

# Participação Popular no ABC: experiências e concepções

## **Abertura**

**Pedro Pontual** Núcleo de Participação Popular de Santo André

A idéia de realizar este seminário teve origem num encontro inicial feito entre as equipes de Participação Popular das três prefeituras, em que se pensou uma reunião com os agentes de participação popular que estão nas diversas Secretarias, para debater as experiências e concepções de participação popular que estão conformando as ações nestas três administrações. Queremos também organizar um encontro mais amplo, incorporando também atores da sociedade civil.

Esta iniciativa de debater “experiências e concepções” de participação popular é da mais alta importância porque, se remontarmos um pouco a história recente das políticas de participação popular desenvolvidas nas prefeituras, sobretudo pelos partidos que têm um compromisso democrático e popular, poderíamos dizer que nossa teoria a respeito da participação popular nasceu, principalmente, do aprendizado que a prática concreta nos proporcionou. As pessoas que acompanham há mais tempo esta discussão sabem que, quando os partidos com compromisso democrático e popular - especialmente o Partido dos Trabalhadores - conquistaram, em 1988, um conjunto de prefeituras no Brasil, tinham uma teoria, um conjunto de idéias a respeito da participação popular, muito marcada ainda pela atuação nos movimentos sociais, já que não se tinha uma experiência anterior de ser governo. Por outro lado, essa teoria, muitas vezes, esteve inspirada em modelos ou em concepções de participação que não correspondiam muito bem à realidade, nem aos desafios da conjuntura que seria enfrentada nos municípios. Participação popular eram os “conselhos populares”. Faltava, no entanto, saber como desenvolver estas experiências a partir da realidade com a qual nos defrontávamos, que era a de ser governo.

Foi justamente a compreensão da necessidade de desenvolver melhor nossa concepção de participação popular, tendo em conta a experiência acumulada nos governos que, em 1990, foi criado o Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. Este Fórum foi criado por um conjunto de Organizações Não-Governamentais, entre elas o Instituto Pólis, a Fase, o Instituto Cajamar e o INAPP - Instituto Nacional de Administração e Políticas Públicas. Desde então, diversos seminários foram realizados em todo o país e as três prefeituras aqui presentes tiveram uma participação ativa nestes encontros e seminários que buscaram desenvolver e sistematizar as nossas concepções a respeito da participação popular. A proposta deste seminário veio também de um encontro promovido pelo Fórum de Participação Popular, realizado em Brasília, em fevereiro deste ano, que fez um balanço nacional das experiências de Orçamento Participativo. Os responsáveis pelas equipes de participação popular das prefeituras de Mauá, Ribeirão Pires e Santo André, decidiram então organizar, aqui na região um fórum de debate das nossas experiências, e de reflexão crítica a respeito delas.

Esta é, portanto, a origem deste seminário. Queremos fazer dele o início de um processo que se estenda durante todo o período dos nossos governos, para que possamos ir nos aprofundando e amadurecendo a questão da participação popular. Afinal, ela é um elemento central do nosso modo de governar.

Este seminário é uma iniciativa das três prefeituras - Santo André, Ribeirão Pires e Mauá - e contou com a colaboração, assessoria e consultoria, para efeito da sistematização e publicação, do Instituto Pólis.

## **Deputado Prof. Luiz Carlos da Silva**

Este seminário é da máxima importância, pois considero que a participação popular é a porta de entrada, é o coração da ação do PT no exercício de governar, de construir a sua visão da administração das políticas públicas, de implantar, consolidar o que ele pretende fazer, que é distribuir o poder. Constrói as raízes da organização da sociedade, para que ela, ao ter acesso à

participação e ao controle sobre o poder público, possa disputar o poder e exercitá-lo juntamente com o poder público.

Aqui podemos buscar uma ação comum, conhecendo os caminhos, as trilhas, que temos percorrido e construído em busca de uma cultura efetivamente democrática, onde o povo reconheça o seu direito de participação.

#### **João Avamileno** - Vice-prefeito de Santo André

Este seminário é realizado num momento oportuno e importante para os governos de Santo André, Mauá e Ribeirão Pires, pois aprofundar a questão da participação popular é um desafio destes governos.

Aprendi a importância da participação popular no movimento sindical, como dirigente sindical, no fim dos anos 70 e nos anos 80, pois nos sindicatos democráticos, esta questão está presente. Ela coloca a questão da divisão do poder e, ao mesmo tempo, a questão da divisão de responsabilidades dentro do governo. No sindicato nós dividíamos responsabilidades com os trabalhadores, com transparência e sinceridade nas discussões. Nos momentos difíceis das greves, esta responsabilidade era dividida.

Aqui, na administração pública, a participação popular não é muito diferente disto. Hoje, nós dividimos a nossa responsabilidade com transparência. A participação no orçamento é fundamental em virtude da situação em que a prefeitura se encontra.

Numa ditadura, não tínhamos espaços para a participação popular. Dentro da fábrica, onde eu era trabalhador operacional, exigíamos, ainda nos anos 70, uma participação maior dos trabalhadores. Nas gerências tecnológicas eram muito aprofundadas as novas tecnologias e estas coisas vinham de cima para baixo. A gerência e os engenheiros achavam que entendiam a parte técnica e tudo o mais dentro da fábrica, dentro do setor de trabalho, e não deixavam os operadores das máquinas participar das decisões, das discussões, participar da implementação das novas tecnologias. Brigávamos muito com os engenheiros e com os técnicos porque queríamos participar efetiva e diretamente das decisões, da implantação dos projetos dentro da fábrica.

A participação popular é uma exigência de quem é cidadão, de quem é munícipe, de quem participa dos problemas. É a forma de encaminhar e resolver os problemas sérios da comunidade como, por exemplo, nos mutirões. As pessoas que participam dos mutirões nos emocionam porque estão interessadas em resolver os problemas do seu bairro e se mostram sensibilizadas para entender as dificuldades que a prefeitura tem em relação à sua situação financeira, em relação à implantação dos seus projetos. Estas pessoas trabalham no fim de semana, muitas vezes até num período superior ao horário em que estão disponíveis, mostrando a riqueza da participação popular, este tema tão importante.

Se eu aprendi no sindicato sobre a participação popular, hoje, dentro do governo, aprendo ainda mais ainda porque vejo, principalmente na periferia, os mais necessitados, os mais pobres e percebo o valor que eles dão à sua participação no governo. Vemos, inclusive, a emoção que os conselheiros do Orçamento Participativo sentem quando vêm fazer um esclarecimento, quando vêm falar sobre a sua participação dentro das discussões dos projetos da prefeitura, dentro das discussões da distribuição das verbas.

Este seminário representa uma troca de experiências importante e, sem dúvida alguma, trará resultados ricos para os três governos da região do Grande ABC.

#### **Oswaldo Dias** - Prefeito de Mauá

Este seminário visa fazer perceber e entender a todos – governantes e população em geral – que a participação popular, o diálogo, é a única saída que temos para discutir e enfrentar todo o conjunto dos problemas que afligem a população.

Já em 1982, havia diferentes propostas com relação à participação popular. No movimento sindical, por exemplo, tudo era decidido em assembleia. Alguns candidatos, nas eleições de 1982, já afirmavam na campanha, a intenção de “Encaminhar soluções de acordo com as necessidades da população” assumindo uma posição de interpretar o que a população queria como prioridade. Havia

também um grupo, num bairro de Santo André, que já tinha todo um Estatuto de Conselho de Participação Popular. A idéia era amarrar a participação popular num Estatuto.

Algumas ponderações, em relação a estas concepções, são cabíveis e consistentes. A participação popular não se expressa, nem negando esta participação e se dizendo intérprete das necessidades populares, nem através de um instrumento escrito, como um “Estatuto de Participação”. Desde esta época, a participação popular veio sendo alvo de toda esta discussão.

Hoje, particularmente, acho que nós usamos o Orçamento Participativo muito mais como um apelo de marketing. Isto porque a essência é a participação popular e o nome “Orçamento Participativo” acaba gerando uma unidade no modo de abordar, em nível nacional, toda esta discussão. De norte a sul do Brasil, encontramos diversas forças políticas preocupadas com a participação popular.

Tomando o exemplo da nossa administração, onde não há investimentos para fazer, falar em Orçamento Participativo é forçar um pouco a barra. Se não há investimentos, como se vai discutir um orçamento que já está dado? Ora, então, neste caso, nós temos que avançar para outros aspectos, levar à população a problemática toda vivida pela administração. Por que não avançar para discutir com a população, por exemplo, que peso ela quer dar para a folha de pagamento? Que peso ela quer dar para a saúde? Que peso ela quer dar para cada setor da administração? Não podemos, nesta situação, nos prender tão somente à questão de investimentos.

Não podemos, porém, transportar situações específicas para a situação nacional, dizendo que o Partido dos Trabalhadores tem um Estatuto de Participação Popular ou de Orçamento Participativo. É evidente que, de lugar para lugar, há situações diferentes. O que há em comum é a vontade de que, cada vez mais, a população se torne conhecedora da realidade da política nacional, da política estadual e, especificamente, da política municipal. Ela terá e construirá, neste caso, instrumentos que valerão para o seu dia-a-dia e parâmetros para os momentos eleitorais. Este acúmulo que vem sendo construído em nível nacional é um cabedal de que não podemos nos desfazer, que deve ser valorizado, buscando encontrar novos caminhos, que podem ser variados, tendo em comum a participação de toda a população no destino do país, no seu próprio destino.

#### **Maria Inês - Prefeita de Ribeirão Pires**

A participação popular é uma característica da cidadania. O cidadão, aquele que já é cidadão, que tem uma consciência da realidade, da importância do local, do espaço que ocupa, reivindica a participação popular, reivindica participar dos destinos, das decisões. Quer dar a sua opinião, quer ter informações e quer interferir.

A participação popular, como parte importante da cidadania, não está muito presente para a maior parte da população, pelo menos no Brasil. Este é nosso grande desafio. Se, nas décadas anteriores, os operários reivindicavam a participação, hoje, se perguntarmos para a população o que deve ser prioritário num governo, não sei se apareceria a vontade de participar como demanda da própria população. Penso que apenas uma parte da população apresentaria esta demanda: apenas a parcela que já é verdadeiramente cidadã reivindicaria o direito de participar.

O nosso grande desafio é saber como fazer para que toda a população adquira a consciência de que paga impostos e a administração não é a dona deste dinheiro. Não é o prefeito, portanto, quem deve decidir quais obras deverão ser feitas, onde serão feitas, que serviços serão prestados. A própria população deve decidir isto. Decidir também sobre a totalidade da composição do orçamento, porque ele não é só despesa, mas é também receita. Como se faz para aumentar a receita? Quanto se dispõe para a folha de pessoal? Enfim, todas estas questões que já foram levantadas aqui.

O nosso trabalho é, então, o de sensibilizar a população para a importância da sua participação. Isto porque a participação popular, no caso específico de Ribeirão Pires, é uma proposta da administração. Nós é que estamos propondo que a população participe. Não é uma reivindicação que vem dela própria e nós, especialmente a nossa administração em Ribeirão Pires, elegeu a participação popular como prioridade. Desejamos que a participação seja uma marca do nosso governo. Estamos jogando muitas fichas nesta proposta. Ribeirão é uma cidade que não tem

tradição de movimento popular forte, combativo, nem de movimento sindical, e o pouco que conseguirmos caminhar já nos deixará muito satisfeitos.

Passados um ano e meio do nosso governo, avalio que conseguimos avançar bastante. Só nas discussões do Orçamento Participativo do ano passado, conseguimos envolver cerca de 1200 pessoas. Em Ribeirão Pires, este número deve representar um pouco mais de 1% do total da população. Levando-se em conta a história da cidade, 1200 pessoas envolvidas em um ou em outro momento, é algo bastante positivo, é um avanço muito grande.

Tudo isto mostra a importância desses três municípios da região do ABC, reunirem-se para trocar experiências. Os projetos de participação popular, o próprio Orçamento Participativo, que cada um faz de um jeito, já são uma marca nacional. Isto é motivo de um grande orgulho, porque temos conseguido implementar este instrumento de participação, embora em graus diferentes de sucesso. É importantíssimo este espaço de parar, refletir, trocar idéias, descobrir novas alternativas que possam ser adaptadas às especificidades de cada local. Este é o objetivo: trocar idéias, ver o que está dando certo, o que não está, como se pode aprimorar, avançar, aperfeiçoar os processos participativos.

Não queremos governar sozinhos porque temos a certeza que uma boa administração não é aquela que seja apenas honesta e que faça as obras que a população precisa. Por mais que isto aumente o grau de aprovação que a população possa dar a um governo, só isto não representa um grande avanço. Queremos, efetivamente, avançar na democratização do poder.

Desejo que possamos colher bons frutos deste momento de parada e reflexão para fazer crescer a cidadania nesta região, contribuindo para a elaboração de uma nova linguagem de participação e, juntamente com a população, estabelecer novas relações.

### **Pedro Pontual**

O Orçamento Participativo, enquanto proposta de participação, tem, de fato, uma centralidade no município. No entanto, acreditamos que as políticas de participação popular não se resumem ao Orçamento Participativo. Elas se apresentam numa diversidade de formas e isto nos leva a iniciar este seminário com um painel sobre experiências e práticas de participação popular que se ligam mais ao cotidiano da relação do cidadão com o seu bairro, com a sua região, com a sua cidade. O segundo painel é de experiências a respeito daquelas práticas de participação popular que envolvem questões de interesse global da cidade, numa perspectiva de mais longo prazo. Teremos, por fim, uma reflexão crítica a respeito do Orçamento Participativo, avaliando suas potencialidades, seus limites e como ele pode se articular com o conjunto de outras práticas de participação. Esta é a seqüência de temas proposta para este seminário.

### **Painel 1**

#### **Algumas experiências de participação “no cotidiano”**

avaliação do processo de implantação, o papel dos “agentes” de participação popular, avanços e desafios.

### **José Carlos Vaz - Instituto Pólis**

Neste painel estaremos apreciando experiências que lidam diretamente com o cotidiano da gestão. Isto significa que vamos trabalhar com experiências onde, a todo momento, os cidadãos colocam suas reivindicações mais concretas e onde, ao mesmo tempo, as prefeituras são pressionadas para oferecer soluções também concretas e imediatas.

### **Projeto “Ribeirão Mais Bonita”**

**Ricardo Perez** - Coordenador dos Serviços Municipais da Secretaria de Serviços Municipais de Ribeirão Pires

Quando assumimos a administração, encontramos a prefeitura com sua máquina operacional de obras e serviços totalmente desestruturada, sem boas condições de trabalho, em alguns setores. Esta

situação é resultado, em nossa avaliação, do fato de que os governos anteriores priorizavam obras contratadas, deixando de lado a manutenção, operacionalização e aparelhamento da prefeitura, num prolongado abandono. Com base em experiências anteriores como o “Viva Cidade”, que aconteceu na primeira gestão do Celso Daniel, em Santo André, e também nos oito anos de experiência do programa “Pé na Rua”, da Prefeitura de Diadema, criamos o “Ribeirão Mais Bonita” em maio de 1997.

Basicamente, o programa “Ribeirão Mais Bonita” tem como objetivo levar à cidade ações e serviços básicos da prefeitura através de um atendimento descentralizado: limpeza e manutenção de vias, fiscalização nos bairros, programas de educação ambiental, atividades de lazer, esportes e cultura. Queremos, a partir do ano que vem, realizar pequenas obras, durante o período de atuação do programa nos bairros ou nas regiões. Devido ao “desaparelhamento” da prefeitura, precisamos potencializar os seus vários setores, suas várias Secretarias, para oferecer um serviço de melhor qualidade para a população e atendê-la como um todo, procurando quebrar a tradição clientelista da história de Ribeirão Pires.

Dividimos o município em 12 regiões. O programa atende cada uma das regiões durante duas ou três semanas, de modo a atingir toda a cidade em seis meses. E como funciona isso?

Primeiramente, representantes de cada uma das Secretarias, que atuam no programa, fazem uma vistoria inicial na região, que é composta por vários bairros. Através desta vistoria, conseguimos ter uma noção da situação em que se encontra o local. A partir desta noção, uma semana antes da prefeitura entrar na região, se faz uma reunião de abertura com a população, sempre realizada à noite. Este é um momento interessante porque ficamos sabendo o que a população anseia da prefeitura e discutimos com ela o que podemos realizar num primeiro momento, de modo a suprir suas expectativas e também nos programar para, futuramente, voltar a este local com outras equipes que não a do “Ribeirão Mais Bonita”, atendendo a outras demandas da região.

Os serviços básicos prestados pela Secretaria de Obras são: limpeza de ruas, manutenção de vias, tapa-buraco, manutenção de próprios municipais, construção de pequenas praças. A Secretaria de Desenvolvimento Sustentado implementa também um trabalho de educação ambiental. Este trabalho é feito posteriormente à primeira reunião, e também é realizado sempre à noite. A Secretaria de Finanças monta um “Plantão Descentralizado”, que fica um dia em cada um dos bairros para atender a população. A participação da população é bem intensa nestas reuniões, talvez devido às características do município. Ribeirão é um município extenso, embora não muito populoso e, por isto, o acesso ao centro é muito difícil. Esta descentralização dos serviços, portanto, está funcionando muito bem. As Secretarias da Educação, Cultura e Esportes também atuam levando atividades aos bairros, as quais, geralmente, também eram feitas no centro.

Na reunião de “entrada” anotamos todas as demandas da população e discutimos com ela o que poderemos fazer e o que, num primeiro momento, não é possível realizar. Logo após, iniciamos propriamente os serviços. Eles duram 15 dias, três semanas, e até mesmo, em alguns casos, quatro semanas. A população participa e fiscaliza. Quando vêem que estamos com as equipes nas ruas, chegam para verificar se estamos fazendo ou não os serviços demandados. Há uma troca de idéias ali, no meio da rua, que tem funcionado muito bem. Após a nossa saída da região, é feita uma reunião de avaliação com a coordenação e, logicamente, a população acaba, também, fazendo uma avaliação dos serviços que foram executados, os que foram cumpridos e os que deixaram de ser cumpridos.

Os recursos que dispomos para este programa, que envolve desde a montagem das reuniões, o material de divulgação, as máquinas, equipamentos e pessoal, está estimado em torno de R\$ 2,4 milhões por ano. São 135 pessoas diretamente envolvidas, desde o operacional até o pessoal da coordenação. As Secretarias envolvidas são: Obras, Serviços Municipais, o Gabinete, com a Assessoria de Participação Popular e Assessoria de Comunicação, a Secretaria de Desenvolvimento Sustentado, a Secretaria de Finanças e a Secretaria de Educação, Cultura e Esportes. Eventualmente, a Secretaria de Saúde participa também com um “Trailler Odontológico”. Estamos com alguns problemas com este serviço odontológico, mas no próximo ano esse trabalho deve ser mais efetivo.

Um exemplo da reivindicação que mais aparece é a demanda por capina, devido ao abandono das administrações anteriores. A cidade tem um clima quente, úmido, está no pé da serra e, por isto, o mato cresce muito rapidamente e não havia uma manutenção adequada de capina. No início, as reivindicações eram, basicamente, de limpeza das ruas. Por exemplo, em agosto de 97 chegávamos a fazer 1100 metros por mês de raspagem de guias e hoje estamos fazendo 82100. Em maio, quando iniciamos o programa, a prefeitura fazia 8300 metros quadrados de roçada de vias e terrenos particulares, hoje nós estamos fazendo em torno de 78 mil metros quadrados. Realizávamos 5 mil metros de capina, hoje estamos realizando 44 mil metros. Como procuramos atender esta necessidade urgente da população, de manutenção das vias, esta demanda já quase não aparece mais nas reuniões.

Depois deste período de desenvolvimento do programa, estamos avaliando que conseguimos dar um salto inicial de qualidade, pois atendemos a estas demandas da população e ela tem colaborado porque nos ouve na reunião, onde procuramos ser claros para mostrar o que a prefeitura pode fazer. O pessoal tem entendido isto muito bem e tem nos ajudado nestes trabalhos.

Junto com o programa tem surgido uma demanda nova. O pessoal começou a exigir a realização de mutirões, falando: “Já que a prefeitura não pode realizar, a gente quer ajudar!”. Começaram a surgir então, alguns mutirões. Estamos com dois em andamento. Isto nunca tinha acontecido em Ribeirão! É uma experiência nova para a população e para a prefeitura também, e tem funcionado muito bem.

Um próximo salto de qualidade que queremos dar é realizar pequenas obras junto com o “Ribeirão Mais Bonita” e também alguns serviços que não podemos atender através do programa, mas que a população exige, apesar de entender que é difícil para nós. Um serviço que queremos levar junto com o programa é a “Operação Cata-Bagulho”. Em Diadema, junto com o “Pé na Rua” também realizávamos um serviço como este. Só que, em Ribeirão, o Governo do Estado não permite que se crie um “bota-fora” de material orgânico. Como a “Operação Cata-Bagulho” tem como objetivo recolher sofá velho, fogão, tudo que a população quer dispor e acaba jogando nas estradas vicinais, na beira da represa, temos o desafio de encontrar um jeito de alocar esses “bagulhos”. No momento, a população tem entendido que o problema não é nosso, é o Governo do Estado que não permite isto. Estamos fazendo uma ingerência forte junto ao Governo do Estado para que se aprove um “bota-fora” lá na região, mesmo porque o material acaba sendo jogado de qualquer jeito. Este é um dos saltos de qualidade que queremos dar.

A prefeitura de Ribeirão, como todas, está com sérios problemas de caixa, de receita, mas a nossa intenção é não gastar apenas estes R\$ 2,4 milhões no programa. Nós vamos ter que equipá-lo melhor porque a cobrança da população começa a ser maior daqui para frente, exigindo outros serviços. Vamos ter que investir em caminhão para uma “Operação Cata-Bagulho”, montar uma pequena equipe de obras para acompanhar o mutirão e também fazer pequenas obras durante a semana. Levando-se em conta o retorno que o programa tem dado, pensamos que vai ser possível fazer estes investimentos.

Nossa intenção é atingir um número cada vez maior de pessoas. Como Ribeirão não tem uma tradição de participação popular, a população é meio cética em relação à prefeitura. No começo, as reuniões contavam com a presença de cinco, seis pessoas. No entanto, a partir do momento em que as pessoas começaram a ver que suas reivindicações eram atendidas, começaram a participar mais. Hoje, as reuniões de entrada no bairro contam com cerca de trinta, quarenta pessoas. A reunião de Educação Ambiental, causou-nos surpresa pois chegou a ter um número maior de participantes, que também fizeram suas cobranças, discutindo com os técnicos da prefeitura alguns problemas da cidade. A tendência é aumentar o número de participantes.

Interessante é perceber que, como a cada seis meses passamos nestas regiões, o pessoal já está se acostumando, já conhece o programa. Às vezes, nem precisamos explicar que “Ribeirão Mais Bonita” vai apenas atender a determinados pedidos. Num outro momento, em julho do ano que vem, ou dezembro, o pessoal já estará começando a chegar espontaneamente nas reuniões e, até em conversas com a gente na rua, entendendo bem o funcionamento da máquina da prefeitura.

O programa deve ser agora incrementado com alguns serviços, por exemplo, fazer um “tour” pela cidade: “então nós vamos mostrar a cidade para vocês”. Tem gente que não conhece a cidade, acha

que Ribeirão, por exemplo, é o bairro dele, não conhece o problema dos outros bairros. Estamos nos colocando este desafio, que representa um salto de qualidade no nosso programa. Tem sido uma experiência muito interessante, as pessoas estão participando cada vez mais e eu acho que vamos conseguir chegar a um grau de participação semelhante ao que havia no “Pé na Rua”, de Diadema, que hoje não existe mais na cidade.

## **Mutirões**

**José Hamilton** - Coordenador do Programa de Mutirões de Santo André

Na gestão de 89-92, no projeto “Viva Cidade”, desenvolvemos várias experiências de mutirões na cidade de Santo André, hoje temos um Programa de Mutirões.

O mutirão não é uma prática exclusiva de Santo André mas, na verdade, é uma prática do povo brasileiro, muito presente na sua cultura. É uma prática que veio essencialmente do campo e que se reproduziu em cidades como Santo André. Em cada bairro da cidade vamos encontrar pelo menos um rastro desta experiência dos mutirões.

Em 1989, quando assumimos a administração de Santo André, a população nos sugeriu a prática de mutirões e nós a incorporamos enquanto prática do governo a partir do ano de 90.

Nos primeiros três anos de governo, na primeira gestão do Celso Daniel, fizemos em torno de 40 mutirões. Era, portanto, uma prática consolidada e que, agora, retomamos. Num primeiro momento ela foi incorporada como uma prática popular e agora, tem respaldo no plano de governo. Já ocorreram 11 mutirões de pavimentação, temos oito mutirões nas favelas, três mutirões em áreas de lazer e cinco de pavimentação, na cidade. Há uma área de lazer com 25 mil metros quadrados, sendo construída em mutirão nas proximidades com a divisa de Mauá, no Centre Ville.

Esta é uma prática que acontece em todas as cidades, sempre que, ao fazer uma casa, vem um convite de um vizinho para encher uma laje, ou mesmo para fazer um campo de futebol, além dos mutirões habitacionais. Existem, portanto, iniciativas da própria população, que faz mutirão. Aqui na cidade de Santo André, houve uma oficialização, uma legalização desta prática, que é uma prática popular. Institucionalizamos uma prática popular, e a novidade está aí. Além de oficializarmos esta prática, queremos dar outros contornos a ela, estabelecer uma nova relação com a população, elaborar uma nova linguagem junto com a população, promovendo, através do mutirão, uma apropriação dos espaços coletivos.

Estas novas relações com a população é que podem diferenciar nossa prática de mutirão dos outros mutirões que acontecem em outras administrações. Eu lembro de uma propaganda do Íris Resende, no Estado de Goiás, em que ele prometia fazer, através de mutirão, mil casas num dia. Não sei se as casas foram feitas efetivamente, mas a nossa prática se diferencia justamente porque não queremos simplesmente fazer uma obra, queremos qualificar esta obra, dar a ela um conteúdo maior. A apropriação do espaço construído, a discussão do pós-uso, é o grande desafio que pode qualificar a relação da população com a obra e nisto queremos envolver prefeitura e população.

Nossa proposta de mutirão também se diferencia de outras porque, nestas a pessoa está lutando para ter uma casa, ou seja, um bem privado. Nós partimos do pressuposto de que as pessoas têm outro olhar, outra percepção de cidade, e conseguem romper com a lógica do cotidiano, visualizando a cidade, e seus espaços públicos com um olhar coletivo. Ao fazer uma rua, ao fazer uma praça, começa-se a alargar este olhar da cidade.

A população sempre questiona, nas discussões iniciais, a obrigação do poder público, na realização destas obras: “Mas não é dever do Poder Público?” Isto é verdade, mas, ao mesmo tempo, temos que ampliar a discussão, mostrando que também temos que dividir responsabilidades com toda a comunidade. Governamos toda a cidade, com um orçamento restrito, com dificuldades de verba. Como responder à infinidade de demandas que a população nos coloca? Partimos deste ponto para discutir a partilha de responsabilidades com a comunidade. Muito mais do que simplesmente fazer uma praça, uma rua ou uma viela, ou até mesmo, responder sim ou não, participar é criar uma cultura de dividir as responsabilidades na construção coletiva da cidade. Deste modo se amplia a discussão, evitando colocar no poder público toda a responsabilidade de ter

respostas porque, além de pagar impostos, as pessoas também têm o dever de preservar a cidade junto com o governo.

Se o mutirão não deixa, por um lado, de ser uma intervenção pública física, porque ele constrói a praça, a rua ou a cidade como um todo, por outro lado ele também acaba sendo um instrumento bastante eficaz e interessante de participação popular. Isto porque as pessoas que participam são, geralmente, aquela parcela que consideramos desorganizada, e temos muitas dificuldades de conquistar para discussões futuras. Nosso diálogo é mais intenso com os movimentos organizados ou com setores mais próximos como a Igreja Católica e etc. É a partir destas reivindicações miúdas, a partir de uma intervenção pequena, que conseguimos ampliar a nossa discussão de participação popular e, inclusive, ampliar também o nosso público, pois temos uma preocupação de alargar quantitativamente e qualitativamente a participação popular.

O mutirão traz também uma reflexão sobre a democratização dos serviços públicos. É verdade que, na cidade, os serviços e os equipamentos são centralizados e, ao mesmo tempo, a periferia da cidade é excluída de uma série de serviços e equipamentos. O mutirão acaba fornecendo a possibilidade de agilizar uma série de serviços, obras e equipamentos e acaba, de uma certa maneira, democratizando estes serviços para toda a comunidade. Se não fosse pelo mutirão, a comunidade estaria, muito provavelmente, até hoje reivindicando uma praça que já está pronta através deste programa. Provavelmente, a população não teria como usar aquele espaço e, hoje, esta comunidade o utiliza. Ela construiu o espaço e se utiliza dele, ou seja, o espaço foi democratizado no bairro e na cidade.

Coloca-se ainda a reflexão sobre a co-gestão, um grande desafio para nós: como podemos, juntamente com a população, gerir a cidade, cuidar desta cidade, de forma mais qualificada? Mudar a cultura de que esta responsabilidade é exclusiva do poder público e fazer com que as pessoas sejam responsáveis pela praça, pela utilização da praça, pelo cuidado com a praça e, de uma forma mais ampla, pelo cuidado da cidade, pelo cuidado do bairro. Este é o nosso grande desafio.

Por fim, cabe refletir que a obra, em si, já traz um componente pedagógico. Porque é neste processo “do fazer a obra” que as pessoas vão se conhecendo, vão se socializando, vão criando os laços de solidariedade. Temos muitos exemplos, vamos avaliar um deles. Em dezembro passado, na Rua Ubaí, fizemos um mutirão com cerca de 15 famílias envolvidas. Essas pessoas, como são vizinhas, se cumprimentavam com uma boa tarde, um bom dia, mas não se conheciam mais profundamente. A partir da experiência do mutirão, conseguiram alugar uma ou duas Kombis e foram passear na praia. Este caso mostra os laços que se criam a partir do mutirão, através dos quais criam-se possibilidades para o exercício da cidadania, as pessoas começam a discutir mais o bairro, a cidade, seus direitos, enfim, as relações são alargadas.

Temos várias dificuldades no trabalho com mutirões, como por exemplo, o desafio de trabalhar de modo matricial. A prefeitura é montada para trabalhar de maneira vertical. Como, então, conseguir construir relações mais horizontais dentro da própria prefeitura? Ou seja, trabalhar matricialmente, fazer com que vários Departamentos, várias Secretarias consigam estabelecer ações conjuntas. Por exemplo, imaginem trabalhar na pavimentação de uma rua, fazer a discussão da questão de gênero com as mulheres, levar a Cultura e, ao mesmo tempo, levar outras Secretarias, como a da Cidadania?

Outro problema é não deixar o mutirão virar uma panacéia, ser considerado a grande solução de todos os problemas da cidade, ou mesmo dos problemas internos da prefeitura. Por exemplo, hoje temos cerca de 30 solicitações de pavimentação. Como nós tivemos uma experiência muito interessante na gestão passada, todos os vereadores da nossa Câmara solicitam mutirões e, muitas vezes, a comunidade nem está sabendo. Temos que avaliar com cuidado para dar respostas às situações específicas e, ao mesmo tempo, trabalhar com os vereadores, cuidando para não restringirmos tudo ao mutirão. O mutirão deve ser considerado como uma política que, como outras, tem uma capacidade enorme, com base em tudo que já vimos, mas não pode virar uma panacéia da resolução de todos os problemas da cidade.

E, por fim, vamos aprendendo aos poucos, a lidar com a questão do saber técnico. Como fazer um diálogo entre o saber técnico e o saber, a linguagem, da população? Isto representa uma dificuldade no processo participativo, por conta da formação interna dos técnicos, pela forma da própria



prefeitura. Esta relação entre o saber técnico e o saber da população tem que, a todo momento, ser renovada, repensada e recriada, para gerar uma proximidade maior entre o técnico e a prefeitura, para conseguirmos incorporar o saber da comunidade nesta prática do governo. Não podemos excluir o saber técnico, nem muito menos o saber da comunidade, no processo de trabalho conjunto.

### **Programa “Bairro Mais Saudável”**

**Sheila Chaves Serpa Abraão** - Diretora da Unidade Básica de Saúde do Parque das Américas, Mauá.

Ficamos muito emocionados pela escolha do nosso trabalho, porque ele é muito simples e exige pouca infra-estrutura, aliás, nenhuma. Trabalhamos muito mais com a vontade das pessoas e com o “acreditar” naquilo que estamos fazendo.

Quando assumimos a Unidade Básica de Saúde do Parque das Américas, em janeiro de 1997, sentimos a necessidade de fazer um levantamento do que a população mais adoecia naquele bairro. Em dois meses chegamos à conclusão de que o perfil epidemiológico daquele bairro não fugia muito da realidade da região do ABC, de Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, e que as patologias ali apresentadas dependiam, basicamente, de questões hereditárias e de hábitos. Hábitos que poderiam ser mudados. Refleti, então, que há anos fazemos grupos internos na Unidade, esperando que a população chegue até nós, entenda o nosso conhecimento técnico e reproduza esse conhecimento. Achei que as coisas poderiam ser mudadas, que o meu trabalho, enquanto gerente daquela unidade, deveria estar muito mais voltado para fora.

O primeiro a mudar era a concepção de saúde das pessoas lá fora, na comunidade, e depois mudar a minha realidade interna. Estando sozinha na unidade, com a minha equipe, procuramos as lideranças do bairro identificando, na época, cinco destas lideranças – que estão todas presentes neste seminário, prestigiando o evento. Com elas, fizemos o reconhecimento da área. Eu não conhecia o bairro do Parque das Américas, embora estivesse há 12 anos em Mauá. Junto com as lideranças fomos conhecer o bairro, as dificuldades e os problemas que ali estavam presentes. As lideranças andaram comigo durante quatro horas, debaixo de um sol muito intenso e vimos muita sujeira, muito descaso e aquilo tudo nos chocou muito. Na Comunidade Três Américas, perto da unidade, o esgoto corre à céu aberto e entra pelas casas das pessoas. A crianças brincavam à margem desse córrego onde, muitas vezes, até feto era encontrado. Aquilo me deixou muito chocada. Ao invés de mandar ofícios para a Administração, resolvemos trazer o Poder Público para ver conosco a situação do bairro, sentir este cheiro, olhar esta sujeira, a tristeza destas pessoas, o seu cotidiano, a sua casa. Entramos numa casa em que a pessoa tinha que dividir seu espaço na cama com a goteira do teto, que caía sobre o colchão. Não havia espaço para colocar o colchão em outro lugar, então metade da cama era para a goteira e a outra metade era para ela, o marido e o filho. Muito triste.

Surgiu, então, a idéia de realizar a “1ª Caminhada do Bairro das Américas”. Pensamos na divisão das responsabilidades entre o Poder Público, que tem o seu dever, e a comunidade, que também tem a sua responsabilidade. Se isto não estiver muito claro para as pessoas, nunca vamos conseguir mudar a realidade em que elas vivem hoje. Resolvemos, então, organizar a “1ª Caminhada do Parque das Américas Por Um Bairro Mais Saudável”, onde nós juntaríamos Poder Público e Comunidade para caminhar juntos em busca de um objetivo único.

Foi muito difícil porque éramos só nós cinco e sem experiência nenhuma, mas a caminhada aconteceu, embora com dificuldades. Não tínhamos recursos, muitos recursos tivemos que tirar do nosso próprio bolso. Ela aconteceu de uma forma tímida, mas aconteceu. A partir daí, muitas outras ações foram acontecendo. Nesta comunidade, onde o córrego passava, depois de oito meses, voltamos lá e o córrego estava canalizado, as ruas estavam sendo pavimentadas. Isto serviu como motivação para este grupo e ele começou a receber adesões maiores. Hoje, na “2ª Caminhada”, que aconteceu em abril, conseguimos reunir 12 entidades e dez Secretarias para nos ajudar a realizá-la. Contamos ainda com alguns membros da comunidade sem vínculos com entidades. Através de cinco reuniões, conseguimos planejar a “2ª Caminhada Por Um Bairro Saudável”.

Hoje já conseguimos discutir com a população qual é a sua concepção em relação a um “bairro saudável”. Ela consegue apontar e planejar ações no sentido de construir o que acredita que seja um bairro saudável, onde estão presentes as questões de habitação, de moradia, saúde.

Foi muito difícil enfrentar a cobrança de uma ação assistencial, as dificuldades para enxergar a importância deste nosso trabalho lá fora, na comunidade, “extra-muros”. Foi muito difícil até com os meus funcionários, porque eles tinham dificuldades para entender a minha ausência dentro da unidade e a importância de realizar este trabalho na comunidade, fora da unidade. Mas, hoje, temos parcerias, temos cumplicidades, temos aliados que abraçaram a causa do Parque das Américas. Conseguimos discutir com a comunidade o que é qualidade de vida, o que é que estamos buscando, por que precisamos buscar isto, como é que vamos conseguir chegar neste objetivo comum.

Como fruto da caminhada, conseguimos ainda fazer com que a comunidade sentisse a necessidade daqueles trabalhos. Hoje, a comunidade pensa, reflete sobre os seus problemas e os traz para nós. Ela nos cobra soluções e conseguimos trabalhar juntos.

Quando terminou a 2ª Caminhada, houve a necessidade de continuidade e assim surgiu a “1ª Festa Junina Integrada do Parque das Américas”, onde conseguimos, novamente, reunir 12 entidades, montar o trabalho de barracas e de shows, feitos pelos próprios grupos do bairro, de pagode, de forró. O dinheiro das barracas foi rateado entre as 12 entidades, para que cada uma resolvesse os seus problemas porque, hoje em dia, a prefeitura passa por dificuldades muito grandes até para resolver as coisas miúdas.

O maior objetivo deste trabalho, na verdade, não são os eventos em si, não é a festa, mas o que está por trás da festa, que é a solidariedade, a união do grupo e se expressa na vontade de um ajudar o outro e de transformar o problema de cada um no problema de todos. Este é o maior resultado que temos obtido no Parque das Américas: esta união. A partir deste trabalho, conseguimos formar um grupo que hoje está aqui representado, que é o GUBS: Grupo Unido por um Bairro Saudável. Hoje, este grupo já começa a se estruturar, já começa a tomar corpo em defesa do Parque das Américas.

Temos em vista ainda outros projetos. Queremos construir o “Projeto Eleja”, para envolver a comunidade na eleição de um símbolo para o Parque das Américas e para todo este trabalho que a gente vem fazendo, como marco deste trabalho e da busca da qualidade de vida para o nosso bairro. Pensamos ainda num trabalho de mutirão e, posteriormente, na Conferência do Bairro Parque das Américas, onde a população vai discutir seus problemas, suas causas e soluções. Consideramos que só assim vamos conseguir transformar a realidade do nosso município, do nosso bairro.

### **José Carlos Vaz - Instituto Pólis**

Trabalho acompanhando experiências de políticas públicas municipais, vendo e entrando em contato com elas. Dos diversos aspectos interessantíssimos das três apresentações quero destacar quatro.

Em primeiro lugar, as três experiências nos trazem a importância das ações integradas e deixam claro que mesmo para resolver questões, que estamos chamando aqui de cotidianas, ou demandas localizadas, muitas vezes, é importante que tenhamos a ação de várias áreas da prefeitura envolvidas. As três experiências enfatizaram e se valeram disso, ainda que, como o Ricardo apresentou, isso não seja tão fácil de realizar. Claro que dá trabalho colocar várias Secretarias atuando ao mesmo tempo, no mesmo espaço, mas é um desafio que não é só de vocês, mas que outros municípios têm perseguido e têm conseguido alguns bons resultados.

Gostaria também de ressaltar a visão de comunidade como sendo parceira: a ideia da co-responsabilidade. Não é à toa que, em todos os momentos, a própria participação da comunidade é importante para o diagnóstico dos problemas, para se conhecer exatamente os problemas em que se deve atuar. Essa parceria e essa co-responsabilidade está expressa, inclusive, na confiança dos técnicos em abrirem mão um pouquinho do seu saber técnico para, assim, ouvirem as reivindicações da comunidade, como, de uma certa forma, o João Avamileno já nos falava há pouco, quando nos contou da sua experiência como operário, querendo discutir com os engenheiros da fábrica.

Também vale a pena destacar, como enfatizaram as três experiências que, na relação de parceria com a comunidade, não se pode fazer participação popular de forma esporádica. Não é à toa que as

três experiências nos falam de uma participação permanente, de um contato permanente com a população.

Um outro ponto que queria assinalar é que “as reivindicações miúdas...” - citando literalmente a frase de um dos painelistas – “...ampliam a discussão e ampliam a noção ‘do público’”. Coisas que, muitas vezes, tratamos como questões menores são, na verdade, grandes oportunidades, não apenas para proporcionarmos melhor qualidade de vida para os cidadãos, mas também para avançarmos na cidadania, na mudança da cultura política, como muito bem expressou o José Hamilton – “...de uma apropriação cada vez maior da cidade”.

