

REPENTE

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DO PODER LOCAL

Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - Nº 04 - Dezembro / 98

EDITORIAL

DE REPENTE, O REPENTE VOLTOU. ELE QUER, AGORA, SE ESPALHAR POR TODO O BRASIL. QUER LEVAR INFORMAÇÕES E FORMAÇÃO PARA OS CONSELHEIROS, DE TODOS OS CONSELHOS E PARA TODAS AS PESSOAS INTERESSADAS EM CONSTRUIR E FORTALECER ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR, DE EXERCÍCIO DA CIDADANIA ATIVA. PARA AS PESSOAS DOS MOVIMENTOS SOCIAIS, DAS ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL, DOS GOVERNOS COMPROMETIDOS COM O ALARGAMENTO E O APROFUNDAMENTO DA DEMOCRACIA.

O REPENTE EXISTE DESDE 1996. JÁ ERA VOLTADO PARA ESTES MESMOS OBJETIVOS, MAS FOCADO NA REGIÃO NORDESTE. AGORA, QUER AMPLIAR O NÚMERO DE LEITORES, DEDICANDO-SE ESPECIALMENTE À CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS E AO FORTALECIMENTO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS DE CO-GESTÃO. ESTES ESPAÇOS SÃO FRUTO DE UM PROCESSO DE LUTA E MOBILIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E DEMAIS ATORES DA SOCIEDADE CIVIL NOS ANOS 70 E 80, QUE DESENCADEOU O FIM DA DITADURA E A CONSTRUÇÃO DE UM PROJETO RADICAL DE DEMOCRACIA, UMA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

ACREDITAMOS QUE É IMPORTANTE CAPACITAR A SOCIEDADE PARA OCUPAR ESTES CANAIS DE PARTICIPAÇÃO, PARA QUE SE TORNEM ESPAÇOS EFETIVAMENTE PÚBLICOS, DEMOCRÁTICOS, PROMOTORES DA INCLUSÃO DOS SETORES EXCLUÍDOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DO ACESSO AO PODER DE DECIDI-LAS.

SEM INFORMAÇÃO, CAPACITAÇÃO TÉCNICA E POLÍTICA, OS DIVERSOS ATORES DA SOCIEDADE, PRINCIPALMENTE OS MOVIMENTOS POPULARES, NÃO CONSEGUIRÃO FAZER DESSES CANAIS ESPAÇOS VERDADEIRAMENTE PÚBLICOS. SEM UMA PARTICIPAÇÃO QUALIFICADA DA SOCIEDADE CIVIL, OS CONSELHOS TORNAM-SE MEROS APÊNDICES DE GOVERNO, COMPOSTOS BUROCRATICAMENTE POR PARENTES OU AMIGOS DOS GOVERNANTES E DOS GRUPOS NO PODER.

O REPENTE É UMA PUBLICAÇÃO QUE SE UNE E SE ARTICULA AOS ESFORÇOS DO FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR, OFERECENDO UMA CONTRIBUIÇÃO AO TRABALHO DE CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS, DESENVOLVIDO PELAS DIVERSAS ENTIDADES QUE COMPÕEM O FÓRUM.

CONSELHOS: O QUE SÃO E PARA QUE SERVEM

Conselhos são espaços conquistados de democracia participativa. Capacitar técnica e politicamente os representantes da sociedade e do governo ajuda a superar as práticas clientelistas e burocráticas e assumir um papel propositivo.

AÇÃO INTEGRADA DOS CONSELHOS

O agravamento da crise e de desemprego tornam prioritário integrar os diversos conselhos para, junto com governo e sociedade, encontrarem respostas adequadas para esta conjuntura.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E REUNIÃO DO FÓRUM

Seminário para trocar experiências sobre Orçamento Participativo, reunião do Fórum de Participação Popular e diversos acontecimentos que envolvem conselhos e conselheiros estão noticiados neste boletim.



INTEGRAÇÃO

O município de Franca, SP, com 270 mil habitantes, possui 12 Conselhos Municipais. Buscando uma ação integrada, participaram dos debates do Fórum de Desenvolvimento Econômico e do seminário de Planejamento Estratégico da Cidade. O seminário nos dias 11 e 12 de dezembro, assessorado pelo Pólis, com a presença do prefeito, do secretariado, dos representantes do governo e da sociedade nos diversos conselhos, também tem a finalidade de promover maior integração entre os conselhos e maior compreensão do seu papel, tanto por parte de representantes da população como do governo.

FORÇA DOS CONSELHOS

Estudo recente da Fiocruz, envolvendo 1422 secretários municipais de saúde, revela mudanças importantes na cultura democrática brasileira: 62,7% destes secretários consideram que o Conselho de Saúde é a força municipal mais influente na definição das prioridades em saúde, bem acima do Legislativo, de políticos isolados e de outros órgãos municipais.

