem as primeiras experiências inovadoras de participação da sociedade na gestão pública. A cidade de Lages, SC, torna-se referência política por implementar mutirões com a participação popular.*

*1982: As mobilizações contra o autoritarismo e a reformulação partidária ampliam a luta pela democratização do País. Elege-se uma maioria de governadores de oposição, que nomeiam os prefeitos das capitais. Descentralização e participação são as metas dessas gestões, mas poucos resultados são apresentados.*

*1985: Na primeira eleição direta para prefeitos, a participação na gestão torna-se bandeira das campanhas dos candidatos dos partidos de oposição. Algumas cidades experimentam a negociação de prioridades da ação do governo e consultas à população.*

*1988: A nova Constituição introduz mecanismos de participação da sociedade na gestão pública como o plebiscito, o referendium e a iniciativa popular em matéria de lei. Os municípios conquistam autonomia política, com o direito de elaborar a Lei Orgânica Municipal. Na maior parte delas consta a criação de conselhos e instrumentos de participação direta da população no planejamento das ações governamentais. No entanto, o repasse de recursos financeiros do governo federal para os municípios não é suficiente para atender as necessidades e demandas da população.*

*1989: Multiplicam-se os governos locais comprometidos com a democracia: O discurso da participação popular se difunde e, para muitos, é condição para a radicalização democrática. A valorização da participação direta da população na decisão e no controle das ações de governo estimula a articulação das gestões com movimentos populares, as relações de parceria, a implementação de conselhos e o orçamento participativo.*

*1992: Com a renovação dos governos municipais, várias experiências de participação popular que estavam em curso são desmobilizadas. Consolidam-se nas cidades onde houve continuidade de governo. A falta de recursos financeiros, a dificuldade de romper com o centralismo e a burocracia da máquina administrativa ainda entravam o aprofundamento das experiências.*

*1996: A participação popular está em quase todos os discursos e programas dos candidatos às eleições municipais. No entanto, abrigam concepções distintas, quando não opostas.*

# MOVIMENTOS POPULARES ESSA RELAÇÃO



## mudou ?

*está mudando de cara nos últimos anos. As experiências de  
 mostram para uma nova qualidade nesta relação*

### Movimentos Populares

**Final da década de 70:** O crescimento do movimento popular através da organização pela base, com autonomia dos partidos políticos e independência do Estado, gera graves conflitos com o governo. As lutas por melhores condições de vida nos bairros unem-se às forças políticas de oposição à ditadura militar contra o inimigo comum: o Estado autoritário.

**1982:** Explicitam-se diferentes projetos políticos e concepções sobre o papel dos movimentos populares. As propostas participativas dos governos oposicionistas são vistas, por muitos, como populistas e voltadas à cooptação dos movimentos, gerando dissidências entre militantes.

**1985:** A negação de qualquer relação com o Estado e uma profunda desconfiança da participação em espaços institucionais divide os movimentos. A apresentação de reivindicações imediatas marca a relação com os governos. Por outro lado, surgem novas articulações: ANAMPOS, MDF, MOPs, ANLUT, ANSUR, CONAM, antecipando um dos maiores desafios dos movimentos: a unificação das lutas.

**1988:** A Constituinte obriga os movimentos a sistematizarem suas experiências e conhecimentos acumulados nas lutas e traduzi-los em emendas populares. Essa participação capacitou a entender de leis, procedimentos jurídicos e tramitações, dando nova qualidade técnica e política à sua atuação. As caravanas populares à Brasília, pressionaram o Congresso Nacional, resultando em conquistas expressivas na Constituição. Saldo importante foi a articulação de diversas lutas por melhores condições de vida nas cidades, em torno da bandeira da "Reforma Urbana".

**1989:** A conquista de inúmeras prefeituras, eleitas com apoio dos movimentos populares, coloca a necessidade de uma atuação de outra natureza e de nova qualidade. A formulação de propostas e projetos que respondessem às demandas populares e o desenvolvimento da capacidade para negociá-los tornaram-se os maiores desafios.

