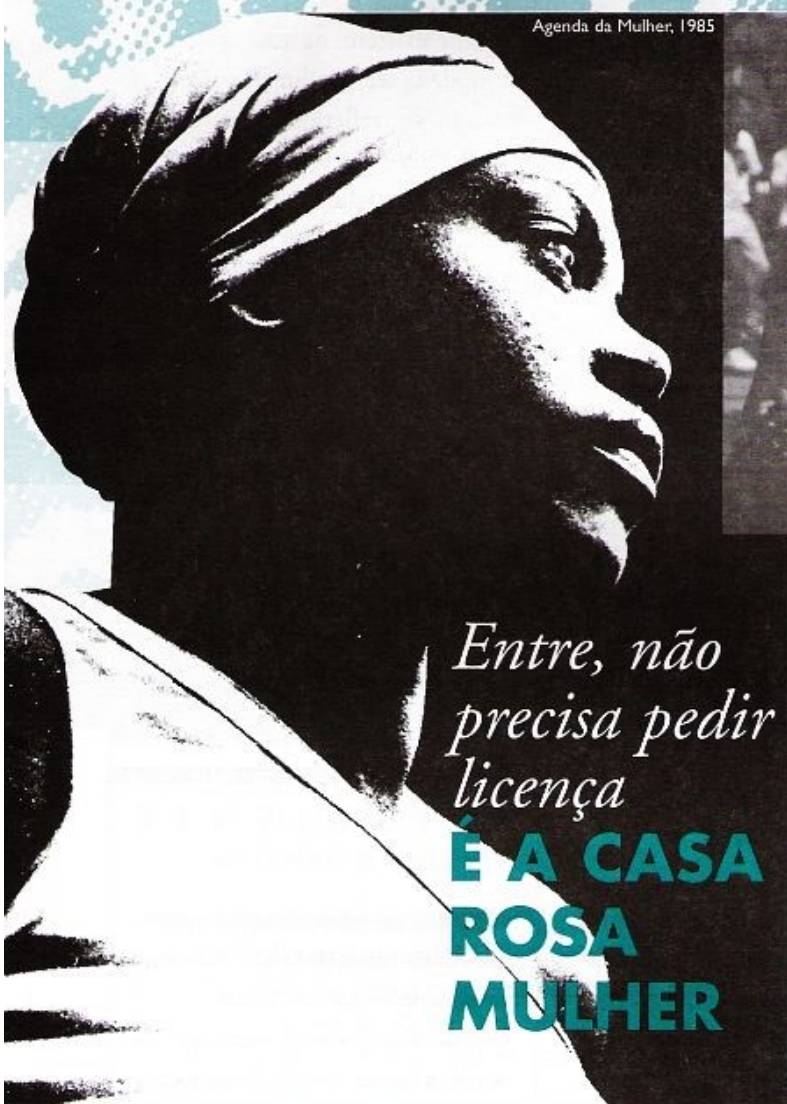


# REPENTE

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DO PODER LOCAL

Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - Nº 03 - Fevereiro/97

Agenda da Mulher, 1985



*Entre, não  
precisa pedir  
licença*

**É A CASA  
ROSA  
MULHER**



**CADA CIDADÃO  
UMA ESTRELA**  
*inventando futuros*



**PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA**  
*na Colômbia e no Brasil*



# INDICADORES SOCIAIS: *informação, um direito de cidadania*

Jorge Kayano

pesquisador do Núcleo de Gestão Municipal e diretor do Pólis

Essa é a era da informação e do encurtamento das distâncias geográficas pela rápida incorporação dos avanços tecnológicos nos meios de comunicação. Nesse mundo globalizado, quando a TV trata das questões econômicas, mostra-nos diariamente vários e complicados indicadores e índices de desempenho das bolsas de valores e das empresas, da produção agrícola, do PIB, da inflação, das importações e exportações, etc. E os números vêm acompanhados de comentaristas montados em gráficos e tabelas de todos os tipos.

Mas quando trata das questões sociais, a TV mostra imagens de desastres, miséria e violência, com pouquíssimas apresentações e comentários de indicadores sociais, que se referem à qualidade da saúde, educação, saneamento, moradia, etc. Mesmo ao abordar o desempenho dos nossos governantes, ela se limita a mostrar obras e projetos mirabolantes, quase nunca trazendo indicadores que reflitam resultados concretos de suas ações na melhoria da qualidade de vida da população. Isto é, os meios de comunicação, em geral, só mostram aquilo que é de interesse para as nossas autoridades, e raramente informam o que interessa à sociedade e aos movimentos sociais. Em relação à realidade dos municípios onde moramos, a ausência de indicadores é total.

## INFORMAÇÃO É UM DIREITO

Devemos voltar todos os nossos esforços na idéia de que a informação é dever dos governos e um direito básico da cidadania. Mas só isso não basta. Pre-

"...ESTAMOS INGRESSANDO NUMA ERA EM QUE O PODER SERÁ DEFINIDO POR QUEM CONTROLA O CONHECIMENTO, A INFORMAÇÃO."

A. TOFLER

cisamos saber também quais são as informações relevantes que devem ser cobradas dos governos. Há vários Conselhos Municipais (de saúde, defesa dos direitos das crianças e adolescentes, etc.) recebendo informes e relatórios recheados de dados que vêm em linguagem tecnocrática, incompreensíveis para a maioria dos conselheiros. São informações produzidas em geral para os membros do governo ou para os Tribunais de Contas (fins legais), inacessíveis para a sociedade.

## DEFINIR AS INFORMAÇÕES IMPORTANTES

Uma das formas para resolver estes problemas é a articulação de entidades e movimentos sociais com os participantes dos vários Conselhos existentes para definirem, juntamente com técnicos e secretários municipais, um conjunto básico de indicadores que devam ser produzidos e divulgados com regularidade. Estes indicadores podem ser usados tanto para alimentar o debate sobre a qualidade de vida da cidade e dos diferentes bairros, como para a discussão sobre a contribuição efetiva das ações do governo e da sociedade na sua melhoria. Assim como a comparação do índice de Mortalidade Infantil do município com o de municípios vizinhos pode

ajudar no aprofundamento das medidas necessárias e possíveis para a sua redução, existem outros indicadores que podem ser produzidos pelos governos locais, refletindo tanto a qualidade dos serviços produzidos como a evolução da qualidade de vida.

Os indicadores podem se tornar, por um lado, uma referência que permita um maior entendimento e diálogo entre técnicos e responsáveis pelo desenvolvimento das políticas públicas, e, por outro, possibilita transparência e fiscalização dos governos. Compreendendo e aprendendo a utilizar os indicadores sociais, os movimentos populares serão capazes de melhor estabelecer metas públicas e terão mais condições de cobrá-las dos órgãos públicos.

## EXPEDIENTE

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

Responsabilidade editorial: *Beatriz do Valle Bargieri* ■ Edição: *Veronika Paulics* ■ Colaboraram com esta edição: *Alexandre Fortes, Bárbara Santos, Gildo Lima, Jorge Kayano, Rodolfo Cascão Inácio, Veronika Paulics* ■ Charge: *Ciça* ■ Diagramação: *Carla Castilho* ■ Tiragem: 2.000 exemplares ■ Circulação interna ■ As matérias assinadas são de responsabilidade exclusiva dos autores.

Redação: R. Joaquim Floriano, 462;  
CEP 04534-002 - São Paulo, SP.

Tel.: (+5511) 820 2945;

Fax: (+5511) 820 5279

Apoio financeiro: *Oxfam*



# Entre, não precisa pedir licença É A CASA ROSA MULHER



## ACÇÃO PELA ELIMINAÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER É INTERNACIONAL

A Convenção Interamericana Para Prevenir, Punir E Erradicar A Violência Contra A Mulher, assinada em junho de 94 em Belém do Pará e ratificada pelo governo brasileiro em novembro de 95, estabelece, entre outros, em seu Art. 8º, que os Estados-partes convêm em adotar, progressivamente, medidas específicas, inclusive programas destinados a:

a) promover o conhecimento e a observância do direito da mulher a uma vida livre de violência e o direito da mulher a que se respeitem e protejam seus direitos humanos;

(...)

d) prestar serviços especializados apropriados à mulher sujeitada à violência, por intermédio de entidades dos setores público e privado, inclusive abrigos, serviços de orientação familiar, quando for o caso, e atendimento e custódia dos menores afetados;

(...)

f) proporcionar à mulher sujeitada à violência acesso a programas eficazes de recuperação e treinamento que lhe permitam participar plenamente da vida pública, privada e social;

**“NÃO COMPREENDO O QUE SE PASSA.  
HÁ ENTRE NÓS ALGUM LOUCO QUE POSSA  
CONSIDERAR QUE OS DIREITOS DAS MULHERES NÃO  
SÃO DIREITOS HUMANOS?”**

JOSÉ AUGUSTO LINDGREN. REPRESENTANTE DO GOVERNO BRASILEIRO  
NA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL MULHER, DESENVOLVIMENTO E PAZ, EM BEIJING.

**“OU O GOVERNO ASSUME A MULHER  
OU ELE NÃO É DE NADA”**

Darcy Ribeiro

A violência atinge a maioria das mulheres nas mais diversas situações do cotidiano. E todo mundo sabe. O que nem todos sabem é que o poder público começa a assumir sua parcela de responsabilidade no enfrentamento dessa questão e, aos poucos, começam a surgir e a se multiplicar experiências de políticas públicas que promovem o direito da mulher a uma vida livre de constrangimentos e de violência.

Nesse contexto surge o Projeto Casa Rosa Mulher, uma antiga reivindicação do movimento de mulheres de Rio Branco, AC, desenvolvido pela Prefeitura. Em 1996, esse trabalho foi escolhido, pelo Concurso Gestão Pública e Cidadania, da Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford, como uma das cinco melhores experiências de gestão municipal, entre mais de seiscentas analisadas.

**NEM SANTA NEM PROSTITUTA:  
É APENAS UMA MENINA**

Segundo pesquisa realizada pela Universidade Federal do Acre, em 1992 havia 3 mil prostitutas em Rio Branco (197 mil hab.) entre 10 e 16 anos. A maioria foi expulsa do lar ou abandonada pela família e obrigada a se prostituir para sobreviver, envolvendo-se também no uso e/ou tráfico de drogas.

A prostituição e a violência não atingem somente as meninas em condição de pobreza. “Garotas de Programa”, meninas de classe média embaladas pelos sonhos de ascensão rápida, proliferam na cidade, agenciadas para empresários, fazendeiros, políticos, profissionais autônomos, leiloadas nos desfiles de corpo, onde meninas de até 15 anos são expostas quase desnudas.

A violência contra as mulheres atinge índices alarmantes. Em 1992, foram registrados em Rio Branco 15 assassinatos de mulheres, 10 deles cometidos por maridos, namorados, amantes ou ex-amantes das vítimas. A violência doméstica foi responsável por 73,13% dos casos registrados em 1991,



e 68,4% em 1992. Espancamentos, tentativas de homicídios e estupros são os principais tipos de violência. Ainda hoje a agressão à mulher é um triste recorde no Acre. Os números da Delegacia da Mulher em Rio Branco ultrapassam os registros das outras oito delegacias da cidade, polícias Federal e delegacia do Menor e do Adolescente. E, proporcionalmente, chegam a ser superiores até aos de uma capital como o Rio de Janeiro.

**DESDE QUANDO PROBLEMA DE MULHER É POLÍTICA PÚBLICA?**

Em 1992, mulheres representantes de vários segmentos sociais reuniram-se com o objetivo de discutir políticas públicas direcionadas à mulher: Sindicatos das Lavadeiras, dos Trabalhadores em Saúde, em Educação, Associações de Moradores, representantes de partidos políticos da Frente Popular, representantes de ONGs e outros. Propôs-se, então, a criação de um Departamento de Apoio aos Direitos da Mulher, que teria como uma das atribuições a implantação da Casa da Mulher. O governo municipal assumiu a idéia e criou um espaço de atendimento integral às meninas, adolescentes e mulheres que vivem

em situação de risco pessoal e social, isto é, com baixa renda, em situação de violência doméstica e/ou que vivem da prostituição.

**ELAS SÃO OUVIDAS, NINGUÉM DÁ CONSELHOS, NÃO É FAVOR NEM CARIDADE**

Uma equipe multidisciplinar oferece atendimento jurídico, social, psicológico, em saúde e arte-educação a mulheres prostituídas, de baixa renda e adolescentes. Com esse trabalho, a Casa Rosa Mulher ajuda as mulheres a romperem o ciclo de violência de que são vítimas e a reconstruírem sua identidade de gênero. Entre as ações desenvolvidas para tentar transformar o quadro de violência e miséria em que vive a mulher acreana destacam-se: serviço de assistência/atendimento individual ou em grupo; visitas domiciliares; campanhas de prevenção de DST/AIDS nos seus locais de trabalho e moradia, na rede pública de ensino, etc; promoção da cidadania através do esclarecimento de seus direitos, da assessoria jurídica e do encaminhamentos de ações judiciais; atendimento médico-ginecológico especializado; capacitação profissional; informações anti-drogas; programas culturais e de lazer especiais com vistas à valorização

e auto-estima (cursos de dança, teatro e capoeira); encaminhamento dos filhos das mulheres atendidas às creches, escolas e programas especiais para crianças e adolescentes (oficinas profissionalizantes).

*“A mulher não vira prostituta de uma hora para outra. Primeiro, a gente luta, batalha, tenta alguma coisa melhor, mas cada vez as coisas se tornam mais difíceis. Quando a fome chega, você perde o amor próprio e a vergonha”*

**SEM CRÍTICAS E SEM DISCRIMINAÇÃO: UM LUGAR ONDE RESPEITO E CARINHO NÃO CAUSAM ESPANTO**

O programa Casa Rosa Mulher é a primeira experiência de política pública direcionada para as mulheres no Estado do Acre. Em toda a região norte não há registro de qualquer outra experiência voltada especificamente para as mulheres, além de Delegacias Especiais, com objetivos e áreas de abrangência limita-





dos. Nem mesmo os Conselhos Estaduais e Municipais da Condição Feminina na região têm conseguido implantar projetos dessa grandeza.

A Casa Rosa Mulher é uma proposta inovadora também nos seus objetivos. O ponto de partida é trabalhar para que as jovens e mulheres se sintam responsáveis pelo seu próprio processo de mudança, e não "agradecidas" pelo que está sendo feito. O tratamento carinhoso e respeitoso é dado a todos igualmente, sem discriminação: tanto à senhora de classe média que vem utilizar os serviços oferecidos pelos cursos de manicure e cabeleireiro, quanto à prostituta enferma que vem em busca dos serviços de saúde.

A Casa tem conseguido também acompanhar e buscar soluções para novas demandas que vão surgindo no desenrolar das atividades. Um exemplo é a implantação de programas específicos voltados para as crianças: cursos de capoeira, grupos de leitura, fábrica de bonecos e atividades esportivas. Essa foi uma demanda das próprias crianças do bairro onde se localiza a Casa, ou dos filhos das mulheres que a freqüentam.

### **NEM SÓS NEM MAL-ACOMPANHADAS**

Um ponto fundamental do sucesso da experiência foi a articulação, por parte da Prefeitura, de uma extensa rede de parceiros que se integraram ao projeto: Centro de Defesa dos Direitos Humanos e Educação Popular do Acre, Rede Acreana de Mulheres e Homens, Unicef, Sesc/AC, Conselho da Comunidade Solidária, Secretaria Municipal de

Saúde, Fundação Garibaldi Brasil, Ministério da Saúde, Ministério da Cultura, Universidade Federal do Acre. A Casa Rosa Mulher conta também com a participação ativa de várias organizações da sociedade civil, estabelecendo parcerias nas atividades cotidianas. Um exemplo interessante dessa relação de colaboração é a busca de recursos externos à Prefeitura.

Sempre que uma determinada fonte financiadora restringe a concessão de recursos a programas governamentais, essas entidades parceiras solicitam e negociam os recursos para projetos que serão desenvolvidos junto com a Casa Rosa Mulher. Com essa prática é possível ter acesso a recursos vetados a programas públicos e, principalmente, realizar e implementar atividades articuladas e integradas entre poder público e sociedade civil.

Por outro lado, a ampliação do trabalho voluntário também é um instrumento importante no desenvolvimento da proposta da Casa Rosa Mulher. Vários profissionais se incorporaram ao projeto na medida em que ele avançou em legitimidade junto à sociedade acreana.

*"Vende-se ou aluga-se  
uma rica ama com muito  
bom leite, parida há dous  
mezes, tem 18 anos de  
idade, vende-se com cria  
ou sem ela"*

*Diário do Rio de Janeiro, 29-7-1860*

### **OS PROBLEMAS NÃO ACABAM, MAS A CONSCIÊNCIA AUMENTA**

Apesar dos avanços constatados, o Projeto Casa Rosa Mulher ainda enfrenta muitas dificuldades. Um dos maiores problemas é o preconceito. Para muitos, a Casa não passa de uma "agência de prostituição" e as "moças

de família" não devem freqüentá-la.

Tampouco as mulheres que são o público-alvo do programa acreditam nas ações governamentais de atendimento. A infra-estrutura disponível é precária e no quadro funcional da Prefeitura não há profissionais adequados, prejudicando a implementação integral da proposta. Com a mudança na administração municipal, o projeto pode ser interrompido ou ter a sua forma de execução alterada.

O grande desafio para a continuidade e ampliação do projeto, bem como da sua disseminação para outras cidades, continua sendo, e provavelmente será por muito tempo, conquistar amplos setores da sociedade para um trabalho que exige, antes de mais nada, acreditar na capacidade de mudança de tradições e costumes enraizados na cultura popular. O projeto Casa Rosa Mulher é um entre poucos que ousaram tratar publicamente problemas que todos fingem não existir. Até que os encontramos em nossas próprias casas...



# PARTICIPAÇÃO POPULAR

## O caso colombiano

Alexander

*Doutorando em História Social do Trabalho pela  
Avaliou os projetos de Participação Popular*

É GRAVE PARA AS ORGANIZAÇÕES POPULARES O FATO DE QUE A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DE CERTOS PROGRAMAS, COMO FINANCIAMENTO HABITACIONAL (NO MOMENTO DE SELECIONAR OS BENEFICIÁRIOS DE UM CONJUNTO DE CASAS ERGUIDAS EM MUTIRÃO, POR EXEMPLO), TRANSFORMA-OS EM INTERMEDIÁRIOS ENTRE SUA BASE SOCIAL E O ACESSO A BENS PÚBLICOS.

### UM POUCO DE CONTEXTO

Os colombianos compartilham com outros povos latino-americanos uma nova institucionalidade que alarga os limites tradicionais da democracia, ao mesmo tempo em que lutam contra o desemprego, a destruição dos serviços públicos e a generalização da violência. Alguns aspectos da realidade do país chegam a levar este contraste ao extremo. De um lado, a avançadíssima Constituição, de 1990, remete em praticamente todos os seus itens à participação popular. De outro, porém, esta mesma sociedade se vê enredada na trama de interesses que liga todos os setores de poder ao narcotráfico e vive ameaçada por conflitos armados.

A passagem do discurso da participação popular para a prática ocorre nesse contexto, tornando-se muito difícil medir o impacto das conquistas nas condições de vida da população, na ampliação do exercício e na transformação da própria idéia de cidadania.

### "OFERTA PÚBLICA" X DEMANDAS POPULARES:

#### O DILEMA DA PARTICIPAÇÃO

O termo-chave para compreender a participação popular na Colômbia é "oferta pública", ou seja a iniciativa de, a partir do Estado, oferecer-se aos movi-

mentos sociais canais e mecanismos de negociação de demandas, elaboração de projetos (raramente de políticas públicas) e de alternativas de enfrentamento direto de situações sociais graves ou emergenciais. A Constituição de 1990 abriu uma infinidade de canais de participação (conselhos, fóruns, programas, etc...) e a participação neles tem absorvido muito da energia dos movimentos. Essa ênfase na participação institucional contrasta com uma tradição de ação direta por parte dos movimentos (muitos dos quais já mantiveram fortes vínculos com a guerrilha), e de centralização por parte do Estado, com dificuldade de reconhecer os movimentos como interlocutores. Basta apontar que apenas após a nova Constituição passaram a ser realizadas eleições diretas de prefeitos e governadores de província. É compreensível que a relação entre os dois lados ainda esteja marcada pela desconfiança.

As experiências participativas têm contribuído para construir um modelo alternativo de resolução de conflitos. A violência tem sido progressivamente substituída pelo reconhecimento recíproco entre diferentes atores e pela negociação de agendas comuns. É forçoso reconhecer, no entanto, que em muitos casos a busca de cooptação por parte do Estado, os entraves jurídicos e burocráticos e a ineficácia destes meca-

nismos em assegurar conquistas reais para a população a curto prazo têm colocado em risco a credibilidade de um ou outro destes canais, e também a própria democracia colombiana.

Por outro lado, percebe-se que as conquistas efetivas estão ligadas diretamente tanto ao grau de organização e tradição de luta popular quanto à capacidade de aliar participação e pressão. As formas e os graus desta combinação são assuntos extremamente polêmicos no interior dos próprios movimentos e ONGs.

### DIREITO JÁ EXISTENTE X CRIAÇÃO E RECRIAÇÃO DE DIREITOS

De fato, em muitos casos a supervalorização dos direitos conquistados na Constituição de 1990 tem levado importantes setores da sociedade civil colombiana a fazer coro com uma visão liberal de cidadania, que a reduz ao conhecimento e exercício de um certo leque de direitos pré-definidos. O acesso a esta cidadania seria possibilitado pelo conhecimento da lei, seus fundamentos e formas de operacionalização.

Em contrapartida, entre setores que valorizam o aspecto da criação e recriação de direitos como essência da cidadania, o confronto com a lógica política tradicional leva muitas vezes ao desencanto e a uma mitificação de um passado de ação direta, que entretanto não se sabe mais como reviver.

Embora a Constituição se fundamente no direito à diversidade e às identidades dos diferentes grupos sociais que compõem a Colômbia, a definição de procedimentos de participação impõe padrões de linguagem, dinâmica de

# R E DEMOCRATIZAÇÃO: Colombiano

Fortes

NICAMP e membro da equipe do Instituto Pólis.  
Colômbia, das agências OXFAM e DIAKONIA

funcionamento, espaços e formas de luta política que muitas vezes se chocam frontalmente com as identidades e valores tradicionais.

É verdade que existem resultados significativos tanto no que diz respeito a conquistas materiais (habitação, autogoverno nos territórios indígenas,...) quanto em relação ao que estas conquistas significam para os grupos em termos de reconhecimento e auto-estima coletiva. No entanto, a própria sustentabilidade destes avanços se vê ameaçada a médio prazo, na medida em que a maior parte dos canais de participação que lhes deram origem caracterizam-se mais por serem formas de acesso à informação e de execução conjunta de projetos do que de co-decisão e controle da ação governamental.

É grave para as organizações populares o fato de que a participação na gestão de certos programas, como financiamento habitacional (no momento de selecionar os beneficiários de um conjunto de casas erguidas em mutirão, por exemplo), transforma-os em intermediários entre sua base social e o acesso a bens públicos. Esta nova situação traz grandes desafios aos movimentos, que correm o risco de se descaracterizarem, deixando de cumprir o papel de representação e expressão de reivindicações para se converterem em novos elos na cadeia de clientelismo que marca a relação tradicional entre população e Estado.

## ASSUMINDO RISCOS

Do mesmo modo, no caso de muitas ONGs, o risco de passarem a assumir um papel paraestatal, com a perda da



Reunião do Plano de Desenvolvimento Local, povoado indígena de Cristiania

sua capacidade crítica, está colocado a partir do momento que cresce a sua participação direta na implementação de projetos de atendimento a demandas sociais dos mais variados tipos. Outras porém, preservando seu caráter de qualificadoras do processo de construção do espaço público, têm utilizado sua própria participação em ações e programas conjuntos com o Estado como experiência a ser sistematizada e retrabalhada em processos educativos de formação de líderes e apoio à consolidação de organizações comunitárias e movimentos sociais.

Este parece ser efetivamente um caminho promissor para superar os impasses e desafios colocados. A mera existência de canais não assegura a melhoria das condições de vida da população. Para que a melhoria aconteça, é fundamental desenvolver e redefinir, permanentemente, tanto a capacidade técnica e organizativa em ocupar estes espaços quanto a capacidade cultural de trans-

formar anseios e necessidades vividos em reivindicações, pautas e políticas. Articulação e troca de experiência também são necessárias para que se consiga ampliar a capacidade de enfrentamento coletivo de desafios que extrapolam, em muito, as responsabilidades e a governabilidade de qualquer grupo ou organização em particular.

A absorção setorial em torno de demandas específicas tende a fragmentar estes setores populares, o que se acentua com a multiplicação de canais e espaços institucionais.

É imprescindível investir, portanto, não só em financiamentos pontuais e de resultados estritamente mensuráveis, como também em processos mais amplos e, em muitos aspectos, subjetivos, que se relacionem com a construção e consolidação dos novos sujeitos sociais, tornando-os capazes de transformar as potencialidades da participação em mudanças efetivas e inequívocas para o conjunto da população.

A MERA EXISTÊNCIA DE CANAIS NÃO ASSEGURA A MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE VIDA DA POPULAÇÃO. PARA QUE A MELHORIA ACONTEÇA, É FUNDAMENTAL DESENVOLVER E REDEFINIR, PERMANENTEMENTE, TANTO A CAPACIDADE TÉCNICA E ORGANIZATIVA EM OCUPAR ESTES ESPAÇOS QUANTO A CAPACIDADE CULTURAL DE TRANSFORMAR ANSEIOS E NECESSIDADES VIVIDOS EM REIVINDICAÇÕES, PAUTAS E POLÍTICAS.



# A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ESFERA PÚBLICA

*é possível e indispensável para a democracia*

(A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre/RS de 1989 a 1996)

Gildo Lima

coordenador de Relações com a Comunidade (Orçamento Participativo) de Porto Alegre-RS, gestão Olívio Dutra e Gestão Tarso Genro.

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NÃO É UM SISTEMA PERFEITO E ACABADO. TEM PROBLEMAS E VÍCIOS QUE EXIGEM CONSTANTE VIGILÂNCIA, REDISSCUSSÃO E APERFEIÇOAMENTO. POSSUI, NO ENTANTO, UMA CURTA MAS BEM SUCEDIDA HISTÓRIA, QUE O TORNOU UMA REFERÊNCIA NACIONAL E INTERNACIONAL.

*A trilogia mono-segredo-medo produz privilégios-corrupção-violência institucionalizada.*

*De sujeito em potencial, o cidadão é transformado em objeto.*

*E, como resultado, temos uma massa de excluídos, alienada e alheia às questões centrais de sua própria vida, que se apresenta como o munícipe pedinte nos balcões dos serviços públicos.*

*Sua majestade o mono, o rei, um só, centralização.*

*Monólogo, monopólio, monótono.*

*Produz o mandonismo, o caciquismo político, as nomeações de cargos, o nepotismo, os favorecimentos pessoais, o empreguismo, a cooptação.*

*O covil dos segredos, o sigilo, a burocracia, as tramas secretas do poder.*

*São os monopólios de informações e o hermetismo da máquina administrativa, confere aos gabinetes a qualidade de esconderijo onde uma meia dúzia conspira com os recursos e destinos de toda uma coletividade.*

*O Executivo e o Legislativo produzem a corrupção e o Judiciário a impunidade.*

*Por isso, as elites se escudam atrás do medo. O poder político atual é repressão a indivíduos, classes, culturas, ideologias, em favor dos beneficiários do capital: medo, intimidação, coerção.*

## UMA HISTÓRIA QUE MUDOU

A história de elaboração e execução de orçamentos públicos no Brasil é marcada por graves deformações, relacionadas à concentração de poder, desperdício de recursos, clientelismo político e corrupção. Em Porto Alegre, essa história mudou. Há sete anos, a Prefeitura criou um sistema inovador e revolucionário de formulação e acompanhamento do Orçamento Municipal.

Nesse sistema, denominado Orçamento Participativo, não são apenas os técnicos e os governantes que, a portas fechadas, tomam decisões sobre a arrecadação e os gastos públicos. É a população, através de um processo de debates e consultas, quem define valores de receita e despesa e decide onde serão feitos os investimentos, quais as prioridades e quais as obras e ações a serem desenvolvidas pelo Governo.

O Orçamento Participativo tem comprovado que a gestão democrática e transparente dos recursos é a única forma de evitar a corrupção e o mau uso do dinheiro público. Ao contrário do que propagam certas visões tecnocráticas, a participação popular propicia um gasto público

eficiente, eficaz e tem resultado em obras e ações de grande importância para a população. Desde o seu início, os projetos decididos pelo Orçamento Participativo representam investimentos de mais de 700 milhões de dólares, principalmente em infraestrutura urbana e qualificação da vida da população.

O Orçamento Participativo tem comprovado, também, que a invenção de mecanismos práticos de participação e o compromisso do governo em fazer o que a população decide são fundamentais para romper as barreiras burocráticas que separam a sociedade civil do Estado e para a constituição de uma cidadania ativa e mobilizada. Em Porto Alegre, hoje, os cidadãos conhecem e decidem sobre os negócios públicos e transformam-se, assim, cada vez mais, em sujeitos do seu próprio futuro.

## CONHECENDO UM POUCO A CIDADE

Porto Alegre (1.290 mil hab.) é a capital do Rio Grande do Sul e está no centro de uma região metropolitana que possui cerca de três milhões de habitantes.

Em 1989 havia um contingente enorme de pessoas vivendo em bairros ou vilas não regularizadas, morando em barracos, sem água potável, esgoto tratado, ruas calçadas. Ou seja, era enorme a dívida social do Poder Público para com uma parte significativa da população.

A instituição governamental totalmente centralizada e antidemocrática era





Plenário do Orçamento Participativo, região Paternon, março 95

um obstáculo intransponível para uma relação transparente e não fisiológica com a sociedade. A Prefeitura decidia os investimentos à margem da população e atendia a prioridades distintas daquelas formuladas nas comunidades. Algumas delas chegaram a lutar durante 30 ou 40 anos por rede de esgoto ou pavimentação.

No início do Orçamento Participativo, o município enfrentava um desequilíbrio administrativo-financeiro estrutural. A receita da prefeitura, proveniente de impostos, estava defasada e não era suficiente sequer para financiar um mínimo de obras necessárias para equilibrar o desenvolvimento da cidade e começar a resgatar a dívida social com os milhares de cidadãos que viviam na miséria. Neste contexto adverso, e diante do ineditismo da experiência, houve uma adesão modesta da população.

### A REFORMA TRIBUTÁRIA E A CAPACIDADE DE INVESTIMENTO

A partir de 91, quando o Município readquiriu a capacidade de investimento através de uma profunda reforma tributária, o Orçamento Participativo ganhou impulso, tornando-se, cada vez mais, um processo massivo e empolgante, mobilizando as comunidades de todas as regiões. O governo passou a ter recursos para atender às demandas e a população começou a sentir e a ver que suas decisões eram res-

peitadas e melhoravam as suas condições de vida.

Em 94 e 95, mais de cem mil pessoas foram envolvidas na elaboração do Orçamento Participativo, em plenárias coordenadas diretamente pela Prefeitura ou em um sem número de reuniões organizadas por associações comunitárias e entidades populares. Além disso, há cerca de mil entidades associativas e de moradores cadastradas.

### O CAMINHO DE PORTO ALEGRE

O funcionamento do Orçamento Participativo foi aperfeiçoado ao longo dos anos, para equacionar os mais variados problemas que iam surgindo. Logo de início ficou claro que as prioridades das regiões mais pobres, onde vive a maioria da população, eram muito diferentes das regiões em que vivem as pessoas com mais recursos. Nos bairros pobres, por exemplo, o problema de saneamento básico era o mais necessário e urgente, enquanto que nos bairros mais ricos a preocupação maior era com a limpeza e com o cuidado com as praças e parques. Por outro lado, no interior dos próprios bairros mais carentes havia um descompasso entre as populações, algumas mais, outras menos organizadas em torno de suas reivindicações.

Outro problema encontrado foi a tradição de relacionamento cliente-

lista e baseado na troca de favores que havia entre o cidadão e o Poder Público. Tal tradição, fortemente arraigada em nossa cultura política, induz à passividade e busca, não a participação, mas a cooptação da população. Além disso, não existia qualquer experiência em debater temas importantes e de natureza técnica como é o orçamento. Havia, ainda, o fato de que, mesmo após a reforma tributária, os recursos não eram suficientes para atender a todas as demandas da sociedade.

Era preciso, portanto, encontrar maneiras de quebrar a passividade e a relação clientelista, estimulando a participação; e definir os investimentos e os gastos com base em critérios objetivos aceitos pelas comunidades e capazes de contemplar toda cidade, a partir de uma ordem de prioridades que desse conta das enormes diferenças existentes.

*À tradição de um poder autoritário, anti-social e elitista, deve-se contrapor governos democráticos, populares e de massa. Ao mono-segredo-medo pode-se opor participação-transparência-afeto. A participação popular é a democracia levada às últimas consequências. Não apenas o direito de opinar mas o de tomar decisões coletivamente.*

### PASSO A PASSO

A forma de funcionamento encontrada para resolver estes problemas, assegurar ampla participação, garantir a democracia do processo e tornar as discussões mais ricas, educativas e produtivas foi dividir a cidade em 16 (dezesesseis) regiões, a partir de critérios sociais e de organização comunitária, através das quais é organizada a ampla participação da população. Além disso, para possibilitar a inserção de indivíduos e de entidades vinculadas a outros movimentos - como o sindical, de mulheres, de saúde, de educação, cultural, etc. -, foram criadas cinco estruturas de participação a partir de temas: organização da cidade e desenvolvimento urbano, circulação e transporte, saúde e assistência social, educação, cultura e lazer e desenvolvimento econômico e tributação.

### O RUMO DOS INVESTIMENTOS INDICA A VONTADE POPULAR

Desde que o Orçamento Participativo se consolidou, a Prefeitura destina um percentual que varia de 15 a 25% da receita a investimentos decididos pela população, significando mais de 700 milhões de dólares.

Ao longo dos anos, as obras de saneamento básico têm sido priorizadas pelo Orçamento Participativo. Isso permitiu ampliar o atendimento da rede de água, entre 90 e meados de 95, e hoje, 98% da população de

Porto Alegre é atendida pela rede de água. Em relação à rede de esgoto, o crescimento foi ainda maior. Em 89, 46% da população era atendida por rede de esgoto e hoje já atinge cerca de 80%.

Outros itens destacados pelo Orçamento são a pavimentação de ruas, drenagem, iluminação pública, urbanização de vilas e favelas. Educação, habitação e saúde também são temas que têm sido elencados.

*Saber é poder.*

*Democratizar o conhecimento é condição para emancipar as classes populares.*

*Uma gestão democrática, para consolidar uma efetiva participação popular, deve ser transparente.*

### A CIDADANIA E A GESTÃO EFICIENTE E EFICAZ DO GASTO PÚBLICO

Embora os resultados do Orçamento Participativo sejam fundamentais para comprovar que a participação, a transparência e a democracia tornam o gasto público muito mais eficiente e eficaz, eles não podem, nem devem, ser medidos apenas através de números e percentuais.

O resgate da cidadania de Porto Alegre e o seu despertar para uma participação ativa nos negócios públicos têm sido tão importantes quanto os resultados práticos do Orçamento Participativo.

Evidentemente, o Orçamento Participativo possui problemas e vícios que exigem constante vigilância, rediscussão e aperfeiçoamento. Apesar disso, já se tornou objeto de estudos e é, hoje, uma referência nacional e internacional. A experiência está sendo implantada em vários lugares do Brasil e também em diversos outros países.

O Orçamento Participativo, tem sido um instrumento precioso para mudar concretamente a cidade, tornando-a mais justa e melhor para se viver.

*Um poder democrático e popular deve incorporar valores, fantasias, prazeres, sentimentos e aspirações. Enfim, a relação humana.*

Rodolfo Inácio Cascão  
"Para além da experiência"

Nós entendemos que o Orçamento Participativo pode e deve ser adotado em todas as cidades, estados e governo federal, para democratizar o Estado. No entanto, a complexidade desta discussão exige novas formas. Não se pode fazer um Orçamento Participativo para o Brasil com a dinâmica adotada em Porto Alegre. Impossível. Mas o princípio de organização deve ser o mesmo: em Porto Alegre, as vilas se agrupam e formam uma microrregião, que se junta a outras para formarem uma região, que compõe uma das 16 que discutem o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Pode-se fazer isso em escala nacional, partindo do núcleo menor, o Estado, para a região, que se junta a outras para discutir o orçamento da União. Isso é fácil. Difícil é conseguir força política para fazer isso, em função do conservadorismo, clientelismo e fisiologismo do Congresso e outros fatores mais.



# CADA CIDADÃO UMA ESTRELA

## *inventando futuros*

Equipe do Centro de Teatro  
do Oprimido - CTO-Rio

“PODE-SE FAZER TEATRO  
EM QUALQUER LUGAR, ATÉ  
MESMO NOS TEATROS.”



O Teatro Legislativo, pode-se afirmar, é uma experiência única. E pode ser desenvolvida em qualquer outro espaço institucional: trabalhar com os sonhos e desejos do cidadão comum ao mesmo tempo em que abre um espaço onde todos podem se manifestar e fazer propostas.

O teatro, nessa abordagem, atinge o imaginário da população possibilitando sua intervenção na elaboração de leis. Ou seja, o teatro passa a ser um mediador para que a população sugira soluções para os problemas que se enfrenta na cidade, democratizando a política e criando um novo tipo de relação entre o legislador e o cidadão. Essa foi a motivação do mandato de vereador de Augusto Boal na Câmara Municipal do Rio de Janeiro: “em vez de ficar trancado no gabinete, a população me diz quais leis devo fazer. Uso o teatro como mediação”.

### ACHANDO LEIS NAS RUAS

No decorrer dos quatro anos de mandato, foram organizados grupos populares de teatro em diversos pontos

da cidade. Peças sobre problemas cotidianos foram montadas e apresentadas em praças, escolas e eventos. Os espectadores, convidados a entrar em cena, buscavam alternativas para os problemas dramatizados. As sugestões eram anotadas e transformadas em relatórios. Depois de analisadas, as alternativas viáveis se tornavam Projetos de Lei, emendas à Lei Orgânica, ações jurídicas ou políticas. Onze projetos de lei foram aprovados a partir de questões sugeridas durante as oficinas de rua.

Por meio de jogos teatrais com um grupo de cegos, por exemplo, Boal descobriu que era preciso construir plataformas nas bases dos telefones públicos, porque não havia nada no chão que sinalizasse a presença dos telefones nas ruas, e freqüentemente os deficientes visuais se acidentavam.

É essencial encontrar vias alternativas para a atividade social e política da cidadania, porque as pessoas já estão fartas do discurso estéril e sem sabor. Por isso, um plano cultural que coloque o ser humano no centro de suas preocupações fundamentais, precisa pensar

Cultura como Política, buscando o desenvolvimento pleno do cidadão atrofiado pelas precárias condições de vida e por um Estado autoritário.

### TEATRO DO OPRIMIDO

Criado há 25 anos pelo teatrólogo Augusto Boal, o Teatro do Oprimido é um conjunto de jogos, exercícios e técnicas teatrais, que tem por objetivo desenvolver e redimensionar o teatro, tornando-o um instrumento eficaz na compreensão e na busca de alternativas para problemas sociais e interpessoais. Teatro Imagem, Teatro Jornal, Teatro Invisível, Teatro Fórum, Arco-Íris do Desejo e Teatro Legislativo são técnicas que transformam o espectador em protagonista da ação dramática; estimulando-o a refletir sobre o passado, transformar a realidade no presente e inventar o futuro. O conteúdo político do Teatro do Oprimido foi intensamente desenvolvido através da criação do Teatro Legislativo.



### **CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO REÚNE TEORIA E PRÁTICA EM MEIO AMBIENTE**

Recebemos um fax de Renata Bernardes solicitando divulgação para o Curso Teoria e Práxis do Meio Ambiente, promovido no Rio de Janeiro/RJ pelo ISER - Instituto de Estudos da Religião. São oferecidas 30 vagas e as inscri-

ções estão abertas até 3 de março. São dois semestres consecutivos, com oficinas e outras atividades intersetoriais. O preço total é de R\$ 900, podendo ser parcelado. Cinco bolsas são reservadas preferencialmente a candidatos do movimento social, ambiental e/ou religioso que residam fora do Rio de Janeiro. O curso, implantado em 1993, "nasceu da percepção de que, tanto nos movimentos sociais como entre profissionais de diversos setores, há uma enorme carência de formação no que diz respeito aos problemas ambientais. O corpo docente tem experiência em ensino universitário, militância ecológica e atuação político-social em ONGs, como José Augusto Pádua,

Héctor Ricardo Reis, Emílio Engeheer, Leonardo Boff, Nancy Mangabeira e Rubem Cesar Fernandes."

"O que diferencia este Curso é a sua pluralidade interdisciplinar, destacando os vínculos da ecologia com as ciências, as religiões e a cultura em geral. É oferecido também um Laboratório de Projetos que capacita os alunos a elaborar projeto na área do meio ambiente. A cada ano é desenvolvido um projeto de intervenção - o Eco-Comunidade - inteiramente elaborado e executado pelos alunos, com a orientação de técnicos e professores."

Informações complementares: ISER, Ladeira da Glória 98, Glória, Rio de Janeiro/RJ; CEP 22 211-120; Tel.: 021 556 5004/556 5923. E-mail: [isser@ax.apc.org](mailto:isser@ax.apc.org)



Caros amigos, gostaríamos de receber as publicações do Polis, especialmente o boletim "Repente". Como podemos fazer a assinatura desse periódico? Um fraterno abraço.

*Milton Freitas de Carvalho*, presidente da Casa do Movimento Popular, Contagem/ MG.

O REPENTE é distribuído gratuitamente. Incluímos seu nome no nosso cadastro.

Parabenizo a equipe e colaboradores desta elogiável publicação que, como diria o gaúcho, de repente chega-nos com ainda maior qualidade e instigantes conteúdos.

*Gildo Lima*, coordenador de Relações com a Comunidade (Orçamento Participativo) de Porto Alegre-RS, gestão Olívio Dutra e gestão Tarso Genro.

REPENTE é um jornal superinteressante porque problematiza e socializa as experiências e debates sobre questões democráticas e formas da participação popular. A matéria da página central, *Que tipo de participação popular queremos?*, é um alerta e nos faz refletir. Um outro artigo foi *A arte a serviço da vida*, com a experiência de Belo Horizonte em limpeza urbana. Trabalhar com teatro é uma forma interessantíssima de sensibilizar crianças, jovens, adultos, para a questão do lixo: não só limpar, mas não sujar. Outro destaque da matéria foi chamar atenção para a importância do trabalho social do gari. Em Belém, no último mês da gestão passada, o lixo foi deixado acumulado nas ruas e a primeira providência do governo atual foi tentar tirar o lixo. Mas será preciso fazer uma campanha de educação através dos meios de comunicação de massa, com os movimentos populares, sobre a necessidade da população não jogar o lixo a céu aberto, principalmente nos esgotos, o que prejudica a população, que na sua maioria mora nas baixadas. A experiência de sensibilização e mobilização social de Belo Horizonte na parceria com as escolas, com os movimentos sociais e

com as outras secretarias, e, especialmente, por ser de uma forma não escrita, através da dramatização do cotidiano.

*Aldalice Moura da Cruz Otterloo*, SEMEC - Coordenadora do Núcleo Setorial de Planejamento da Prefeitura de Belém/PA.

■ Mande suas críticas, sugestões de pauta, informações ou relato da sua experiência de participação popular. Entre firme nos debates das páginas centrais. Neste boletim você também participa.

### **QUEM PROCURA ACHA**

#### **RIO DE JANEIRO**

**CTO - Centro de Teatro do Oprimido**  
Av. Rio Branco 179 - 6º andar  
Centro Rio de Janeiro - RJ  
CEP 20040-007  
Tel/fax: (+5521) 220-7940  
E-mail: [ctorio@domain.com.br](mailto:ctorio@domain.com.br)

#### **ACRE**

**Casa Rosa Mulher**  
Rua 16 de Outubro, 598  
Bairro Quinze - Rio Branco - AC  
CEP 69900-000