

REPENTE

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DO PODER LOCAL

Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - Nº 05 - Junho / 99

EDITORIAL

ALGUMAS DAS NOTÍCIAS, NESTE NÚMERO DO REPENTE, NÃO SÃO MUITO ALENTADORAS. É O CASO DOS CORTES NO ORÇAMENTO DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER E DO DESMONTE QUE O GOVERNO DO ESPÍRITO SANTO PRETENDIA FAZER NOS SEUS CONSELHOS.

SÃO ATITUDES QUE REFLETEM UMA PERSPECTIVA NEOLIBERAL: GOVERNOS CORTAM OS JÁ MINGUADOS ORÇAMENTOS SOCIAIS E SUBORDINAM TOTALMENTE AS NECESSIDADES DO POVO BRASILEIRO ÀS EXIGÊNCIAS DO CAPITAL ESPECULATIVO. COM ESSE GESTO, PROCURAM DESQUALIFICAR AS INICIATIVAS DA SOCIEDADE ORGANIZADA E DESMONTAR OS CANAIS DE REPRESENTAÇÃO E NEGOCIAÇÃO CUSTOSAMENTE CONSTRUÍDOS DESDE A CONSTITUIÇÃO DE 88.

ESPAÇOS, COMO OS CONSELHOS, ONDE SE EXPLICITAM PUBLICAMENTE OS CRITÉRIOS PARA A DEFINIÇÃO DE DIREITOS SÃO MEDIAÇÕES QUE PERMITEM FORMULAR E REIVINDICAR DIREITOS NA MEDIDA EM QUE OS LITÍGIOS E CONFLITOS SÃO CONFIGURADOS E PROCESSADOS. A DESTRUIÇÃO DESSAS MEDIAÇÕES PÚBLICAS RECOLOCA A ALEATORIEDADE OU A "BOA VONTADE" COMO CRITÉRIOS QUE GARANTEM A INCLUSÃO OU O ACESSO A PROGRAMAS SOCIAIS E PROVOCA NA SOCIEDADE UMA EXPERIÊNCIA DA DESNECESSIDADE DO PÚBLICO, BLOQUEANDO A POSSIBILIDADE DE A RESISTÊNCIA SOCIAL SE TORNAR POLÍTICA. ESTA PRIVATIZAÇÃO DA VIDA ABRE A PERSPECTIVA DE SE PERDER O ESPAÇO PÚBLICO CONSTRUÍDO PELA SOCIEDADE CIVIL.

POR CONTA DESTA REALIDADE, É PRECISO CONTINUAR TRAZENDO À LUZ EXPERIÊNCIAS QUE PROSSEGUEM EXIGINDO A CONSTRUÇÃO DO PÚBLICO, A TRANSPARÊNCIA E O CONTROLE SOCIAL SOBRE AS AÇÕES POLÍTICAS, A DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS PÚBLICOS PARA O ACESSO A DIREITOS UNIVERSAIS. OU SEJA, EXPERIÊNCIAS QUE TORNAM POLÍTICA A RESISTÊNCIA SOCIAL.

AO LADO DE EXPERIÊNCIAS DESALENTADORAS, DE REPENTE VÃO BROTANDO INÚMERAS EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS QUE ENVOLVEM A SOCIEDADE, OS LEGISLATIVOS E MUITOS GOVERNOS QUE SE EMPENHAM EM CONSTRUIR RELAÇÕES TRANSPARENTES, PÚBLICAS, DEMOCRÁTICAS... TANTAS, QUE É DIFÍCIL SELECIONAR AS POUCAS QUE CABEM NESTE REPENTE!

PARTICIPAÇÃO E POLÍTICAS HABITACIONAIS

O Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal apresenta alguns dos resultados de sua pesquisa sobre a participação da sociedade em Políticas Habitacionais Municipais.

COMATHAB DESAFIOS HISTÓRICOS

O Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação de Porto Alegre, ao enfrentar publicamente as tensões presentes na luta pela cidade, mostra a possibilidade de se estabelecer relações democráticas e cidadãs.