**1992:** As experiências de participação nos governos locais questionam as formas de organização, de representação e a força dos movimentos. Por outro lado, ao conhecerem melhor a máquina da administração pública e praticar a negociação, ampliam sua atuação em novas frentes: junto aos governos estaduais e federal, no Congresso Nacional.

**1996:** Que participação nos governos locais os movimentos populares estão defendendo?  
O que está mudando?

com a democracia e os interesses populares, empenhados em desenvolver experiências efetivas de participação na gestão.

No Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, um espaço de troca e de debate entre prefeituras, vereadores, ONGs e movimentos populares, com diversas experiências e opiniões, uma questão tem estado sempre presente: como as organizações e movimentos populares de cada região estão respondendo a essa nova conjuntura

### ...É PARA QUESTIONAR?

A participação na gestão municipal tem estimulado a atuação dos movimentos organizados ?

A atuação dos movimentos em canais institucionais de participação popular dos governos municipais tem interferido realmente nas decisões e no controle das gestões públicas ?

Participar das decisões dos governos locais tem atingido a independência e autonomia dos movimentos ?

A relação das lideranças com a base dos seus movimentos tem se modificado nas experiências participativas ?

Essa realidade tem apresentado novas exigências de organização interna para os movimentos populares ?

Como tem sido enfrentada a necessidade dos movimentos de elaborar projetos ou propostas de políticas públicas consistentes de interesse popular ?

Como negociar com o governo local e, ao mesmo tempo, manter a capacidade de mobilização dos movimentos ?

Os movimentos populares têm conseguido ampliar o apoio às suas propostas junto a outros setores da sociedade ?



## EM OUTRAS PALAVRAS

### ORGANIZAÇÃO SINAL DE RESISTÊNCIA\*

Maria Iracy Maia

Eu vou agora escrever pra quem possa interessar a história de meu bairro que tentamos resgatar foi contada em mutirão na pesquisa popular

O Cearah Periferia começou a planejar juntamente com o Gret a pesquisa popular e lideranças do povo passaram a convidar

Foram dez comunidades na nossa apresentação e nossa primeira etapa foi da capacitação aprendemos muitas coisas vivendo cada lição

A nossa organização resolvemos pesquisar percebemos que no bairro tem gente a se organizar mas em grupos separados sem a outros se juntar

Formamos uma equipe que pudesse apoiar fazendo articulação com quem fâmos trabalhar nessa pesquisa de campo também sistematizar

Chamamos as lideranças começou o mutirão daí fomos descobrindo a cada reunião como foi acontecendo a nossa organização

No ano sessenta e seis começaram a lotear terrenos aqui na Granja vinha gente pra comprar pessoas do interior procurando onde morar

Surgiram mais lideranças que vieram a se unir àqueles que trabalhavam para o bairro progredir caminhavam todos juntos sem os esforços medir

Mas na década de oitenta deu uma confusão geral surgiram associações

de interesse pessoal com a estratégia política do governo federal

Os líderes não percebendo vão até contribuindo entrando nesses projetos e o povo dividindo veio a desmotivação e os ricos ficam sorrindo

Mas quero salientar que havia lideranças trabalhando no Programa preocupadas com as crianças e ainda continuam espalhando esperanças

Abriam ruas no bairro conseguiram calçamento trouxeram água e luz amenizando o tormento reivindicaram saúde escola e saneamento

Com o Congresso Eucarístico que em 80 aconteceu juntou-se jovens e adultos, esse grupo resolveu unir-se a partir do fato a CEB daqui nasceu

E fomos analisando a desarticulação que percebemos na história da nossa organização vimos que está atingindo toda a mobilização

No meio das lideranças conflitos acontecendo líderes não conscientizados a função não exercendo trabalhando isolados e a luta enfraquecendo

Outras coisas contribuem pra falta de consciência fome, pobreza e miséria que é do povo a experiência hoje se luta dobrado buscando a sobrevivência

Com os diversos projetos que o governo implantou divisão de lideranças foi o que se constatou foram todas estas causas que o problema agravou

No bairro formou-se um Conselho de Integração unindo representantes de cada associação tentando assim fazer uma articulação