## **Debate**

### **Inácio**

Uma questão tanto para a experiência de Santo André quanto para a de Mauá: Que critérios vocês usam para eleger o que fazer no bairro? No caso dos mutirões, que critérios vocês usam para selecionar as demandas, que são muitas? Que critérios vocês usam para escolher o que fazer no bairro ou nos mutirões?

Uma questão importante sobre a experiência “Ribeirão Mais Bonita”, que as outras experiências também apontam, se refere a como “afinar as pontas” internamente, dentro do governo; esta é uma exigência para as experiências de participação popular. Quando se democratiza o Governo e o abre para a população, quando você chama a população para participar, você se obriga, enquanto Governo, enquanto Secretarias, a se democratizar internamente. E eu acho que, muitas vezes, é mais difícil “afinar as pontas” internas ao Governo do que chamar a população para participar. Este é um grande desafio para as experiências de participação, principalmente, quando temos em conta estas questões que mexem no cotidiano. Isto porque elas exigem ações rápidas e urgentes da máquina administrativa e, muitas vezes, o ritmo das Secretarias e dos diversos setores dentro da prefeitura faz com que as pessoas percam boa parte do seu tempo – eu coloco “percam” entre aspas — com as questões inerentes à sua própria Secretaria, ao seu trabalho. Muitas vezes a energia que se reserva para as ações integradas é uma energia pequena, é um tempo muito pequeno. Este é um grande desafio quando pensamos em participação popular, em democratizar a nossa relação com a sociedade. Há uma exigência de azeitar e democratizar a máquina e de fazer com que ela seja mais ágil.

No caso de Ribeirão, o Ricardo e a própria Maria Inês acentuaram que o grande desafio daquela cidade é chamar a sociedade à participação. Na cidade existe uma cultura política fortemente marcada pelo clientelismo. Creio que, até com características mais marcantes do que nas outras cidades do ABC e, certamente, mais marcante do que em Santo André, onde já houve outra experiência de administração popular. Ribeirão é uma cidade com um clientelismo muito arraigado, que se expressa muito nas questões do cotidiano. O vereador, numa cidade pequena e também na cidade grande, realiza o seu trabalho nas questões do dia a dia. O vereador intermedia questões como buraco que tem que ser fechado, a limpeza que tem que ser feita. E, repentinamente, um programa como o “Ribeirão Mais Bonita”, e outros programas das prefeituras, chamam a população para discutir a manutenção. O vereador começa então a se sentir meio perdido no seu papel tradicional de intermediar aquilo que a prefeitura vai fazer. Estas experiências significam um grande avanço para quebrar esta, que é uma das colunas dorsais do clientelismo: a relação do vereador com as reivindicações cotidianas. Ainda que o vereador continue a exercer o papel de intermediário, passam a existir outros instrumentos que permitem democratizar, efetivamente, a máquina administrativa.

Um desafio, no “Ribeirão Mais Bonita”, é conseguir com que seja mais sistemático do que duas vezes por ano. Talvez possamos criar fóruns regionais de participação popular onde estas questões possam ser discutidas de forma mais sistemática, mês a mês, para que, quando “Ribeirão Mais Bonita” volte àquela região, a comunidade já tenha uma discussão acumulada, já tenha avançado na discussão, para poder fazer um diálogo mais qualificado com a administração.

### **Severino**

Na experiência do mutirão, em Santo André, eu gostaria de entender se a prefeitura entra com o material e os moradores entram com a mão-de-obra, ou se a população também tem que bancar uma parte dos recursos. Existem vários tipos de mutirões e, eu já participei de alguns, em que a população entra com a mão-de-obra e muitos entram também com a compra de material.

### **Charles**

Após o levantamento do perfil epidemiológico e das patologias mais comuns na região em que estava inserida a experiência da saúde, eu queria saber se vocês chegaram a resultados, como a queda no número de atendimento na UBS local e uma diminuição da demanda do serviço de saúde em função dos resultados deste trabalho?

### **Carla**

Gostaria de perguntar se há uma preocupação de procurar meios para institucionalizar estes canais de participação. Isto porque percebemos que há uma descontinuidade nestas experiências sempre que sai um governo comprometido com a participação e entra outro que não é.

Por outro lado, geralmente, os que participam das experiências são os segmentos mais organizados e nem sempre os que mais carecem dos serviços. Como é que vocês lidam com isso?

### **Apresentadores**

#### **Sheila Chaves Serpa Abraão**

- Para determinar as prioridades, a nossa estratégia é a discussão. Tudo é discutido e o critério é o da argumentação. A gente tenta conciliar o conhecimento técnico com o “feeling”, o sentimento e o olhar da comunidade, da população. E a partir de então tentamos chegar num objetivo comum, num consenso sobre o que priorizar. Se impusermos o conhecimento técnico à população, ela não se apropria, não se envolve com a ação. Como o nosso objetivo maior é o de despertar a responsabilidade da população em relação ao seu bairro, à sua calçada - e à calçada do vizinho -, tomamos muito cuidado no estabelecimento das prioridades, que deve partir da própria comunidade, com a fundamentação e com a argumentação dos técnicos.

- Quanto à morbidade, ainda não temos resultados do trabalho de levantamento que fizemos, porque isto é um processo. Mudar o comportamento de uma população, de uma comunidade são mudanças de hábitos, mudanças culturais que demandam muito tempo. Provavelmente daqui a cinco anos vamos ter condições de avaliar mudanças no perfil epidemiológico do bairro.

- A princípio não temos intenção de institucionalizar os movimentos, não passamos por esta discussão. As pessoas que participam do programa são as que realmente precisam daquele serviço. Elas não têm nenhuma facilidade de acesso aos serviços. São pessoas humildes e que têm muitas dificuldades tanto de acesso ao serviço de saúde quanto de acesso ao transporte, à moradia. O que fazemos é “explorar” o fator multiplicação que esta experiência pode trazer. Ou seja, as pessoas multiplicam as idéias discutidas, as idéias que foram frutos de consensos.

#### **Ricardo Perez**

- Sobre institucionalizar os canais de participação, não temos nada formalizado. Temos uma grande preocupação com a continuidade da experiência, de uma administração para outra. O “Pé na Rua” foi uma experiência muito boa em Diadema, na administração do PT e, hoje, ela não existe mais, porque deixamos de ser governo naquela cidade, depois de três administrações seguidas. Mesmo assim, os conselhos de saúde que existiam na época da nossa administração em Diadema são bastantes atuantes até hoje. Procuramos formalizar um fórum para que estes problemas sejam discutidos junto com a população e, à medida em que os processos participativos forem bem feitos e atenderem às expectativas, a própria população acaba exercendo uma pressão para que estas experiências tenham continuidade num governo diferente.

- Sobre a parcela da população que é atingida pelos programas que têm participação popular, não tenho percebido que sejam pessoas já organizadas, muito pelo contrário. Costumamos até fazer uma apresentação geral no início das reuniões e saber se alguém participa de alguma entidade, ou

alguma coisa assim, e a grande maioria é “dona de casa”, é o pessoal do bairro mesmo. O que aparece mais é o pessoal ligado à Igreja - acabamos até utilizando o espaço da igreja para fazer a reunião e durante a missa há uma divulgação da experiência. É, portanto, a parcela mais simples da população que tem aparecido para participar.

### **José Hamilton**

- Para chegar aos critérios utilizados para priorizar as demandas, é preciso partir da questão dos “fluxos”, ou seja, para estabelecermos critérios que definam quais demandas responder, temos que entender a “teia” de relações interna e externa à Prefeitura, temos que entender como as demandas chegam à Prefeitura. Existem “n” maneiras das demandas chegarem à prefeitura: processo, protocolo, via vereador, via abaixo-assinado, reivindicação isolada, ... O primeiro critério a ser levado em conta aqui em Santo André é se as reivindicações passaram pelo Conselho do Orçamento, o CMO. Este é o critério número zero, ou o número um. O critério número dois, refere-se à situação de emergência, de risco de uma determinada área. Por exemplo: favela, muro de arrimo, escadaria. Um terceiro critério é a capacidade de mobilização da população. Um quarto critério é a citação no orçamento. Uma coisa é a reivindicação ser eleita no CMO, outra coisa é ela ser citada no orçamento. O quinto critério é a questão da governabilidade. A nossa capacidade de garantir a governabilidade exige levar em conta as reivindicações vindas dos vereadores. As reivindicações que os vereadores trazem existem, são justas, devem ser tratadas e respondidas. A sexta questão a considerar são as reivindicações isoladas, de grupos menores, reivindicação de uma rua, de uma viela.

- Todos estes critérios são considerados. Todas as reivindicações resultam numa lista. Existe um listão de solicitações e existem estes critérios estabelecidos e, de acordo com eles, damos um peso para as diferentes reivindicações. Fazemos uma somatória dos critérios citados e, a partir daí, se determina onde vamos iniciar o mutirão.

- Nos mutirões, desde a primeira gestão do PT em Santo André e continuando na atual, a população entra com a mão-de-obra e a Prefeitura fornece todas as condições, todo o material, toda assistência técnica e todo acompanhamento da obra. Já que existe uma iniciativa nossa, temos uma responsabilidade no “fazer o mutirão”. Não é simplesmente entregar o material, ou seja, tem todo um acompanhamento de técnicos, de agentes comunitários, de agentes de participação popular, junto à comunidade. Posteriormente à inauguração da obra, iniciamos outras atividades, visando a continuidade, que é o grande desafio no mutirão. Por exemplo: levar o Teatro do Oprimido, onde se podem discutir a questão de gênero, da cidadania. Não é possível realizar estes debates em todos os mutirões mas elegemos alguns para fazer este tipo de experiência.

- Sobre a institucionalização, na verdade, de uma certa forma, oficializamos uma prática popular, da cultura popular. Isto não significa romper com a autonomia da população, não significa que, ao fazermos isso, estejamos tirando toda a responsabilidade da população, mas, ao contrário, partilhamos as responsabilidades e potencializamos esta atividade, que já faz parte da cultura da própria população. Quando existe uma reivindicação e as pessoas querem realizá-la, nós potencializamos isto. Construimos uma relação participativa, uma relação politizante, não no sentido de “fazer as cabeças” das pessoas, mas no sentido de fazer com elas se apropriem tanto do espaço como das novas discussões que surgem. Acho que a questão não é oficializar ou não. Temos “n” canais de participação, e a participação popular é garantida na prática. Esta prática tem que estar amarrada com todo um aprendizado, uma relação pedagógica que envolve população e Prefeitura. Pelo menos na experiência de mutirões, em Santo André, a questão não está na institucionalização. Na verdade, a Prefeitura está aberta, tem o Núcleo de Participação Popular aberto e nós queremos potencializar aquilo que a comunidade tem, que é o desejo de fazer acontecer na cidade.

### **Pedro Pontual**

- Já existem condições de avaliar as experiências de participação que estão acontecendo, para sabermos mais precisamente quais setores da população conseguimos envolver nestas ações e quem

são aqueles que nós não conseguimos ainda atrair? Saber por exemplo, se estamos conseguindo atrair a juventude para participar destas experiências.

- Seria interessante aprofundarmos também um debate sobre a continuidade destas experiências. Se, por exemplo, em uma semana se desenvolve o “Ribeirão Mais Bonita” numa determinada região, o mutirão também tem um tempo de realização, o “Bairro Mais Saudável” também. Como dar continuidade ao envolvimento e à participação da população nestes projetos?

- Uma terceira questão é sobre a relação das pessoas que se envolvem nestas ações com as lideranças do movimento comunitário nos bairros, as lideranças de movimento social. O movimento social participa deste tipo de atividade? As lideranças mais reconhecidas participam destas atividades? Complementarmente eu perguntaria se estes tipos de atividades têm servido para fazer surgir novas lideranças?

- Por fim, como vamos discutir amanhã à tarde a articulação destas experiências com o Orçamento Participativo, eu perguntaria se existe e, no caso de existir, como vocês vêem a articulação destes tipos de práticas com o Orçamento Participativo nos municípios aqui representados?

### **Maria do Carmo**

- Vou questionar algumas coisas, meio como “advogada do diabo”. Em Diadema, por exemplo, o “Pé na Rua”, depois de oito anos de desenvolvimento, hoje não existe mais, assim como muitas outras coisas. E temos a intenção, com estas experiências, de superar o clientelismo. Superar o clientelismo, porém, é mudar uma cultura centenária, muito arraigada durante toda a história deste país. Como transformar “corações e mentes”? A Maria Inês dizia, no começo deste seminário, que as pessoas não querem participar, as pessoas querem tudo “resolvidinho”. E nós chamamos e as pessoas participam; as Prefeituras democrático-populares têm uma enorme capacidade de mobilização, mas as pessoas, muitas vezes, vêm participar da mesma forma como elas participavam antes, “clientelisticamente”. Ou seja, elas aprendem - as pessoas são muito espertas, muito inteligentes - o novo jeito de conseguir as coisas com este governo em específico e, quando volta um governo que tem uma prática clientelística tradicional, as pessoas voltam a agir de jeito a conseguir as coisas do novo governo.

- O Hamilton falava que o mutirão não é novo enquanto prática no Brasil mas que o realizamos de uma forma diferente. Eu perguntaria o que diferencia a nossa prática? Como construímos nas cabeças das pessoas esta idéia de uma outra cultura?

- Queria também me somar à pergunta sobre os desorganizados. E, de outro lado, como lidar, como “chamar” os organizados? Como “enxergar” os organizados? Temos considerado os movimentos sociais importantes, combativos, construtores da cidadania, mas há muitas outras formas de organização, como clubes de malha, clubes de ginástica, grupos que organizam festas juninas, Associações de aposentados, SABs - grupos que consideramos populistas, tradicionais, clientelistas ou corporativos. Como podemos, através das experiências participativas, fortalecer o tecido social que já existe? Como “enxergar”, identificar estas lideranças, fortalecer estas entidades, estas organizações? Às vezes, se diz que não existe organização, mas existe: precisamos aprender a enxergá-la.

- Hamilton afirmava que os mutirões trazem a idéia da divisão de responsabilidades com a população. Nós presenciamos hoje, o desenvolvimento de uma cultura neoliberal que promove o isolamento, uma cultura pós-moderna, onde, dizem, cada um se isola na sua televisão. Neste contexto, é importante a construção de uma responsabilidade cidadã, da solidariedade de uns com os outros, para que não haja um fosso entre as classes sociais. Fosso que provoca atos como a queima do índio Galdino, ou então, como acontece aqui na zona sul de São Paulo, onde adolescentes que moram em prédios de classe alta chegam a bater nos porteiros. Estas atitudes revelam que uma classe não tem mais vínculos com a outra. Daí vem a necessidade e a importância de construir responsabilidades cidadãs, que é um destaque nos mutirões. Mas como incentivar a partilha de responsabilidades entre os setores mais favorecidos? Por exemplo, como fazer mutirões de engenheiros? Mutirões de médicos, de advogados, de professores? No MOVA (Movimento de

Alfabetização de Adultos), temos um mutirão na área de educação, mas em geral, quem faz o MOVA não são professores. Como levar a classe média, com suas qualificações, usadas apenas em benefício individual, a fazer mutirões de médicos, de advogados, etc.?

- Por último, eu queria perguntar para todos: é difícil sair e fazer o trabalho “extra-muros”? “Sair do gabinete” e transcender a ação técnica? A Sheila, que é da área de saúde, demonstrou que isto é possível com a “caminhada”: caminhar no meio da população. Que dificuldades se colocam para realizar isto?

### **Sheila Chaves Serpa Abraão**

- Não conseguimos envolver, e lamento muito por isto - as Escolas Estaduais no nosso trabalho. Não consigo sentar com as diretoras das Escolas Estaduais. É uma dificuldade e, além de tudo, existe um desrespeito profissional muito grande conosco. Já tive que ficar horas na sala de espera de uma diretora e ela simplesmente não me atendeu. E sempre tem sido assim, nós vamos com o coração aberto, estendendo a mão para resolver um problema que também é da escola, problemas que também os atingem, porque fazem parte da comunidade. Somos simplesmente ignorados e, muitas vezes, maltratados. Isto bloqueia a nossa aproximação com o adolescente, que é a nossa população alvo. Não conseguimos atrair o adolescente. As crianças ainda atingimos, nas creches, nas EMELs (Escolas Municipais de Educação Infantil). Ainda não consegui identificar qual é o problema desta aproximação. Não tenho dificuldades para trabalhar com o comércio porque o meu bairro, o Parque das Américas, tem uma vocação puramente comercial. Os pequenos empresários vêm até nós, querendo ajudar, é lógico sempre em troca de um “merchandisezinho”, mas eles sempre nos procuram, sempre estão dispostos a ser aliados, mas em relação às escolas tenho dificuldade. Até hoje não dá para dizer que desenvolvemos sequer uma atividade com Escola Estadual, infelizmente.

- Quanto à continuidade das ações, como o nosso trabalho tem pouca ação concreta, como é o caso do mutirão, fica mais fácil porque temos que intervir naquilo que a população quer, naquilo que o bairro quer. O que facilita a chegada ao bairro são os eventos, que temos utilizado como “veículo”. Quando sentamos para fazer uma avaliação do trabalho todo que acabou de ser realizado, logo surge a necessidade de um novo evento para aproveitar aquele momento e dar continuidade ao trabalho. O mais importante não é o evento em si, mas ele é aproveitado para atingir o nosso objetivo. Por exemplo, um dos nossos projetos é realizar a conferência, um seminário, dentro da Unidade Básica, chamando a população para levantar os seus problemas. Hoje estamos adiando este seminário e trabalhando com o projeto “Eleja”, projeto de escolher um símbolo para o bairro - porque sentimos que a comunidade ainda não está preparada para sentar e realizar o seminário, que é mais técnico. Com certeza, a população demonstra muito mais disponibilidade para realizar o “Eleja”, que está voltado para uma ação mais festiva e propicia uma abertura maior para atingirmos o nosso objetivo. O nosso caminho, então, tem sido o de dar continuidade aos projetos através de eventos, aproveitando a vocação para a festividade que o bairro tem.

- Como tem sido a relação dos movimentos sociais na formação de novas lideranças? Dentro do grupo, nós temos doze entidades, doze movimentos organizados trabalhando, e o grupo com o qual temos tido maior dificuldade é com a Igreja Católica. Como estamos trabalhando com um grupo grande, temos que respeitar a limitação e a filosofia de cada um e a Igreja Católica tem um pouco de dificuldade de entender isto. Todas as vezes que a gente sentava para a reunião, eles exigiam que a gente rezasse e alguns membros do grupo já estavam querendo se afastar porque não concordavam em rezar. Foi muito difícil enfrentar esta situação, que é meio delicada mas, felizmente, temos conseguido contornar, embora ainda exista uma certa dificuldade porque eles acham que estamos excluindo Deus, excluindo a Igreja, e a discussão fica difícil. Eu não tenho, no entanto, subsídios para avaliar se há lideranças emergindo neste processo. Ainda não vivi o suficiente esta experiência dentro do bairro para perceber isto.

- Quanto às articulações dos canais de participação, a minha realidade é muito distante do Orçamento Participativo. Eu sei que ele acontece em Mauá, mas não tenho uma vivência de perto com o Orçamento Participativo.

### **Ricardo Perez**

- Para falar sobre que setores da sociedade participam da experiência em que estamos envolvidos, é melhor registrar primeiro como organizamos este trabalho em Ribeirão. Dividimos a cidade em doze regiões e procuramos preservar a característica de cada uma destas regiões. Ribeirão é uma cidade que tem muitos contrastes, uma área muito rica e uma periferia pobre. Numa das regiões, por exemplo, um grupo de jovens tem se destacado bastante, querendo até atuar de forma mais efetiva. Em outras regiões, o que a gente vê mais é a “dona de casa”, sem um grupo diferenciado. Depende da região e das suas próprias características.

- Em relação à continuidade da experiência, acabamos ficando conhecidos das pessoas, das lideranças e, lógico, deixamos bem claro que os canais da Prefeitura estão abertos o ano todo. Então, o pessoal acaba ligando, pedindo alguma coisa. É uma coisa cíclica, eles sabem que daqui a seis meses vamos estar no local em que moram, do mesmo jeito.

- Quanto à relação entre o “Ribeirão Mais Bonita” e o Orçamento Participativo, na nossa experiência, geralmente, um acaba ajudando o outro. Na reunião do “Ribeirão Mais Bonita” aparecem questões que não seriam de manutenção e sim obras para serem discutidas no Orçamento Participativo. Acontece a mesma coisa no Orçamento. Nas reuniões do Orçamento acabam surgindo várias demandas que dizem respeito ao “Ribeirão Mais Bonita”.

- E surgem lideranças sim, já percebemos isto. Existem pressões para que os mutirões aconteçam e o pessoal está se organizando, alguém levanta a questão e acaba tomando a frente, tanto no “Ribeirão Mais Bonita” quanto no Orçamento Participativo.

- Em relação ao clientelismo, o que procuramos fazer quando vamos iniciar a reunião na região é deixar bem claro para as pessoas que elas devem pensar no bairro como um todo. A maioria vai preocupada com o seu problema, querendo olhar para o seu “umbigo”, mas chamamos a pensar no bairro como um todo, no que é melhor para o bairro, para a cidade. Algumas vezes as pessoas abrem mão do seu problema porque o problema do outro é maior e sua solução vai atingir um número maior de pessoas. Tem funcionado.

- Com os movimentos organizados não temos enfrentado grandes problemas, pelo menos eu não percebo. Eu acho que essa idéia de propor pensar o bairro, ou melhor, pensar a região, que envolve os bairros, acaba quebrando um pouco o clientelismo.

- Acho interessante a proposta de sair do gabinete, da prefeitura, porque no contato com as pessoas na rua, acaba-se conversando com muita gente, o que gera discussão política. Acho muito interessante ir para a rua, trabalhar na rua.

- Em relação à idéia de realizar de mutirões que envolvam a classe média, realmente eu nunca vi e nem imagino como se faz isso. Sou engenheiro e tenho alguns amigos que, de vez em quando convidam para sair no Sábado. Quando eu falo que não posso porque eu tenho um mutirão para fazer, eles ficam horrorizados! Eles devem imaginar que mutirão é coisa de comunista! Nunca vi acontecer mutirão que envolvesse a classe média.

### **José Hamilton**

- Os mutirões acontecem nos espaços da cidade menos prezados, que não tiveram melhorias públicas e são, de uma certa forma, desprovidos de equipamentos e serviços. Geralmente, conseguimos atrair os setores que lutam para pavimentar uma viela, fazer um muro, uma escadaria, que estão envolvidos nas “lutas mínimas”. A partir deste grupo comunitário, da família, da proximidade de vizinhos, é que a gente consegue organizar estas pessoas. Existem muitas pessoas de movimentos organizados participando de alguns mutirões. Por exemplo, no Jardim Silveira, em Santo André, temos pessoas de Comissão de Fábrica que participam de um mutirão de área de lazer. Mas não tem um movimento organizado participando enquanto movimento mesmo. Existe, por exemplo, a solicitação de uma Sociedade de Amigos de Bairro para fazer um mutirão. Está na lista, dentro daqueles critérios que eu já mencionei. Quando chegar a vez de atender a esta demanda, iremos atendê-los e eles provavelmente vão participar porque estão solicitando.



- Mutirão de médico, de professor, eu nunca vi, embora existam advogados participando nos mutirões, na periferia. Não existe mutirão de professores, mas existem professores participando de mutirão nestes lugares menos prezados, assim como também existem comerciantes. Isto acontece porque a cidade não é dividida de acordo com a profissão de cada um, mas é toda misturada e existe uma teia de relações nos mutirões e já aconteceu de médicos, advogados, professores e comerciantes participarem. Estes setores estão, portanto, contemplados também nesta política de mutirões. Mas, mutirões exclusivos destes setores nunca vi. Eu lembro do mutirão dos trabalhadores da Mercedes quando foram ajudar a melhorar os ônibus da capital na época da gestão da Erundina. Mas este é um setor organizado, temos uma proximidade com eles.

- A continuidade deste tipo de experiência representa um desafio, porque há uma questão de mudar a cultura. A compreensão inicial da população é em relação à obra em si: ela quer só a pavimentação. Queremos que, a partir desta intervenção física a população consiga dar um novo tempero, consiga qualificar esta intervenção física. Em alguns lugares conseguimos incorporar esta novo tempero e avançar, em outros este processo não acontece, não dá certo. Temos, por exemplo, uma experiência na rua João de Aveiro, Jardim Utinga onde, desde 1992, a população continua participando e organizando a comunidade em torno daquele mutirão. Temos também um mutirão na rua Lauro Gomes, divisa de São Bernardo, onde as mulheres continuaram, por exemplo, limpando as plantas, as flores e hoje estão participando do Movimento de Mulheres, participam da discussão do Orçamento. Presenciar este processo de ver as pessoas sentadas discutindo política, nos emociona muito. Foi a partir daquelas intervenções físicas que elas demandavam há muito tempo que conseguimos, nós e a população, avançar na direção de uma prática social comum.

- Existe uma relação muito grande entre estas experiências e o Orçamento Participativo porque as reivindicações que a comunidade leva para a discussão do Orçamento são as mesmas que elas reivindicam para o vereador. Na verdade são “n” canais, “n” fluxos por onde as reivindicações chegam e, na discussão do Orçamento, acabam aflorando uma série de demandas. No Orçamento Participativo, as comunidades mais organizadas, que têm um potencial grande de mobilização, acabam predominando e elegendo as suas reivindicações. Já no mutirão, conseguimos contemplar um outro grupo de pessoas que não conseguem “ter voz”, serem ouvidas. Então, na verdade, existe uma complementação entre o que é contemplado via Orçamento ou via o próprio programa de mutirão.

- Outro aspecto é o “tecnicismo”, a dificuldade de sair da ação técnica. Existe uma dificuldade muito grande, por parte dos técnicos, de incorporar o saber da comunidade, os elementos que a comunidade oferece e que têm que ser garantidos. Alguns destes técnicos entendem que representam “a verdade” e isto gera conflitos. No entanto, este conflito pode ser mediado e ambos ganhamos nesta mediação, tanto a comunidade quanto os técnicos porque produzimos um aprendizado comum.

- Para fazer “Mutirão”, para fazer o “Ribeirão Mais Bonita” ou o programa de Mauá, tem que sair na rua mesmo, não tem como. E o mutirão acontece, na maior parte do seu processo, aos sábados e domingos, então temos que perder um pouco do convívio com família, essa coisa toda.

- Por último, como podemos fortalecer organizações que já existem? O mutirão, como trabalha com um público bastante localizado e pontual, consegue fortalecer estes laços de vizinhança e de solidariedade e eu acho que isto vem representar uma soma aos movimentos já organizados. Por exemplo, no mutirão do Jardim Silveira participam pessoas da Comissão da Ford e, ao mesmo tempo, pessoas da comunidade que não possuem uma “prática de movimento”. A interlocução entre estes diferentes atores produz uma qualidade muito grande. Eles conseguiram, por exemplo, uma parceria com a Philips para bancar todo o projeto de iluminação da praça. Nos ligaram para informar sobre esta conquista, que foi obra da própria comunidade, com toda uma carga de emoção. Esta ação foi produto da relação entre as pessoas que já tinham mais experiência de participação nos movimentos e aquelas com pouca experiência, que foram envolvidas e começaram a discutir a parceria, alargar estas possibilidades de “fazer acontecer a cidade”.

## **Painel 2**

## **Algumas experiências de participação em questões mais gerais**

Avaliação do processo de implantação, o papel dos “agentes de participação popular”, avanços e desafios

### **Abertura**

**Maria do Carmo A. A. Carvalho** - Instituto Pólis

O Instituto Pólis está acompanhando e assessorando esta iniciativa, que é das três Prefeituras - de Ribeirão Pires, de Santo André e de Mauá. A partir do *Fórum Nacional de Participação Popular*, em fevereiro deste ano, 1998, e que teve como tema o “Orçamento Participativo”, estas prefeituras tiveram uma iniciativa muito rica, muito interessante, de continuar se encontrando para trocar experiências, para trocar reflexões e elaborar um pouco mais a sua concepção de participação popular.

Cada uma das três Prefeituras tem uma porção de iniciativas diferentes que envolvem participação popular. Em alguns casos, estas iniciativas contam com a coordenação articulada de um núcleo, e em outros casos envolvem iniciativas de outros setores das Prefeituras. É muito importante que as pessoas que fazem este trabalho, os “Agentes de Participação Popular”, tomem conhecimento das diferentes experiências que existem nestes contextos e saibam que concepções motivam, subjazem a estas experiências. Este é um seminário que tem como objetivo a capacitação do funcionalismo público que trabalha com participação popular. Só o fato destas Prefeituras terem a iniciativa de capacitar seus profissionais técnicos é, por si, muito rica e, especificamente mais rica ainda quando se trata de troca e de construção de uma concepção de participação popular.

O primeiro painel de hoje vai apresentar algumas experiências que definimos como experiências de participação que envolvem questões mais gerais, questões mais referidas ao conjunto da cidade. Por isso mesmo, são experiências que abrangem um conjunto de atores diferentes e, talvez em função desta característica, pode-se dizer que sejam experiências que contêm questões mais estratégicas do ponto de vista da cidade.

Participam deste painel a experiência do “Fórum de Habitação”, de Mauá, apresentada pelo engenheiro Nailson Elias, Diretor do Departamento de Habitação; a experiência do “Fórum de Desenvolvimento Sustentável”, do Município de Ribeirão Pires vai ser apresentada pelo arquiteto Jorge Hereda, Secretário de Desenvolvimento Sustentado; e a experiência do “Fórum do Centro”, do Município de Santo André, vai ser o apresentada pelas arquitetas Claudia Virginia, Diretora de Desenvolvimento Urbano e Margareth, Coordenadora do “Projeto Centro”.

Como vocês podem perceber, engenheiros e arquitetos dominam as questões estratégicas! Eu gostaria que os painelistas respondessem por quê? Sem previsão nenhuma, este acabou sendo um painel de engenheiros e arquitetos.

### **Fórum de Habitação**

**Nailson Elias** - Diretor de Habitação de Mauá

Quando assumimos a administração em Mauá, a Secretaria de Habitação fez um diagnóstico visando apreender qual era o quadro da habitação e qual era a demanda da população da cidade nesta questão. Verificou-se que em Mauá existia um grande número de núcleos ou loteamentos irregulares. Setenta por cento da cidade também era totalmente irregular, não existia planta, legalização, nada disso. Era uma bagunça generalizada. O que mais nos chamou a atenção foi que, diante deste quadro, com núcleos irregulares, problemas de áreas de risco, favelas, loteamentos clandestinos, venda de terrenos por grileiros, etc., a população não vinha nos cobrar uma intervenção na questão habitacional. O que tínhamos nos Departamentos e na Secretaria eram pedidos esporádicos: demandas por ligação de água, luz, um muro que estava caindo, etc. Mas não havia um grupo organizado que viesse à Secretaria, ao Secretário, ao departamento, solicitando providências quanto às suas problemáticas. Paralelamente, nos deparamos com o problema financeiro da Prefeitura. A maioria já conhece, não é só Mauá que vive isso, mas todos os municípios. Não tínhamos recursos e nem tínhamos, no orçamento, uma previsão de verba destinada para ser aplicada em habitação popular.

Tendo em conta estas duas realidades, nos propusemos a formular políticas e propostas no sentido de melhorar, construir uma filosofia urbanística para a cidade. Para viabilizar isto, procuramos recursos fora do âmbito municipal, com ONGs, Governo do Estado e Governo Federal, através dos programas “Habitat Brasil”, “Pró-Cred”, “CDHU”, etc.

Verificando estas possibilidades de financiamento, percebemos dentro dos programas para habitação popular, um número considerável que necessitava da participação popular. Um exemplo, que é o mais conhecido, é o programa “Associativo”, da Caixa Econômica, no CDHU, a “Linha de Mutirões” e o “Habitar Brasil”.

Todos estes programas necessitam da participação popular para viabilizar os recursos. Por outro lado, percebíamos que existia uma apatia por parte da população; ninguém vinha cobrar ou pedir ajuda à Prefeitura para que estes programas se realizassem. Estávamos na prefeitura há seis meses, em novembro fez um ano, e não havia nenhuma cobrança. Diferentemente de Diadema, onde todo dia tinha gente na porta. Nos perguntávamos: “O que está acontecendo com este povo? Está apático! Não acontece nada”. Havia apenas o Jardim Oratório, a maior favela do ABC, com alguma representatividade na “Comissão da Terra”. Mesmo assim este grupo não apresentava suas cobranças de forma incisiva. Por quê? Verificamos que a Prefeitura foi sempre comandada pela direita e, quando surgia alguma liderança, chamavam os que se diziam lideranças e os compravam. Davam-lhes um pedacinho de terra.

O que temos de organizado na cidade são as Sociedades Amigos de Bairro, que têm a sua Federação Amigos de Bairro. Na realidade, esta federação, que é dirigida pela direita, não resolve nada a não ser os seus próprios interesses. Olham apenas para o próprio umbigo. Para se ter uma idéia, uma das Sociedades Amigos de Bairro virou um clube privativo.

Verificamos que havia a necessidade de chamar, reanimar, fomentar a vontade da população de formar grupos que constituíssem representatividades para fazer um fórum, o “Fórum de Habitação”. Até porque estas Sociedades Amigos de Bairro, que se diziam representantes dos interesses do povo, não atentavam para a questão da habitação.

Na Secretaria pensamos que deveria haver este fórum que envolvesse as entidades representativas. E começamos a identificar, através da experiência da “Comissão da Terra”, nos núcleos em que estávamos começando a trabalhar, nos loteamentos clandestinos que a gente estava tentando resolver, lideranças que estavam apagadas, esquecidas e que poderíamos trazer de volta para discutir o problema da habitação em Mauá. Essa iniciativa tinha um caráter de informar, construir e fortalecer os movimentos.

Hoje, estes grupos são realmente representativos na cidade. É o primeiro “Fórum de Habitação” de Mauá que tem, realmente, representatividade. Junto com a Prefeitura, eles estão trabalhando, enquanto “fórum”, tentando buscar recursos na Caixa Econômica Federal para o trabalho de mutirão, buscando financiamento para, aproximadamente, quatrocentas unidades. Eles estão trabalhando conosco, vendo quais são as prioridades. As famílias que querem ser beneficiadas estão tendo, hoje, uma experiência concreta como representantes de habitação. Não é a Prefeitura que está tirando a demanda, que está falando o que deve ser feito. É o Fórum que está decidindo junto com a Prefeitura quem deve ir para este empreendimento, quais são os critérios e como deve ser encaminhado. Então, hoje, realmente está-se construindo, efetivamente, uma representatividade em Mauá. Cabe ressaltar também que os grupos que começaram a fazer parte do Fórum se reuniam um mês antes, sem a Prefeitura estar presente, para encaminhar as suas demandas.

## **Fórum de Desenvolvimento Sustentado**

**Jorge Hereda** - Secretário de Desenvolvimento Sustentável de Ribeirão Pires

Vou falar sobre o que é o Fórum de Desenvolvimento Sustentado mas vou também guardar um tempinho para tocar nas suas dificuldades. Temos que falar também dos problemas, é óbvio que a gente tem problemas, às vezes de relacionamento entre nós, dentro do Governo, às vezes até de mobilização da cidade.

Ribeirão é uma cidade que tem cem mil habitantes. Desde a época da campanha, nitidamente, já se percebia que a cidade estava num processo de estagnação política, econômica e tudo que vocês

podem imaginar. Havia um processo de troca de prefeitos que tinham uma relação com a cidade e com a Prefeitura que era assim: “É minha, da minha família, e quem manda neste negócio sou eu. Não precisa discutir com a população porque a gente já sabe o que faz, o povo quer que faça, acabou e pronto!”. Desde a campanha, a Maria Inês colocava a necessidade de reverter este processo político e também, reverter este quadro de estagnação do desenvolvimento da cidade. A tendência, se continuasse neste ritmo, seria uma queda de participação no ICMS cada vez maior, como ainda há, infelizmente, e com grandes problemas de desemprego. Em 1997, perdemos dois mil postos de trabalho e o índice de participação no ICMS diminuiu três milhões de dólares para o ano que vem. Para nós, isso quer dizer que a cidade já não tem capacidade de investir.

Este quadro é o que motivou a necessidade de se achar uma nova saída para o desenvolvimento da cidade e pensamos no “Desenvolvimento Sustentado” porque, é óbvio, não se acreditava nesta história de que “a gente faz crescer o bolo e depois o divide”. O bolo tem que crescer respeitando a questão do meio ambiente. A cidade está cem por cento em área de mananciais, é preciso arranjar uma saída compatível com a questão da preservação.

Um dos problemas colocados é a existência de duas cidades, em termos de legislação. A Legislação Municipal diz que pode e a Legislação Estadual diz que não pode. A legislação da cidade diz que se pode construir, 40%, mas a Lei Estadual fala que se pode construir apenas 12. A Prefeitura aprova com 40 mas não liga a luz, porque o Estado só liga a luz para quem respeitou os 12. Não é bem assim, mas os problemas se colocam nestes termos.

Para reverter esta situação era preciso, primeiro, “mexer” com a cidade pois, a Prefeitura já não faz política econômica, cambial e outras coisas mais, e a política local tem suas limitações com relação a estas questões. Para se ter sucesso na administração é fundamental que a população se envolva - e aqui, neste caso, não é participação popular, é participação da sociedade como um todo. Às vezes a gente fala só em participação popular, mas é preciso a sociedade toda se envolver.

Então o que foi feito? É preciso fazer um Conselho de Desenvolvimento. Falamos: “Não! Vamos fazer um ‘fórum’, ‘conselho’ se dá a quem pede!”. Se o fórum, no seu processo, apontar para a necessidade de um conselho a gente constrói, senão, trabalhamos com o fórum mesmo. A forma como o Fórum foi organizado é muito parecida com outros fóruns que aconteceram, como o de Diadema, com algumas diferenças. Não há muitas novidades na formato organizativo do Fórum. Ele está dividido em três grupos: o que discute a questão do desenvolvimento econômico, o grupo que discute desenvolvimento urbano e meio ambiente e, finalmente, o grupo que discute desenvolvimento social. Esses três grupos dividiram-se em subgrupos, alguns outros se agrupando, a depender da demanda da discussão.

Para se construir estes grupos, tivemos quatro fases. A primeira fase foi de convocação e preparação de um evento. A outra se constituiu de trabalhos em grupos e da construção da agenda. E, agora estamos na fase de implementação desta agenda e de balanço do primeiro ano.

A convocação para participar do Fórum tinha que envolver as pessoas. Havia grupo que discutia indústria, grupo que discutia comércio, reforma tributária, a questão dos mananciais, a questão da habitação nos mananciais – liga luz, não liga luz, pode construir, não pode construir -, o projeto do centro da cidade, a revitalização do centro. Um Fórum que discutia a cidade como um todo. Todas as questões passavam pelo enfoque de construir uma alternativa de desenvolvimento para ela. Passamos um momento em que tivemos que construir informações, porque não se tinha informações sobre a cidade. Fizemos um processo de preparação. Lançamos um caderninho com uma pesquisa socio-econômica, uma análise da economia do município e da região, feita pelo Prof. Wilson Kano. Essa pesquisa se constituiu num pequeno diagnóstico para nós mesmos, dos problemas da cidade. Era o que tínhamos de informação sistematizada, que nos garantia partir de coisas concretas e também nos garantia o respeito na discussão, mostrando que estávamos refletindo sobre dados concretos.

No processo de formação dos grupos, eu, o vice-prefeito e a prefeita, fizemos visitas aos empresários das indústrias. Visitamos a maioria das indústrias da cidade para mostrar a importância de sua participação. Houve também um processo de discussão com a Associação Comercial, com o comércio local, com um movimento de habitação organizado, com os que têm problemas de luz, com todos com quem pudemos conversar.

O Fórum foi o local onde todos os segmentos da sociedade que tinham algum tipo de problema com a cidade, desde o desemprego, participaram. A proposta era entender o porque esse problema acontecia e criar saídas. Colocamos os diversos segmentos da sociedade na coordenação das reuniões, com o objetivo de motivar a sua participação. A prefeitura ficava responsável pelo relato dessas reuniões, e ajudava na coordenação.

Com cinco meses de trabalho conseguimos lançar a nossa agenda do “Desenvolvimento Sustentado”, que deve-se ler “sustentável”, porque a atuação proposta deve ser “sustentável”.

Criamos uma agenda, que respeita os três eixos de desenvolvimento e que aponta as ações necessárias, os problemas e os agentes que deveriam trabalhá-las e encaminhá-las. Para o desenvolvimento da cidade, definiram-se quatro eixos importantes, onde estão presentes a questão da educação, saúde, esporte, cultura, lazer. O desenvolvimento foi um eixo catalisador através do qual se discutiu a educação, a saúde, a habitação, a cultura, esporte e lazer.