CONTROLE SOCIAL E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Ao mesmo tempo em que o governador do ES tenta acabar com conselhos do Estado, não deixam de surgir iniciativas em vários lugares do Brasil de controle social do orçamento, Orçamento Participativo, ação integrada entre conselhos e formação de conselheiros.



ENCONTRO DE CONSELHEIROS

A Assessoria de Participação Popular de Ribeirão Pires-SP, quer repensar a metodologia do Orçamento Participativo, integrando-o aos outros canais de participação popular existentes no município. Desde fevereiro, vem-se consolidando um "Coletivo Intersecretarias de Participação Popular". Foram promovidos alguns seminários para avaliar o estágio de implantação dos diversos conselhos e os limites que dificultam seu funcionamento.

FUNDO DE DIADEMA

Em 1990, foi criado em Diadema-SP, o Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social - FUMAPIS. O Fundo estabeleceu várias parcerias com o movimento de moradia e associações, mas a atual administração tem desestabilizado o seu funcionamento e atuação, demonstrando total falta de compromisso com a política habitacional.

CONSELHOS DO ABC

Os Conselhos Municipais da Assistência Social da região do ABC paulista elaboraram emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de SP, para ampliar a destinação de recursos para a Assistência Social na região. Estão se articulando também para estabelecer interlocução com a Câmara Regional e o Consórcio Intermunicipal do ABC, sobre a política da Assistência Social e o seu financiamento.

CONTROLE SOCIAL

Será realizado em Belo Horizonte, de 15 a 17 de julho, o I Congresso Brasileiro de Controle Social do Orçamento Público, organizado pela Prefeitura de Belo Horizonte, Fórum Nacional de Participação Popular e Assembléia Legislativa de MG.

COMATHAB - DESAFIOS HISTÓRICOS

* Sérgio Baierle - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos Porto Alegre - RS

NO INÍCIO DA ADMINISTRAÇÃO POPULAR EM PORTO ALEGRE, EM 1989, NÃO HAVIA CLAREZA SOBRE A RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO NA QUESTÃO HABITACIONAL. O ÓRGÃO GESTOR DA HABITAÇÃO ERA O DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (DEMHAB), COM UMA LARGA HISTÓRIA DE CLIENTELISMO E QUE HAVIA SE REDUZIDO, NO QUE SE REFERE À CONSTRUÇÃO DE NOVAS UNIDADES, A UM MERO AGENTE DOS REPASSES DO GOVERNO FEDERAL.

Depois de muita pressão dos movimentos populares e não poucas quedas de braço internamente ao governo da Frente Popular e no Conselho do Orçamento Participativo, aproveitando a vitória representada pela aprovação de uma Lei Orgânica Municipal progressista (1990) e de uma série de leis complementares de interesse dos moradores de loteamentos populares, foi criado, em 1995, o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB).

Este conselho é composto por 27 conselheiros (um terço são representantes de entidades de moradores, escolhidos em plenárias de entidades regionais; outro terço de entidades de classe, eleitos em seus fóruns específicos, inclusive ONGs; e, outro de representantes do governo).

Além das reuniões mensais do Conselho, há também as reuniões das Câmaras Setoriais (Regularização Fundiária; Fiscalização; e, Planejamento e Desenvolvimento). O COMATHAB delibera não apenas sobre os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento, mas também sobre o conjunto dos financiamentos e da política habitacional. Embora a palavra final em matéria orçamentária caiba ao Conselho do Orçamento Participativo, as propostas são sempre previamente discutidas e aprovadas pelo COMATHAB.

Para o ano de 1999, estão previstos investimentos na área habitacional no valor de R\$ 14 milhões. O que é um valor relativamente pequeno se comparado ao orçamento de Porto Alegre (R\$ 800 milhões, sem contar os repasses do SUS) e significam um terço a menos em comparação

com o previsto para 98, pois habitação deixou de figurar entre as duas primeiras prioridades municipais.