Logo após a eleição começaram a reunir e os problemas do bairro passaram a discutir botaram em uma cartinha tudo que faltava aqui

Ficaram só no papel e de nada adiantou se ver as dificuldades pois não se mobilizou o Conselho Integrado logo desarticulou

Assim fomos refletindo na última reunião esses pontos bem ligados a desarticulação deixamos aqui propostas pra melhorar a união

Que haja uma sintonia dos grupos organizados visitando uns aos outros em dias antes marcados para mostrarmos ao povo que estamos organizados

Também mais animação nos encontros deve haver para que o povo goste e venha a se envolver tenha na reunião um pouquinho de lazer

Que se faça novamente uma articulação do Conselho Integrado que já teve formação quem sabe, se necessário, uma nova eleição

Chegamos assim ao final da pesquisa popular esperamos que o trabalho sirva pra reanimar a nossa comunidade pra unida caminhar

\* Trechos do cordel *Organização Sinal de Resistência*, fruto de um trabalho de pesquisa participante realizado na comunidade de Granja Lisboa

## QUEM DECIDE?



*Decidir as prioridades de investimento público em cada região, acompanhar e fiscalizar a qualidade da execução orçamentária são apenas algumas das funções dos delegados eleitos para o Orçamento Participativo*

**T**odo mundo paga imposto. Com esse dinheiro, as prefeituras fazem obras, prestam serviços à população da cidade. Mas, quem decide onde e como vai ser aplicado o dinheiro dos impostos?

Alguns anos atrás, essa resposta seria quase a mesma em qualquer cidade brasileira: "Ora, o prefeito e seus secretários".

Hoje as coisas estão mudando. Há cada vez mais experiências participativas nas administrações municipais. Os movimentos populares passam a interferir na definição de prioridades e no aproveitamento dos recursos públicos. Se, antes, reivindicavam uma creche aqui, uma praça ali ou uma rede de esgoto para determinado bairro, agora começam a pensar, a propor e a negociar levando em conta toda a cidade e não apenas o seu bairro.

Em 1995, a cidade de Recife, PE, começou a por em prática o Orçamento Participativo, que previa a participação da sociedade na definição de parte dos investimentos do governo municipal. A Prefeitura estabeleceu limites e critérios para compartilhar o poder de decisão com os moradores

das diversas regiões da cidade. As pessoas participam do processo através de organizações sociais ou individualmente.

### RECURSOS ESCASSOS, NEGOCIAÇÕES INTENSAS

Recife, hoje com cerca de 1,5 milhão de habitantes, está dividida em seis regiões político-administrativas

(RPAs), cada uma subdividida em três microrregiões. A primeira etapa da elaboração do orçamento participativo é interna, de negociação entre as diversas secretarias e as Secretarias de Políticas Sociais e de Planejamento. Os recursos são divididos por setor, de acordo com as necessidades, estabelecidas por uma grade de carências. Uma parte desses recursos é separada para a discussão regionalizada com a população. Cada microrregião escolhe 16 delegados, sendo que 10 são eleitos pelo Fórum de Entidades e 5 na Assembléia da microrregião. Estes 15 escolhem mais um, que deverá ser de uma entidade geral. São estes 16 representantes que decidem sobre as prioridades de investimento a serem feitos na sua região. São 198 delegados na cidade, que se reúnem uma vez por ano — geralmen-

disponíveis.

A discussão do Orçamento Participativo de 96, feita em 95, mobilizou cerca de 6 mil pessoas, em diferentes etapas, das assembleias para eleição dos delegados às Câmaras de negociação em cada microrregião.

A peça orçamentária enviada ao legislativo contém rubricas diferentes, destacando a parte negociada com a população, denominada Plano de Investimento Regionalizado. Os vereadores têm respeitado os projetos propostos pelo Orçamento Participativo.

Como instrumento de consulta e fiscalização dos compromissos firmados, a administração elaborou um caderno explicando o Plano de Investimento Regionalizado.