FORMAÇÃO

O Conselho Estadual de Saúde de São Paulo realizou, nos dias 3 e 4 de dezembro, uma Oficina de Trabalho sobre formação de Conselheiros de Saúde, para os 10 polos de formação do Estado de São Paulo. O objetivo foi definir os conteúdos, estratégias e materiais instrucionais a serem utilizados em cursos de capacitação de conselheiros de saúde.

Em junho, dois mil conselheiros de todo o Brasil se reuniram em Brasília no II Encontro Nacional de Conselheiros da Saúde.

AÇÃO INTEGRADA DOS CONSELHOS

*Jorge Kayano

EXISTEM MILHARES DE CONSELHOS MUNICIPAIS E ELES ESTÃO PRESENTES EM PRATICAMENTE TODOS OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. JÁ SE FALA ATÉ QUE O NÚMERO DE CONSELHEIROS É MAIOR QUE O DE VEREADORES. ALGUNS MUNICÍPIOS PREVIRAM EM SUAS LEIS ORGÂNICAS A FORMAÇÃO DE CONSELHOS EM QUASE TODAS AS ÁREAS DE ATUAÇÃO E INTERESSE DO MUNICÍPIO. EM FRANCA (SP), POR EXEMPLO, HÁ 12 CONSELHOS FUNCIONANDO REGULARMENTE.

O grande desafio que se coloca é que os diferentes conselhos que existem em cada município tenham uma ação articulada e integrada, evitando a fragmentação excessiva dos problemas e contornando os conflitos que podem surgir na abordagem de temas que interessam a diferentes conselhos: é o caso das questões ligadas à infância e à adolescência, que exigem o envolvimento simultâneo de vários setores para enfrentar problemas como trabalho infantil, evasão escolar, exploração sexual e violência, drogas, etc.

Além disso, como cada conselho está vinculado a uma Secretaria Municipal específica, as iniciativas de integração esbarram nas dificuldades e conflitos vividos dentro da própria estrutura dos governos locais, setORIZADA e fragmentada. Percebe-se que o governo apresenta diferentes "caras" diante dos conselhos, variando de acordo com a importância que cada secretário atribui ao conselho, e também ao grau de organização e representatividade do conselho.

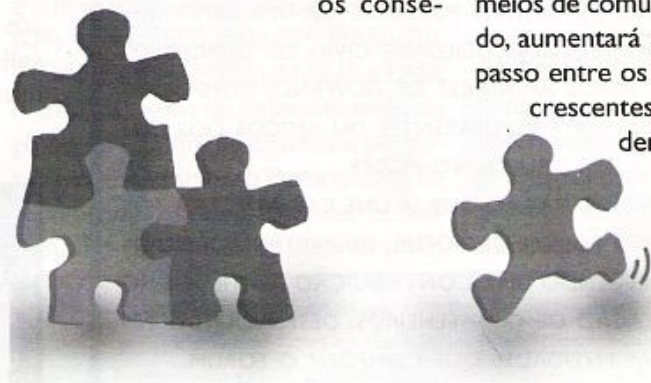
Para que os conselheiros passem a valorizar a integração e a realização de atividades conjuntas, é importante perceber alguns problemas comuns a vários conselhos,

e discutir a melhor forma de enfrentá-los. Lembramos alguns mais imediatamente relacionados ao dia-a-dia dos conselhos: ter maior visibilidade e legitimação junto à sociedade local; criar ou aproveitar melhor os canais de comunicação para divulgar as resoluções e atividades; formação e capacitação, que torna necessário um diagnóstico unificado sobre a realidade do município; e acesso às informações sobre o orçamento municipal, a questão das transferências e a definição de prioridades.

Na medida em que os conselheiros desenvolvem atividades conjuntas, torna-se possível definir uma agenda comum, envolvendo tanto o governo quanto outros setores da sociedade que não estão representados nos conselhos. Esta agenda exige que se tenha um projeto de cidade que se pretende construir, onde o desenvolvimento econômico e a ampliação de oportunidades de trabalho e geração de renda estejam voltados para a afirmação dos direitos de cidadania e a redução das desigualdades.

Diante do forte agravamento da crise e do desemprego que viveremos nos próximos meses, e que os meios de comunicação estão ocultando, aumentará ainda mais o descompasso entre os recursos públicos decrescentes, e a cada vez maior

demanda pelos serviços públicos. Torna-se prioritário integrar conselhos, governo e sociedade para encontrarem as respostas adequadas para esta conjuntura.



CONSELHOS: O QUE SÃO E PARA QUE SERVEM

***Maria do Carmo A.A. Carvalho**

CONSELHOS SÃO ESPAÇOS DE INTERFACE ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE. SÃO PONTES ENTRE A POPULAÇÃO E O GOVERNO, ASSUMINDO A CO-GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. O PODER É PARTILHADO ENTRE OS REPRESENTANTES DO GOVERNO E DA SOCIEDADE, E TODOS ASSUMEM A TAREFA DE PROPOR, NEGOCIAR, DECIDIR, IMPLEMENTAR E FISCALIZAR A REALIZAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO.

Há vários tipos de conselho. Há conselhos locais, que assumem a gestão de equipamento público: são responsáveis pelo funcionamento de uma escola, hospital, centro comunitário ou até mesmo um bairro. E há conselhos que definem, gerenciam e controlam a execução de políticas públicas como os conselhos de educação, saúde, da mulher, da comunidade negra, do idoso, de defesa da criança e do adolescente. Há ainda conselhos que fazem a gestão de recursos públicos, como o conselho curador do FGTS, além dos conselhos de saúde e dos direitos da criança que também são gestores de fundos públicos.

Conselhos podem ser municipais, estaduais e nacionais. Alguns já estão regulamentados em lei e vários já têm existência nos diversos níveis. A existência dos conselhos é antiga no Brasil, embora apenas com a participação de setores tecnocráticos, 'beneméritos' ou de personalidades 'notáveis', ligados aos interesses corporativos ou privados das elites.

Na medida em que os movimentos sociais se fortaleceram, principalmente nos anos 70 e 80, a democracia no Brasil se alargou e se aprofundou. Como a democracia representativa parlamentar mostrou-se insuficiente para fazer da política e do Estado lugares públicos e democráticos, foram criados, na Constituição de 88, novos canais de participação popular, entre os quais os conselhos, redefinidos como espaços de democracia participativa.

O fato de mudar a lei não transformou automaticamente todos os conselhos. Diversas visões, concepções e projetos políticos estão presentes e disputam o significado e a abrangência da participação e da democracia. Estas diferenças se concretizam nas diferentes estruturas legais, nas diferentes práticas e na cul-

tura das instituições, dos governantes e dos mais diversos grupos sociais envolvidos na construção da democracia participativa.

E como a sociedade civil e os movimentos sociais vêm de uma história de reivindicações, agora têm dificuldade em ocupar um papel propositivo. Onde os atores sociais não conseguem ocupar estes espaços com qualidade, permanece a velha prática burocrática, corporativa e 'familiar', que esvazia os conselhos do seu caráter democrático.

COMO FUNCIONAM

O importante nos Conselhos é garantir a "paridade" entre Estado e sociedade, ou seja, reconhecer a validade dos diversos (e muitas vezes antagônicos) interesses, saberes e opiniões dos participantes.

O estabelecimento desta "paridade" vai depender da área temática, dos representantes e também da história, mais - ou menos - democrática e participativa, que levou à construção do conselho. Deve-se observar, quando se avalia a composição paritária dos conselhos, a presença de entidades ou pessoas beneméritas, pouco ligados efetivamente aos interesses públicos e às questões específicas da área; a presença de entidades filantrópicas corporativas, em detrimento de representantes dos próprios segmentos interessados. Isto é especialmente importante nas áreas de Portadores de Deficiência, Crianças, Idosos, Assistência Social. Também é importante avaliar a abertura democrática dos conselhos para setores sociais não tradicionalmente presentes nos círculos de decisão das políticas em questão e para os segmentos que não são politicamente alinhados com o governo em exercício.

Embora esta abertura democráti-

ca dificulte as relações, as negociações e os acordos, é ela quem faz os conselhos serem espaços realmente públicos.

CONSULTIVOS OU DELIBERATIVOS

Se não há vontade política por parte do governo de reconhecer e valorizar os conselhos, é muito difícil que eles se tornem espaços democráticos de co-gestão e partilha do poder. A sociedade organizada pode lutar para conquistar seu reconhecimento. Nos casos de governos mais autoritários, pode ser que a luta do conselho se iguale à pressão exercida pelos movimentos nas ruas, greves e outras mobilizações. Nestes casos, é preciso avaliar até que ponto vale a pena o esforço de estar ocupando os conselhos.

O fato de serem reconhecidos e de haver legislação que lhes dá poder não basta para que eles sejam realmente deliberativos. Para ser reconhecido e valorizado, o conselho precisa ter legitimidade tanto na definição de quem o compõem como na capacidade de interlocução entre seus integrantes. Este é um processo longo e que envolve capacitação técnica e política: os membros do conselho devem ser capazes de apresentar propostas e de estabelecer alianças, informando e mobilizando os setores sociais que representam.

O governo, por seu lado, precisa enfrentar a burocracia da máquina que se fecha no saber setorizado; superar os feudos de poder que se assentam em "segredos de Estado" e no atrelamento clientelista da população; e romper a inércia e a cultura tecnocrática e corporativa.



GESTÃO DO SUS

Dia 3 de dezembro realizou-se um seminário sobre a Gestão Financeira do SUS, promovido pelo Conselho de Saúde em Terezina, PI.

CONSELHO TUTELAR

Em novembro foram realizadas as eleições para a terceira gestão dos 20 Conselhos Tutelares do município de São Paulo. É um processo eleitoral gigantesco, envolvendo mais de 30 mil votantes e 475 candidatos que disputaram 100 vagas para os Conselhos. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente pretende realizar um convênio com o TRE para evitar as distorções que um processo com estas dimensões tem apresentado. O 1º Encontro Setorial da Criança e do Adolescente, que se reuniu de 20 a 22 de novembro com 250 pessoas entre crianças, adolescentes e educadores, avalia que 40% dos eleitos para os Conselhos Tutelares são comprometidos com os movimentos sociais e 60% são ligados à administração municipal, sendo também muito grande a ingerência de vereadores nesta eleição. Os Conselheiros Tutelares já tomaram posse, apesar dos diversos pedidos de impugnação que ainda não foram avaliados.

CONSELHO DO IDOSO

Realizou-se de 16 a 18 de novembro em Jundiá, SP, a 1ª Conferência Municipal do Idoso, que elegeu o Conselho Municipal do Idoso, já empossado pelo prefeito.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

As prefeituras de Mauá, Ribeirão Pires e Santo André, da região metropolitana de São Paulo, têm-se reunido para trocar experiências sobre práticas de participação popular que estão desenvolvendo.

Nos dias 27 e 28 de novembro realizaram, com o apoio do Instituto Pólis, um Seminário de balanço dos dois anos de Orçamento Participativo, política que tem sido o carro-chefe de suas iniciativas de Participação Popular. O seminário destacou três temas para reflexão:

a) O papel da participação popular na redefinição do futuro das cidades;

b) O impacto da crise fiscal que afeta os municípios no Orçamento Participativo, levando à necessidade de não deixá-lo restrito ao debate sobre os investimentos, que a cada dia se tornam mais escassos, mas ampliando a discussão com a população sobre o custeio dos serviços públicos municipais, a folha de pagamentos dos funcionários, o parcelamento das dívidas e, principalmente, a arrecadação de re-

ursos, o financiamento da cidade.

c) Construir critérios que possam medir a eficiência e a eficácia do Orçamento Participativo, considerando que seu objetivo não é apenas reunir cada vez mais gente, mas tornar-se um instrumento de inclusão dos que estão excluídos das políticas públicas e do poder de decisão sobre elas, provocar a democratização e superar a setorialização da máquina administrativa, construindo uma nova cultura de transparência e de participação.

O Seminário contou com a participação de conselheiros dos três municípios, representantes de outros municípios que também desenvolvem experiências de democratização do Orçamento Público como Barra Mansa e Rio de Janeiro (RJ), Ourinhos, Caçapava, Jaboticabal, (SP), Betim e Belo Horizonte (MG), Chapecó (SC), Porto Alegre (RS), Belém (PA) e Buenos Aires (Argentina). E as ONGs Urbis, Pólis, CEPIS, Pólis, (SP), IBASE (RJ), MOC (BA), CIDADE e CAMP (RS), FASE (PA), ANSUR e FASE (nacionais).

FÓRUM DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

O Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP) se articula desde 1990 para refletir sobre as experiências participativas que se desenvolvem no Brasil, especialmente a partir da Constituição de 1988, que reconhece a participação direta do povo no poder de governar a sociedade.

No dia 29 de novembro, em São Paulo, foi realizada mais uma reunião do Fórum, com representantes das ONGs ETAPAS, Centro Josué de Castro (PE), MOC (BA), FASE (PA), INESC (DF), Urbis, CEPIS, Pólis (SP), IBASE (RJ), CIDADE e CAMP (RS), ANSUR e FASE (nacionais), além de representantes do grupo do CEPAM de estudos e pesquisas sobre Orçamento Participativo, de representantes das prefeituras de Santo André (SP) e Belo Horizonte (MG)

e da Rede de Poder Local do CEAAL.

O FNPP decidiu realizar mais um seminário nacional sobre Orçamento Participativo, com a prefeitura de Belo Horizonte; um Seminário de balanço da implantação de Conselhos; e uma oficina de trabalho sobre as concepções e práticas de participação no Brasil.

Serão publicados o resultado do Seminário sobre Orçamento Participativo, realizado em Brasília, e a pesquisa realizada pela FASE sobre este mesmo tema, além de várias outras publicações das diversas ONGs que compõem o Fórum. As reuniões do FNPP serão logo após os seminários programados e estão abertas a ONGs, movimentos sociais, prefeituras, pesquisadores e pessoas interessadas.