É preciso considerar que o DEMHAB ainda tem pendências a executar dos planos de investimento de anos anteriores, sobretudo na área da regularização fundiária.

Uma das distorções gerada pelos financiamentos via Pró-Moradia é o fato de a CEF exigir a propriedade do terreno pela Prefeitura e o projeto pronto). Como em muitas zonas da cidade a Prefeitura não tem terrenos próprios, é preciso que os representantes (delegados e conselheiros) destas regiões coloquem, previamente, a compra de áreas como prioridade no Orçamento Participativo, para depois pleitear projetos habitacionais junto ao DEMHAB. Como estas coisas demandam um tempo medido em anos, teremos em 1999, por exemplo, R\$ 2,4 milhões investidos na Região Partenon (114 mil hab.) e apenas R\$ 0,08 milhões na Região Centro-Sul (101 mil hab.), o mesmo valor destinado à Região Noroeste (127 mil hab.). Da mesma forma, o setor de cooperativas autogestionárias, cuja constituição foi largamente incentivada pela Administração Popular, contará em 1999 com apenas R\$ 300 mil.

Embora tenhamos avançado do ponto de vista institucional e legal, Porto Alegre também enfrenta as consequências do praticamente inútil ajuste neoliberal. As tensões que enfrentamos na luta pelo acesso à cidade não se resolvem isoladamente do conjunto do País, mas a qualidade das nossas disputas e alternativas locais contribui para demonstrar a possibilidade de um outro futuro, com mais cidadania, democracia e auto-estima.

PARTICIPAÇÃO EM POLÍTICAS HABITACIONAIS

* Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - Parceria entre o IPPUR e a FASE

EM RECENTE PESQUISA "A MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS: UMA AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA RECENTE — 1993 A 1996", REALIZADA PELO OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS URBANAS E GESTÃO MUNICIPAL, FORAM LEVANTADOS VÁRIOS ASPECTOS RELACIONADOS COM A PRODUÇÃO PÚBLICA DO HABITAT EM 45 MUNICÍPIOS BRASILEIROS².

A participação da sociedade na gestão das políticas habitacionais é um dos aspectos abordados. As prefeituras foram solicitadas a informar sobre as formas de participação existentes. A partir das respostas, foram criadas cinco categorias:

P1 - Participação global abrangente, considerando a prática de orçamentos participativos e os processos de conferências municipais, que permitem uma participação mais ampliada e um papel mais decisivo da população na definição da política e distribuição dos recursos disponíveis;

P2 - Participação global específica, incluindo conselhos ou fóruns dedicados à questão habitacional, permitindo à população exercer determinado nível de influência nos rumos da política;

P3 - Participação global não específica, para o caso dos conselhos municipais que são espaços de participação inespecíficos, onde a ação pública e a capacidade decisória da população pode ficar mais diluída;

P4 - Prática participativa localizada, onde a participação pode ser exercida na elaboração e/ou monitoramento de programas/projetos em bairros ou regiões da cidade;

P5 - incluindo as consultas através de assembléias ou reuniões eventuais com associações de moradores ou grupos representativos das comunidades locais.

As respostas levam em conta apenas o formato administrativo ou institucional adotado, segundo as informações fornecidas pelas prefeituras, sem avaliar a representatividade, o caráter ou a eficácia real da participação.

Vejam os dados resultantes: em 12 municípios (26,7%) não houve qualquer tipo de participação. Em 33 municípios (73,3% do total) foi adotado algum tipo de participação durante aquela gestão, mas em 10 deles esta se deu unicamente no âmbito local e sem maior institucio-

nalidade (P5). Embora limitadas, essas práticas podem se constituir como possibilidades de estabelecimento de micro-esferas políticas locais. Apenas uma análise mais qualitativa permitiria identificar em que medida tratam-se efetivamente de práticas participatórias, ou apenas clientelistas e/ou legitimadoras da ação pública.