A idéia de compartilhar decisões sobre investimentos públicos é bem recebida pela população. Mas uma das dificuldades que surgiu foi a

falta de conhecimento do orçamento por parte dos delegados para poderem argumentar com os técnicos da prefeitura. Reivindicaram, então, um curso de capacitação com a exigência de que não fosse dado pelos próprios técnicos. A ONG

### A BASE JURÍDICA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

*A Constituição Federal cria condições para atuação de representações comunitárias no processo de elaboração do orçamento, assim como no controle sobre o executivo. O art. 5º, XXXIII, legitima qualquer pessoa a exigir dos órgãos públicos informações de interesse coletivo ou geral — direito à informação —, criando o direito de petição art. 5º, XXXIX, ou seja, de apresentar denúncia formalizada destinada à defesa de direito, público ou privado, ou a coibir ilegalidade ou abuso de poder.*

te em julho, no início do processo — para discutir a metodologia a ser adotada.

Como os recursos são escassos, há um momento de intensa negociação dos diversos interesses a serem atendidos, ampliando o grau de conhecimento de cada um sobre a sua região e gerando co-responsabilidade na decisão das destinações dos recursos

Centro de Estudos Josué de Castro foi convidada a dar esse curso de capacitação.

A participação dos setores populares tem sido um aspecto muito positivo desse processo. Mas não é suficiente para se atingir plenamente o objetivo de conseguir a participação de outros setores da cidade, que até agora têm se mostrado alheios e descomprometidos com esse modo de governar.



## PARA QUE PARTICIPAR?

As expectativas e preocupações em relação ao Orçamento Participativo variam principalmente em função de quem participa. O olhar de quem está dentro da prefeitura é diferente do olhar da liderança de movimento social, ou mesmo do cidadão comum. No entanto, quem defende o projeto participativo, entende que se houver interesse é possível construir uma nova maneira de governar, comprometendo todos os que querem melhorar as condições de vida da cidade.

Segundo Salvador Soler, Secretário de Políticas Sociais da Prefeitura de Recife, PE,

*“quando iniciou a gestão do prefeito Jarbas Vasconcelos, em 90, uma das metas a que nos propusemos foi deixar de trabalhar com compromissos de curto, médio e longo prazo e investir no Orçamento Participativo. O que se pretendia era uma interferência efetiva da população no controle da administração e dos recursos públicos. Mais do que atingir um modelo perfeito, alcançando 100% da população, deveria ser um modelo que interessasse ao conjunto da cidade e fosse adequado ao relacionamento das forças políticas existentes.”*

Para Linda Maria Marteus, delegada da RPA4, pelo Fórum das Entidades da UECEF,



*Fazendo as contas para decidir*

*“o maior avanço do orçamento participativo é que antes a gente deixava as coisas acontecerem. Não tínhamos espaço para brigar, e agora temos, mesmo que as coisas não aconteçam a contento, mas tomamos conhecimento das necessidades dos outros.”*

Um patamar mínimo de relação foi estabelecido. Para Soler, porém, a discussão sobre orçamento deveria se dar em um Fórum que fosse geral para a cidade.

*“Não poderíamos trabalhar orçamento apenas com os setores populares, tínhamos que trabalhar o conjunto do Orçamento com o conjunto da cidade.”*

Esclarece que o Fórum da Cidade não conseguiu ainda se consolidar e que nas plenárias de

Orçamento quem aparece são os setores mais carentes. Acha esse dado muito positivo, mas ainda não suficiente:

*“conseguimos fazer boas plenárias, montar um esquema de representação direta da população com uma mobilidade interessante. Mas os outros setores não apareceram até hoje. Não conseguimos ainda ter aquela referência geral para o planejamento da cidade.”*

Alguns delegados reconhecem que participar do processo é muito difícil, porque o recurso é pequeno e não atende nem a 0,5% da demanda:

*“dá pra sentir o cheiro do bolo, mas não dá pra sentir o gosto.”*

Uma questão que polemizou muito com os movimentos foi a possibilidade de qualquer cidadão par-

## PARA QUE PARTICIPAR?



ticipar do processo. O Secretário de Políticas Sociais defende esta proposta por entender que:

*“quem tem organização e articulação suficiente para ocupar todos os espaços que a Prefeitura abrir, tudo bem, que tenha delegados em todas as regiões administrativas e mostre que tem força política.”*

A crítica a essa proposta veio rápida, por parte da Federação de Bairros de Recife, através de um artigo num jornal da cidade: a Prefeitura não estava respeitando a organização popular. É uma questão polêmica e os argumentos são vários. Noel Francisco Gomes, delegado da RPA4, conta que no ano passado não foi delegado, mas participou,

*“sem direito a voto, reivindicando o que achava direito.*

*Essa eleição, como delegado, do cidadão não organizado é complicada, porque tira o direito das associações de bairro, do conselho de moradores, do clube de mães.”*

Soler contrapõe, esclarecendo que a idéia era

*“trabalhar um canal de participação que respeitasse a autonomia da sociedade civil e incentivar quem tivesse organização para ocupar os espaços criados. Há pessoas que não querem participar de Associações de Moradores, mas querem ser ouvidas”.*

O fato é que são os líderes comunitários que sempre vão às reuniões, que são eleitos e acabam dando o tom da interlocução com a prefeitura.

Muitos entendem que trabalhar apenas com as entidades orga-

nizadas incentivaria os cidadãos a se organizarem. O que acontece, na prática, é que os delegados escolhidos pelas entidades representam melhor a microrregião do que os escolhidos na Assembléia. Essa é uma constatação. Mas Soler ressalva que

*“se, além das representações populares, os setores da classe média não estiverem presentes, não se pode dizer que o sistema esteja mesmo funcionando”.*

Embora com dificuldades, o Orçamento Participativo tem dado passos importantes para democratizar a relação entre a gestão local e os moradores da cidade. Mas essa nova prática política só estará garantida quando a sociedade incorporar a proposta como um direito a ser exercido, independente de quem esteja no poder.

## DESCOMPLICANDO

O Centro Josué de Castro, uma ONG de Recife, foi convidado pela Prefeitura a dar um curso para capacitar os delegados sobre Orçamento Participativo. O curso foi uma reivindicação dos delegados.

*“Quem decide o orçamento ainda são os técnicos da prefeitura, porque existe uma grade de hierarquização, que é a coisa mais complicada. Nenhum delegado entende. A gente não discute quanto vai para cada região, a gente só discute pra onde vai o montante que a prefeitura disse que tem para investir na microrregião”, afirma um delegado.*

O Curso tem dois

módulos básicos, de oito horas cada. O primeiro trabalha a cidadania e a organização da cidade: os mecanismos de gestão participativa, os instrumentos de regulamentação para o planejamento e controle urbano. O segundo módulo fornece as noções básicas do orçamento público municipal, do conceito geral à compreensão da peça orçamentária.

As dificuldades na compreensão do orçamento municipal ainda são muito grandes e têm prejudicado a participação mais qualificada no processo, como atesta o depoimento de um dos delegados da RPA4, em seu segundo ano de mandato: “É mui-

to difícil entender tudo. A gente vai fazendo, mas não tem conhecimento. Hoje eu sei que a coisa é mais complicada, e por conta da nossa ignorância, fica pensando que sempre é falta de atenção do governo. Esse curso ainda é pouco pra gente compreender tudo. O que me preocupa é que, enquanto isso, quem tá com o poder na mão fica aproveitando a situação, porque a gente fica só queixando. E isso enfraquece. Aí os políticos ficam com a cadeira cativa. Fica difícil querer que os nossos direitos sejam respeitados se a gente não sabe o que fazer nem como fazer.”

## PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ORÇAMENTO SE ESPALHA PELO BRASIL



### MOC articula a participação popular

Há três anos o MOC, Movimento de Organização Comunitária da Bahia, trabalha junto às comunidades de quatro municípios da região de Feira de Santana, para que elaborem e apresentem propostas para o orçamento municipal. As etapas desse trabalho são: capacitação para formular, apresentar e negociar projetos, acompanhar e fiscalizar as ações dos governos locais. Apesar da resistência das elites que dominam o poder municipal, a organização popular tem conseguido interferir na definição das políticas públicas.

### Florianópolis tem projeto de iniciativa popular

Desde 1993, a prefeitura desencadeou a participação no orçamento realizando assembleias nas 13 regiões administrativas da cidade. Ao todo, são 300 delegados no Conselho Municipal de Orçamento Participativo. Com apoio da prefeitura, o Conselho elaborou um projeto de iniciativa popular para institucionalizar o orçamento.

### Em BH, o povo sabe onde a obra é mais necessária

O orçamento participativo de Belo Horizonte reúne cada vez mais gente: em 1993 foram 16 mil participantes, 30 mil em 1994 e 53 mil em 1995. Mais de 400 obras prioritárias para a cidade foram definidas pelas comunidades. Dois destaques: a transparência no uso do dinheiro público — com acompanhamento das licitações e das obras — e um novo patamar de cidadania — quem decide é a população organizada.

### No Rio, iniciativa é da sociedade

O Fórum Popular do Orçamento do Rio, uma iniciativa de entidades, sindicatos e movimentos sociais da cidade, foi criado no ano passado e está organizado em grupos setoriais (saúde, educação, etc.). Desde janeiro, o Fórum está elaborando uma estratégia para acompanhar a execução orçamentária e influir na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, encaminhando suas propostas de emendas à Câmara Municipal.

## SOLUÇÕES EXISTEM

A ONU — Organização das Nações Unidas — promoveu em junho, na Turquia, a II Conferência Mundial "Habitat", para avaliar e difundir soluções criativas, e que deram certo, para os grandes problemas dos centros urbanos.

Entre mais de 600 projetos enviados por todos os países, foram escolhidos os 43 melhores. Destes, quatro são de cidades brasileiras.

Jaboatão de Guararapes, na região metropolitana de Recife, PE, foi premiada pelo seu projeto de recuperação da Bacia da Lagoa Olho D'Água, poluída por despejos industriais e domésticos, onde moram 165 mil pessoas, na zona costeira do município.

O Programa de Atenção à Criança e ao Adolescente, da cidade de Santos, SP, foi premiado por ter reduzido a alta taxa de mortalidade infantil.

Da cidade de Porto Alegre, RS, foi escolhida a experiência do Orçamento Participativo, onde a população decide e fiscaliza as prioridades de investimento do governo municipal.

A quarta experiência inovadora, desenvolvida na região metropolitana de Fortaleza, CE, foi escolhida entre as 12 melhores do mundo. Engloba, na verdade quatro projetos: Mutirão 50, de casas populares; Conselho de Integração de Programas de Urbanização Popular; Casa Melhor e o Comunidades, de educação e treinamento técnico em construção e planejamento urbano. Busca soluções para uma região de 2,5 milhões de habitantes e cerca de 400 favelas, através de uma parceria entre governo, movimentos populares e duas ONGs — CEARAH Periferia, e GRET (Grupo de Pesquisas e Intercâmbios Tecnológicos).

Além destes projetos, premiados pela ONU, o governo federal, também após pesquisas e análises, selecionou as 18 melhores experiências brasileiras para levar ao Habitat II.

Esses projetos mostram que é possível criar soluções inovadoras e coletivas que transformem as cidades em locais com qualidade de vida e de moradia.

### QUEM PROCURA, ACHA

#### CEARÁ

CEARAH Periferia-Centro de Estudos, Articulação e Ref. sobre Assentamentos Urbanos  
Rua Ildefonso Albano, 935  
Aldeota, CEP: 60115-000, Fortaleza, CE  
Tel/fax: (085) 252 4991

#### PERNAMBUCO

CJC - Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro  
Rua Dom Bosco, 779  
Boa Vista, CEP 50 070 -070,  
Recife, PE  
Tel: (081) 423 2800  
Fax: (081) 423 5242

#### BAHIA

MOC - Movimento de Organização Comunitária  
Rua do Pontal, 61  
Cruzeiro, CEP 44 017 - 170,  
Feira de Santana, BA  
Tel: (075) 221 1393  
Fax: (075) 221 1604

Em Apoio ao  
Fórum Nacional  
de Participação  
nas  
Administrações  
Municipais