A agenda foi apresentada em outubro. Fizemos um jornalzinho para a cidade, distribuído nas casas, pedindo sugestões ou críticas pelo “site” da Prefeitura, pelo jornal ou pelo correio. Aos poucos, as respostas foram chegando, algumas muito interessantes, gerando uma interação importante. É interessante usar algumas tecnologias na participação popular, porque é difícil atingir todo mundo. No “site” criado pela Prefeitura há um “Banco de Idéias” que tem gerado discussões interessantes. A parcela da população que tem um micro, na cidade - parcela maior do que imaginamos - e que está ligada na Internet, passou a usar o “site” para reclamar dos buracos, dar sugestões, xingar porque não houve aumento para os funcionários, etc. Ao mesmo tempo, também falam das questões da cidade, e o “site” virou um canal de interlocução. Às vezes desprezamos a possibilidade de usar canais “high-tech” na discussão com a população, mas pelo “site” houve mais retorno do que pelo correio, telefone ou fax. Há uma parcela da população que gosta de conversar pela Internet.

A partir da agenda, entramos na fase de implementação. Estamos, também fazendo um balanço deste processo, um levantamento das ações realizadas e do estágio em que se encontram. Verificamos que 70% do que foi proposto está em andamento. Nesta avaliação, estamos discutindo internamente e junto com o Fórum, como implementar as ações que não se conseguiu implementar e também o processo participativo gerado. Embora setenta por cento das ações estejam sendo encaminhadas, ainda persiste uma cultura de passividade, numa cidade acostumada a ficar olhando o Prefeito fazer as coisas, a reclamar que “A Prefeitura precisa fazer” Este viés é difícil de se quebrar e precisa ser rompido. A avaliação do “Fórum” deve apontar que a Prefeitura fez a parte dela e espera que a sociedade faça a sua parte. Estamos contentes com os setenta por cento que estão andando, mas estamos provocar a sociedade para “pôr a mão na massa”. No turismo, por exemplo, tudo que foi feito neste período foi a Prefeitura quem fez. Agora estamos num processo de cobrar que os empreendimentos se regularizem, paguem os impostos, façam a sinalização do turismo, etc. Queremos mudar esta relação, envolvendo as pessoas mais efetivamente nas ações.

Quero apontar agora alguns problemas. De início, a dificuldade de fazer esta discussão na Prefeitura, de modo a envolvê-la no seu conjunto. Fazê-la entender que este é um processo da Prefeitura toda, e não apenas de uma Secretaria. Isto se agrava, principalmente, porque, neste caso, o nome do Fórum tem o mesmo nome de uma Secretaria e fica parecendo que é um fórum da Secretaria, embora com iniciativas de todos se sentarem para tentar conversar. O pessoal da administração, o pessoal das finanças, todos começaram a participar e a discutir juntos, o que os levou a abraçar a idéia e entender que era algo que diz respeito ao governo. Mas não é fácil. Eu também tenho problemas para participar do Orçamento Participativo, exatamente porque fico cuidando dos assuntos referentes ao meu trabalho específico. O trabalho conjunto não é uma dificuldade de alguém em especial, mas de como conseguir articular as várias iniciativas, tanto do Fórum como dos conselhos e outras que existem no âmbito da administração.

Um outro debate é a formação de um conselho. Queríamos um “Conselho de Desenvolvimento Sustentável”, que discutisse todos os problemas da cidade sem se restringir à questão da habitação, da saúde ou de outras temáticas. Que fosse um “conselhão”, um “Conselhã de Desenvolvimento Sustentável” que articulasse todas aquelas questões, constituindo-se no nosso “sonho” de participação articulada, global. Temos pensado como construir isso, pois na cidade existem mais de

14 conselhos. Só ligados à nossa Secretaria há uns quatro. Como equacionar todas estas ações? Se já existem tantos “conselhos”, o Conselho de Orçamento Participativo e muitos outros, tem sentido construir mais um, o Conselho de Desenvolvimento Sustentável? Eu continuo achando que conselho se dá a quem pede! Ninguém “dá” conselho para ninguém! Não devia dar, pelo menos! Dissemos que íamos fazer, mas não fizemos, porque ninguém pediu! Para equacionar essa questão, pensamos em reunir um representante de cada conselho, criando um “conselhão”. Vão haver os “conselhinhos” e o “conselhão”. O “conselhinho” acaba virando uma câmara: câmara de habitação, etc. E o “conselhão”, na minha avaliação, acaba se burocratizando. Estou aguardando a solução desse problema. Estamos aqui para isso.

Outra questão é a relação entre o Orçamento Participativo e o Fórum, e a especificidade que diferencia estes dois espaços de participação, porque há quem participe dos dois. De modo simplificado poder-se-ia dizer que o Orçamento Participativo discute o “buraco que existe na tua porta”, “o hospital da cidade”, etc. O “buraco na rua” é o que mais aparece como reivindicação. Já no Fórum, discute-se o “buraco” em que a cidade, como um todo, se encontra e como é que saímos desta situação. Existe um “buracão” maior, em que a cidade se enfiou, que não é buraco “na porta da sua casa”, não é asfalto, hospital ou posto de saúde, mas sim, o desemprego, e é preciso refletir a saída para este momento econômico. Entendemos a diferença entre o Orçamento Participativo e o Fórum desta forma mas ela permanece difícil de equacionar, pois criam-se dois fóruns. E o Orçamento Participativo tem assumido um significado muito grande que às vezes não estamos entendendo direito até onde vai.

Um outro aspecto, que não abordamos nesta discussão, é o papel da Câmara dos Vereadores nestes processos participativos. É impressionante como este assunto “some” da discussão, quando se fala nos espaços onde o povo participa mais diretamente da administração.

### **“Fórum do Centro”**

**Cláudia Virgínia** - Diretora de Desenvolvimento Urbano

Estamos, neste momento, iniciando um processo de avaliação mais sistemático dos oito meses de funcionamento do “Fórum do Centro”, aqui em Santo André.

A nossa exposição vai contar um pouco da história deste fórum, de como e por que ele se constituiu, seu funcionamento, sua estrutura e, ao final, a Margareth vai apresentar a nossa avaliação preliminar, embora ainda não seja uma avaliação geral de Governo.

O Fórum começou a funcionar no final do ano passado, 1997, por volta de novembro, num momento em que o Prefeito Municipal, após discussões internas, lançou para a sociedade o “Projeto Centro”. A essa altura já existia uma proposta, formulada pelo Núcleo de Participação Popular, de constituição de um fórum congregando todos os interessados em discutir o “Projeto Centro”. Nos reunimos, no final de outubro, com o Núcleo de Participação Popular para formatar este fórum que chamamos de “Fórum do Centro”.

O Fórum deveria constituir-se num canal para que a sociedade discutisse todas as questões que envolvessem o Centro da cidade.

O “Projeto Centro”, que vamos expor mais detalhadamente, envolve diferentes ações, desde obras de infra-estrutura até uma remodelação urbanística de todo o Centro, incluindo ações culturais, reformulação do esquema de segurança na área do central, ações no campo social. É um projeto bastante complexo, que envolve uma área bastante grande na cidade, não apenas o Centro comercial ou a rua Oliveira Lima, que aparece muito nos jornais, mas o Centro como é reconhecido institucionalmente e toda a área adjacente a ele: o bairro de Casas Brancas e os bairros limítrofes do Centro oficial.

O Centro interessa, do nosso ponto de vista, não somente a quem mora nele ou serve-se dele mais diretamente, mas, na nossa concepção, é um espaço de referência para toda a cidade. Qualquer intervenção nesse espaço deveria ser, portanto, discutida com toda a sociedade local, ou seja, com toda a cidade de Santo André. Propusemos então este fórum, para que vários segmentos da sociedade civil participassem.

Queríamos discutir este projeto com alguns segmentos sociais que não são os atores tradicionais com os quais, geralmente, fazemos participação popular e que não são os nossos tradicionais aliados. Precisávamos discuti-lo com os comerciantes, com os empresários, que estão estabelecidos no Centro. Para ampliar o nosso leque de discussão fomos buscar estes atores para apresentar a eles a idéia de um fórum como esse. Surpresos, logo nos primeiros contatos, fomos muito bem recebidos na discussão acerca do projeto e da constituição de um fórum. Após algumas reuniões preliminares com estas entidades, o Prefeito lançou o projeto e conclamou a todos aqueles que são moradores ou usuários diretos ou indiretos do Centro, a virem formar este Fórum, que foi constituído já em novembro.

O Fórum reúne desde a ACISA – Associação Comercial e Industrial de Santo André – até os artesãos e os ambulantes que estão estabelecidos no Centro. Reúne representação dos moradores, agentes culturais, entidades sociais, num espectro bastante amplo. Temos, no entanto, uma série de problemas na articulação destes agentes.

#### **Margareth** - Coordenadora do Projeto Centro

A área abrangida neste Projeto é bastante grande, e envolve o “Centro Histórico Institucional”, que se compõe do Centro principal de Santo André, o “Centro Expandido”, que envolve o bairro Casa Branca e alguns outros bairros vizinhos e se estende até a Igreja da Matriz. Esta é a área abrangida nos debates do “Fórum do Centro”, e tem aproximadamente cinco mil domicílios e dezessete mil pessoas.

Ele se constitui de uma Comissão Executiva, composta pelos diversos atores já mencionados e que tem como atribuição coordenar as principais atividades que decorrem dos temas discutidos. Foram criados seis grupos temáticos. Cada um deles discute os principais projetos que estão sendo realizados no Centro. São eles: a) o grupo de Obras, voltado às obras de drenagem executadas no Centro; b) o grupo do Projeto Urbanístico, voltado às intervenções urbanísticas que vão ser realizadas naquela área; c) o do Desenvolvimento Econômico, que tem discutido a questão dos ambulantes, sua localização e o fomento de uma transição para o comércio formal; d) o grupo temático de Divulgação, que tem discutido a campanha do projeto, que vai colocá-lo a público; e) o grupo de Ação Social, voltado à questão das crianças de rua, através do projeto “Andrezinho Cidadão”, que também discute os problemas dos moradores de rua; e, finalmente, e) o grupo de Cultura, que discute toda a programação cultural da região do Centro, bem como formas de levar esse trabalho de cultura para os bairros, promovendo um Circuito Cultural na área central. Este circuito articula a cultura, a arte, com a história da cidade em que ela é feita.

Para a população que não participa dos grupos temáticos, foi criado um “Banco de Idéias” que recolhe sugestões depositadas em totens que foram distribuídos em 12 pontos da cidade, orientadas por um folheto. Este é um instrumento que visa permitir a participação da população de uma forma mais geral.

A Comissão Executiva discute os temas gerais e os repassa, junto com as sugestões recolhidas pelo Banco de Idéias, para os grupos temáticos. Estes trabalham com estas idéias e as devolvem, novamente, para a Comissão Executiva, numa relação de “ida e vinda” após o que realiza-se uma plenária mais ampla com toda a sociedade.

Estamos avaliando o funcionamento desta estrutura inicial e estamos concluindo que é muito complexa. É muito difícil e pouco eficiente o retorno das idéias discutidas entre a Comissão Executiva e os vários grupos, mesmo existindo um representante da Comissão Executiva que acompanha cada grupo temático. As informações que circulam entre estas instâncias são muito abrangentes e, somente no caso do projeto urbanístico e de obras, que recebem uma atenção maior dos participantes, há uma divulgação melhor. Nos outros grupos a discussão é restrita.

Gostaríamos, também, que os grupos fossem autônomos, que construíssem sua autonomia ao longo deste período, o que ainda não aconteceu nestes três meses. Ainda temos representantes da prefeitura acompanhando cada grupo e eles esperam que a Prefeitura esteja trabalhando junto, fazendo o papel de coordenar as discussões, papel que poderia ser desempenhado pelos próprios agentes da população envolvida.

Há, porém, uma vantagem muito grande nesta estrutura. Ela propicia uma discussão dentro da prefeitura, uma discussão mais matricial entre as Secretarias, pois as obras estão sendo desenvolvidas por Secretarias diversas. O acompanhamento destas ações, dentro dos grupos temáticos, também é feito por diversas Secretarias. Assim, esta estrutura envolve não apenas a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, mas também outras Secretarias, que realizam obras ou atividades no Centro. Na verdade, o Fórum do Centro envolve todas as Secretarias, que têm atuações específicas dentro das ações realizadas.

Uma outra vantagem interessante, é a diversidade de atores que estão participando, e que ainda deve ser ampliada. Os empresários e comerciantes, atores que normalmente não participam, vieram para participar mas não bastam apenas estes segmentos. Estamos conseguindo trazer os ambulantes e os artesãos para fazer a discussão nos grupos temáticos, mas eles ainda não estão fazendo parte da estrutura da Comissão Executiva, como gostaríamos. Estes problemas estão sendo discutidos com a Comissão Executiva do Fórum.

Talvez haja uma tendência de alguns grupos se fundirem ao longo do processo, o que pode alterar a estrutura. Queremos fazer esta discussão também fora da prefeitura, procurando maneiras de um funcionamento mais interessante, mais autônomo e mais eficiente para os grupos e o Fórum.

## **Debate**

### **Maria do Carmo**

Agradeço aos três “painelistas” pela riqueza de informações e de dados que trouxeram para o nosso debate e queria fazer alguns comentários para que todos se sintam provocados e, também, para que os painelistas retomem algumas questões no decorrer do debate.

Uma questão, presente em todas as três experiências, são as “estratégias” usadas para dividir responsabilidades, como “colocar o relator do governo coordenando as reuniões”. Estas “estratégias” de envolver, ou de capacitar a sociedade civil para a participação, que aparecem nas três experiências, têm vários aspectos. Na experiência apresentada pela Prefeitura de Mauá, do Fórum da Habitação, levanta-se a questão de como lidar com os “organizados”, com os movimentos sociais, com as lideranças que já existem.

A Margareth falava em criar interlocutores autônomos. Além disto é preciso fortalecer os interlocutores que já existem e que, muitas vezes, não enxergamos. Temos um olhar muito ideologizado para identificarmos nossos interlocutores. Por exemplo, uma Federação de SABs, mesmo comandada pela direita, é uma interlocutora. É um sujeito social existente na cidade. Aí se colocam os desafios de reanimar, fomentar, fortalecer o que já existe, ou organizar o que não existe, tomando o cuidado de não atrelar os atores da sociedade ao Governo. Como podemos pensar na possibilidade de o Governo promover capacitação e oferecer formação para lideranças sem atrelar os atores da sociedade? Como possibilitar ou incentivar a constituição de espaços independentes na sociedade, sem que isto implique em atrelá-la ao governo? Como apoiar e facilitar a organização social, inclusive para que encontre e constitua uma sede, para que se estruture, mas que se estruture fora das “asas” do governo? Qual é o nosso papel, enquanto governo, nossa potencialidade, de fortalecer núcleos de poder que vão se articular fora das nossas “asas”?

Temos também a necessidade de nos preocupar com o “apartheid” social, que se traduz, por exemplo, em episódios como a queima do índio Galdino, ou nas agressões que os adolescentes da classe média fazem aos porteiros dos seus condomínios. Estamos caminhando para um “apartheid” em que o adolescente que mora em prédio não sabe o nome do porteiro que lá trabalha. Chama-o de “tio”, e olhe lá!. Quando diz um “por favor”, já é muito. Temos que nos preocupar em promover vínculos de responsabilidade cidadã. É no sentido de construir esta responsabilidade cidadã que levanto a possibilidade de se fazer mutirão de médicos, mutirão de advogados. Promover a participação das classes médias possibilita a construção de vínculos de responsabilidade cidadã. É importante fazer com que a classe média se envolva e se sinta responsável pelas coisas que acontecem, pois temos um abismo, a sociedade encontra-se partida, e esta é uma questão que deve desafiar os governos comprometidos com a justiça e a solidariedade.

Temos usado o conceito de “usuários” e ele deve ser pensado também quando falamos em ampliar o leque de atores nas experiências de participação. Mesmo sem abrir mão do nosso olhar



classista, precisamos conhecer outros olhares. Muitas vezes o nosso olhar é estreito, não temos a capacidade de incorporar outros olhares.

O Jorge falou várias vezes de que “conselho só se dá a quem pede”. Daí decorre a necessidade de pensar sobre a institucionalização dos canais de participação, nós, que viemos de uma tradição que tem medo da institucionalização. Ao invés deste receio, é preciso estar atentos aos processos. Eles é que vão mostrar a necessidade, ou não, de institucionalizar estes canais. Por outro lado, poder não se dá, poder se conquista, o que nos remete à velha discussão sobre o caráter deliberativo ou consultivo dos Conselhos. Tenho a opinião de que os conselhos só se tornam deliberativos quando a sociedade reivindica e tem a capacidade de exercer esse poder.

Uma outra questão importante é a da “eficiência” e da “eficácia”. O Olívio Dutra, na história da constituição do Orçamento Participativo de Porto Alegre, conta que, no segundo ano de seu funcionamento, o governo tinha uma capacidade muito baixa para responder às demandas levantadas no primeiro ano do processo. Isto o levou, até, a ter que “fugir” pela “porta dos fundos” em certas situações. Ou seja, cumprir os compromissos assumidos é indispensável, porque prova que participação popular é de verdade e não é de brincadeira.

Temos que avaliar, neste sentido, se os processos participativos resultam, efetivamente, em melhoria na vida das pessoas, ou só representam “muita conversa”. É exatamente esta a questão que o “*Diário do Grande ABC*” coloca para estas prefeituras da região que promovem a participação: questiona sua eficiência. As pessoas não querem participar, querem que “as coisas” funcionem. E esta população só vai querer participar se a participação resultar em melhorias concretas nas suas vidas.

Por outro lado, os processos participativos democratizam mesmo? Conseguem efetivamente mexer com os núcleos de poder “feudais” existentes dentro dos governos? Conseguem atingir esses núcleos e solapar a cultura vertical, autoritária e clientelista que está dentro do governo, que preside as relações na sociedade?

Outra questão que se articula com estas é a relação entre democracia e modelo de desenvolvimento. Os nossos governos querem só democracia? Querem só participação? Necessariamente, participação e democracia mudam a sociedade? A radicalização da democracia está ou não ligada ao modelo de desenvolvimento, a um determinado tipo de desenvolvimento?

É muito importante também retomar com mais profundidade o debate sobre a participação no legislativo, onde o clientelismo está, tradicionalmente, incrustado. Dentro de nossas políticas de participação popular estamos levando em conta a participação no legislativo? Este seminário, infelizmente, só está discutindo a participação no executivo. E os Tribunais Livres? E as Comissões Parlamentares de Inquérito? As Audiências Públicas, a Iniciativa Popular de Lei?

A questão do Centro, como espaço multiclassista, colocada pelo pessoal de Santo André é muito importante. Antigamente, o PT não priorizava o Centro porque o Centro era considerado “o lugar da burguesia” e o importante era a periferia. O Centro é o lugar das artes, da história. É o lugar do comerciante, mas é também o lugar do ambulante, do menino de rua, do comerciário, do bancário e de todos que vão fazer compras. O Centro interessa a todos!

Para finalizar, fica uma questão que deveríamos retomar: a questão da atuação matricial, da superação da atuação segmentada dentro da administração.

### **Carla**

- As diretrizes tiradas no Fórum de Desenvolvimento de Ribeirão entram em choque com as diretrizes da política federal? Como vocês trabalham com esta tensão? Há uma autonomia local para definir um planejamento de desenvolvimento para a região? Que obstáculos vocês encontram neste sentido?

- Em que medida estas experiências de participação têm tensionado aspectos institucionais da máquina administrativa do Estado? Que obstáculos esta máquina coloca para que o Governo possa dividir o seu poder com a sociedade? Se estes processos participativos têm um objetivo de construir uma cultura democrática, mas também têm conseguido, por outro lado, provocar alterações na máquina do Estado? Alterações institucionais?

## **Pedro Pontual**

- Gostaria de saber como é que o “Fórum de Habitação” se articula com a discussão mais geral dos problemas da cidade, inclusive com a discussão sobre os recursos orçamentários. Se o Fórum reúne os interlocutores organizados em torno da questão da habitação e trabalha junto com a prefeitura para buscar recursos para esta área, existe uma articulação entre o “Fórum da Habitação” e o que vocês chamam de “Conselho Popular do Orçamento”.

- É muito interessante a preocupação apresentada com a articulação entre o “Fórum de Desenvolvimento” e o processo do Orçamento Participativo. Temos conhecimento de outras experiências - até mesmo a experiência de Porto Alegre - onde se considerou que o Orçamento Participativo não deveria trabalhar com as questões mais “estratégicas” da cidade criando-se o “Cidade Constituinte”, um espaço para debater este tipo de questão. No entanto, se no funcionamento político dos dois fóruns não houver uma preocupação de integração, em algum momento pode resultar num processo de disputa. Temos alguns depoimentos de Porto Alegre que mostram como a falta de articulação gerou disputas no governo, entre os que queriam jogar mais peso ou no “Cidade Constituinte” ou no “Orçamento Participativo”. Gostaria de ouvir o que vocês pensam sobre isso. Temos identificado alguns problemas nas relações entre os espaços participativos. Um deles é sobre quem participa do “Orçamento Participativo” e quem participa do “Fórum de Desenvolvimento”. Aqui em Santo André a referência é o nosso projeto do “Cidade Futuro”. Se não soubermos manejar bem isso, corremos o risco de que o “Orçamento Participativo” vire o espaço dos excluídos e o “Cidade Futuro”, ou o projeto “Fórum do Centro”, vire o espaço dos incluídos embora todos devessem ser espaços para todos os segmentos da cidade discutir o conjunto dos problemas.

- Por outro lado, em algum momento, as questões que forem definidas no “Fórum de Desenvolvimento”, no “Cidade Futuro” ou no projeto “Fórum do Centro”, têm que ser colocadas no plano orçamentário. E, se elas não forem suficientemente debatidas no âmbito do Orçamento Participativo, podem resultar numa tensão complicada porque é difícil trazer o debate das obras estruturantes da cidade, dos projetos mais estratégicos para o conjunto da cidade, num espaço que ficou limitado às questões que são de natureza mais imediata? Este é um “nó” que precisamos refletir mais profundamente. Valeria a pena o pessoal de Santo André dizer um pouco da articulação do Projeto Centro com o Orçamento Participativo, ou seja, relatar a experiência que tiveram no sentido de descobrir que precisavam participar do “Orçamento Participativo” para viabilizar os seus projetos.

## **Marcos**

- O seminário de moradia em Mauá é um grande exemplo de algumas contradições. Vamos imaginar que em São Paulo, no atual estágio de organização popular, o Pitta resolva chamar um seminário de moradia, o que o movimento de moradia vai fazer em São Paulo? Vai falar que isso não é o papel da administração, mas do movimento, que o movimento tem que se organizar, estabelecer suas bandeiras de luta, encaminhá-las e discuti-las com a administração pública. E por que em São Paulo é assim? Porque a participação popular não tem uma forma, um modelo para todas as cidades e o estágio de participação popular também é diferenciado. Conhecer o estágio da organização popular é fundamental para estabelecer propostas de ação.

- Em Mauá, nós enfrentamos um estágio de organização muito precário, o que não quer dizer que não existia nenhuma liderança, que nunca existiu movimento de moradia, nenhuma luta concreta do movimento. Neste momento conjuntural, as lideranças estavam adormecidas, no seu local, na sua rua, seu bairro, travando lutas específicas. E queríamos trazer a luta para cidade, discutir a questão habitacional na dimensão do município, discutir as demandas e as soluções no âmbito municipal. Chamar um seminário com os militantes do movimento de moradia foi uma oportunidade para contextualizar a demanda de moradia, não só das pessoas, nos seus bairros, mas na cidade, colocando questões como a regularização, as demandas das áreas de risco, das favelas, etc.

- Somo acusados, em função de atitudes como a organização deste seminário, de “gente que era do movimento e que quando vai para a administração começa a cooptar lideranças”. Nossa proposta

não é essa. Neste seminário chamamos o Zé Albino, da Central dos Movimentos Populares, o William Fagiollo, que veio de uma experiência de Ribeirão Preto, onde foi presidente da COHAB, chamamos o Pereirinha, que é da zona leste, São Mateus, e que trabalha muito com movimento de moradia. Reunidos, tentamos construir uma visão geral do que era a questão da participação popular, do que é o movimento de moradia. Não adianta os movimentos irem à Prefeitura pedir isto ou aquilo, porque eles próprios é que têm que achar a sua trilha. Isto não significa que em momentos conjunturais estes movimentos não possam sentar com a administração. Mas eles têm que ter pernas próprias.

- Às vezes, podemos cometer equívocos. Em São Paulo, talvez fosse um erro chamar um seminário para discutir como é que o movimento se organiza, mas em Mauá não é um erro porque o estágio de organização é diferente de São Paulo.

- Gostaria, ainda, de deixar uma pergunta para a mesa. Como resolvemos o problema da participação sem recursos? Uma coisa é chamar a população para discutir, estabelecer um fórum de discussão, algumas linhas gerais de atuação, bem outra é conseguir dar respostas às demandas surgidas. Como se mantém a participação popular levando em consideração os limites da Secretaria, da Administração e dos movimentos no processo? Só o discurso consegue mobilizar? Só “conteúdos programáticos” são suficientes para manter a participação? Estas são questões que precisamos resolver para não entrarmos num “buraco” muito difícil de sair.

### **João André**

- Com o seminário e o Fórum da Moradia procuramos, na medida do possível, contribuir com o processo da participação. Algumas vezes, no entanto, fomos criticados por correr o risco de criar “cobra para nos morder”. Esta postura reflete o medo de organizar a sociedade civil. Mas confesso que ainda não me adaptei totalmente à máquina pública, pois estou nela há menos de dois anos. Fiquei dezessete anos na luta da sociedade civil, desde o tempo do Movimento de Defesa do Favelado, aqui em São Bernardo. Depois, este se dividiu por suas brigas internas. Acompanhamos também a Central de Movimento Popular e hoje estamos no governo. Minha preocupação é que nunca discutimos um projeto político para um governo de dez, quinze anos. Às vezes enfatizamos mais o poder pelo poder em detrimento de mudar a sociedade. Se vamos todos para o governo, quem ainda consegue organizar a sociedade civil? Não fica claro qual é o papel do parlamentar, do vereador, do executivo, da direção do partido, neste processo. Sem contar que, quando se vai para o poder, - não sei se isso é próprio do ser humano - o poder rapidamente sobe para a cabeça e as pessoas passam a não querer ouvir sugestões de quem tem muito a contribuir para que todos saiam ganhando. Por isso deixo a sugestão de realizar um fórum desta natureza convidando também atores da sociedade civil, dos movimentos organizados, dos conselhos. Fazer um fórum só com os representantes do governo é importante, para discutirmos entre nós, mas, a esta altura da conjuntura, ouvir também representantes da sociedade civil, pessoas que não estão dentro do governo, pode contribuir muito.

### **Inácio**

- Assumimos o poder porque temos uma proposta de longo prazo, não só para quatro anos. Os processos e instrumentos de participação popular têm então dois objetivos: Por um lado querem garantir a organização da sociedade, porque sabemos que aí está a garantia de continuidade de nosso projeto político. De outro lado, os atores da sociedade têm que ser ágeis o suficiente para consolidar estas experiências em curto prazo. Não podemos nos dar ao luxo de pensarmos as experiências de participação a tão longo prazo, pois podemos não conseguir manter o poder. Temos que tomá-las em duas dimensões: A mudança da cultura política, que é um processo a longo prazo, deve se articular com o desafio de dar continuidade ao nosso projeto político. Isto requer a mobilização dos atores da sociedade que não são nossos interlocutores tradicionais, como os movimentos populares e o movimento sindical.

- As experiências apresentadas, principalmente a de Santo André e Ribeirão Pires, trabalham com setores da sociedade fundamentais, embora não seja tão fácil chamá-los para a discussão. Sei do

esforço gigantesco que está sendo feito em Ribeirão neste sentido. No caso de Mauá, deveria estar presente o desafio de ir além dos movimentos de moradia e incorporar no Fórum outros atores que fazem habitação e que, portanto, interferem na política habitacional, como os empresários, fazendo com que os diferentes atores envolvidos discutam um projeto de habitação.

### **Roberto**

- Já que há grande dificuldade de que as pessoas venham participar para discutir os problemas, destaca-se a experiência do “site” criado pelo Fórum de Desenvolvimento Sustentado. É uma iniciativa que gera respostas rápidas, talvez pela comodidade de participar desta forma ou pela própria razão de que, assim, as pessoas não precisam se identificar fisicamente. Enfim, é importante criar outras formas de participação que talvez não seja tão intensa quanto a participação direta, mas que vai trazendo a população para dar opiniões e participar de forma mais próxima. Mesmo que seja de maneira menos intensa, as pessoas podem participar mais do projeto da cidade.

### **Apresentadores**

#### **Claudia Virgínia**

- Os fóruns de participação motivam ou “cutucam” uma democratização das relações internas à prefeitura. No nosso caso, isto vem ocorrendo. Os técnicos, por exemplo, ficavam incomodados com o fato de que a existência do Fórum os obrigava a ter que discutir as obras com a população. Para o engenheiro e para o arquiteto é pouco usual que se discuta algumas coisas que são dadas como certas, prontas e acabadas. Quando começamos as obras de drenagem no Centro, foi difícil convencer os nossos técnicos a se sentarem em fóruns com a população para discutir que reformulação este projeto provocaria no trânsito do Centro, que ruas seriam fechadas primeiro, ou não seriam totalmente fechadas, etc. Já avançamos muito, diminuíram as resistências mas, o projeto estratégico que temos, ao fazer uma intervenção no Centro, mexe internamente com a estrutura de poder. O “Projeto Centro” não visa apenas melhorar a qualidade de vida no Centro mas articular atores sociais de classe média, que tradicionalmente não são nossos aliados. Os segmentos médios da população apresentam no interior do fórum divergências muito grandes com relação a certos aspectos do projeto, como a presença dos ambulantes no Centro da cidade. Os ambulantes, de um lado, apresentam uma série de reivindicações sobre localização, estrutura, etc. E os comerciantes, os empresários, por outro lado, querem a exclusão completa dos ambulantes do Centro. Como o governo vai se posicionar? Como mediamos este conflito, como vemos ou revemos o nosso projeto estratégico para o Centro da cidade em função destes conflitos? Neste momento de avaliação do Fórum do Centro, teremos que discutir não apenas a sua estrutura, o modo como os atores sociais estão se movendo no seu interior e, o modo como nós próprios estamos nos movimentando internamente e com relação aos outros atores.

- Temos, em Santo André, uma experiência interessante nas relações existentes entre o Fórum do Centro e o Conselho Municipal de Orçamento. No ano passado, a plenária do Centro, no Orçamento Participativo, não chegou a dar o quorum necessário. Neste ano aconteceu o inverso, a mesma plenária foi extremamente concorrida e acreditamos que isto se deve ao fato de que o “Projeto Centro” já está na rua. Por outro lado, na plenária do Centro, vieram para participar os excluídos: camelôs e ambulantes em sua maioria. Os comerciantes não vieram. No entanto, eles se alertaram para esta presença dos ambulantes no Centro, que chegaram a eleger um conselheiro, um conselheiro ambulante, para representar o Centro, e se mobilizaram de maneira equivocada, de maneira bastante ostensiva até mas, de qualquer forma, se mobilizaram para a plenária do Desenvolvimento Econômico. Isto mostra como está sendo positivo o trabalho do Fórum, pois está mexendo com o Conselho de Orçamento. Está havendo uma inter-relação, que precisa ser melhor refletida mas que, de fato, está acontecendo.

#### **Margareth**

- Quando os participantes do Fórum entenderam que, se não viessem ao Orçamento Participativo, correriam o risco de suas propostas não serem executadas, colocou-se um alerta para que

fizéssemos esta ligação. Eles achavam que não precisavam fazer parte do Orçamento Participativo porque já estavam discutindo no Fórum do Centro. A sua entrada no Orçamento Participativo não foi das melhores, provavelmente porque eles não têm tradição de fazer discussões mais coletivas. Mas já é uma maneira de começar a aproximação.

- Para romper a tradição de conceber a participação somente através de reuniões e encontrar novas maneiras de participação, foi muito criativo o “Banco de Idéias”. Através dele, as pessoas que querem opinar sobre o projeto, mas que não desejam participar da estrutura do Fórum, podem colaborar de alguma maneira. Temos, também, um “site” na Internet semelhante ao do Fórum de Desenvolvimento Sustentado, só que não está aberto à sugestões. Apenas funciona como um espaço para conhecer o Projeto; tudo que tem sido discutido ou realizado no Projeto Centro, está neste “site”. Há um outro “site”, disponibilizado pela executiva do Fórum, que prevê a recepção de contribuições.

- Com relação à estrutura do Fórum, conseguimos dar um desenho mais matricial a este programa do que a estrutura convencional. Essa estrutura matricial ainda está em fase experimental, mas já tem funcionado. Esta é uma característica interessante do projeto.

### **Cláudia Virgínia**

- É preciso apontar uma dificuldade que sentimos ao reunir os diferentes atores no Fórum do Centro e propiciar com que uns falem com os outros. É uma questão extremamente complicada. Nós ficamos no centro de uma roda e a “bola vem de lá para cá, vai daqui para lá”. Nós ficamos, efetivamente, recebendo todas as bolas e mediando todas as relações. Como fazer para sair do centro e ser mais um no círculo? Isso gera momentos bastante difíceis.

### **Jorge Hereda**

- A política de desenvolvimento que traçamos no Fórum e a política de desenvolvimento do governo federal, são realmente distintas. Mas, como o Governo Federal é extremamente ausente nas discussões locais, temos maior autonomia, principalmente porque, aqui, no ABC, temos uma discussão regional, na Câmara do ABC. Temos que considerar os limites do poder local para definir políticas, mas a ausência do Governo Federal e a sua distância são tão grandes que nos levam a trabalhar num espaço mais regional.

- Para implementar as relações entre os diferentes espaços de participação e fazer com que se articulem, é preciso mostrar como as coisas são relacionadas. Nós tivemos, por exemplo, que defender no Orçamento Participativo que, dos três milhões de dólares que tínhamos para investir na cidade, um milhão fosse destinado à drenagem do Centro da Cidade. O nosso projeto de desenvolvimento para a cidade passa pelo turismo, que por sua vez, dependia de uma revitalização do Centro da cidade. Isso é que fundamenta a proposta de gastar um milhão nessa revitalização. Esta não foi uma discussão difícil de se fazer! Mostramos que essa era a saída para a cidade e todo mundo concordou, sabendo que para fazer isso era preciso gastar um milhão no Centro. Mesmo assim sabemos que a relação entre os espaços de participação é muito mais complexa do que este exemplo. A identificação e separação de espaços de incluídos e excluídos é um problema complexo, mas é por aí que vamos conseguir superar esta dificuldade.

- É lógico que sem recurso nenhum é muito difícil, mas aí se coloca a discussão de prioridades dentro do governo, pois nenhuma administração tem recursos abundantes para fazer tudo. E, se você acredita que vale a pena catalisar para determinada prioridade, tem que investir recursos. Em Diadema, tínhamos um instrumento de política urbana que possibilitava decretar algumas áreas da cidade como áreas destinadas à habitação popular. Trouxemos os donos das terras e a população que tinha esta demanda por habitação para fazermos a negociação. Na mesa, cada lado foi mostrando suas condições e entrando em acordo. Montamos uma equação que desse conta do problema dos inadimplentes e isto tudo não custou um centavo para o Estado. Conseguimos montar uma proposta que era boa para o dono da terra e boa para a população. Usamos o poder que a prefeitura tem para fazer leis, intervir.

- Temos que fazer a discussão com toda a sociedade. Governar para a cidade inteira, pelo menos do meu ponto de vista, significa conseguir administrar conflitos. É tentar colocar todos “do mesmo tamanho” na mesa de negociação, tentando corrigir as disparidades que os diferentes atores têm em relação ao poder que possuem. É lógico que isto não é tão fácil assim. No caso das áreas de Diadema, por exemplo, na minha avaliação, foi isto o que aconteceu. Nas discussões que fizemos com a população que morava em favelas, procuramos construir com a percepção do poder que aquela organização poderia ter para interferir na democratização da terra na cidade e o que significava ter este instrumento. Este processo valeu mais do que os 20 milhões de dólares que a gente investiu na favela inteira. O povo começou a ir para a Câmara. Entraram mil pessoas na Câmara e disseram: “Vai aprovar o Plano Diretor, sim! Porque no Plano Diretor tem esse negócio aqui que a gente quer”. Na primeira vez, levamos o ônibus. Na regulamentação da lei do solo, o movimento falou: “Não queremos ônibus, não queremos nada, nem lanches. Nós vamos para lá e não queremos esse negócio de vocês irem com a gente, não. Nós vamos negociar”. Nesta negociação que fizemos não havia representantes do movimento ambiental e houve uma sugestão de que uma área de proteção ambiental também fosse destinada para habitação e, neste momento, interferi, porque o Estado estava ali também para dizer que absurdos não seriam feitos. Nenhum movimento, de nenhum tipo, tem autonomia para poder acabar com a cidade, por mais que ele seja legítimo. E o Estado tem que dizer isto para o movimento, tem que dizer também, para os atores que têm mais recursos para mobilizar poder, que o Estado tem poder de fogo maior do que o deles. Se o Estado, porém, começar a dizer que apoia sem nenhuma restrição algumas parcelas da população, a discussão fica muito complicada. Como por exemplo, apoiar a ocupação de terras e não oferecer nenhuma alternativa de discussão com todos os envolvidos - inclusive com os donos das terras - procurando colocar terras no mercado popular. Penso que a nossa tarefa é tentar equacionar estas questões. Fazer esta coisa toda acontecer, ou seja, colocar excluídos e não-excluídos na negociação e tentar equilibrar suas diferenças.

### **Náilson Elias**

- Através do Fórum nós tentamos, realmente, democratizar e descentralizar o poder. O governo do estado é um complicador a mais. Eu participo da Câmara do ABC, no grupo Habitação, e temos uma discussão direta com o CDHU, que é a outra ponta em que estamos tentando acordos. Enquanto estávamos na discussão, a Secretaria Estadual de Habitação estava participando. Quando perceberam que estávamos propondo coisas concretas, começaram a não participar mais e a não levar as coisas a sério. Fica difícil nos abirmos para uma negociação mais ampla, que não se restrinja ao município. Não conseguimos abrir os canais para buscar alternativas e acabamos ficando apenas na dimensão do município. De qualquer modo, tentamos e vamos brigando para abrir estes canais. A participação popular através de fóruns é uma forma de contribuir com o poder executivo para que se possa chegar a um bem comum à população. Quando estamos no governo, temos que facilitar a descentralização do poder fomentando a organização desta população e trazendo os diversos setores para discutir com toda a sociedade.

- Estamos propiciando condições para que o Fórum da Habitação comece a perceber a importância da definição dos recursos, no Orçamento, incorporá-lo nas suas discussões. O objetivo é que os atores que participam do Fórum tenham pernas próprias e também comecem a tomar iniciativas de reivindicar recursos do Governo Federal e Estadual. O espaço do Orçamento Participativo também será valorizado porque a população está verificando que a destinação dos recursos para determinada região passa por aquele espaço. No debate sobre o projeto das AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social), por exemplo, que já está na Câmara Municipal, não houve participação, e nós é que tivemos que indicar quais áreas seriam atingidas. As pessoas então perceberam que precisam participar. Falta muito ainda, estamos começando, mas o seminário que fizemos na cidade, chamando a população para discutir, teve o objetivo de que ela acordasse e ampliasse seu horizonte.

- Sobre criar um fórum com as construtoras, que se abra não só para a população, mas também para estes setores, penso que, nestas condições fica meio difícil porque este setor só visa o lucro!

Mas porque não trazer? A gente tenta, realmente, trazê-los, mas há uma resistência muito grande porque se não tiver o lucro - o bendito BDI - não tem como acontecer esta participação. Mesmo assim, estamos tentando construir parcerias, até porque para eles a situação também está difícil e estão procurando novas alternativas. O Marcos já mencionou algumas experiências boas de parceria que estão acontecendo. Estamos chegando a um meio termo.

### **Painel 3**

#### **Papel do Orçamento Participativo na construção de uma política municipal de participação popular: limites e possibilidades**

##### **Abertura**

**Marisa** - Núcleo de Participação Popular de Santo André

Para apresentar este painel temos o Pedro Pontual, coordenador do Núcleo de Participação Popular em Santo André, o Inácio, da Assessoria de Participação Popular de Ribeirão Pires, e o Tião, coordenador do Orçamento Participativo em Mauá.

**Tião** - Coordenação do Orçamento Participativo de Mauá

Para discutir a ligação entre o Orçamento Participativo e as várias práticas de participação popular na gestão pública, gostaria de pontuar algumas questões interessantes de nossa experiência em Mauá.

Em Mauá, nos últimos quarenta anos, as forças que ocuparam o governo tiveram muito tempo para fazer “uma sujeira bem feita”, o que nos desafia por demais hoje. Mauá tem hoje talvez a maior dívida entre os municípios do Brasil, tendo como referência a relação entre a dívida e a arrecadação. Temos uma dívida em torno de setecentos milhões de reais e uma arrecadação de cento e dez milhões. E esta arrecadação vem caindo. Além disto temos uma “fila” de Precatórios que nos impede de fazer um bom planejamento, o que é fundamental para discutir Orçamento Participativo e participação popular. Como vamos, nesta situação, fazer um pacto com a sociedade, discutir e planejar prioridades, se a qualquer momento pode acontecer um pedido de intervenção no município? Estes problemas vão batendo na nossa porta desde o primeiro dia de gestão, a todo momento temos ações para reter o ICMS. É muito complicado e difícil planejar nesta situação, principalmente quando se assume um compromisso com a população de definir prioridades e firmar um pacto conjunto de realizá-las.

Já havia, na população, um sentimento de que a gestão anterior havia “acabado” há mais de um ano. Quando começamos a campanha, em 96, quando levantávamos propostas de organizar os movimentos, a própria população falava que não adiantava fazer nada enquanto aquele governo estivesse aqui. A cidade se encontrava num estado de abandono muito grande e a população sabia disto. Começamos a pensar o Orçamento Participativo a partir desta realidade. Primeiro, conhecer o problema da situação financeira que, até para nós, foi uma coisa assustadora. O “*Diário do Grande ABC*”, em setembro de 96, dizia que a dívida de Mauá era R\$ 180 milhões. Acreditávamos que não chegava a isso, mas os mais pessimistas avaliavam que devia chegar a R\$ 350 milhões. Mas ninguém imaginava que era de R\$ 580 milhões. Como pensar um processo de Orçamento Participativo e de participação popular em Mauá, com estas dificuldades? A auto-estima da população estava lá embaixo, as demandas eram enormes. Só como exemplo, em três meses de governo, a administração tirou 30 mil caminhões de terra do meio da rua, caminhões de lixo, de terra e entulho. Há quatro anos os rios da cidade não eram limpos. As coisas mais elementares estavam no abandono.

Nós nos colocamos, então, como primeira tarefa, mostrar para a cidade a realidade em que encontramos a prefeitura e, nos primeiros 15 dias de governo, já estávamos na rua conversando com a população. Montamos um quadro da dívida e fomos explicar como a dívida do município havia se construído. Fizemos 44 reuniões numa primeira rodada, com este objetivo. Ao final desta primeira rodada, a dívida já estava passando de R\$ 580 milhões, pois foram aparecendo Precatórios ao longo desse tempo.

Fizemos também um exercício de ouvir a população, suas expectativas em relação à nova administração. Isto foi importante porque nos forneceu subsídios para fazer um relatório e passar às Secretarias fornecendo elementos para comparar o que a população estava pensando e o que estávamos propondo realizar. Obter esse “termômetro” foi muito importante e produziu resultados muito interessantes.

Fizemos, então, um pacto com a população de que não iríamos prometer nada, mas iríamos investir no fortalecimento de um canal que permitisse conversar constantemente com a sociedade, com a população.

Realizamos uma segunda rodada de reuniões com a população, no meio do ano, realizando então o debate dos grandes problemas da cidade e elegendo representantes para formar o “Conselho Popular do Município”. A população elegeu seus representantes e não intervimos em nada. Apenas colocamos o critério de que para cada “x” pessoas fosse eleito um representante. Formamos o “Conselho Popular do Município” com 139 representantes da população. Este Conselho tinha o objetivo de continuar refletindo e discutindo os graves problemas do município, especialmente a dívida e o orçamento.

Na discussão do orçamento não era possível discutir “x” de investimento e confrontar esse valor com tais e quais prioridades que fossem sendo definidas. Nesse primeiro momento, tratou-se de conhecer o orçamento e de debater os principais problemas da cidade. Estas discussões geraram uma série de ações da administração, como o “Fórum do Oratório” - que discute, especificamente, a questão do Oratório, a maior favela que temos na cidade - e o “Seminário de Habitação” - Estes debates e ações contribuíram muito para várias outras experiências que foram surgindo.

Fizemos uma terceira rodada de reuniões, no final do ano, prestando contas do que realizamos durante 97. Através do Conselho fizemos um “Congresso Popular do Município”, com o objetivo de mostrar às pessoas como o orçamento é construído. Discutimos neste Congresso o que entra no orçamento da cidade: o “Fundão”, que tem grande impacto, hoje, no orçamento; a área da saúde, onde temos um embate constante com o problema do Hospital; o Plano de Diretor da cidade. Todas estas questões foram debatidas no “Congresso Popular do Município”, que contou também com o Ubiratan de Souza, de Porto Alegre, para contar a experiência do Orçamento Participativo daquela cidade.

Neste período também realizamos o “Passeio da Cidadania”, com o objetivo de mostrar para os conselheiros onde estavam acontecendo as realizações da prefeitura.

Todas as ações que realizamos durante 1997, apesar das dificuldades, estiveram em grande sintonia com as discussões realizadas com a população. Fechamos o ano com um total de 105 reuniões, que garantiram esta sintonia. Mesmo a obra do Centro, que era um grande desejo nosso e que estava no programa de governo, acabou sendo uma proposta muito acolhida pela população. Um dos moradores havia comentado: “Olha, quando eu preciso ir ao Centro de Mauá, eu falo para a minha esposa que eu vou “ali”. Eu não tenho coragem de falar para ela que eu vou passar no Centro da cidade.” A população nos dizia que em Mauá não havia Centro, porque o local era uma sujeira muito grande. Era, portanto, importante que a administração fizesse uma ação no Centro da cidade.

Um outro aspecto que apareceu fortemente nas discussões foi a integração dos transportes. 60% da população que participou da primeira rodada de reuniões colocou a questão do Centro, 70% colocou a questão da integração no transporte e mais de 50% colocou a questão do pólo industrial de Sertãozinho, que é onde vamos investir neste ano, sendo que já existem várias discussões em parceria com industriais e empresários.

### **Inácio** - Assessoria de Participação Popular de Ribeirão Pires

Pensando o papel do Orçamento Participativo na construção e articulação de políticas de participação popular em Ribeirão, temos que pensá-lo em referência às especificidades e características próprias da cidade, no ABC.

Ribeirão tem duas características que demarcam a política de participação popular. Uma delas é a tradição clientelista, muito arraigada. Em Ribeirão Pires, por uma série de circunstâncias da sua história, a figura do prefeito, da prefeita, é uma figura muito forte, são eles que resolvem tudo. Além disto, praticamente, inexistente organização na sociedade civil, com exceção das Sociedades



Amigos de Bairro, que têm uma tradição muito clientelista. Esta falta de organização faz com que tenhamos dificuldades para encontrar interlocutores na sociedade civil. As entidades que existem são muito frágeis.

Para pensar a participação popular em Ribeirão Pires, tínhamos, em primeiro lugar, que criar canais, instrumentos de participação popular, numa perspectiva de democratizar as relações entre governo e sociedade civil, para permitir espaços de exercício da cidadania, de ampliação da democracia, que são objetivos de qualquer administração que se propõe a investir na participação popular. Por outro lado, tínhamos que criar instrumentos para fomentar e propiciar a organização da sociedade civil. Este é um desafio central em Ribeirão. Todas as experiências de participação da cidade empreendem esforços no sentido de construir interlocutores na sociedade civil. Isto significa gerar novas lideranças, mudar a experiência que as pessoas da cidade tinham quando se relacionavam com o governo, em todas as parcelas, tanto na classe média como nas camadas populares.

O Orçamento Participativo é um instrumento importante nesse processo, mesmo não sendo “o” instrumento de participação popular. Desde a campanha eleitoral, já estava claro que queríamos apostar neste instrumento, é uma aposta política por parte da administração. Nossa experiência em Ribeirão mostra que ele ajuda a impulsionar outras iniciativas de participação e é impulsionado por elas, como pudemos perceber em relação ao programa “Ribeirão Mais Bonita”. Desde o primeiro momento de mobilização para discutir as ações de manutenção e as outras questões que fazem parte do cotidiano do programa, os interlocutores foram os conselheiros do Orçamento, a quem podíamos chamar para as discussões porque começavam a se tornar referências no bairro. Isto mostra que a partir do Orçamento Participativo começa-se a fomentar outros espaços de discussão. No Fórum de Desenvolvimento, houve uma experiência semelhante, pois, nas atividades do Fórum sempre havia quinze ou vinte conselheiros do Orçamento Participativo. Por outro lado, quando fazemos os relatórios das plenárias do Orçamento, percebemos o quanto as pessoas incorporaram as discussões sobre a cidade. Algumas regiões, por exemplo, escolheram como prioridade para a cidade incentivar o turismo, o que é fruto da discussão feita no Fórum de Desenvolvimento. As pessoas incorporaram este discurso e começam a defendê-lo porque entenderam a proposta. Há também uma relação e uma coincidência entre membros do Conselho de Transportes e os do Orçamento Participativo. As pessoas que participam têm potencial para se constituírem em lideranças e o nosso desafio, em Ribeirão, é continuar o trabalho de consolidá-las como lideranças sociais, mesmo que deixem de ser conselheiros.

Como em Ribeirão não há mobilização ou movimentos organizados nos bairros, as pessoas participam porque, de alguma forma, se interessaram em participar. Como a discussão do orçamento propicia uma visão mais global da cidade, há um incentivo para reivindicarem outros direitos, que pode impulsioná-las a outras formas de luta e participação popular. Por outro lado, é característico do orçamento a relação com o poder legislativo, o que também pode provocar outras formas de participação popular.

Apesar deste mútuo reforço entre as diferentes formas de participação, é preciso reconhecer a dificuldade de articular, de forma mais sistemática, os diferentes canais de participação popular. Esta relação foi se construindo de forma intuitiva, pouco organizada, de acordo com as necessidades, mas não sistematizada. Fizemos duas discussões específicas, no Conselho do Orçamento, sobre o Fórum, sobre questões inerentes ao desenvolvimento sustentável. A articulação entre os Conselhos e os outros canais de participação também é, ainda, uma discussão inicial que, efetivamente, precisa ser feita. Pensamos realizar um Seminário de Governo, agora em agosto, para discutirmos essas questões.

Outro limite a ponderar é que o Orçamento Participativo não discute tudo, discute orçamento. Ainda que esta seja uma questão central na democratização da gestão da cidade - porque lida com o dinheiro, com os recursos públicos - ele não discute as questões mais estratégicas, não discute o desenvolvimento do município a longo prazo. Pode até discutir, mas não é sua principal tarefa. Isto representa um limite ao Orçamento Participativo que coloca a necessidade de criar outros instrumentos onde estas discussões sejam contempladas.

Também o longo tempo que se gasta nas discussões do orçamento, dificulta uma maior dedicação nossa, enquanto secretariado e enquanto governo, para a capacitação dos conselheiros, ainda que tenhamos uma vontade clara de fazer deste processo, um processo educativo. Porém, investimos pouco na sua capacitação, com exceção da realização de um curso, que foi muito interessante. Este é um dos limites que temos de enfrentar para potencializar a participação popular como um todo.

**Pedro Pontual** - Núcleo de Participação Popular de Santo André

Este tema está proposto de maneira muito interessante: “Os limites e as possibilidades do Orçamento Participativo e sua articulação com outros canais”. Uma das dimensões importantes na discussão sobre os limites e as possibilidades do Orçamento Participativo é a articulação entre os diversos canais de participação. Desde ontem esteve aqui presente a afirmação de que uma política de participação popular no município tem, no Orçamento Participativo, um instrumento importante e potente, porque discute uma questão central para as ações de governo, que é onde devem ser aplicados os recursos. Mas ao mesmo tempo tem limites porque, se de um lado, traz como possibilidade a agregação de atores, de outro não pode dar conta de outras questões da cidade, que não se colocam só no plano orçamentário, como os mutirões ou as questões de manutenção. Perceber os limites e as possibilidades do Orçamento Participativo, como instrumento de participação, recomenda que se promova uma multiplicidade de outros tipos de espaços e de práticas de participação popular.

No entanto, os limites e as possibilidades do processo do Orçamento Participativo dependem também da maneira como conduzimos esse processo. Por um lado, é preciso entender que todas estas experiências, inclusive a do Orçamento Participativo, são contribuições para uma nova cultura política. É muito importante dar-se conta disto. No entanto, é também importante ter muita clareza que o tempo de construção de uma nova cultura política é um tempo histórico, bem maior do que o nosso tempo de estar no governo, sobretudo tomando como parâmetro o tempo de afirmação da cultura política que é dominante e que gerou o clientelismo e o fisiologismo que bem conhecemos. Esta é uma questão que nos coloca vários desafios concomitantes. De início, devemos perguntarmos por que as práticas de participação popular, entre elas o Orçamento Participativo, precisam esperar que estejamos no governo para serem desencadeadas? Já existem algumas experiências no Brasil sinalizando um caminho, afirmado por muitos de nós, de que estas iniciativas podem e devem partir também da sociedade civil. Atualmente, no Rio de Janeiro existe um início de processo de Orçamento Participativo que se articula a partir das entidades da sociedade civil, ONGs, movimentos sociais. Através da Câmara Municipal, estes atores estão promovendo a discussão do Orçamento em várias regiões da cidade do Rio de Janeiro. Em São Caetano do Sul também começou-se a pensar, a partir de alguns setores da sociedade e através da Câmara Municipal, em propor a realização do Orçamento Participativo na cidade, que é administrada por uma gestão que não tem nenhum compromisso explícito com este tipo de prática participativa.

Na mesma perspectiva, é preciso dar-se conta de que um projeto de participação popular, ou de participação social, não pode ter no governo o seu único ator. Embora seja um instrumento importantíssimo, que amplia espaços e recursos, o governo é um instrumento limitado, pois a transformação da cultura política tem um sentido mais abrangente. Outros atores como movimentos sociais, ONGs, partidos políticos, pesquisadores, enfim, todos têm que estar envolvidos neste processo de construção, sem o que não se pode pensar numa transformação maior.

Sobre as possibilidades do Orçamento Participativo vocês podem encontrar, na pasta que receberam, um texto que preparei para o seminário de Brasília e que chama-se: “Nova Cultura Política no Orçamento Participativo”.

Dentre os limites colocados para os processos participativos, temos que tratar com muita seriedade, o problema da crise financeira vivida pelos municípios. Um caso limite é o de Mauá, mas tanto Ribeirão Pires quanto Santo André vivem esse drama da redução progressiva da capacidade de investimento do município. Isto compromete tanto o futuro do Orçamento Participativo no que se refere a novos investimentos, como também aquilo que já está em andamento. Como trabalhar estes limites no prazo imediato? Num prazo mais largo, estamos desafiados a romper uma cultura que, de alguma maneira fomos construindo, de que o Orçamento Participativo está extremamente vinculado

à discussão do investimento. Precisamos também começar a discutir, no Orçamento Participativo, a receita, a arrecadação, o financiamento da cidade. Sem esta ampliação, o estrangulamento causado pela crise financeira dos municípios pode provocar um impacto muito sério sobre a possibilidade de fazermos Orçamento Participativo. Se conseguirmos envolver a população na discussão destas questões, poderemos caminhar para uma superação destes limites. Aqui em Santo André, vamos fazer uma primeira discussão geral do Conselho do Orçamento Participativo sobre o financiamento da cidade.

São limitados também, como já foi apontado neste seminário, os segmentos da cidade que estamos conseguindo envolver nas práticas de participação, inclusive, na prática do Orçamento Participativo. Quanto ao número de pessoas que envolvemos diretamente na participação, a média é cerca de 1% a 2% do total da população do município. Ribeirão Pires, ontem, forneceu um número de 1200 pessoas envolvidas, no ano passado. Esta é a média das experiências mais bem sucedidas do Orçamento Participativo, como Porto Alegre, que é a nossa vitrine. O que importa, neste aspecto, é a legitimidade do processo, a legitimidade social que estas práticas estão construindo. É saber em que medida o Orçamento Participativo passa a ser reconhecido na cidade como um espaço onde se discute a questão orçamentaria. Em Porto Alegre, em função do tempo em que esta experiência vem-se desenvolvendo na cidade e da profundidade com que ela se desenvolveu, segundo as pesquisas de opinião, 60% da população conhece o Orçamento Participativo. Este é um primeiro desafio que temos que nos colocar. Eu, pessoalmente, não trabalho mais com a idéia de que vamos ter toda cidade participando nas plenárias do Orçamento Participativo. O importante é obter a legitimidade deste processo. Por isso, apesar do problema da forma como o *Diário* está abordando a nossa experiência, é interessante que ela tenha sido notícia no *Diário do Grande ABC*. Há um lado muito positivo, pois, se no ano passado, este jornal ignorou o Orçamento Participativo, esse ano ele foi obrigado a começar a discutir Orçamento Participativo. Este fato, de alguma maneira, é indicador de que estamos avançando na legitimidade deste processo, de que as pessoas reconhecem que aquele espaço discute o orçamento da cidade, embora exista quem seja a favor e quem seja contra. O importante é que discutem sobre ele.

Por outro lado, é preciso pensar de que maneira poderemos atingir aquelas pessoas que não querem participar das nossas plenárias, mas que teriam vontade de opinar, seja sobre o Orçamento, seja sobre quaisquer outros programas. Algumas iniciativas são bastante interessantes como o uso da Internet ou o nosso “Banco de Idéias”.

Ligado à crise financeira dos municípios, um limite a superar, um desafio que se coloca ao lado do problema do financiamento, da arrecadação e das receitas, é a discussão da totalidade da peça orçamentaria, que inclui o custeio, a folha de pagamentos. Esta é uma questão central. Aqui em Santo André, um instrumento importante para provocar esta ampliação, é a plenária do funcionalismo, que é parte do processo de Orçamento Participativo, que elege um conselheiro titular e um suplente para o Conselho Municipal do Orçamento. Dessa maneira, provoca-se a discussão sobre o custeio, sobre a folha de pagamentos. Mas ainda fica o desafio de discutirmos a totalidade da peça orçamentaria.

Um outro limite deste instrumento é que não se pode esperar que o Orçamento Participativo discuta as questões mais estratégicas da cidade. O desafio está justamente em articular os diferentes espaços de participação, como já discutimos no painel anterior. Quanto à articulação do Orçamento Participativo com os Conselhos, penso que temos realidades diversas nos três municípios. Em Santo André, sobretudo em algumas áreas, os Conselhos, são uma realidade muito importante. É importante lembrar também que nacionalmente, lutamos muito para a criação de Conselhos com poderes deliberativos sobre as políticas públicas específicas, como os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, conselhos ligados à área de habitação, Conselhos de Crianças e Adolescentes. Não se pode construir o espaço do Orçamento Participativo enquanto, de outro lado, os conselhos caminham numa linha paralela. Esta é uma tensão presente e que devemos enfrentar. Em Santo André estamos começando a discutir o desafio de articular estes espaços de maneira mais orgânica. Uma idéia, que infelizmente não pôde ser viabilizada, foi que, na área da saúde, fosse a Conferência Municipal de Saúde quem convocasse a plenária temática da saúde, conforme os critérios do Orçamento Participativo. Isto não foi possível ainda, mas acreditamos que, na medida em que o

Conselho da Assistência também se consolida, deve haver um envolvimento mais orgânico dos Conselhos com o Orçamento Participativo.

Por último, coloco o desafio de pensarmos como todas as experiências aqui mencionadas, inclusive a do Orçamento Participativo, que abordam os problemas importantes de cada uma das cidades, também se relacionam com os problemas do desenvolvimento regional. Aqui temos a Câmara do ABC, o Fórum de Cidadania, o Consórcio dos municípios da região, mas ainda estamos com muita dificuldade para articular os nossos instrumentos de participação popular no município com uma intervenção e com um grau de articulação de dimensão regional. A experiência do MOVA-Regional, criado como um projeto de âmbito regional, é uma sinalização importante de como articular as experiências de participação, de parceria, de co-gestão, no âmbito regional. Precisamos fazer um encontro de caráter regional sobre o Orçamento Participativo, justamente para começarmos a discutir com os conselheiros numa perspectiva de desenvolvimento regional.

### **Marisa**

Antes de abrir o debate, queria colocar ainda um limite, que é preciso superar. Trata-se da dificuldade interna das diferentes áreas do governo em trabalhar de maneira articulada. A alteração da cultura política é, também, um desafio que se coloca para as próprias administrações. Algumas experiências, como o “Projeto Centro”, em Santo André, e outros projetos aqui apresentados, revelam o esforço de articular as diversas Secretarias, envolvendo-as nas ações de um único projeto. Isto não é simples e não depende apenas de uma ou de outra Secretaria, pois há uma lógica montada que propicia cada um cuidar do seu próprio departamento.

A experiência que vivemos no ano passado e neste, no conselho do Orçamento Participativo temos obrigado a acelerar o processo de modernização administrativa, e também o processo de transformar o Orçamento num instrumento de planejamento de fato, articulando-o com uma visão mais estratégica do futuro que queremos para a cidade. É um absurdo a grande dificuldade que temos para prestar contas aos conselheiros sobre o que estamos fazendo. Eles não acreditam, pensam que não queremos dar informações porque queremos dificultar sua ação. Mas não é isto. As áreas não têm, às vezes – e este é o nosso drama diário nas reuniões do conselho - as informações corretas para os conselheiros, com relação ao andamento dos projetos e das obras. Não se pode dizer que é culpa desta ou daquela Secretaria, mas deve-se a uma cultura de não disponibilizar as informações, de não agir com transparência. O processo do Orçamento Participativo, pelo menos aqui em Santo André, tem obrigado, tem contribuído para acelerar o processo de modernização administrativa, principalmente no que tange à transparência e ao orçamento ser, de fato, um instrumento de planejamento. Isto se dá pela cobrança feita pelos conselheiros à prefeitura.

### **Debate**

#### **Jorge Hereda**

- Às vezes tenho a sensação de que se faz Orçamento Participativo para dizer: “Olha, já estamos fazendo participação popular, pronto e acabou, consciência tranqüila, todo mundo formando pessoal, formando a cidade, a população, criando toda esta relação, coisa e tal”. Vamos todos para casa de cabeça tranqüila, com a consciência tranqüila de que estamos fazendo a nossa parte. Mas não conseguimos garantir que a participação popular permeie todas as ações do governo, acabamos nos acomodando porque já existe o Orçamento Participativo e consideramos que não é preciso fazer mais nada de participação popular na cidade.

#### **Maria do Carmo**

- É preciso estar no governo para começarmos a fazer Orçamento Participativo? Qual o papel dos parlamentares nas iniciativas de participação? No Rio de Janeiro, em São Caetano e em diversos outros lugares começam a surgir iniciativas de participação que não partem do executivo, que envolvem o legislativo. Quando penso em Diadema, e em outros municípios onde se investiu muito na participação popular, me pergunto: “Onde estão os parlamentares destes lugares?” Quando está no governo, o mesmo partido investe muito dinheiro em participação popular, fazendo “outdoors”, folhetos, vídeos, etc. Quem já viu um parlamentar fazer um “outdoor” chamando uma audiência

pública? Eu vi apenas um caso, em Campinas, sobre uma questão ambiental. Mas foi a única vez em que vi um parlamentar gastando dinheiro com participação popular. Esse é um sério desafio porque a estrutura disponível pesa muito para garantir uma participação expressiva. Até mesmo um lanche como tivemos aqui, garante participação popular. Quando não há mais estrutura, nem lanche, nem passe para ônibus, a participação fica prejudicada. As plenárias de saúde de São Paulo, por exemplo, sofreram um baque quando a Erundina saiu da administração e não havia mais passe de ônibus, liberação de pessoas para fazer uma ata, para transcrever uma fita, etc.

- Precisamos também refletir mais sobre a cultura de não disponibilizar informações, que diz respeito ao tradicional “segredo de Estado”. Acusamos, em geral, os governos de direita, autoritários, de não disponibilizar informações porque têm compromissos fisiológicos com as classes sociais ou políticas da elite. Mas de onde vem, na esquerda, essa cultura de não disponibilizar informações? O Weber escreveu sobre esse ‘poderzinho’ do funcionário público de dizer: ‘eu não digo para ninguém, isso aqui eu é que sei’, que às vezes se traduz em atitudes de mandar ‘voltar amanhã’, de dizer que ‘não é nesta porta’ mas na outra, quando poderia muito bem explicar qual é a ‘porta’.

- Como última, a seguinte pergunta: o que diferencia a nossa concepção de participação popular das outras concepções? O que nos diferencia, e o que nos assemelha? Em quase todos os painéis apareceu a falta de dinheiro como uma das razões que exige a participação popular. É isto que todos os outros governos fazem. Chamam a população para trabalhar, para fornecer mão-de-obra gratuita, por quê? Porque não têm dinheiro! Chamamos a população para explicar a dívida porque precisamos de respaldo. Os outros também o fazem. Afinal, por que fazemos participação popular? É por que precisamos de legitimidade? Por que precisamos da mão-de-obra da população? Também apareceram nos debates, as propostas que nos diferenciam dos governos de centro, com suas propostas de participação popular filantrópica, que repartem apenas o “fazer”, mas não o “decidir”. Também nos diferenciamos das propostas de participação neoliberais, que têm como finalidade e como eixo central, a isenção do Estado das responsabilidades sociais e públicas. É preciso, no entanto explicitar como estas diferenças se efetivam, que concepção de participação popular as nossas práticas estão construindo.

### **Marquinhos**

- Considero que o Orçamento Participativo está no rumo certo porque este conceito está sendo construído, estamos num processo embrionário de discussão sobre a participação popular e sobre o Orçamento Participativo. Há um caminho a ser seguido, longo, difícil e, algumas vezes, mal compreendido. Existe, em algumas administrações, um núcleo de pessoas que tem uma preocupação central com o Orçamento Participativo, mas não são todos. Existem pessoas comprometidas com um novo modelo de administração, mas isto não é algo dado para todos, vai sendo construído de forma gradativa, no decorrer do período.

### **Tião**

- Temos, de fato, que apostar na importância da participação popular. Não basta que apenas alguns setores da administração façam esta aposta, temos que convencer toda a equipe desta importância. Esta é uma dificuldade real, colocada em todas as administrações. Mesmo em Porto Alegre, depois de tantos anos, o Ubiratan nos contava como ainda existe dificuldade de envolver toda a administração.

- A dificuldade de acreditar na participação popular se revela até nas pequenas atitudes preconceituosas do dia a dia. Não podemos partir do princípio de que todo mundo é “mudo, surdo, não anda, não quer andar”. Olhando a sociedade, vemos que todos têm desejos, todos andam, todos querem. Muitas vezes, criamos tipos ideais, que discriminam: “este cidadão aqui é legal para participar, aquele não é legal para participar, tal movimento é legal participar, tal movimento não é”. Se formos avaliar, esses “tipos ideais” acabam com a aposta na importância da participação popular, tanto dos segmentos enquanto classes, como dos movimentos que existem concretamente. Essa importância precisa ser interna. Também o nosso olhar, de dentro da administração para fora,

deixando de ser um olhar sectário, vai dar legitimidade para o nosso processo. Quando as pessoas sentirem que damos o mesmo grau de valorização e de importância para todas, independente das suas concepções políticas, aí vamos avançar. O nosso desafio consiste em saber como seduzir, como envolver as pessoas para que elas entendam a importância da participação e entendam, neste diálogo, o que é que estamos construindo. Temos que encarar esse exercício muito bem e saber que trata-se de um aprendizado, pois, se nós estamos aprendendo, na administração, a população também está aprendendo a participar de uma forma nova. Se estamos quebrando uma série de vícios que estavam enraizados dos movimentos, não estamos livres de criar outros vícios e mascará-los. Temos é que assumir esse desafio de frente. É isto que vai diferenciar a nossa concepção de participação popular.

- Não estamos discutindo a possibilidade de criarmos parcerias só por causa das dívidas que o município tem. Entendemos que democratização das informações é um instrumento fundamental para que as pessoas entendam quais são os problemas, para que possamos discutir suas saídas. Precisamos discutir uma realidade concreta. Quando fazemos a discussão sobre a nossa dívida, estamos procurando democratizar as informações. Se o acesso a estas informações já estivesse democratizado há dez, doze, quinze anos atrás, jamais estaríamos nesta situação de dívida que estamos agora. O que queremos é a transparência na administração pública, que esta transparência sirva para que as pessoas sintam a importância de serem cidadãos, de querer buscar os seus direitos, de fazer valer os seus direitos, e de construir juntos. Vimos diversas ações na cidade, onde a população era chamada para discutir, mas não compreendia o processo das coisas. Por exemplo, a administração passada chamou a população para discutir o orçamento. Havia umas quinhentas pessoas. Estas escolheram representantes, todos eram representantes. O pessoal da administração anotou tudo o que foi pedido para os bairros e a população saiu com a impressão de que a administração iria resolver tudo. Mas não se discutiu com as pessoas quanto custa uma creche, qual é seu custeio, quais as possibilidades de realizar as suas demandas, e isto faz parte do processo.

- Eu acredito que, se temos estas deficiências, principalmente a deficiência de articulação interna que já foi mencionada, por outro lado, grande parte das ações da administração mostram que esse envolvimento com a participação popular vale a pena. Hoje, podemos elencar, dentro da administração de Mauá, pelo menos, umas quinze experiências de participação popular de peso, onde esse envolvimento tem sido muito importante. Na SAMA, por exemplo, criou-se um grupo de relações comunitárias; a partir da discussão do Plano Diretor, organizou-se um grupo para discutir o projeto “Adote Uma Praça”; temos o Centro Vivo, todo feito dentro desta lógica, enfim, temos uma série de projetos sendo tocados, que vão nesta linha: “Olha, Mauá está na situação que está mas não pode parar”. Temos que buscar saídas, a melhor forma de encontrá-las - e esta aposta está sendo feita - é sair e ir para fora, se abrir para a sociedade. Esta tem sido a lógica da nossa atuação e tem trazido resultados muito interessantes.

## **Apresentadores**

### **Inácio**

- As questões colocadas dialogam entre si: a dificuldade de todos no governo, e em todas as suas ações, incorporar a participação popular, a questão do legislativo, a modernização da máquina.

- Em primeiro lugar, penso que sabemos fazer participação popular melhor do que ninguém. Entretanto, nós também temos a mesma herança dos outros, a herança da cultura clientelista, do “jeito”, do funcionamento, da estrutura da máquina administrativa. Democratizar, fazer o exercício da participação popular, implica mudanças de ordem pessoal, da ordem dos valores. Exige um esforço de se democratizar para dentro, e estas coisas não são fáceis. Muitas vezes, temos um discurso belíssimo mas a prática, o cotidiano de construir a participação popular não é nada fácil porque exige desinstalação. Temos que nos desinstalar das nossas verdades, estar abertos para ouvir a população, as pessoas, os parceiros dentro do governo, os parceiros da sociedade. Isto tudo exige um esforço que, muitas vezes, e muita gente, não está disposta a fazer.

- Temos uma máquina centralizadora, que fragmenta as nossas ações; cada um vai cuidar do seu próprio departamento e tem dificuldades para assumir projetos matriciais. Mas além disso há uma

dificuldade que é nossa, que perpassa as nossas ações. Para efetivamente, poder implementar em todas as nossas ações de governo a participação popular enquanto princípio de governar; para superar estas nossas dificuldades, temos que fazer um esforço cotidiano de mudança de nossas concepções. Existem, nos nossos governos, diversas concepções de participação popular, há inclusive companheiros nossos que já estão desencantados com a participação popular, não acreditam mais. Nestes casos a participação popular acaba virando apenas um “marketing” e não uma marca de governo. Mas há os que acreditam na participação popular como possibilidade efetiva de se construir um processo de democratização, de construção de cidadania, um jeito de governar, um instrumento estratégico para construir um novo modelo de sociedade. Estas duas concepções estão presentes, muitas vezes até de forma não consciente, misturadas no nosso jeito de fazer, em nosso dia a dia. Temos que pensar nestas coisas e elas inserem-se na crise das esquerdas, crise que se manifesta não apenas nas ações das nossas administrações, mas também em nosso projeto político mais amplo.

### **Pedro Pontual**

- Em primeiro lugar, quero compartilhar das avaliações sobre a importância que a participação popular deve ter no conjunto das ações do governo. Para a construção de uma cultura participativa, para que a participação popular seja uma marca, um método de governo, não podemos nos contentar com o Orçamento Participativo. Infelizmente, de uns anos para cá, houve um reducionismo, que fez da participação popular sinônimo de Orçamento Participativo. Este é um limite que devemos superar na prática. As experiências que procuramos apresentar aqui são iniciativas que têm um horizonte de intervenção maior do que o âmbito do Orçamento Participativo. No caso de Santo André, temos o “Projeto Centro”, ou os mutirões, que mexem com uma dimensão fundamental, que é o cotidiano da relação do indivíduo com seu espaço mais próximo, com os problemas do dia-a-dia da cidade. Todas elas são iniciativas onde procuramos desenvolver a democratização da gestão nas políticas específicas: nos conselhos de escola, conselhos de unidade de saúde ou em torno de questões como um equipamento para o Hospital Municipal. Estamos discutindo como organizar um programa de voluntariado, não só para exercer um controle, uma fiscalização sobre a eficiência e eficácia do serviço do Hospital Municipal, mas também, para ampliar um atendimento de melhor qualidade. Acreditamos que a dimensão da participação deve permear o conjunto das nossas ações.

- Há porém, um segundo nível nesta reflexão, que é, volto a insistir, a relação entre o tempo de governo e o tempo de construção da cultura participativa. É preciso esperar ser governo para começarmos a desencadear processos de participação nas cidades? E quando estamos no governo, lembramos de nos perguntar como vai ser quando não estivermos mais no governo? Avaliar como estas experiências vão criar raízes? Como podem continuar a ser desenvolvidas? Estas avaliações ainda estão muito precárias. Temos subestimado o debate sobre os Conselhos, pois eles são um espaço possível de continuidade, para continuarmos travando a luta pela democratização da gestão. Em vários municípios, até pelo grau de institucionalização que adquirem, os conselhos da Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente, continuam funcionando mesmo sem governos que os apoiem. Não temos trabalhado uma política de apoio aos Conselhos com o mesmo empenho com que temos trabalhado experiências do tipo Orçamento Participativo e outras. Temos que nos perguntar sobre que estratégias pretendemos adotar, daqui a quatro anos, com o Orçamento Participativo, mutirões. Como estas experiências podem ficar constituídas no campo da sociedade civil de modo a nos permitir, mesmo não estando no governo, cobrar da administração seguinte a sua continuidade. A discussão de ontem, sobre os fóruns regionais de participação popular é um caminho possível nesta direção. Se conseguirmos implantar, em várias regiões da cidade, processos regionais com forte participação de entidades da comunidade, da sociedade, posteriormente, numa situação em que não estejamos mais no governo, poderemos cobrar sua continuidade. É importante, quando estamos no governo, lembrar que temos quatro anos, em princípio, e nos perguntarmos o que fazer para deixar a possibilidade de que estas políticas participativas tenham algum grau de continuidade.

- O papel do poder legislativo é outro nó que não está bem equacionado entre nós. Em vários municípios, onde se desenvolvem experiências de Orçamento Participativo, temos observado um grau de tensionamento bastante grande entre o processo do Orçamento Participativo e a câmara dos vereadores. Este é, por um lado, um conflito necessário porque, de alguma maneira, o Orçamento Participativo rompe com a prática tradicional clientelista de exercício da maioria dos mandatos legislativos. Se está tensionando é porque está sendo bem sucedido. Mas, uma vez rompidas ou neutralizadas estas práticas de fisiologismo e de clientelismo, o que temos observado, no caso de algum vereadores, inclusive do nosso campo, é uma sensação de vazio: “Bom, e agora? O que a gente faz? Devemos simplesmente apoiar as reivindicações da comunidade e garantir que todas as propostas do Orçamento Participativo sejam aprovadas na Câmara? E o nosso papel como vereadores, de propor e de legislar, onde é que fica?” Qual é a função de um mandato de vereador, quando há Orçamento Participativo? Temos sugerido que a Escola de Governo do ABC organize um seminário específico sobre este problema.

- Falar sobre todas as concepções de participação presentes no cenário daria um seminário inteiro. Mas, é óbvio que não fazemos participação popular só pela escassez de recursos, mas temos um conjunto de compromissos, uma visão de cidadania, de democracia, de democratização da gestão, que já foram abordados aqui. A concepção presente nas práticas apresentadas no seminário, se confronta com a concepção de participação do neoliberalismo, sobretudo, num aspecto central: o neoliberalismo, quando faz o discurso da participação, o faz em termos de transferência de responsabilidades do Estado para a comunidade, no sentido de retirar o Estado da cena das políticas públicas, para diminuir recursos de investimento em determinadas políticas. O neoliberalismo usa do discurso da participação para se retirar de cena. Em nossa concepção de participação, partimos de uma idéia de co-gestão, que significa presença, sim, de um Estado, inclusive forte, em nível local, em parceria com a comunidade. Esta é uma diferença fundamental, pois nossa concepção de participação afirma o papel da sociedade, mas afirma também a presença indispensável do Estado junto com a sociedade, co-gestando e co-gerindo, construindo coletivamente as políticas públicas. Outro campo a ser demarcado, nos diferencia da visão social-democrata a respeito da participação popular que, no Brasil, está muito misturada com a do neoliberalismo. Na visão da social-democracia, prevalece a idéia de um Estado protetor, onipotente, que deve prover os serviços aos cidadãos. O espaço de negociação se faz através da democracia representativa. Se houve eleição, fomos eleitos para governar e o fazemos. Junto vem todo o processo de desconstrução dos canais institucionais de participação que o governo Fernando Henrique vem fazendo: desmontando a Conferência de Saúde, desmontando progressivamente todos os canais, e dizendo sempre que os debates se dão no Congresso Nacional.

- Quanto à postura de não disponibilizar informações, é verdade que somos herdeiros desta cultura política, que não somos imunes ao fato de que a informação representa poder. Sempre há a tentação de dar menos informação, como uma forma de não se perder o poder. Vou partir do princípio de que estamos fazendo uma luta conosco mesmo em relação a isso, e que existe vontade política de disponibilizar as informações, de fazer o governo transparente. Uma das contribuições mais importantes do Orçamento Participativo tem sido, inclusive, o de ser um instrumento de transparência. Mesmo assim, o fato é que temos uma máquina, um Estado, que não foi montado para fazer Orçamento Participativo nem práticas de co-gestão. Muitas vezes, quando assumimos o governo e pensamos a participação popular, jogamos toda a nossa energia na interlocução com a sociedade, esquecendo de mudar essa máquina ou fazendo mudanças muito tímidas. De repente, nos damos conta de que esses são processos indissociáveis: ou mudamos essa máquina fazendo modernizações administrativas, fazendo planejamento estratégico das ações, casando o Orçamento Participativo com o planejamento estratégico, ou não conseguiremos viabilizar o processo de participação porque uma condição básica para que o cidadão possa participar é a disponibilidade de informação e também a própria maneira como disponibilizamos essas informações. Aqui, no nosso Conselho Municipal do Orçamento, a crítica mais contundente e unânime de todos os conselheiros é sobre a quantidade e, sobretudo, a qualidade da informação que prestamos. Não são as que os Conselheiros precisam para se ter um processo mais forte de discussão com a prefeitura. Temos que



reconhecer que é verdadeira essa crítica, não porque não temos vontade de fornecer as informações necessárias, mas pela maneira como recebemos essas informações, como as processamos e como as apresentamos. Ainda são informações fragmentadas, numa linguagem técnica, pouco acessível às pessoas. Este é um desafio enorme, inclusive porque o Orçamento Participativo não se esgota no momento da elaboração da peça orçamentaria, mas envolve o acompanhamento da sua execução. E, entre a peça entregue à Câmara e a possibilidade de execução, “rola muita água“. A disponibilidade de informações é fundamental para permitir o acompanhamento da execução orçamentária, para que esse processo de participação avance.

- Para pensar em Orçamento Participativo no nível estadual vamos ter que construir um método que viabilize esta proposta. Ontem, a Marta Suplicy falou sobre sua proposta afirmando que, primeiro, São Paulo precisa desenvolver experiências do tipo da Câmara Regional do ABC em todo o estado, e que este seria um espaço possível de discussão do Orçamento Participativo no nível estadual. Mas, ela mesmo reconhece ser impossível criar, em quatro anos, experiências como a Câmara Regional, como se desse para fazer uma multiplicação desta experiência. Precisaria haver um processo anterior que possibilitasse esse nível de discussão. Como o estado é dividido em regiões administrativas, o que se teria que fazer, certamente, para construir o Orçamento Participativo no nível estadual seria, em primeiro lugar, garantir um processo de descentralização de decisões administrativas, de regionalização do Estado. O segundo desafio, nesse processo de regionalização, é o de pensar como aglutinar os atores. Não imagino ser possível pensar no mesmo método que usamos nos municípios, assembléias contínuas, com todos os cidadãos participando. Teríamos que, talvez, ter num primeiro momento uma interlocução com setores organizados da sociedade, acionando alguns métodos de consulta direta, com tecnologia de comunicação, um método que combine consulta direta com plebiscito. Este é, enfim, um campo a ser construído. O que temos, no Brasil, de experiência acumulada sobre esta forma de participação é muito pouco. O governo Vítor Buáiz, no Espírito Santo, tentou e iniciou um processo de Orçamento Participativo de nível Estadual. Depois, com as complicações que ele teve no estado, se interrompeu esse processo. Teríamos que pesquisar mais sobre isso. Apesar da pouca experiência acumulada, o que construímos nos municípios, certamente, nos dará condições de fazer a melhor proposta de Orçamento Participativo em nível estadual.

### **Marisa**

Agradecemos a participação de todos, lembrando que esta foi uma primeira atividade e que pretendemos realizar outros encontros como este. Esperamos avaliações e sugestões de novos temas para novos debates.