Isto significa que se considerarmos apenas os casos em que há algum grau de institucionalidade (P1, P2, P3 e P4), e que pode ser indicativo de maior grau de compromisso da municipalidade com a democracia na gestão da política, verificamos que apenas 23 das 45 cidades (51%) seriam selecionadas com práticas participativas, cabendo o destaque para a ocorrência em 16 delas (35,5% do total e 69,6% deste sub-conjunto) de conselhos ou fóruns específicos relacionados à ação pública municipal no campo da moradia (P2). Chamamos a atenção também para os seis locais que investiram na participação global abrangente (P1) - Belo Horizonte, Diadema, Porto Alegre, Recife, São José dos Campos e Goiânia. Destes, todos adotaram o orçamento participativo como forma de democratizar a distribuição dos recursos, mas somente em Diadema a definição da política habitacional passou pelo crivo de um encontro amplo reunindo representantes de setores da sociedade, além do orçamento participativo. Também chama atenção o fato de que, com exceção de Goiânia, todos os que tiveram P1, acumularam a presença de conselhos específicos (P2).

Concluindo esta breve análise, pode-se dizer que existe uma certa disseminação do compromisso das prefeituras com a participação popular, com alguns municípios apresentando formatos institucionais que parecem avançar na democratização efetiva da construção das agendas e no estabelecimento de prioridades alocativas na gestão das políticas habitacionais.

Município	Partido/ Coligação	P1	P2	P3	P4	P5
Belém	PFL/PDT					
Belo Horizonte	PT/PCdoB/ PSB					
Boa Vista	PSDB					
Campina Grande	PMDB					
Campinas	PSDB					
Campo Grande	PMDB					
Caxias do Sul	PTB/PL/ PFL/PSDB					
Contagem	PSDB					
Cuiabá	PDT					
Curitiba	PDT					
Diadema	PT					
Duque de Caxias	PFL					
Feira de Santana	PMN					
Florianópolis	PPS					
Fortaleza	PMDB					
Goiânia	PT					
Guarulhos	PMDB					
Jaboatão	PTR					
Guararapes						
João Pessoa	PDT					
Joinville	PDC/PFL/ PSC/PST					
Jundiá	PSDB					
Londrina	?					
Mauá	PMDB					
Natal	PSB/PCdoB/ PSB/PV/PC					
Nilópolis	PDT					
Niterói	PDT					
Nova Iguaçu	PDT					
Olinda	PMDB					
Osasco	PTB					
Pelotas	PMDB/PSDB/ PCdoB					
Porto Alegre	PT					
Recife	PMDB					
Ribeirão Preto	PT					
Rio de Janeiro	PMDB					
São Bernardo do Campo	PTB					
São José dos Campos	PT					
Salvador	PSDB					
Santos	PT					
São Gonçalo	PDT					
São João do Meriti	PMDB					
São Paulo	PPB					
Sorocaba	PMDB					
Santo André	PTB					
Teresina	PSDB					
Vitória	PSDB					
Total (45 municípios)		06	16	06	06	22

² Dentre os 50 maiores municípios brasileiros, 44 responderam a um questionário do qual constava uma 1ª parte sobre aspectos gerais da produção habitacional envolvendo a Prefeitura, e um segundo bloco sobre cada uma das ações implementadas. O levantamento em questão correspondeu ao período de gestão nas Prefeituras de 1993 a 1996.

CONTROLE SOCIAL

Controle social do orçamento nem sempre é sinônimo de Orçamento Participativo. Além das já conhecidas experiências de fóruns municipais que acompanham o orçamento no RJ e na BA, estão surgindo outras iniciativas no Ceará, em João Pessoa-PB e em Curitiba-PR. Em São Paulo, a Assembleia Legislativa promoveu um seminário com o objetivo de desencadear um processo que leve à democratização do Orçamento.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Em Itapeirica da Serra-SP, após muitas dificuldades, foi constituído o Núcleo de Participação Popular que está desencadeando o processo de implantação do OP. Guarulhos-SP, após o afastamento do prefeito e do escândalo na Câmara devido à corrupção, prepara-se para uma gestão mais pública e democrática. Foi realizado um seminário para preparar o governo para a implantação do OP, com assessoria do Instituto Pólis, do deputado Carlinhos Almeida (que está apresentando um projeto de orçamento participativo estadual) e de Sônia Bomfim, que apresentou a experiência de OP de Ubatuba-SP.

INTER-CONSELHOS

O I Encontro de Conselheiros de Itapeirica da Serra -SP, promovido pelas secretarias de Saúde e de Promoção Social, com o apoio do recém-criado Núcleo de Participação Popular, reuniu mais de 100 conselheiros. Este encontro foi o marco inicial de um esforço do governo em promover a comunicação entre os diversos conselhos, para qualificar a sua atuação, e articular esforços para uma gestão moderna e participativa. O Seminário contou com a participação de técnicos ligados ao Conselho Estadual de Saúde, ao Conselho da Fundação Abrinq e do Instituto Pólis.

POLÍTICAS URBANAS EM BH

Em Belo Horizonte, a participação popular na gestão das políticas urbanas se dá através de diversos canais. Há um Conselho Municipal de Políticas Urbanas - COMPUR, um Conselho Municipal de Habitação e o Orçamento Participativo da Habitação. O COMPUR foi criado para avaliar a implementação do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, leis de 1996. Em fins de 98 e início de 99 realizou-se a primeira Conferência Municipal de Políticas Urbanas, envolvendo mais de 600 pessoas e divulgando o Conselho.

Estas leis definem as diretrizes para a Política Habitacional do Município, a qual, por sua vez está ligada a um "Sistema Municipal de Habitação", forma-

do pela Urbel (órgão responsável pela aplicação da Política Habitacional), pelo Fundo Municipal de Habitação Popular e pelo Conselho Municipal de Habitação, gestor do Fundo. Fruto da reivindicação dos movimentos populares, principalmente do movimento dos sem-casa, este "Sistema" se completou, em 1998, com a realização da Conferência Municipal de Habitação, que também mobilizou um grande número de pessoas, chegando a 400 delegados. O Conselho de Habitação define os recursos que serão investidos nos diversos programas de construção de casas populares e lotes urbanizados. O Orçamento Participativo da Habitação define que núcleos do movimento dos sem-casa serão beneficiados.

EXTINÇÃO DE CONSELHOS NO ES

Em janeiro, o governador do ES, José Ignácio Ferreira, do PSDB, a pretexto de sanear as finanças do Estado e ajudar o País a encontrar o equilíbrio fiscal, enviou à Assembleia Legislativa uma mensagem pedindo autorização para acabar com o caráter deliberativo de todos os Conselhos, comitês e câmaras setoriais existentes, chegando a extinguir alguns.

Esta iniciativa gerou vários protestos dos Conselhos e da sociedade civil, levando à criação do "Fórum das entidades dos cidadãos em

defesa dos Conselhos e da democracia participativa".

As entidades reafirmam o importante "desafio de garantir um novo Estado a serviço do cidadão através de um eficiente controle social", pois o "Estado de justiça social com bem estar coletivo, só acontecerá quando, pelo processo democrático, cada pessoa assumir o controle da sociedade e do Estado pela participação ativa e pela consciência e práticas plenas de seus deveres e direitos".

NÃO PERCA

- "De olho no Orçamento" Órgão de divulgação do Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos [avaliações do OP/Porto Alegre e Rio Grande do Sul] – www.portoweb.com.br/ong/cidade; cidadepa@portoweb.com.br
- "Orçamento e Democracia" – Debatendo Políticas Públicas; publicação do IBASE – Instituto Brasileiro de análises Sociais e Econômicas – fone: (021) 553 0676, fax (021) 551 3443; e-mail: nde@ibase.br
- Jornal dos Economistas – CORECON-RJ, SINDECON-RJ, IERJ – fone: (021) 232 8178; fax: (021) 508 8121; www.economistas.com.br; e-mail: coreconrj@ax.apc.org – por este e-mail também se recebe o boletim do Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro.