

tempo e presença

Publicação de KOINONIA • Nº 287 • Maio/junho de 1996 • R\$ 3,00

PODER LOCAL ESPAÇO PARA CIDADANIA



LABORATÓRIO POLÍTICO

O processo democrático brasileiro cumprirá mais uma etapa, no próximo mês de outubro, com a realização das eleições municipais. Há uma certa tendência de atribuir-se menor importância a esse pleito eleitoral em virtude da sua circunscrição ao âmbito do município. Nada mais equivocado.

A construção de uma nova cultura política não se faz somente através das grandes disputas nacionais. O poder local é um espaço privilegiado para a construção da cidadania. Nele se efetiva um verdadeiro e concreto aprendizado da gestão da causa pública.

A democracia brasileira só se concretizará quando garantir, além da participação eleitoral, o direito de todos os cidadãos a estarem integrados, sem exclusões e cerceamentos, à vida econômica, social e cultural da sua comunidade. A busca desse alvo vai exigir uma prática constante para realizar-se; pois o exercício da liberdade política não garante automaticamente o gozo pleno da cidadania. Para a concretização desse direito, requer-se concomitantemente ao direito da liberdade, a consciência do valor da luta coletiva, as ações solidárias, o espírito de fraternidade, a igualdade de oportunidades e a inquestionável participação nos diversos níveis de decisão.

A esfera do poder local com a possibilidade de novas modalidades de participação política constitui-se em um alargamento da concepção de cidadania. Por meio dos movimentos sociais que nela se realizam, muitas vezes de forma original, o poder local colabora para o fortalecimento da solidariedade social.

Nos últimos anos temos verificado, no Brasil, a existência de experiências novas de administração municipal, verdadeiros laboratórios de uma nova cultura política e de prática democrática. Gerir as questões locais é um ponto de partida para a gestão da coisa pública de amplitude maior. Essas novas formas de administração fundamentam-se na

participação popular, na descentralização de recursos e poderes, na reversão de prioridades e na democratização de bens, serviços e informações. É preciso, entretanto, alertar para o fato de que esse novo estilo de governar não significa, por si só, a eliminação da sedimentada tradição de uma cultura política clientelista e autoritária ainda presente nos municípios brasileiros, e que se manifesta de forma concreta, muito evidentemente, nas eleições de âmbito local. Apesar dos últimos esforços de rompimento dessas relações de subordinação, os "caciques" e "coronéis" ainda sobrevivem pujantemente.

Uma análise das últimas constituições brasileiras nos indica os avanços e recuos que a política municipalista tem sofrido, mas revela também que a Constituição de 1988 introduziu um conjunto positivo de inovações para os municípios, o que poderá contribuir para o fortalecimento da democracia participativa no Brasil.

Essas modificações qualitativas no exercício do poder local vão se evidenciar, de forma muito concreta, nos diversos setores da vida social. Começam a ganhar visibilidade na área da educação, na política da saúde, nos projetos habitacionais, etc., e de forma muito criativa na elaboração do orçamento participativo. Mas essa nova cultura política não se faz sentir somente na esfera governamental. As ações comunitárias também se estão despertando para essa nova postura política e buscam, em muitos locais, iniciativas que fortaleçam uma cultura da cidadania e da dignidade de vida.

É necessário, todavia, estarmos atentos. O desenvolvimento do poder local não desobriga o governo federal da criação de políticas públicas, sociais e econômicas, as quais combatam a perversa estrutura existente no Brasil.

SUMÁRIO

Poder local

- 5 NOVAS E VELHAS QUESTÕES
PARA A CONSOLIDAÇÃO
DEMOCRÁTICA BRASILEIRA
Andréa Damacena

- 8 DEMOCRACIA,
DESCENTRALIZAÇÃO
E PARTICIPAÇÃO POPULAR
Ana Maria Ramos Estevão

Municípios

- 10 PODER LOCAL E DEMOCRACIA
NO BRASIL
Charles Pessanha

Educação

- 14 PODER LOCAL E EDUCAÇÃO:
A DIVERSIDADE QUE EMERGE
Nilton Bueno Fischer

Saúde

- 18 O PODER LOCAL NA SAÚDE
Equipe do Nates/UFJF

Habitação

- 22 A HABITAÇÃO POPULAR
COMO QUESTÃO DO MUNICÍPIO
Maria Lais Pereira da Silva

Democracia

- 25 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:
UMA EXPERIÊNCIA DE PODER
LOCAL PARTILHADO
Gildo Lima e Teresa Lucena

Poder comunitário

- 28 O TRANSPORTE COLETIVO
EM FEIRA DE SANTANA
Elio Raymundo Moreira e Maria
Lúcia Bellicanta Pinheiro

- 30 EXERCER O PODER DE EDUCAR
PARA A CIDADANIA
Oswaldo Molarino Filho

América Latina

- 33 VENEZUELA: ENTRE AJUSTE
E AJUSTE
Andrés Cañizález

Rubem Alves

- 34 PASTOREIO

Bíblia hoje

- 36 PODER FAZER, PODER DIZER
Ana Cláudia Figueiroa

Resenha

- 39 NOVAS VOZES, NOVOS OLHARES:
OS PENTECOSTALISMOS
EM DESTAQUE
Magali do Nascimento Cunha

Biblioteca - Koinon

(X) Cadastrado

(Y) Processado

Cultura democrática. O alargamento da concepção de cidadania é um dos resultados da instauração de novas formas de fazer política nas gestões municipais que estão surgindo no Brasil. Página 5

Conquista de direitos. Nos últimos anos a legislação referente ao exercício do poder local tem sofrido recuos e avanços. A reforma tributária embutida na Carta de 1988 mostra uma tendência de valorização da política municipal. Página 10

Educação-Saúde-Habitação.

Depoimentos de como o fortalecimento do poder local se manifesta nas atividades desses importantes setores sociais são apresentados por pessoas que acumularam reflexões e experiências nessa prática político-administrativa. Páginas 14-24

Orçamento participativo. Uma das iniciativas mais criativas de participação popular na gestão municipal tem sido a nova forma de elaboração do orçamento. A experiência mais significativa é a da prefeitura de Porto Alegre. Veja a dinâmica desse processo na página 25.

Feira de Santana e Penha. Duas experiências de poder mobilizador das comunidades locais, que enfrentam questões muito concretas, são apresentadas nas páginas 28-32.



Moradores da Favela Nova Holanda (Rio) debatem lutas comunitárias

Gianni Carvalhal/Imagens da Terra

tempo e presença

Revista bimestral de KOINONIA
Maio/junho de 1996
Ano 18 - nº 287

KOINONIA Presença Ecológica e Serviço

Rua Santo Amaro, 129
22211-230 Rio de Janeiro RJ
Telefone (021) 224-6713
Fax (021) 221-3016
E-mail koinos@ax.apc.org

Rua dos Pinheiros, 706 casa 6
05422-001 São Paulo SP
Telefone/fax (011) 280-7461

CONSELHO EDITORIAL

Carlos Alberto Messeder Pereira
Emir Sader
Ivone Gebara
Ivoni Reimer
José Oscar Beozzo
Jurandir Freire Costa
Leonardo Boff

Maria Emilia Lisboa Pacheco
Sérgio Marcus Pinto Lopes

CONSELHO CONSULTIVO

Carlos Rodrigues Brandão
Luiz Eduardo Wanderley
Maria Luiza Rückert
Paulo Ayres Mattos
Rubem Alves

JORNALISTA RESPONSÁVEL
Magali do Nascimento Cunha
MTb 011-233

EDITOR

Jether Pereira Ramalho

EDITORES ASSISTENTES

Magali do Nascimento Cunha
Paulo Roberto Salles Garcia

EDITORA DE ARTE

E DIAGRAMADORA
Anita Slade

REDATOR

Carlos Cunha

DIGITAÇÃO

Mara Lúcia Martins

CAPA

William Seewald

PRODUÇÃO GRÁFICA

Supernova

FOTOLITOS

Grefex

IMPRESSÃO

Clip

Os artigos assinados não
traduzem necessariamente
a opinião da Revista.

Preço do exemplar avulso
R\$ 3,00

Assinatura anual
R\$ 18,00

Assinatura de apoio
R\$ 25,00

Assinatura/exterior
US\$ 50,00

ISSN 0103-569X

Gostaria de parabenizar toda a equipe de KOINONIA tanto pela qualidade teórica quanto gráfica da publicação. TEMPO E PRESENÇA tem uma linguagem que facilita sua utilização para discussão tanto no movimento popular quanto sindical. Em minha militância no movimento sindical, frequentemente recorro aos textos de TEMPO E PRESENÇA para enriquecer a discussão coletiva, como também para a formação política. Os textos são "leves" porém com muito conteúdo.

TEMPO E PRESENÇA é, sem dúvida, um excelente instrumento na luta pela construção de uma nova sociedade, que tenha como meta a plenitude do desenvolvimento do ser humano e não o acúmulo irracional, anti-ecológico e anti-social do sistema capitalista.

Sérgio Tadeu Rodrigues dos Santos

Rio de Janeiro/RJ

Estou muito satisfeita por ter tido a oportunidade de conhecer esta revista. Gostei muito das reportagens, dos temas, sobretudo porque estão voltados para o meu curso — História.

Lendo ainda as cartas enviadas à revista, constatei que existem muitas pessoas, assim como eu, que estão satisfeitas com a existência da revista e com o rico conteúdo que nos é apresentado para possíveis questionamentos e reflexões. Envio o cheque para a assinatura e para o último exemplar.

Verônica Mendes

Contagem/MG

Estou escrevendo para fazer novamente a assinatura de TEMPO E PRESENÇA, que recebi como presente de aniversário. Fiquei muito sentido por ter ficado um tempo sem receber a revista, pois ela tem um trabalho numa linha ecumênica muito boa. E como acredito num trabalho ecumênico, para mim era de suma importância. Estou feliz por poder voltar a receber esta fantástica publicação. Estou vibrando de alegria. Foi realmente um belo presente de aniversário!

Raul José Biffi

Marília/SP

A revista TEMPO E PRESENÇA foi de grande proveito para o nosso trabalho pastoral em 1995. Tenho

feito bastante propaganda de TEMPO E PRESENÇA e vou continuar.

Rita Rodrigues Pessoa

Filadélfia/BA

Gostaria de falar sobre o interesse que tenho pelo Ecumenismo e a importância que TEMPO E PRESENÇA tem para a nossa luta. Faço questão de ler todos os artigos, como se tivesse em contato com cada autor. É importante dizer que estou lutando com as 106 famílias que ocuparam a Fazenda Acauã, em Souza/PB, porque também sou mais um dos sem-terra deste extenso país de grandes latifundiários.

Raimundo José da Costa

Souza/PB

Fico grata por ter sido procurada para restabelecer minha assinatura de Tempo e Presença. Era minha intenção entrar em contato para restabelecê-la. Sou professora e utilizo-a em meu trabalho sempre que possível, por causa de sua linha séria e imparcial na exposição e reflexão dos problemas da atualidade.

Neide R. da Costa

Berigui/SP

NÃO FIQUE SÓ NESTA LEITURA!

Quem assina TEMPO E PRESENÇA não só apóia uma publicação que apresenta análises dos mais relevantes temas da vida nacional e internacional sob os mais variados pontos de vista, mas também faz parte de uma comunidade de leitores que acreditam, se comprometem e lutam pela construção de uma realidade nova, democrática e plural. Não fique de fora! Apóie o trabalho de TEMPO E PRESENÇA e integre sua comunidade de leitores.

FAÇA AINDA HOJE SUA ASSINATURA ANUAL por apenas R\$18,00. Caso queira tornar-se assinante de apoio, envie-nos R\$ 25,00. Para o exterior; a assinatura custa US\$50,00. Remeta cheque nominal, recibo de vale postal ou recibo de depósito na conta Bradesco 15245-5 Agência 1745-0, para:

KOINONIA Presença Ecológica e Serviço, a/c Setor de Distribuição
Rua Santo Amaro, 129 Glória 22211-230 Rio de Janeiro RJ
Tel. (021) 224-6713 Fax: (021) 221-3016

NOVAS E VELHAS QUESTÕES PARA A CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA

Andréa Damacena

No processo de consolidação do sistema democrático o fortalecimento do poder local ganha maior importância. Não significa, entretanto, por si só, a eliminação de resistências de uma cultura política tradicional e da prática do clientelismo

O primeiro ponto de nossa reflexão é o que se entende por “local”. São várias as acepções do termo. Pode ser tomado como uma esfera de decisões, caso em que a referência espacial não é o fator mais relevante, pois as deliberações é que ganham destaque na opinião pública. Oposta a esta compreensão, encontramos a valorização do lugar beneficiado pela decisão, como ponto determinante, que influencia diretamente na visibilidade da decisão: por exemplo, o fato de os lançamentos de programas sociais ganharem maior realce quando realizados na própria região favorecida, e não em Brasília. Pode também referir-se à determinação geográfica de acontecimentos concretos.

Porém, qualquer que seja o significado, o mais interessante é que local tornou-se ponto de partida para análise de várias relações no interior da sociedade brasileira. Os novos processos políticos e administrativos que resultaram da descentralização administrativa, promovida pela Constituição de 1988; o *leitmotiv* ecológico



“pensar globalmente, agir localmente”, tão enfatizado na Conferência sobre o Meio Ambiente em 1992; as ações cidadãs como a Campanha Contra a Fome e pela Vida; demonstram estarmos permeados por essa idéia-força.

Mas, o que é de fato o local? Mais ainda, do que estamos tratando quando associamos o poder com a esfera local? A resposta é que não existe rigor conceitual ao tratarmos do local como objeto de conhecimento. Nele somam-se direções e tendências analíticas bastante distintas, pois se trata de objeto complexo e múltiplo, que não se aborda partindo de um único paradigma. Sua as-

sociação ao tema do poder, por sua vez, levanta outras perguntas que correspondem às pautas das reivindicações locais, à definição das políticas públicas, às formas de convivência, cooperação e conflito, à maneira como o poder é exercido, à cultura política vigente nesta esfera e também à forma de consolidação da democracia brasileira.

Portanto, a compreensão do que, de fato, seja o local e, especificamente, o poder local, só é possível quando, partindo dessa imprecisão conceitual, avançamos na identificação do contorno, das direções e dos interesses que se fazem presentes nesta teia de relações.

O local tornou-se ponto de partida para análise de várias relações no interior da sociedade brasileira

PODER LOCAL E CULTURA POLÍTICA

Dentro dos processos de democratização da sociedade brasileira, a vertente do poder local representa a busca da modernização política do Estado, que necessariamente não significa uma ruptura com a forma tradicional de seu relacionamento com a sociedade. Com isso queremos dizer que a perspectiva de construção de um poder calcado na participação, quando se criam condições para a população interferir na gestão local por meio de conselhos ou de outros mecanismos de natureza participativa, não elimina necessariamente as resistências da tradição e a cultura clientelista, quando o "é dando que se recebe" prevalece.

O projeto de realização de um poder democrático esbarra na necessidade de construção de uma nova cultura política. Percebe-se que tal concepção envolve um conjunto complexo de mudanças, que solicita uma nova maneira de ser político e um novo modo de fazer política. As soluções de caráter político-administrativo, como a descentralização de recursos e de atribuições, apenas corroboram a visão tecnocrática, que abre mão de esferas de negociação e centraliza as decisões na opinião dos técnicos governamentais e da elite política local.

Por isso, para a conformação dessa nova cultura política os agentes sociais devem estar bem preparados para o jogo da negociação e do entendimento. A "competição gerenciada", termo utilizado por Chico de Oliveira, define-se pela clareza de objetivos e pela capacidade de intervenção propositiva, na qual habilidades técnicas e políticas são solicitadas aos agentes.

LIMITES DAS POLÍTICAS LOCAIS

Por um lado, sabe-se que a vontade de implementar políticas locais a partir de um governo municipal demanda esforços que acarretam muitas vezes fortes conflitos entre o governo e a sociedade civil local, em vários setores e níveis. Consideremos o exemplo da administração municipal de Londrina (PR), no setor educacional. Sua prática administrativa eficiente, com valorização do magistério (mediante bons salários e condições de trabalho dignas) e atendimento da população escolar, tem gerado desavenças entre os governos local e estadual, e tem chegado até mesmo a divergências entre os professores municipais e estaduais, dada a disparidade salarial.

De outro lado, quando observamos a introdução de mecanismos de participação popular, surge uma inevitável tensão entre responder às exigências que envolvem este processo e, simultaneamente, conduzir a rotina da gestão administrativa. Boa parte das administrações que garantiram

instâncias de opinião e intervenção da população enfrentaram muitos desafios desta natureza, ainda que os representantes de sua população apenas estivessem cumprindo a função consultiva, sendo poucas ou quase nulas as oportunidades de deliberação. Com isso, torna-se mais claro que certos limites estão presentes em toda relação entre governo local e comunidade.

Se, por um lado, esses mecanismos são imperfeitos, por outro, representam importante afastamento da arraigada cultura autoritária e centralizadora tão conhecida e, sobretudo, abrem uma possibilidade concreta de criar condições de equidade na distribuição dos recursos existentes. Contrariamente ao encolhimento da estrutura estatal no plano federal, com as privatizações e o sucateamento de diversos serviços públicos, observamos o fortalecimento do nível municipal (ao menos potencialmente), o que o levou a estar presente na elaboração e gestão de políticas adequadas à localidade.

POR UMA LIDERANÇA PROMOTORA

A reivindicação histórica de autonomia local que caracteriza o municipalismo, a exigência de levar mais longe os processos de descentralização política e administrativa da cultura democrática moderna e a designação de recursos públicos superiores para exercer adequadamente suas competências não são mais suficientes como propostas. O governo local, capaz de dar resposta aos atuais desafios urbanos e de construir um projeto de cidade e liderá-lo, deve ser um governo que promove.

A autonomia local tem sido entendida como a proteção legal da capacidade de se auto-organizar, das competências exclusivas e específicas, do direito de atuar em todos os campos de interesse geral da cidadania e da disponibilidade de recur-

sos próprios não condicionados. O princípio legitimador da autonomia é o da proximidade. Esta permite que a organização representativa e a estrutura administrativa estabeleçam uma relação direta e imediata com o território e a população. O princípio da proximidade continua sendo válido e a reivindicação de autonomia local também. Na América Latina, as Constituições, tanto dos estados unitários quanto as federais (nesse caso devem-se acrescentar as Constituições estaduais ou os estatutos provinciais ou de departamento), limitam consideravelmente a auto-organização e as competências locais.

Fonte: *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Tânia Fischer (org.). Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

Contudo, em termos gerais, esse deslocamento (federal ou municipal) corresponde a uma postura neoliberal, que desobriga o governo federal da criação de políticas públicas e sociais que combatam a perversa estrutura socioeconômica onde estamos imersos e captura a esfera municipal. Suas consequências são verificadas quando tais políticas visam apenas o atendimento setorial, deixando de considerar as reais necessidades da comunidade, e selecionam a clientela. Desta forma, garante-se a cobertura de apenas uma parte da população, descurando-se, por princípio, da idéia de atendimento universal.

A perspectiva de construção de um poder calcado na participação, onde se criam condições para a população interferir na gestão local, não elimina necessariamente as resistências da tradição e a cultura clientelista

CONFRONTO ENTRE PROJETOS HABITACIONAIS

Um bom exemplo que revela as possibilidades de uma gestão orientada por uma concepção de democracia mais ampla e outra com orientações neoliberais, está no confronto entre os projetos habitacionais realizados no município de São Paulo, durante as gestões Erundina (1989-1992) e Maluf (1993-1996), respectivamente.

No governo Erundina, a política habitacional implantada realizou um programa de autogestão dos recursos públicos, com a interlocução da população organizada em movimentos de moradia, associações comunitárias e/ou cooperativas habitacionais. O programa tinha por objetivos a construção de conjuntos habitacionais, a urbanização de favelas e a re-

vitalização dos cortiços. A busca fundamental era de alternativas globais que viessem a atender a maior demanda possível de necessitados.

Já na administração Maluf, o Projeto Cingapura, inspirado na verticalização das favelas da cidade-estado de Cingapura, na Ásia, se propõe de antemão a resolver apenas 30% do problema habitacional nas favelas da cidade. O morador só tem permissão de uso do apartamento, e as decisões sobre a implementação do projeto cabem exclusivamente à Secretaria Municipal de Habitação, o que faz com que a escolha da favela seja arbitrária e não participativa.

Tais diferenças de concepção, ilustradas a partir de uma mesma política social, demonstram que as intervenções locais dependem de visões ideológicas e de maneiras de exercício do poder que correspondem a formas distintas de construção da cidadania no Brasil.

CIDADANIA E PODER LOCAL

A relação entre cidadania e poder local está associada também à ampliação dos direitos civis, políticos e sociais na sociedade brasileira. Os diversos movimentos reivindicativos e as diferentes lutas sociais, que nasceram nos últimos anos, têm direcionado seus objetivos e esforços para a conquista e consolidação da democracia.

A esfera do poder local, ao introduzir novas modalidades de participação política (tais como os conselhos populares e a experiência do orçamento participativo), ofereceu um lugar de relações mais seletivas com o aparelho político-administrativo. Dessa forma, a postura negativa no relacionamento com o institucional vem sendo superada. Como menciona Ana Doimo (Doimo, Ana. *A vez e a voz do popular — movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. ANPOCS/Relume Dumará, 1995), nos movimentos populares *verifica-se uma gradual e sensível mudança no discurso. Cada*

vez mais fala-se menos em “democracia de base” e mais em “democracia como valor universal”, menos em “movimento popular” e mais em “movimentos sociais organizados”, menos em “luta contra o Estado” e mais em “participação da sociedade nas decisões” através do estabelecimento de parcerias. (p.223).

Nesse sentido, a formação de fóruns de elaboração das políticas municipais com garantia de assento para representantes da sociedade civil, nos quais a população como partícipe avalia e delibera sobre as políticas da cidade, tem exigido dos próprios setores organizados a criação de mecanismos de articulação e de organização adequados aos novos tempos. A constituição de *redes sociais*, levando em conta interesses identificáveis, é um dos esforços de inovação e compatibilidade com o atual contexto. As redes passam a articular internamente os movimentos de reivindicação, comunitários, políticos, os movimentos de minorias e as ONGs identificadas com a política em debate, ultrapassando-se dessa maneira as particularidades existentes.

Noutro braço, iniciativas exclusivamente da sociedade civil, as ações cidadãs representam um alargamento da concepção de cidadania, posto que as campanhas sociais (de combate à fome e ao desemprego) e os movimentos em torno de temas específicos (segurança pública, por exemplo) colaboram de forma original para o fortalecimento da solidariedade social.

Assim, o exercício do poder local suscita algumas novas e velhas questões ligadas à participação e à consolidação da democracia; porém, no atual contexto, a realização deste poder depende de um agir estratégico e de relações de cooperação selecionadas, que pressionem e construam uma cultura política inclusiva.

Andréa Damacena, socióloga e pesquisadora do Ceris.

DEMOCRACIA, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Ana Maria Ramos Estevão

As eleições de 1996 prenunciam possibilidades de construção de um tipo de poder local diferente dos governos locais populistas e autoritários que já tivemos na história do País, caso haja vontade política para garantir a participação popular, a descentralização de recursos e de poderes e a democracia

Em outubro de 1996, o povo brasileiro irá às urnas eleger seus prefeitos e vereadores. Fatos recentes em nossa história têm mostrado a importância das eleições locais como momento privilegiado de possibilidade de construção de um poder local em nossos municípios.

Compreendido até há pouco tempo como o espaço por excelência para o exercício da política clientelística e do favor, o governo local cristalizou-se na área rural como mandonismo local, tendo se personalizado na figura do "coronel". O coronelismo prevalecerá em nosso país até a década de 1950, e foi substituído posteriormente pelo populismo. Maria Isaura Pereira de Queiroz, em seu belíssimo estudo "O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios" (1976, Ed. Alfa-Ômega, SP), desenvolve com muita propriedade estas questões. Faz uma análise da vida política brasileira privilegiando a questão

da formação de uma cultura política no Brasil que, dadas as características de nossa formação socioeconômica (escravismo, etc) desde a Colônia até a década de 1960, é calcada na figura do chefe local e seu curral eleitoral.

Herança. Outro lado dessa questão é que o longo passado de populismo (rural ou urbano) no Brasil legou-nos um discurso no qual o social é valorizado apenas como dado demagógico, visto que, desvalorizados os sujeitos como individualidade, o social era apenas ponto de referência para a criação de algum consenso e legitimação de determinadas políticas prioritariamente econômicas e voltadas para os interesses dos grupos.

Esta postura em relação ao fazer política em que os interesses públicos confundem-se com os interesses particulares de famílias ou chefes locais predominará até o golpe militar de 1964.

Os partidos políticos no Brasil, principalmente os de oposição, dadas as características do processo político brasileiro, demonstraram sempre uma preocupação maior com as questões gerais — atuação parlamentar no nível federal, governo central, mudanças estruturais, tomada do aparelho de Estado, propostas de sociedade — do que com formas possíveis e viáveis de governo local. Inversamente fizeram as oposições em Portugal e Espanha que, na impossibilidade de tratar das questões gerais, foram construindo um poder quase

paralelo no plano local. Poder este que se expressou não só nas prefeituras mas nos bairros e até nos quarteirões.

Espaço privilegiado. A partir da ditadura militar o governo local e as questões do município começaram a ser vistos, primeiramente por setores diversificados da sociedade civil que se opunham à ditadura militar e depois por setores cada vez mais amplos da sociedade, como espaço de resistência e de luta.

Tal fato possibilitou que durante os vinte anos de ditadura militar no Brasil (1964-1984), experiências diferenciadas de governo local se fizessem presentes, principalmente em localidades com características marcadamente rurais, como foram os casos de Piracicaba, Lajes e Boa Esperança nos anos de 1970, todas elas eleitas pelo voto popular.

Consideradas como modelares na luta de resistência ao poder central, dominado pelos militares, tinham na participação popular sua principal justificativa política. Opunham-se, ainda de forma sutil, a um tipo de municipalismo calcado na tradição conservadora do apadrinhamento, do clientelismo e da participação consentida.

Nessas experiências embrionárias percebe-se que a participação comunitária naquele momento era fundamental ao sucesso da gestão, tanto no plano econômico contar com os recursos locais, como no social garantir a participação e a promoção humana.

Aprendizado político. O que verificamos hoje no Brasil, como é o caso de Ribeirão Preto, Piracicaba, Campinas, Santos, Porto Alegre, Brasília, João Pessoa e muitas outras cidades, cuja lista seria inumerável, são modelos de um tipo de gestão das cidades e dos municípios, agora chamado de poder local. Não mais como forma de resistência, mas como cons-

Integração. O governo local executivo e/ou legislativo que, por um lado, até então, era visto apenas como aquele que assume no plano local as funções de acumulação e legitimação, irá concentrar suas ações muito mais nas condições para a reprodução da força de trabalho do que na acumulação. Por outro, essas funções de acumulação, reprodução e legi-

nunciar ao monopólio do poder político e administrativo por parte das autoridades eleitas e da burocracia... pois, em geral, os aparatos burocráticos partidários opõem fortes resistências à abertura de novos espaços de participação, pois estes significam o aparecimento de novos grupos sociais na cena política e institucional e, sobretudo, porque introduzem uma dose de imprevisibilidade, de comportamentos pouco regulados, de possível desordem." (Borja, 1988:24).

Levando-se em conta que a descentralização é um dos pré-requisitos à participação popular e esta, um dos componentes da democracia, podem-se construir parâmetros para medir até que ponto um governo local avançou ou não na construção de um poder local.

A importância das eleições locais de 1996 significará também a possibilidade de construção de um projeto de gestão da vida cotidiana que considere a implantação de novas formas de vida, o apoio e a extensibilidade de tribos urbanas ou rurais e que permita a gestão de um presente quando "a defesa e restauração de formas de vida ameaçadas ou da implantação de novas formas de vida" (Habermas, 1987:556), os novos conflitos e as respostas a estes, desencadeiem-se em torno das questões relativas à gestão de um presente no qual o "socialismo signifique negar o apelo do futuro, para assumir a revolução do mesmo, a contemporaneidade do sistema de objetos, onde os homens se põem como governantes, sistema que o capital soube articular e não sabe mais gerir" (Gianotti, 1983:373). Trata-se pois de subverter o tempo.



J.R. Ripper/Imagens da Terra

trução de uma cultura política, em que gerir as questões locais seja o ponto de partida para o aprendizado da gestão da coisa pública.

Eleitas pelo voto direto, trazem em seus programas a implantação de uma forma de administrar as cidades que se fundamenta na gestão democrática, na participação popular, na descentralização e na reversão de prioridades. De tal forma que, privilegiando um ou outro aspecto da mesma proposta, no plano social, crie possibilidades de rompimento com o passado e institua novas formas de gestão da coisa pública.

Tal possibilidade se dá por várias razões, entre elas a mais importante é a emergência, na sociedade brasileira, da convicção de que o aprendizado da democracia e da função pública no nível mais geral passa necessariamente pelo local.

A gestão das cidades nessa perspectiva seria uma forma de mostrar a possibilidade e a viabilidade desse tipo de gestão no plano nacional. Teriam, portanto, um efeito modelar.

timização manifestam-se também de forma contraditória, dada a multiplicidade de interesses presentes, e o poder local pode ser visto também como "um esforço efetivo de integração na política, com autonomia e direção próprias, de parcelas significativas das classes populares, historicamente alijadas e manipuladas pelo sistema de dominação vigente em nossa sociedade" (Trevas e Avancini, 1988:10).

Falar em integração na política de parcelas significativas das classes populares supõe a implantação de um tipo de governo que descentralize recursos e poderes, chame à participação desde a elaboração do orçamento até a execução dos programas e democratize bens, serviços e informações.

A participação tanto pode ser vista como categoria fundamental ao exercício do poder local quanto como uma metodologia de intervenção que "supõe aceitar a diversidade e o conflito, assumir a pluralidade de interesses legítimos e contrapostos, re-

Ana Maria Ramos Estêvão é professora na Universidade Estadual Paulista (UNESP-Franca) e doutoranda em Serviço Social pela PUC-SP.

PODER LOCAL E DEMOCRACIA NO BRASIL

Charles Pessanha

A importância da gestão local nos processos de socialização política tem sido

constantemente reiterada.

A proximidade entre governantes e governados e a reduzida dimensão geográfica contribuem, de forma efetiva, para o associativismo e a participação.

O presente texto faz um retrospecto histórico dos avanços e recuos que a política municipal tem sofrido nos últimos anos no Brasil

A política local aberta e competitiva contribui, de forma decisiva, para a formação da cidadania, de bons administradores das coisas públicas e de boas lideranças políticas. Ao contrário da experiência europeia, que contempla várias modalidades de organização política local, como a comuna, o condado, a cidade e os distritos escolares e especiais, no Brasil a unidade básica do sistema político-administrativo é o município, constituído de dois poderes: o Executivo, exercido pelo prefeito; e o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal.

O Brasil completou, em 1995, em mais de um século de vida republicana, dez anos da sua segunda tentativa de construção de uma sociedade moderna e democrática. A primeira,

iniciada em 1945, apesar do sério arranhão sofrido com a cassação do registro do então Partido Comunista do Brasil e a posterior suspensão dos mandatos dos deputados eleitos pela legenda comunista, produziu uma rica experiência de debate político em que cidades, principalmente nas áreas urbanas, com destaque para as capitais, tiveram um papel relevante.

Avanços e recuos. As modificações relativas à política local introduzidas na Carta de 1946 foram reveladoras do seu caráter democrático. Apesar de impedir a eleição do prefeito das capitais, impedimento mais tarde revogado pela Lei 1720, de 3/11/1952, a chamada "Constituição Municipalista de 1946" foi responsável pelo fortalecimento da instituição municipal, ao considerar a autonomia municipal como princípio constitucional básico. Além de generalizar as eleições para as Câmaras Municipais em todo o território nacional e dos prefeitos com a ressalva apontada, ela deu um gigantesco passo na direção da autonomia municipal ao: (a) promover um aumento da parcela de tributos municipais, acompanhada de relativa liberdade de aplicação deles; e (b) colocar restrições à intervenção no município que, de acordo com a Constituição, ocorreria somente se verificada a impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado ou se o município deixasse de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada.

O golpe de 1964 provocou uma profunda reversão no processo político em curso. Ao longo das duas

décadas que lhe sucederam, uma série de medidas foram tomadas com objetivo de encurtar ou suprimir o espaço para participação política. Sucessivos atos institucionais, complementares, emendas constitucionais, até uma Constituição, a de 1967, e decretos-leis foram emitidos para viabilizar esse desiderato, introduzindo modificações constantes nas regras do jogo com finalidades imediatas e específicas (os chamados casuísmos), além das inelegibilidades e cassações de políticos oposicionistas. Uma das esferas mais atingidas foi, sem dúvida alguma, a vida política municipal. Se o objetivo era restringir a vida política, era importante cortá-la no nascedouro: a política local. Com efeito limitou-se a autonomia municipal, mediante maior dependência financeira, aumento dos casos de intervenção, vinculada que foi a alocação de recursos municipais às diretrizes nacionais.

A participação na política local foi seriamente prejudicada. A diminuição do número de cargos eletivos, além de atingir a Presidência da República e a Governadoria dos estados, incluiu os prefeitos das capitais, dos municípios considerados de segurança nacional e estâncias hidro-minerais. Em 1982, últimas eleições gerais do período autoritário — ainda não havia eleições para prefeitos em 155 cidades: as 25 capitais e 106 áreas de segurança —, entre as quais se incluíam cidades como Volta Redonda e Santos, por exemplo, tradicionais redutos oposicionistas. Embora esse número alcançasse apenas 5% das cidades brasileiras, represen-



Marcelo de Oliveira/Imagens da Terra

tava, na realidade, mais de um quarto da população. A supressão das eleições nas capitais tem profundo significado político. São áreas marcadamente oposicionistas, e em algumas delas "o voto da oposição estaria acima dos 80%" do eleitorado. Seu papel de grandes centros de atividade intelectual e debate político permitiu que vários de seus prefeitos eleitos se transformassem em fortes lideranças regionais e nacionais no período anterior a 1964, como Jânio Quadros, Leonel Brizola, Ademar de Barros, Miguel Arraes, Juscelino Kubitschek, este prefeito nomeado de Belo Horizonte.

Ainda mais restrições. A Constituição de 1967 incorpora as medidas anteriores e restritivas da autonomia municipal, nos aspectos econômico-financeiro e político-administrativo. Introduz mais um critério para intervenção "quando a administração municipal não prestar contas a que esteja obrigada na forma da lei estadual". A Emenda nº 1 à Carta de 1967, na realidade uma nova constituição outorgada pela Junta Militar em outubro de 1969, desferiu um golpe ainda mais profundo na autonomia municipal ao aumentar para seis os casos de intervenção, incluindo itens menos específicos e pouco objetivos, mas que colocavam a autoridade municipal ainda mais subordinada aos governos estaduais, meras interventorias nomeadas pelo governo central. Dessa maneira, além dos casos até aqui mencionados, a intervenção poderia ser motivada quando "o Tribunal de Justiça do Estado

der provimento à representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição estadual, bem como para prover à execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade". Além desse critério para intervenção, a emenda se referia ainda a outros dois: quando forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção; e quando não tiver havido aplicação, no ensino primário, em cada ano, de 20%, pelo menos, da receita tributária municipal.

Início da recuperação. Com o advento da Nova República o poder local começa a recuperar a autonomia. Com efeito, em maio de 1985, a Emenda Constitucional nº 25 à Carta de 1967, a chamada Emenda Interpartidária, começa a remoção do que se convencionou chamar de entulho autoritário. Trata-se de uma medida extremamente inusitada na nossa história. Foram retirados, de uma só vez, todos os empecilhos legais impostos à representação e à participação política. Com isso foi restabelecida a autonomia municipal nas capitais e nos municípios de segurança nacional e convocadas as eleições para o dia 15 de novembro subsequente.

Removida parte das regras restritivas à autonomia municipal, permanecia, entretanto, no texto constitucional, um conjunto de medidas impeditivas do exercício pleno da autonomia municipal. A Emenda Constitucional seguinte, de nº 26, convocou uma Assembleia Nacional Constituinte que, a 5 de outubro de 1988, inaugurou uma nova era para as instituições políticas brasileiras. Para os municípios, em particular, ela introduziu um conjunto de inovações que, a médio prazo, acredito, darão uma contribuição definitiva à demo-

cracia participativa no Brasil. Mas, quais são essas inovações?

Avanço significativo. A Constituição em vigor opera transformações radicais com respeito à organização do poder local ao determinar que o município "reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, e na Constituição do respectivo Estado". A Lei Orgânica do Município (LOM) ganha, dessa maneira, o *status* de uma verdadeira Constituição Municipal, cuja elaboração, pela primeira vez, ficou a cargo do poder local. Os princípios estabelecidos na carta incluem a duração do mandato de quatro anos, para prefeitos e vereadores, a eleição em dois turnos para os executivos municipais com população acima de 200 mil habitantes, a data da posse, o número de vereadores proporcional à população, a fixação da remuneração, a inviolabilidade dos vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato, o julgamento do prefeito pelo Tribunal de Justiça Estadual, os critérios para perda de mandato do prefeito, a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, além da possibilidade da cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

São estabelecidos princípios para a fiscalização da unidade municipal semelhantes aos dos estados-membros e da União, e desaparecem os critérios de menoridade política a que o poder local fora, até então, relegado. Assim o artigo 31 da Carta Federal estabelece que a fiscalização do município será exercida pelo poder legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal. Ainda seguindo o modelo da União e dos Estados, uma Corte de Contas auxiliará o legislativo

municipal no controle externo. A introdução de uma norma de controle popular acrescentará mais um incentivo à participação política e à pedagogia da cidadania: as contas dos municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da Lei. Trata-se de um mecanismo de transparência da coisa pública semelhante ao *Princípio do Aquário* estabelecido pela democracia sueca. De acordo com o *Princípio do Aquário* todos os documentos públicos suecos, exceto aqueles protegidos pela Lei do Sigilo, devem estar à disposição de qualquer membro do público que os queira ver.

Os critérios para intervenção voltam a ter caráter mais objetivo. É mantida a inobservância nos pagamentos de dívida, nas prestações de contas e na aplicação de um percentual no desenvolvimento do ensino. Além desses motivos a Carta em vigor estabelece a decisão do Tribunal de Justiça contra a inobservância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para cumprimento de lei.

Autodeterminação. Além da recuperação da autonomia perdida, da incorporação de novos mecanismos garantidores da autonomia, controle e participação, e da definição de regras universais para o exercício da participação política, as instituições que regulam o poder local sofreram outras modificações de caráter econômico que complementaram a autodeterminação do poder local. A partir de 1965 o poder central operou uma série de medidas que redundaram na extrema debilidade econômico-financeira dos municípios brasileiros. Com isso, a dependência das autoridades estaduais e, sobretudo, das federais criou mais um instrumento de controle e centralização de poder por parte da União. Foi comum nas campanhas eleitorais do período

a advertência dos candidatos da situação de que, em caso de vitória da oposição, a autoridade estadual de plantão, preposta do governo federal, negaria qualquer tipo de ajuda ao município.

A Reforma Tributária embutida na Carta de 1988, entretanto, é plenamente favorável ao poder local. Ao analisar as modificações introduzidas na distribuição de recursos fiscais, Barrera e Roarelli (Barreira, Aglas W. e Roarelli, Maria Liz M. "Relações Fiscais Intergovernamentais", in *Federalismo no Brasil*, São Paulo, Fundap-Editora Unespe, s/d.) admitem que a constituição vigente "ele-



Marcelo de Oliveira/Imagens da Terra

vou a participação dos governos subnacionais nos recursos fiscais globais em detrimento da União". Segundo os mesmos autores, "a partir da estrutura aprovada, observa-se que, enquanto a União em 1987 arrecadava 72,3% dos recursos fiscais (impostos e contribuições), contra

OS GRUPOS DE PODER NO CONGRESSO NACIONAL

Para se entender como funciona e como se decide no Parlamento brasileiro não basta conhecer as composições partidárias. Os interesses corporativistas ultrapassam as armadilhas formais da política e constituem-se em centros determinantes das decisões.

RURALISTAS (179 deputados)

Conquistas – Renegociação das dívidas vencidas dos agricultores, com juros de 16% ao ano. Equivalência preço/produto no pagamento de dívidas rurais até R\$ 30 mil.

Securitização dos débitos dos fazendeiros até R\$ 200 mil. Modificação da medida provisória do Banco do Brasil, retirando artigos que davam aos bancos mais poderes para cobrar dívidas. Urgência na votação de projeto de lei que desonera a indenização de trabalhadores rurais.

Líderes – Nelson Marchezelli (PTB-SP), Hugo Biehl (PPB-SC) e Abelardo Lupion (PFL-PA).

CATÓLICOS (cerca de 30 deputados)

Conquistas – Conseguiram o veto do presidente para os artigos do projeto de planejamento familiar, que previa o atendimento pela rede pública para esterilização.

Líderes – Padre Roque (PT-PR), Hélio Bicudo (PT-SP) e Osmário Pereira (PSDB-MG).

EVANGÉLICOS

(cerca de 30 deputados)

Conquistas – Manutenção de isenção de impostos para igrejas.

Líderes – Laprovita Vieira (PPB-RJ), Francisco Silva (PPB-RJ), Carlos Apolinário (PMDB-SP), Philemon Rodrigues (PTB-MG).

FUNCIONALISMO PÚBLICO

(cerca de 100 parlamentares)

Conquistas – Modificou quase toda a reforma da Previdência, com a derrubada do limite de idade para aposentadoria no serviço público e a manutenção da aposentadoria especial para professores universitários.

Líderes – Maria Laura (PT-DF), Prisco Viana (PPB-BA) e Jair Bolsonaro (PPB-RJ).

TELECOMUNICAÇÕES

(cerca de 300 parlamentares)

Conquistas – Retirou poderes do Ministério das Comunicações para controlar a entrada de capital privado internacional na ampliação da telefonia celular.

Líderes – José Carlos Aleluia (PFL-BA), Renato Johnson (PFL-PR), Beto Mansur (PPB-SP) e Paulo Cordeiro (PTB-PR).

25,2% dos estados e 2,5% dos municípios, coube à União, em 1991, responsabilidade pela arrecadação de 63,4% dos recursos, enquanto estados e municípios detinham, respectivamente, 31,1% e 5,4%". Apesar do estabelecimento de um significativo aumento, a situação dois anos mais tarde é ainda mais impressionante. Assim, prosseguem os autores, "como resultado da aplicação de percentuais de transferências gradativamente superiores entre 1989 e 1993, a participação final de cada uma das esferas nos recursos fiscais chegou, em 1992, à seguinte distribuição: a União permaneceu com dis-

ponibilidade efetiva de 54,9%, enquanto estados e municípios alcançaram 28,5% e 16,6%"(idem). Trata-se, indubitavelmente, de um significativo aumento do aporte de recursos para as administrações municipais.

Experiências inovadoras. A implementação de instituições relativas à autonomia do poder local, seja no aspecto político-administrativo, seja no aspecto econômico-financeiro, certamente trará benefícios ao aumento da participação política e, como seu corolário, ao fortalecimento da democracia e à diminuição da

injustiça social em nosso país. A prática de orçamento participativo em algumas prefeituras tem possibilitado um conjunto incipiente de políticas públicas que, de alguma forma, vêm produzindo mudanças na Agenda Pública contemporânea. Começam a surgir experiências inovadoras de políticas sociais em várias cidades brasileiras, como a adoção das propostas de renda mínima para as populações de baixa renda, sugeridas pelo senador Eduardo Suplicy e pelo economista José Márcio Camargo, e soluções criativas nas áreas de educação e saúde, na questão dos transportes e do trânsito, habitação e meio ambiente, proteção à infância e à terceira idade.

O ano de 1996 traz dois fatos marcantes em relação à oportuna questão do poder local. O primeiro, de caráter internacional, é a Conferência Habitat II, em Istambul, que reuniu prefeitos do mundo inteiro. Nunca os problemas das cidades tiveram uma exposição tão grande na mídia mundial. A aprovação do documento final da Primeira Assembleia Mundial de Autoridades Locais, sugerindo o fortalecimento da autonomia do poder local e a diminuição das diferenças sociais (*Jornal do Brasil*, 2/6/1996:21), certamente fornecerá pontos para debate do segundo fato marcante, desta vez de caráter nacional: as eleições municipais de 1996. Novamente a sociedade brasileira terá oportunidade de debater seus problemas e escolher entre aqueles candidatos que prometem velhas soluções para velhos problemas e outros que vêm propondo e, em alguns casos, efetivando fórmulas criativas na direção da diminuição e extinção das desigualdades sociais, razão de nosso mais inglório título mundial.

DONOS DE HOSPITAIS

(cerca de 250 parlamentares)

Conquistas – Apressaram a tramitação da CPMF, que servirá para pagar débitos do governo com os hospitais do SUS.

Líderes – Aires da Cunha (PFL-SP), Roland Lavine (PL-BA), Inocêncio de Oliveira (PFL-PE), José Pinotti (PMDB-SP), Alcione Athayde (PPB-RJ).

EMPREITEIRAS

(cerca de 300 parlamentares)

Conquistas – Além das obras públicas no Orçamento da União, conseguiram apoio do governo para mudanças na lei de regulamentação da entrada de capital privado na telefonia celular, onde as empreiteiras estão investindo. Conquistaram também benefícios na lei do Imposto de Renda para pessoa jurídica.

Líderes – José Carlos Aleluia (PFL-BA), Sérgio Naya (PPB-MG), Wígberto Tartuce (PPB-DF), José Roberto Arruda (PSDB-DF).

EMPRESARIADO

(cerca de 250 parlamentares)

Conquistas – Foram beneficiados com as mudanças na medida provisória que capitaliza o Banco do Brasil.

Líderes – Pedro Piva (PSDB-SP) e Antônio Kandir (PSDB-SP).

BANCOS

(cerca de 200 parlamentares)

Conquistas – Conseguiram que o governo criasse o Proer para salvar os bancos privados.

Líderes – Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), Benito Gama (PFL-BA), Ayrton Xerez (PSDB-RJ), Delfim Neto (PPB-SP).

USINEIROS

(cerca de 200 parlamentares)

Conquistas – Aumento no preço do álcool, renegociação de dívidas com o Banco do Brasil. Também foram beneficiados com as mudanças na medida provisória que capitaliza o Banco do Brasil.

Líderes – Teotônio Vilela Filho (PSDB-AL), Geraldo Mello (PSDB-RN) e José Múcio (PFL-PE).

DONOS DE ESCOLA

(cerca de 200 parlamentares)

Conquistas – Mudança na medida provisória que aumenta as mensalidades escolares.

Líderes – Ney Suassuna (PMDB-PB) e Paes Landim (PFL-PI).

Fonte: *Jornal do Brasil*, 2/6/96.

Charles Pessanha, professor de Ciência Política no Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IFCS/UFRJ).

PODER LOCAL E EDUCAÇÃO: A DIVERSIDADE QUE EMERGE

Nilton Bueno Fischer

Baseado em sua prática de educador e com a experiência na administração pública, o autor apresenta, de forma provocativa e estimulante, indicações de como o poder local dá ao cidadão a possibilidade de experimentar novos projetos alternativos de educação

Este artigo foi se constituindo a partir das reflexões acerca do exercício de convivência que tive com "o poder local e a educação", enquanto titular da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre. Desse período procuro extrair alguns ensinamentos que possam servir, quem sabe, para suscitar no leitor o desejo de também socializar situações similares que expressam, concretamente, a riqueza inserida na diversidade de novas formas de poder, nem sempre passíveis de serem lidas no cotidiano.

Um dos ensinamentos primeiros seria o de procurar compreender como se constitui o cenário da cidade, buscando saber quem são os "atores sociais em movimento". Neste final de século, tais atores vêm se manifestando de maneiras não convencionais, revelando uma sociedade que transcende as nossas possíveis leituras de ordem mais pessimista. Até há bem pouco tempo, era um vo-

cábulo que carregava intrinsecamente um sentido quase único, dando pouca margem ao caráter polissêmico, hoje a ele atribuído; ou seja, por cidadania subentendia-se a participação formal das pessoas nas escolhas eleitorais dos poderes executivo e legislativo ou, se fosse o caso, nas organizações sindicais, associações de bairros, etc. Hoje, especialmente nos espaços urbanos de dimensão média a grande, os atores sociais trazem outras e novas formas de reivindicação, apontando demandas, tanto como indivíduos, como sujeitos em suas singularidades, como enquanto coletivos, em suas formas mais grupais de ação.

Formas de participação. Como provocação ao leitor, sugiro que procure acionar sua sensibilidade e ampliar seus mecanismos de registro, pois só assim poderá melhor captar essas formas de participação. Num primeiro momento, com certa facilidade, registrará o aparecimento dos mais diversos tipos de "conselhos": o tutelar, o dos direitos humanos, o da mulher, o da criança e do adolescente, o de cultura, e assim por diante. É nessa *esfera mista*, que soma poder público e sociedade civil, que novas instâncias começaram a surgir, ampliando e enriquecendo o conceito de participação política. Poderíamos dizer, de forma simplificada, que "há no ar" uma demanda da sociedade a qual, até então, não tinha sua formatação material, visível e, ao mesmo tempo, mais organicamente vin-

culada às instituições já existentes no poder público. Até mesmo, pela combinação de interesses dessas demandas coube, na etapa formal, a iniciativa do Estado de normatizar as suas responsabilidades dentro do tecido dos diversos direitos do cidadão. Em algumas áreas, como, por exemplo, no caso da educação, os Conselhos Municipais de Educação se formaram a partir de iniciativa do poder público, combinado com as instituições educacionais e com algumas personalidades locais.

Um segundo momento, talvez mais difícil de se captar devido à diversidade das iniciativas de participação, exigiria um olhar muito especial para compreender as inúmeras formas que o morador do espaço urbano está a sinalizar, indicando as maneiras de dizer de sua existência. Bastaria, quem sabe, um percorrido pelos lugares onde os jovens da periferia se encontram, querendo compreender como se organizam, querendo ler suas novas formas de se constituírem como cidadãos, como por exemplo pelos seus grupos de *rap* ou de *funk*. Ao mesmo tempo poderíamos encontrar grupos de senhoras que assumem a manutenção de instituições assistenciais para menores, idosos, drogados, doentes mentais, etc. E os clubes de futebol da periferia: quantas e quantas associações esportivas podemos encontrar nesse cenário, não só na prática esportiva, mas também nos momentos das refeições coletivas ou mesmo nas festas e excursões! Quem sabe circular

nas diversas feiras, concentradas especialmente nos fins de semana e, aí, descobrir uma população em busca de sintonia com suas origens, recordando seus costumes, músicas e danças, jogos e comidas, tudo temperado ao gosto de outros tempos e lugares!

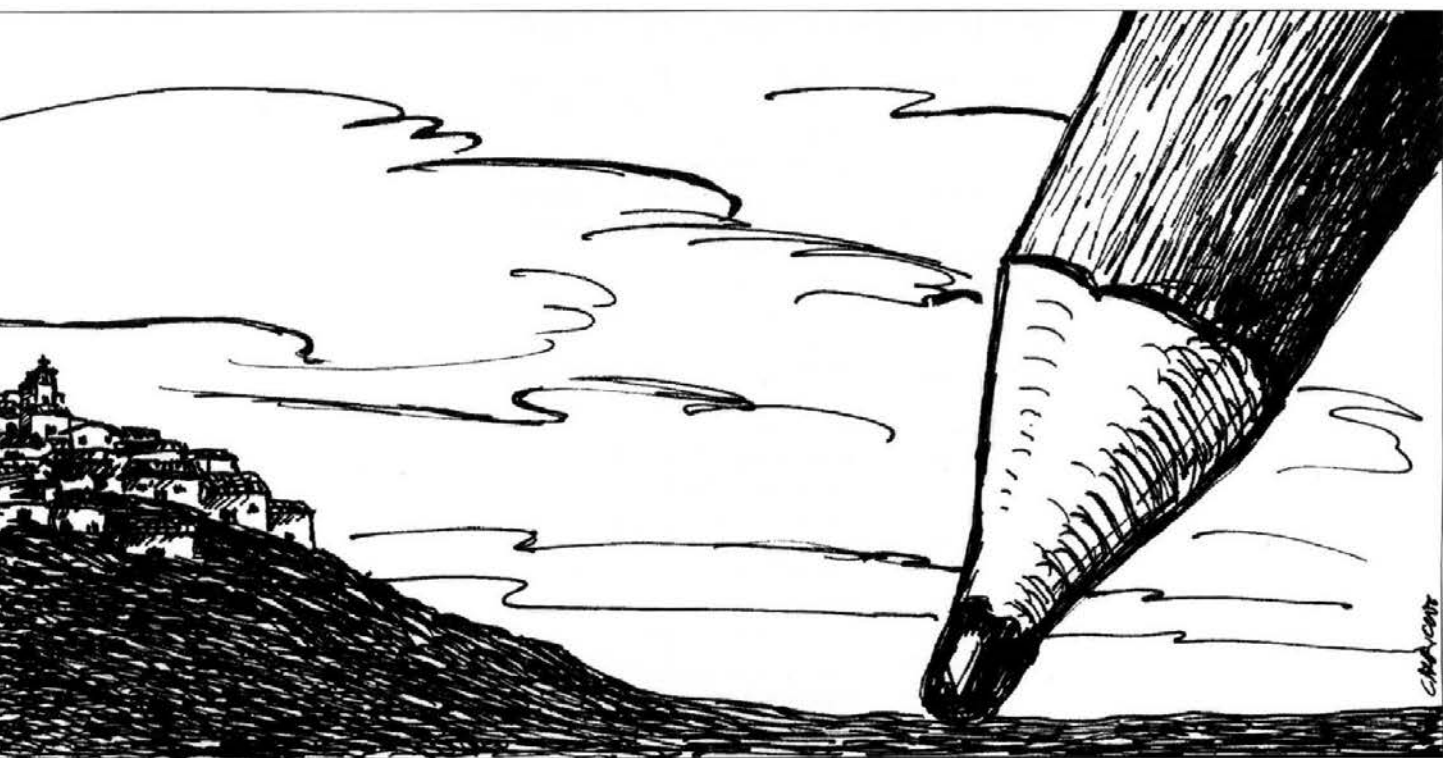
Um terceiro momento poderia ser encontrado nas cidades onde já existem formas definidas de participação, que combinam demandas populares e políticas públicas do município; ou seja, onde os cidadãos podem influenciar decisivamente nos investimentos a serem feitos, desde serviços a serem prestados diretamente à população como nas obras de infra-estrutura. Desde o final dos anos de 1980 podemos encontrar em alguns municípios a prática do denominado "orçamento participativo". Seria necessário, entretanto, outro artigo para a compreensão de como se processa a "pedagogia da participação", desde os passos iniciais até se chegar à última etapa, quando, então, se efetiva o caráter decisório, pela votação, definindo-se as áreas e prioridades

em que serão feitos os respectivos investimentos.

Faço aqui um parêntese a partir de minha própria experiência nesse processo: as demandas da população são de toda ordem, num leque que inclui desde o saneamento básico, água, asfalto, até melhores serviços no transporte, saúde, educação e assistência social. Além disso, agregam eles uma rica diversidade de atores sociais. Por exemplo, na demanda por mais e melhores escolas profissionalizantes nos bairros, encontraremos os jovens (tanto aqueles organizados em torno do *funk*, como lideranças estudantis mais clássicas), encontraremos os senhores representantes de associações de moradores, e poderemos até, conforme o caso, ter a presença de empresários de micro e médio empreendimentos comerciais e industriais, trazendo seu ângulo da questão; em outras palavras, as reivindicações aparecerão na forma mais ampla possível. Entretanto, coloquem esse fato concreto perante as clássicas formas de organi-

zação do Estado, com seus inúmeros mecanismos de planejamento e, junto, o olhar vigilante dos conselhos de educação, e vejam se esse tipo de solicitação preenche os fóruns legais e, hoje, mais do que nunca, as repercussões orçamentárias! A demanda popular ampliada e qualificada não só propõe ao poder público o que e onde gastar o recurso que ela mesma gerou, como acompanha e fiscaliza a aplicação dele. É por isso que afirmo ser fundamental hoje aguçar nossa sensibilidade, a fim de descobrir esses mecanismos de participação popular e entender como se constitui

É fundamental descobrir os mecanismos da participação popular e entender como se constitui um poder local indo além da simples forma de descentralização do Estado



um poder local, indo além da simples forma de descentralização do Estado, ou por meio de processos de municipalização das responsabilidades técnicas e financeiras de sua implantação.

Em suma, argumentamos em favor das instâncias "mistas" — via introdução dos diversos Conselhos Municipais — combinadas aos movimentos da sociedade civil através das iniciativas de auto-organização (de jovens, homens/mulheres, idosos, ecologistas, etc) e associadas à recente forma de gestão participativa do orçamento público municipal. Tal perspectiva poderá e deverá ser cada vez mais dinamizada nos municípios, até naqueles de menor porte, com características étnicas, culturais e econômicas diversas.

Ouvir os professores. Como sabemos, um setor da sociedade pródigo em introduzir projetos de mudança, reformulações e, segundo alguns mais ousados, "revoluções", é, sem

dúvida, o da educação. Gostaria, pois, de pedir ao leitor que fizesse um rápido levantamento nas instituições educacionais, especialmente naquelas da rede pública, a respeito das últimas ondas vindas de fora da escola, as quais ostentam um discurso quanto a mudanças — *mágicas transformadoras* — do ato de ensinar e de aprender. Seria interessante que essa busca também investigasse as respectivas épocas em que as tais ondas foram produzidas, de onde vieram, como foram implantadas e quais os seus resultados. Não sugiro a leitura dos tradicionais relatórios das secretarias, muito menos ouvir depoimentos dos titulares (secretários de Educação dos municípios ou mesmo supervisores). Procure criar estratégias que acionem o pesquisador sensível à presença da diversidade: escute, em especial, os professores.

Assim como em relação ao espaço urbano argumentamos em favor de outras leituras e de outras escutas, também aqui, nesta dimensão,

É possível encontrar professores com profunda reflexão sobre suas atividades, às vezes com produção textual que transcende o caráter descritivo dos famosos "relatos de experiências"

seria importante ouvirmos diversos atores. No caso, estamos chamando atenção para o *cidadão-professor*. Proporia uma atitude de escuta com a maior flexibilidade possível em relação à variável tempo. Não se trata de aplicar questionários! Queremos ouvir trajetórias! Vamos supor que, ao longo de um ano, fosse estabelecido o pacto de *ouvir* os professores das escolas públicas de nosso país. Por certo, no final poderíamos descobrir (ou quem sabe, confirmar) algumas clássicas caracterizações das mazelas de nosso ensino: salários injustos, condições de trabalho da pior qualidade, altos índices de evasão e de repetência, ausência da participação comunitária e, por decorrência, uma gestão não tão democrática das escolas! Pois bem, tenho convicção, por experiência, leituras e contatos, de que é possível encontrar, com a mesma veemência, outro tipo de registros: professores com profunda reflexão sobre suas atividades, às vezes com produção textual que transcende o caráter descritivo dos famosos "relatos de experiências". (E aqui vale um desabafo: quantos e quantos congressos — desde aqueles promovidos pela academia, associações diversas, como pelo próprio movimento sindical — colocam esses relatos no final dos encontros, já esvaziados, dando então oportunidade aos professores para falarem de suas ações, ou da aplicação dos princípios teóricos (sic) que os "iluminados" apresentaram anteriormente e a que nem assistem depois.)

CONSOLIDANDO A DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA

1. A democratização da escola arranca de um dos direitos fundamentais do cidadão: o de participar na definição do seu destino.
2. A democratização da educação e, mais especificamente, da escola não é um processo isolado. Está intimamente relacionada com os processos de democratização da sociedade e do Estado. É nesta perspectiva que as questões relativas à municipalização do ensino devem ser situadas.
3. A vivência da democratização do saber e do poder, desde a experiência da ação educativa, constitui a contribuição específica da escola à radicalização da questão democrática na realidade brasileira.
4. Constitui um imperativo urgente a socialização desta busca no sistema de ensino brasileiro, onde estas preocupações ainda não estão suficientemente presentes. Trata-se de cons-

- truir estratégias adequadas para que este movimento penetre todas as escolas do país.
5. É especialmente importante reconhecer o papel dos movimentos sociais nas lutas por uma escola pública de qualidade.
 6. No âmago desta questão está a afirmação do caráter público da escola de 1º e 2º graus. Trata-se não somente de superar a mentalidade de que a escola do estado não é um âmbito em que o cidadão tenha algo que dizer e exigir, como de tomá-la um espaço popular, isto é, a serviço dos interesses do povo, da grande maioria da população. Supõe construir uma escola em que a qualidade, a autonomia e a participação sejam aspectos fundamentais.

Fonte: Trechos do texto "Poder Local, Cidadania e Democratização da Escola" de Vera Maria Candau - Ceris, Maio/95.

Por isso tenho insistido já em outros artigos na expressão "autorias". "Autorias" significa a produção das diversas formas de expressão, materializadas em texto, vídeo, exposições, etc, daquilo que o profissional da educação elaborou, pela combinação fluida entre seu cotidiano em sala de aula e os referenciais teóricos que buscou, seja entre seus supervisores, seja em pesquisas da academia, seja por suas próprias leituras e experiências. O poder local nesse tipo de produção muitas vezes é interditado pela onda do momento. Muitas vezes encontramos excelentes reflexões de nossos professores que ficam descartadas, ou porque não trazem o tom de denúncia (hoje, 1996, seria pela simplificação dos plantonistas das "forças progressistas", que diriam: "este projeto não critica o projeto neoliberal"), ou porque não seguem as prescrições das políticas do Estado; ou ainda, podemos encontrar interdições do tipo: "não se trata de um projeto pedagógico construtivista", portanto, deve ser descartado já que esta é a abordagem "da hora" (seja lá o que tenha sido interpretado a partir dos princípios da epistemologia genética).

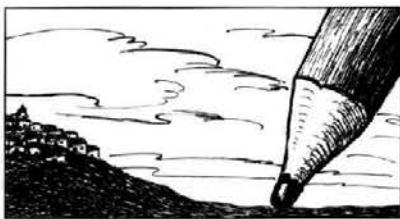
Projetos pedagógicos alternativos.

Na verdade, o exercício do poder local, no espaço de cada escola, deveria incluir a confrontação entre os projetos legítimos, advindos dos profissionais da educação, e os do poder público municipal. Não se trata de reunir assembleias e muito menos de criar uma esfera de julgamentos ante o confronto pedagógico que se está sugerindo. Trata-se de um movimento que incorpora o clima da participação do cidadão nas atividades do cotidiano, presentes na vida de cada um. No caso da educação, isso poderia representar um exercício consciente que indicasse aos senhores secretários, prefeitos e conselheiros (do Conselho Municipal de Educação) novos modos de agir. Atitudes semelhantes vêm acontecendo

entre os vereadores, por exemplo, checados acerca de suas práticas políticas, quando estas se revelam inorgânicas aos movimentos que acontecem no espaço urbano.

Da mesma forma, é possível que se constituam projetos pedagógicos alternativos, dentro de um mesmo território, incluindo diversidades competentes que irão construindo processos de enraizamento nas escolas, e, por decorrência, na cidade em geral. Tais projetos transcendem mandatos políticos, concretizam um processo educativo menos descontínuo, com referenciais sempre revisitos, porém não necessariamente zerrados ao sabor de cada novo secretário ou partido político "iluminado" no poder. Nesta perspectiva, as as-

Exercícios de práticas do poder local estão sinalizando para o fortalecimento de uma escola pública de qualidade



sim chamadas "gestões democráticas" não se reduziram a um mecanismo de participação formal, por meio de quotas de participação dos diversos setores da escola, mas brotariam da dinâmica que se vai constituindo pela sabedoria e experiência desses mesmos setores; eles vão se construindo na qualidade de participantes dos projetos de cada unidade escolar, sem as marcas da homogeneização produzidas por um estatuto legal.

Essas formas de poder local a que me refiro não excluem outras já existentes, como é o caso da clássica or-

ganização do Estado. Mas requerem, com veemência, que sejam incluídas outras formas energizadas, inovadoras e necessárias de participação! Diria que um poder local assim constituído faria — como em algumas cidades está se começando a fazer — mudanças dentro do próprio aparato do Estado, por intermédio da presença do cidadão dentro da *ÁGORA*: não mais num local fixo mas dentro de cada espaço onde autorias se autorizam a dizer sua voz. Tal concepção de poder também se justifica, hoje mais do que nunca, diante das consequências do processo de globalização, o qual provoca reflexos diretos na vida da cidade.

Esperanças. Por tudo isso, acredito que em educação podemos ter esperanças! Exercícios de práticas de poder local estão sinalizando para o fortalecimento de uma escola pública de qualidade, porque competente em seus projetos, fruto do respeito ao produzido por dentro, ouvida a comunidade e tencionando dinamicamente com as conquistas de outros profissionais da educação, como os da academia, por exemplo. À medida que tal poder se legitima, os novos parâmetros político-pedagógicos que vão surgindo são, naturalmente, incluídos na prática coletiva de discussão. Em outras palavras, nessa dinâmica de poder, refutam-se tanto as tradicionais atitudes de automática rejeição ao proposto como aquelas de adesão involuntária.

Como se pode deduzir, nesta perspectiva, o poder local oferece ao cidadão formas alternativas de se insubordinar, não só diante do engessamento legalista e aparelhista da burocracia do Estado, como também diante de outras formas de poder sacralizadas na sociedade civil.

Nilton Bueno Fischer, professor e coordenador do Programa de Pós-graduação em Educação da UFRGS; ex-secretário municipal de Educação de Porto Alegre (1993).

O PODER LOCAL NA SAÚDE

Equipe do Nates/UFJF

O Brasil tem sido abalado, nos últimos meses, com os dramáticos acontecimentos envolvendo a saúde pública. A implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) tem suscitado debates, com opiniões controversas. Veja a experiência que está sendo realizada em Minas Gerais, com a parceria da Universidade

Desde a Constituição de 1988 está prevista a implantação, em todo o País, do Sistema Único de Saúde (SUS), com a descentralização e a municipalização das ações, do poder e dos recursos financeiros para o setor, resgatando as propostas da VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986. Trata-se de um modelo no qual a responsabilidade pela melhoria da qualidade da saúde pública passa a ser de todos — do Estado ao cidadão —, constituindo-se na primeira experiência desta natureza dentro da administração pública.

O QUE É MUNICIPALIZAÇÃO DA SAÚDE?

Municipalizar a saúde significa atribuir ao município a responsabilidade pela saúde de seus cidadãos. O exercício pleno dessa tarefa pressupõe a unificação dos recursos destinados à saúde, colocando-os sob gestão do poder municipal, que passa a assumir a formulação de políticas de âmbito local, o planejamento, a or-

ganização, a execução, a avaliação e o controle das ações e serviços de saúde na sua área de atuação.

A municipalização é parte de uma estratégia para a concretização dos princípios constitucionais de universalidade, integralidade, equidade e controle social, por meio da devolução de poderes ao município, da descentralização das ações e serviços de saúde e da transformação da relação entre o poder público e a sociedade.

O CONTROLE SOCIAL NO SUS

A municipalização da saúde prevê o controle social, que será exercido pelos Conselhos de Saúde que são a instância legal da participação popular no SUS. Só com a sua organização e atividade a implantação do SUS se concretizará. O poder local na saúde deverá ter seu lugar nos conselhos municipais.

“Atuar na formulação de estratégias da política de saúde e no controle de sua execução, incluindo os aspectos econômicos e financeiros” é o que dispõe o parágrafo 2º do artigo 1º da Lei 8.142/90, definindo assim a competência do Conselho de Saúde.

O Conselho Municipal de Saúde (CMS), de caráter permanente e deliberativo, tem composição paritária: por um lado, os representantes dos usuários, e por outro, os representantes do governo, prestadores de serviço e profissionais de saúde. Os representantes devem ter plenas condições para ser os legítimos defensores dos segmentos sociais que representam, uma vez que são indicados por eles.

As atribuições do CMS estão dispostas na Resolução nº 33, de 23/12/

92 do Conselho Nacional de Saúde. Entre elas podemos destacar as seguintes:

- Atuar na formulação e controle da execução da política de saúde, incluindo seus aspectos econômicos, financeiros e de gerência técnico-administrativa.
- Estabelecer estratégias e mecanismos de coordenação e de gestão do SUS, articulando-se com os demais colegiados em nível nacional, estadual e municipal.
- Traçar diretrizes de elaboração e aprovação dos planos de saúde adequando-os às diversas realidades epidemiológicas e à capacidade organizacional dos serviços.
- Propor medidas para o aperfeiçoamento da organização e do funcionamento do SUS.
- Fiscalizar o desenvolvimento das ações e serviços de saúde.
- Fiscalizar a movimentação de recursos repassados à Secretaria de Saúde e/ou Fundo de Saúde.
- Estimular a participação comunitária no controle da administração do Sistema de Saúde.
- Propor critérios para a programação e execução financeira e orçamentária do Fundo de Saúde, acompanhando a movimentação e destinação dos recursos.

ESTRATÉGIAS PARA A MUNICIPALIZAÇÃO

Com a municipalização, estratégia que vem sendo utilizada para a implantação do SUS, as decisões vão progressivamente ficando a cargo exclusivamente do município. O governo federal repassa recursos para o governo estadual e este, por sua vez, à administração municipal, os

curativa tradicional, dentro dos princípios do SUS, bem como colocar à disposição dos gestores dos Sistemas Locais de Saúde os instrumentos de gerência e as informações necessárias.

O PLANO INTEGRADO DE EDUCAÇÃO E SAÚDE – PIES/UFJF

Iniciado oficialmente em agosto de 1995, o PIES/UFJF conta com recursos do Banco Mundial, do Ministério da Saúde, da Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais, das prefeituras envolvidas e da UFJF. Desenvolvido por meio de parcerias entre a Universidade, a Diretoria Regional de Saúde de Ubá e as vinte prefeituras de abrangência do proje-

to, o PIES busca a implementação do SUS, por meio do fortalecimento da participação popular, do gerenciamento da saúde, da readequação da rede física e equipamentos, da capacitação de recursos humanos, da integração regional e do conhecimento da realidade de cada município.

Dentre as vinte cidades que integram o projeto, sete foram selecionadas para a construção da Unidade Comunitária de Saúde com leitos de observação. Todas, porém, receberam equipamentos essenciais para o desenvolvimento dos cuidados primários de saúde.

O PIES tem, entre as principais metas, a capacitação dos profissionais de saúde. Com a participação de

quais, somados ao orçamento municipal, constituem o Fundo Municipal de Saúde. Este será gerenciado pelo gestor local tendo o Conselho Municipal de Saúde como órgão deliberativo.

A municipalização possibilita maior racionalidade à organização do sistema de saúde, uma vez que o poder de decisão se encontra mais próximo dos problemas a serem enfrentados. Para que isto ocorra é necessário que os Conselhos Municipais de Saúde exerçam seu papel de elaboração, fiscalização, acompanhamento e estímulo à participação comunitária no controle da administração do Sistema Local de Saúde. No entanto, este é o maior desafio para o SUS, uma vez que a história de descentralização com efetiva participação popular é ainda, na maioria dos nossos municípios, incipiente, com um longo caminho a percorrer.

A UNIVERSIDADE E O SUS

É pensando nesta realidade e enfatizando o papel extensionista que cabe a uma universidade pública, que a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) desenvolve o Plano Integrado de Educação e Saúde (PIES/UFJF), com vinte municípios da microrregião de Saúde de Ubá e Visconde do Rio Branco, na Zona da Mata de Minas Gerais, assessorando os municípios na implementação do SUS.

O PIES/UFJF visa promover a melhoria na qualidade e cobertura das ações de saúde pela mudança na ótica do planejamento, da programação e da prestação de cuidados de saúde, buscando a articulação das ações de caráter preventivo à prática



Nates/UFJF

Trabalho com o Centro Municipal de Saúde de Visconde de Rio Branco



Nates/UFJF

Unidade Comunitária de Saúde no município de Mercês

A participação comunitária no controle da administração do Sistema Local de Saúde é o maior desafio que os municípios enfrentam

PODER LOCAL EM SAÚDE: CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

Rita Sório

A idéia de eleger o local como espaço privilegiado para formulação e implementação de políticas e projetos na área da saúde, com participação popular, se inscreve no processo reformador pelo qual passou o setor saúde e tem suas origens nos movimentos sociais do fim da década de 1970, com a crescente deterioração da ditadura militar e com as propostas de liberação política empreendidas pelo conjunto da sociedade, que desembocaram na democratização do País.

Merece destaque o papel do "Movimento Sanitário" na formulação de um projeto de transformação do sistema de saúde e das condições de saúde da população. Este movimento, integrado por profissionais de saúde coletiva, médicos e intelectuais sanitários, caracterizava-se pelo exercício de práticas políticas, ideológicas e teóricas que vinculavam a saúde a outros aspectos da sociedade e da política. Seu projeto estava baseado na crítica ao modelo existente de atenção à saúde, que se desenvolvia a partir do crescimento do setor privado de assistência à saúde,

professores da UFJF estão sendo ministrados diversos cursos objetivando a reciclagem profissional de centenas de agentes comunitários de saúde que estão recebendo treinamento sobre assistência integral à saúde da mulher e da criança, capacitação dos recursos humanos em enfermagem e em atenção primária à saúde. Mas o projeto prevê ainda a implantação de curso de especialização em saúde coletiva, apoio à formação dos profissionais do programa de saúde da família e de outros ligados à área de informática na saúde.

O conhecimento da realidade de cada município que norteará as in-

financiado pelo setor público, conduzindo à quebra, ineficiência e crise do sistema público de saúde.

É possível reconhecer dois pilares fundamentais a envolver a discussão em torno do poder local em saúde, quais sejam: a descentralização e a participação.

Por descentralização estamos entendendo o deslocamento efetivo do poder decisório do nível central do sistema para os níveis periféricos, bem como o repasse de recursos financeiros, técnicos, materiais e humanos. A descentralização defendida nas teses do "Movimento Sanitário" implica tanto a redistribuição de poder, quanto a transferência de tarefas executivas. Neste sentido, está relacionada à democratização da sociedade e do próprio setor.

A participação, entendida como controle social, corresponde a uma compreensão moderna da relação Estado/Sociedade, em que a última caberia estabelecer práticas de vigilância e controle sobre o primeiro. Participação aqui é sinônimo de cidadania, e está referenciada aos princípios de universalização dos direitos sociais e numa nova compreensão acerca do papel do Estado.

Rita Sório é assessora técnica do Núcleo de Saúde do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

terferências necessárias para modificar o atendimento à saúde está sendo feito com a realização de pesquisas de campo. Professores, pesquisadores e universitários, com apoio de agentes locais, estão desenvolvendo pesquisas que vão identificar o perfil do atendimento e a condição de vida da população. Entre elas estão o mapa da fome, avaliação dos postos de saúde e do perfil dos usuários, avaliação da cobertura vacinal e de seus aspectos socioeconômicos e a incidência e prevalência de hanseníase, esquistossomose e outras parasitoses.

Dentro do Plano Integrado de Educação e Saúde estão incluídos ainda os chamados projetos especiais. Um deles é o que prevê a melhoria do Laboratório Industrial Farmacêutico, da Faculdade de Farmácia e Bioquímica, para a produção de uma lista básica de medicamentos de maior consumo nos postos de saúde, que será destinada às prefeituras conveniadas. Isto vai permitir a redução de 60% nos custos dos remédios consumidos pelos municípios.

Outro projeto especial refere-se à instalação do Núcleo de Manutenção de Equipamentos Biomédicos, que funcionará no Centro Regional de Inovação e Transferência de Tecnologia (CRITT/UFJF) para dar suporte às prefeituras conveniadas, à universidade e ao Hospital Universitário. O PIES é um projeto do Núcleo de Assessoria, Treinamentos e Estudos em Saúde (Nates) que consolida a Universidade Federal de Juiz de Fora como agente fundamental para assessoria, desenvolvimento de pesquisas e estudos e capacitação de recursos humanos em saúde.

O PIES E O PODER LOCAL

Com a finalidade de avaliar e estimular os Conselhos Municipais de Saúde, que existem em todos os municípios por força de lei, a UFJF vem trabalhando com eles tendo como objetivo central buscar o entendimento e a conscientização do papel

SAÚDE IGNORA IDOSOS

Estudos na Europa e EUA mostram que os idosos consomem de três a quatro vezes mais em saúde que as pessoas de outras faixas etárias. A permanência nas internações é duas vezes mais longa.

Projetada para um Brasil em via de envelhecimento, essa relação indica que já não há dinheiro, médicos e leitos suficientes para os cerca de 7,5 milhões de homens e mulheres acima de 65 anos. No ano 2000, eles serão 8,6 milhões.

"Nada está sendo feito diante do envelhecimento da população", diz Ricardo Shoit Komatsu, presidente da Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia da seção Estado de São Paulo.

"Só há dez vagas de residência médica em geriatria em todo o país", diz Maria do Carmo Sitta, geriatra do Hospital das Clínicas.

"Não há dinheiro suficiente para tratar de forma adequada as múltiplas enfermidades que acometem os idosos", afirma o médico Renato Veras, fundador e diretor da Universidade Aberta da Terceira Idade da UERJ (Universidade Estadual do Rio de Janeiro).

Segundo ele, enquanto os EUA vêm destinando fundos para os idosos desde os anos 30, só agora o Brasil está despertando para o problema. "Nosso sistema de saúde é totalmente equivocado", diz. "O idoso entra pelo hospital e vai acabar no asilo. É o pior caminho."

Fonte: Folha de São Paulo, 9/6/96.

do papel de um CMS e compara-se com o desempenho que esse Conselho vem apresentando. Dessa forma é possível estabelecer uma correlação entre a responsabilidade e a atuação do Conselho, possibilitando uma reestruturação dinâmica, com vistas à efetiva participação da comunidade na gestão do sistema local de saúde.

COMENTÁRIOS A PARTIR DESSA EXPERIÊNCIA

Os CMS têm conhecimento de suas atribuições, entretanto, não as exercem efetivamente, apesar de sua composição paritária. Observa-se, muitas vezes, que a participação popular é confundida com o estar informado sobre as decisões na área da saúde que são trazidas aos conselhos pelos componentes ligados aos prestadores de serviço, cabendo aos representantes dos usuários atuação pouco expressiva. Na realidade eles tomam conhecimento das propostas a serem implementadas, mas interferem pouco no processo de decisão. Neste sentido, constata-se que os CMS não têm consciência da dimensão de seu poder legítimo e de sua importância para determinar a qualidade das ações de saúde.

O conhecimento técnico dos representantes dos prestadores de serviço muitas vezes inibe a participação da representação dos usuários, que por sua vez não defendem os anseios da população. É preciso ter clareza de que no CMS estão presentes duas visões: uma, a partir do prestador, que tem a ótica técnica e financeira; e a outra, do usuário, que tenta expressar as necessidades da comunidade sem, no entanto, ter uma visão global da saúde de sua comunidade. O importante é que se estabeleça uma relação de parceria que consiga objetivamente atender às necessidades de saúde da população, por meio do planejamento, acompanhamento e avaliação.

Outra questão relevante refere-se à política local, que muitas vezes

A participação popular é confundida, muitas vezes, com o estar informado sobre as decisões na área da saúde

conduz o CMS a decisões sob a luz da política partidária em detrimento das reais necessidades da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A municipalização da saúde é indiscutivelmente uma conquista que deve ser mantida e aperfeiçoada. Certamente há ainda muitos pontos de estrangulamento como os relativos à forma de financiamento, à falta de isonomia salarial entre os profissionais e à ausência de uma definição clara dos papéis dos níveis federal, estadual e municipal. Esta estratégia, que vem sendo adotada também em outros setores como educação e assistência social, reflete o processo de desenvolvimento democrático alcançado em cada município e aponta para a necessidade do fortalecimento do exercício da cidadania. Uma vez que no município, o cidadão é mais fiscal, é mais juiz, é mais cidadão.

Celso Paoliello Pimenta, Darcília Maria Nagen da Costa, Estela Márcia Bustamante Teixeira, Marli Salvador, Neuza Marina Mauad compõem a equipe técnica do Núcleo de Assessoria, Treinamento e Estudos em Saúde da Universidade Federal de Juiz de Fora - Nates/UFJF.

e das funções de um CMS. Isto vem sendo feito com a participação de técnicos do PIES/UFJF nas reuniões dos conselhos. Parte-se de uma análise da situação de saúde do município a partir da percepção de cada membro, quanto à área de abrangência, à população sob sua responsabilidade, aos grupos de maior risco, à demanda por serviços de saúde e às reais necessidades da comunidade. Segue-se a isto uma avaliação do conhecimento que cada membro tem

A HABITAÇÃO POPULAR COMO QUESTÃO DO MUNICÍPIO

Maria Lais Pereira da Silva

Apesar de algumas interessantes experiências locais, a questão habitacional continua a ser problema não resolvido nas grandes cidades. O presente artigo examina inovações introduzidas nesse campo e indica caminhos a seguir

Os estudos que tratam dos problemas de habitação no Brasil estimam que seriam necessários perto de cinco milhões de moradias para responder às necessidades habitacionais brasileiras. Destas, bem mais da metade referem-se à habitação para as camadas pobres da população, especialmente os grupos sociais que recebem até dois salários mínimos. Assim, em números frios, a questão é nacional. Mas onde aparecem, de forma concreta, os problemas? onde se pode observá-los mais de perto, conversar com os que sofrem com as enchentes, os desabamentos, o valão, o barraco na via pública em cima das redes de água e esgoto, mas sem água em casa? É nas cidades, nos bairros, na vizinhança. É, portanto, no local. As políticas e ações em relação à habitação popular, por sua vez, têm que ser viabilizadas localmente, sejam elas de origem do governo estadual, sejam do federal. É importante, pois, se pensar um pouco na questão habitacional especialmente como vem

sendo tratada pelas prefeituras, ou seja, nos municípios, o nível local de governo.

O Brasil tem atualmente cerca de 4.974 municípios que constituem efetivamente o território nacional. Pela Constituição de 1988, a habitação é considerada competência comum entre municípios, estados e União, que devem agir em cooperação. Por outro lado, é da competência específica dos municípios elaborar as leis que dizem respeito à construção e organização espacial das cidades — legislação sobre o solo urbano, leis de zoneamento, códigos de obras, etc — e que vão regular a distribuição das atividades nas áreas urbanas. Refletindo que em média 70% do espaço das cidades em geral é ocupado por moradias ou loteamentos, pode-se ver que a política urbana dos municípios tem tudo a ver com a habitação. Mas como tem sido essa relação das necessidades de habitação popular com os governos locais?

CAMINHOS DOS MUNICÍPIOS NA HABITAÇÃO POPULAR

Durante muito tempo, a partir de 1964, dois fatores impediram o desenvolvimento das políticas municipais de habitação: a situação de dependência financeira e inexistência de autonomia política das administrações locais ante o governo federal durante o regime militar; e a presença do Banco Nacional de Habitação (BNH), que centralizava os recursos para a habitação popular, definindo os programas — e como e onde seriam realizados — numa prática “de

cima para baixo”... Assim, no período que vai até o final dos anos de 1970, muito pouca coisa acontece de iniciativa da esfera municipal, a não ser alguns casos considerados hoje “pioneiros” no sentido de uma certa autonomia local e de tentativa de democratizar as políticas sociais. (Os casos referidos são os do município de Boa Esperança, no Espírito Santo, e Lajes, em Santa Catarina.)

Durante os anos oitenta (em especial entre 1981 e 1988), de transição entre o regime militar e o civil, no meio da discussão sobre a nova Constituição, começam a crescer as iniciativas de projetos habitacionais nos municípios. Nesses anos, fica mais aguda a crise econômica, o BNH vinha diminuindo as suas atividades (até ser extinto em 1986), e as cidades, especialmente as das regiões metropolitanas, passaram a concentrar praticamente 30% da população de todo o País, principalmente nas suas periferias que chegam a crescer em ritmo maior do que as metrópoles, e nas piores condições possíveis. Por outro lado, é nesse período que a sociedade civil se reorganiza, e os movimentos sociais, agindo localmente, pressionam governos municipais e estaduais em relação à já dramática situação social, especialmente na questão da habitação. Dessa fase o crescimento de importantes movimentos de moradia em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas, Pernambuco, etc. que se iniciam a partir de lutas por projetos específicos, e que conseguem até articular suas questões nacionalmente, para a Constituinte. Durante a elaboração da



Marcelo Oliveira/Imagens da Terra

Cooperativa de concreto em Jacarepaguá, Rio

Constituição Federal de 1988, houve intensa mobilização dos movimentos sociais. Dentre as emendas populares levadas ao Congresso, destacou-se a da reforma urbana.

Esses fatores explicam, em grandes linhas, o número de experiências habitacionais que surgem nesses anos e que têm como características principais: o trabalho em mutirão, a autoconstrução, a reivindicação de urbanização de favelas e a experiência absolutamente nova de autogestão ou co-gestão. Também é uma novidade a presença, entre os movimentos sociais, de profissionais e técnicos ligados a Organizações Não-Governamentais (ONGs), igrejas, universidades, etc. Uma observação importante a fazer, entretanto, é que essas experiências não são realizadas como uma política global e com continuidade por parte do governo municipal. De fato, até 1988, são poucos os municípios que têm condições financeiras (ou interesse também) de “bancar” políticas mais abrangentes de habitação popular. No caso das dificuldades econômicas, iniciam-se estudos e debates buscando formas para que o governo municipal consiga obter recursos próprios para investir nos programas. Está nesse caso a proposta de se organizarem fundos municipais para a habitação ou a ur-

banização. Também é nessa fase que aumentam as propostas para a estruturação de conselhos municipais: é a pressão dos movimentos sociais e das ONGs para democratizar efetivamente o aparelho governamental.

É, entretanto, no final dos anos de 1980 que os municípios passam a incorporar em políticas habitacionais de maior continuidade e alcance os projetos e programas que vinham espalhando aqui e ali. Contribuem muito para isso as novas administrações municipais que começam a governar em 1989. Demonstra-se, de certa forma, que a ação local é possível e necessária, e pode ser realizada com a participação do poder público, dos movimentos populares, dos profissionais, das ONGs e de outros.

ALGUMAS QUESTÕES NAS EXPERIÊNCIAS ATUAIS

Trabalhos realizados pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) demonstraram a importância crescente dessas políticas em vários aspectos: (a) em número de famílias atendidas; (b) no peso da participação das ONGs; (c) no aumento das parcerias entre a prefeitura e as outras esferas governamentais; (d) e nas inovações que tem sido

possível implantar a partir de projetos locais.

Assim é que numa seleção de 22 experiências habitacionais realizadas nos últimos anos, envolvendo 15 municípios e 9 estados, apenas em dois casos havia menos de mil famílias direta ou indiretamente envolvidas; a maioria esmagadora tinha alguma participação direta de ONGs, e outras eram iniciativas exclusivas de profissionais junto a comunidades; também praticamente todas tinham alguma participação da prefeitura, sendo uma tendência mais recente se observar a inserção de outras esferas de governo como o estadual, até então bastante ausente da ação com relação à habitação popular.

INOVAÇÕES

Quanto às inovações, referem-se principalmente a formas de participação da população, aos instrumentos para gerenciar e obter recursos para os projetos, e à inclusão de preocupações ligadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento social e econômico da população local (por exemplo, os projetos de geração de emprego e renda). Dentre essas inovações, chamam a atenção as que se referem a maneiras de gerenciar e produzir recursos para as melhorias e para políticas habitacionais. Como já citado antes, os fundos são um dos instrumentos mais usados e de diferentes formas. Duas experiências mostram essa diversificação: O primeiro exemplo é o do “Fundo Comunitário” do Programa Comunidades de Fortaleza/Ceará, e o segundo é o “Fundo Comunitário” de Volta Redonda/Rio de Janeiro.

O Fundo Comunitário do Programa Comunidades é vinculado às associações locais de moradores assessoradas por uma ONG internacional. É constituído por recursos financeiros que se originaram da contribuição de sócios e de rendas obtidas com o aluguel de lojas e de oficinas construídas pela comunidade, em alguns casos em terrenos repassados

pela prefeitura. É, portanto, uma entidade gerenciada pelos moradores, mas articulada com a prefeitura. No exemplo de Volta Redonda, o Fundo é do governo municipal, constituído pela pressão dos movimentos municipais e favorecido pela composição política da prefeitura. É vinculado ao Conselho de Política Urbana que é basicamente formado por representantes dos Movimentos de Posseiros. Esses são evidentemente exemplos extremos. Existem muitos Fundos e Conselhos constituídos pelas prefeituras e com uma representação menor da sociedade, mas em geral com algum tipo de participação.

Outra forma de tratar a questão de maneira mais ampla e também inovadora pode ser exemplificada concretamente com Porto Alegre, Rio Grande do Sul, e que tem sido proposta em vários planos diretores de outras cidades. Trata-se de usar instrumentos de política urbana para obter recursos para políticas habitacionais. Envolve a instituição de bancos de terras pela prefeitura, com a idéia de cadastrar e reunir terrenos que possam ser imediatamente acessíveis a programas e projetos habitacionais, e a aplicação do "Imposto Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo", entre outras medidas e leis. Neste último caso, é a taxa sobre os terrenos não utilizados pelos proprietários e que em geral são os de especulação imobiliária; à medida que passa o tempo e o terreno continua sem uso, o imposto vai aumentando. Esta seria uma forma de diminuir a especulação e promover mais recursos, com uma legislação que é própria de aplicação do município.

QUESTÕES COMPLICADAS

Entretanto, junto com esse conhecimento e com as inovações trazidas pelas experiências, surgem também questões que são ainda bastante complicadas para se resolverem apenas localmente, e que estão exigindo um cuidado maior.

O acesso à terra urbana é básico para qualquer programa de habitação popular que queira dar certo

Uma primeira é justamente o acesso à terra urbana, que é básico para qualquer programa de habitação popular que queira dar certo. Embora já existam instrumentos e alguns exemplos importantes, os resultados são ainda de poucas e "honrosas" exceções. O problema está não só na maior oferta de terrenos a baixo custo e em condições de construção, como também de se promover a regularização fundiária, ou seja, legalizar os loteamentos, favelas e ocupações já existentes nas cidades. A urbanização de favelas com a titulação, a regularização dos loteamentos na prefeitura, são, portanto, uma forma de dar acesso à terra, garantindo a segurança para os moradores. O governo local pode realizar isto. A princípio tem meios até constitucionais para tal, como o usucapião urbano, a desapropriação e a concessão do direito real de uso. As dificuldades estão, às vezes na própria situação do terreno (em litígio, com grilagem, etc), problemas de custo (como no caso da desapropriação), falta de regulamentação para a aplicação legal e política dos instrumentos, e até limitações locais de caráter político e econômico, uma vez que a aplicação das leis passa pelas câmaras de vereadores, por pressão de grupos econômicos locais, etc. De qualquer maneira, já existe um certo avanço.

Dentre as experiências estudadas, além de praticamente todas apresentarem propostas em relação à regularização fundiária, é bom destacar os municípios de Angra dos Reis, Volta Redonda e Rio de Janeiro, no Estado do Rio, pela dimensão e forma de tratar a questão.

Uma segunda questão diz respeito ao próprio governo municipal, nessas novas experiências. A prática de participação de população, de setores como as ONGs e outros no espaço público ainda é historicamente nova e muito complexa. Entre as políticas públicas, a da habitação popular tem um caráter especial: mexe, às vezes, com recursos muito altos, pode alterar os caminhos do desenvolvimento da cidade na medida em que envolve atores política e economicamente poderosos, como, por exemplo, setores imobiliários e da construção civil, setores empresariais de transporte, além de mexer com a disponibilidade e propriedade da terra, só para citar alguns.

Isto leva a que se reflita sobre a importância da atuação dos segmentos da sociedade civil, no papel não só de pressão, como de proposta de alternativas e ajustes de políticas; por outro lado, também deve se refletir na importância do poder público municipal. A este cabe um papel fundamental de tornar os recursos mais rentáveis e acessíveis a todos, colocar à disposição da população os instrumentos e possibilidades existentes, coordenar os ajustes e mudanças propostos nas políticas e, principalmente, compatibilizar as iniciativas. Um bom exemplo, que vem sendo bastante estudado, são as experiências de orçamento participativo em cidades como Porto Alegre e Belo Horizonte, em que esses papéis ficam mais claros. No caso da habitação popular, cabe ainda pensar que o seu tratamento pelo poder público representa, na verdade, um tratamento que envolve quase todas as questões da cidade, e em nenhum momento pode ser negligenciado.

Maria Lais Pereira da Silva, assessora técnica do IBAM e professora da Escola de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal Fluminense (UFF).

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

**UMA EXPERIÊNCIA DE PODER LOCAL
PARTILHADO**

Gildo Lima e Teresa Lucena

A experiência de possibilitar uma efetiva participação popular em muitos setores da administração, incluindo a elaboração do orçamento municipal, tem sido um dos destaques da Prefeitura de Porto Alegre nas últimas duas gestões

O Orçamento Participativo é um compromisso público de campanha do primeiro governo da Administração Popular de Porto Alegre, e uma bandeira do movimento comunitário, assumido a partir de janeiro de 1989.

A principal dificuldade nos primeiros momentos foi a falta de um

método. O Orçamento Participativo, no primeiro ano do primeiro governo, era coordenado pela Secretaria do Planejamento Municipal (SPM). A partir do segundo ano passou a ser coordenado pela Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), em conjunto com o Gabinete de Planejamento (GAPLAN).

O objetivo era fazer uma discussão pública, democratizar as decisões sobre o orçamento, enfim, abrir a "caixa preta". A partir de uma discussão com lideranças do movimento comunitário, passou-se a realizar plenárias na cidade, apresentando a proposta e recebendo as demandas da comunidade. O primeiro enfrentamento foi com relação à regionalização. Inicialmente a cidade foi dividida em cinco regiões. Logo verificou-se que não respondia às neces-

sidades de organização e participação da comunidade. No ano seguinte reorganizou-se em nove regiões e depois em dezesseis, fruto de toda uma discussão que levou em conta fatores geopolíticos, sociais e de acessibilidade. Aperfeiçoou-se também o método de elaboração do Plano de Investimentos com a definição de critérios gerais para a distribuição de recursos, tais como carência e população atingida. Isso foi um avanço fundamental.

A comunidade passou então a eleger prioridades com base em critérios gerais. No primeiro ano, sem uma metodologia própria criaram-se enormes expectativas, pois foram recolhidas somente as demandas, sem critérios de seleção. Mesmo informada de que os recursos eram escassos, que 98% da receita da prefeitura es-



Cláudio Berrocal/Cecopan

BATALHÃO DE MISERÁVEIS

A cada 60 segundos, nascem no mundo 47 bebês em lares de famílias que não conseguem ganhar US\$ 370 por ano. Esse contingente vai engrossar o batalhão de 1,5 bilhão de pessoas que já vivem em condições precárias no planeta.

Desses, 1 bilhão mora nas áreas rurais. Não é exatamente um consolo para os moradores das cidades: até 2005, nascerá nas áreas urbanas um miserável por segundo, o que representa 86.400 por dia.

A cada ano também, segundo dados da Organização das Nações Unidas, o time mundial de miseráveis ganha 25 milhões de pessoas — até 2005, serão 31,5 milhões por ano. Nos países do Terceiro Mundo, são 95 milhões de jovens e crianças morando nas ruas.

Números alarmantes

O déficit mundial de moradias está estimado em 117 milhões de unidades. No total, 500 milhões não têm moradias adequadas.

Cerca de 1,2 bilhão de pessoas sobrevivem sem conseguir arrecadar por dia o equivalente a US\$ 1. Os desempregados ou subempregados chegam a 120 milhões.

Em 2015, as dez maiores cidades do mundo devem concentrar 205,7 milhões de habitantes — nove dessas cidades estarão no Terceiro Mundo. Hoje, as dez megacidades aglomeram 153,4 milhões de pessoas.

São Paulo, atualmente a segunda maior cidade da Terra, com uma população de 16,4 milhões em 2015, será a sexta, abrigando cerca de 20,8 milhões de habitantes.

Fonte: Folha de São Paulo, 2/6/96.

tava sendo gasta com pessoal, a comunidade esperava obras que não puderam acontecer porque não havia recursos disponíveis, o que gerou um refluxo das expectativas em 1990. Depois de um processo de enxugamento, austeridade no trato do dinheiro público e medidas de reforma tributária, a capacidade de investimento foi retomada, a credibilidade aumentou e houve reaproximação com as lideranças. A discussão do método e dos critérios vem fazendo o processo participativo crescer e se qualificar. A partir do momento em que as demandas se orientaram por critérios, como carência e população, as expectativas passaram a ser controladas em seu nascedouro. As comunidades já têm uma idéia, ao priorizar e hierarquizar demandas, que algumas inevitavelmente ficarão de fora. Os critérios passaram também a determinar a alocação de recursos nas secretarias, que, por sua vez, responderão às demandas que foram determinadas pelas prioridades das regiões e das temáticas privilegiadas.

O CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Conselho é uma síntese de um grande processo que envolve ao redor de cem mil pessoas. No processo formal, nos últimos anos, foram credenciados, nas reuniões plenárias, uma média de vinte mil pessoas. Esta síntese se dá pela eleição em assembleias públicas populares nas dezesseis regiões escolhendo dois conselheiros titulares e dois suplentes. Desde 1994 também cada uma das cinco temáticas (Educação, Cultura e Lazer; Circulação e Transporte; Saúde e Assistência Social; Desenvolvimento Econômico e Tributação; e Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano) elegem dois conselheiros titulares e dois suplentes. O Conselho de Orçamento Participativo se compõe de 84 membros eleitos de representação do Sindicato dos Municípios de Porto Alegre e da entidade municipal que representa associações comunitárias. O Conselho do Orçamento Participativo se reporta aos fóruns regionais e

às temáticas estabelecidas pelos delegados eleitos nas regiões. Assim, o Conselho do Orçamento Participativo é síntese de todo um processo e proporciona o debate cotidiano para a elaboração do plano de investimentos, a partir das demandas hierarquizadas nos fóruns de delegados.

O Conselho tem amplos poderes de decisão para alocação de recursos. Há, no entanto, algumas questões constitucionais e da Lei Orgânica que precisam ser cumpridas. Por exemplo: tem-se que gastar no mínimo 13% com saúde e no mínimo 25% com educação. Respeitados estes quesitos, os conselheiros debatem as prioridades.

AS PLENÁRIAS TEMÁTICAS

As temáticas foram inseridas no processo com dois objetivos principais: (a) ampliar a participação para outros setores que não se sentiam atraídos pelo processo nas regiões — sindicalistas, setores ligados aos movimentos feministas, movimento negro, cultura, cooperativas, movimento ecológico; (b) e ampliar o debate sobre diretrizes e investimentos globais para a cidade em geral em torno de temas setoriais estabelecidos.

As temáticas contribuem para a maior politização do processo no sentido de discutir e construir diretrizes para o conjunto da cidade, aplicadas ao orçamento anual.

Hoje estamos refletindo sobre a necessidade da integração dos diversos fóruns e canais de participação popular existentes. As temáticas estão, dentro desta visão, sendo reavaliadas, repensadas, como é feito, por sua vez, com todo o processo, no sentido da sua integração com os Conselhos Municipais setoriais e com todo o sistema de participação popular.

NOVAS RELAÇÕES ENTRE GOVERNOS E SOCIEDADE

O Conselho de Orçamento Participativo hoje decide questões que anteriormente eram exclusividade de se-

cretarias e prefeituras; ou seja, o poder é partilhado.

O governo deliberadamente propõe a co-gestão. E isto não ocorreu sem alguns conflitos e problemas. Daí é fundamental para o sucesso do processo do Orçamento Participativo a coesão do governo. Hoje há uma integração na relação da comunidade com a Administração, por meio do Conselho do Orçamento Participativo, em que a relação entre a comunidade e a representação do governo torna-se mais globalizante e unitária.

Houve, e isto é normal, resistências da estrutura administrativa à participação popular. Hoje há uma compreensão forte sobre a importância do Orçamento Participativo. O próximo passo será conquistar o funcionalismo para essa nova forma de governar, com uma nova cultura, um novo paradigma de cidadania. É preciso que um próximo governo invista mais no funcionalismo, estabelecendo novas relações internamente, que terão consequências na relação com a cidade. Uma relação mais direta, respeitosa, de ambos os lados — do funcionalismo para o cidadão e do cidadão para o funcionário.

AUTO-REGULAMENTAÇÃO

Entendemos que o Orçamento Participativo está institucionalizado pela Lei Orgânica do Município, mas necessita de uma auto-regulamentação. O que está na Lei Orgânica está sendo visto por parte do Conselho como insuficiente, pois não assegura o direito à auto-regulamentação, não reconhece a autonomia do Conselho tanto na relação com o Executivo como no estabelecimento de suas próprias normas de funcionamento.

Há uma iniciativa da Câmara de Vereadores de propor projetos de lei regulamentando o Conselho. Essa iniciativa deveria caber ao próprio Conselho. Com o debate público da questão, os vereadores estão também chegando à mesma conclusão.

Durante a Habitat II, conferência mundial da ONU para discutir habitação, a cidade de Porto Alegre teve relatada a experiência do orçamento municipal participativo.

O projeto foi adotado para combater a corrupção e promover o uso eficiente do dinheiro público e já resultou no reforço da infra-estrutura urbana e melhoria da qualidade de vida

REFERÊNCIA NACIONAL

O sucesso da experiência do Orçamento Participativo se deve a vários fatores. O primeiro deles pode ser sintetizado com a palavra de ordem do primeiro governo: coragem de mudar. Democratizar o Estado, chamar a população a compartilhar o poder é processo complexo, que envolve conflitos e exige muita coragem, determinação, paciência, persistência e capacidade de autocrítica. Sem experiência, assumiu-se a tarefa com ousadia, mas com humildade de recuar quando necessário. Por exemplo: o governo entrou afirmando que transporte coletivo era a primeira prioridade; o Orçamento Participativo disse que era a sétima. O governo recuou da posição e respeitou o processo. Esse comportamento vai criando a credibilidade que o processo exige. Uma experiência como esta só se sustenta se forem respeitadas as diretrizes emanadas do processo. Um movimento comunitário atuante foi importantíssimo para o êxito do processo.

O APERFEIÇOAMENTO DO PROCESSO

O processo do orçamento vem crescendo quantitativa e qualitativamente. Começou com menos de mil pessoas e hoje já envolve cerca de vinte mil. A preocupação fundamental agora é com a qualificação profunda do processo.

Chegou-se a uma espécie de “teto” em termos numéricos com esse método e com esses critérios. Isso não significa que o processo não possa continuar crescendo. Há algumas dificuldades a vencer com a ausência de um sistema integrado de participação popular. Acabam acontecendo diversas iniciativas, que não estão plenamente ajustadas ao processo. Na área da Assistência Social, existem o Fórum de Assistência Social e há a temática da Assistência Social, e as demandas das regiões na área da Assistência Social.

Há que repensar como integrar essas diversas demandas no processo.

Neste ano foi introduzida uma nova tabela de critérios numéricos a qual desestimula os inchaços e o artificialismo. O desafio para o próximo período então é a qualificação da participação.

A tabela é um “sinalizador”, um signo, uma atitude no sentido de que as pessoas que participam do processo sejam cada vez mais conscientes, cada vez mais desalienadas de si e da sua possibilidade e capacidade de, com sua ação, interferir na realidade, e no caso específico, na distribuição cada vez mais democrática dos recursos para a cidade de Porto Alegre.

Gildo Lima e Teresa Lucena, coordenador geral e coordenadora adjunta do Orçamento Participativo – PMPA/POA/RS. Maiores informações sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre podem ser obtidas no seguinte endereço: Gildo Lima, Prefeitura Municipal de Porto Alegre – CRC, Praça Montevideu 10, Centro, Porto Alegre/RS, CEP 90010-170.

O TRANSPORTE COLETIVO EM FEIRA DE SANTANA

Elio Raymundo Moreira e Maria Lúcia Bellicanta Pinheiro

O artigo relata a mobilização de entidades e grupos sociais na criação do Fórum de Entidades Populares de Feira de Santana (Bahia) para lutar por uma tarifa de transportes, e mostra que com grupos articulados é possível fortalecer o processo de descentralização das estruturas do poder local

Ao longo da história dos movimentos sociais e populares, formou-se uma mentalidade de não fazer alianças com o poder público. O desafio que se enfrenta hoje é reverter essa idéia no sentido de que esses serviços públicos sejam realmente públicos, voltados para atender de maneira eficiente e comprometida às necessidades da população.

Um primeiro passo nessa direção é que os grupos locais possam reconhecer a responsabilidade do município em questões ligadas à educação, saúde, produção, uso devido da terra, preservação do meio ambiente e recursos naturais, isto é, um desenvolvimento integrado e comprometido com os interesses sociais, sem distinção de gênero, raça e classe social. A partir daí, torna-se possível cobrar do poder local o reconheci-

mento do papel dos grupos organizados na construção de políticas públicas numa via de mão dupla, ou seja, o reconhecimento mútuo da importância do trabalho conjunto entre população e poder local. Ainda existem muitas resistências, por parte de setores populares, em conversar com setores do poder municipal que expressem uma oposição a eles, e vice-versa. É difícil conversar com as diferenças.

Já há, no entanto, algumas experiências concretas nessa direção que demonstram a capacidade de certos grupos organizados em propor alternativas de ação ante as várias instâncias de poder local, mesmo aquelas instâncias não institucionalizadas de poder, como, por exemplo, as oligarquias, os atravessadores, o crime organizado, etc. São projetos de interesse popular que vêm sendo até mesmo incorporados nos instrumentos de planejamento de diversas prefeituras locais, revelando a tendência de uma nova prática política.

FÓRUM DAS ENTIDADES POPULARES DE FEIRA DE SANTANA

Diante dos serviços caros e de má qualidade no setor do transporte coletivo, em Feira de Santana/BA, iniciou-se, em 1991, um movimento liderado por algumas associações comunitárias reivindicando um novo estudo sobre a metodologia que indicava os coeficientes de reajuste das tarifas do transporte coletivo. À época, mediante contatos com a Secretaria de Serviços Públicos, responsá-

vel pela administração dos serviços de transporte coletivo, percebeu-se que a planilha de custos obedecia a um modelo que passou a ser utilizado nacionalmente durante o regime militar. As associações fizeram também, em 1991, um contato com a reitoria da Universidade Estadual de Feira de Santana no sentido de a universidade realizar um estudo que indicasse uma nova metodologia para a definição dos custos.

Com a adesão de outros setores sociais e de alguns vereadores, em 1992 passou-se a reivindicar que a própria prefeitura viabilizasse o estudo mediante convênio com a universidade. Depois de algumas manifestações de pressão e contando-se também com a abertura do prefeito da época, o convênio foi firmado no último trimestre do ano. Alguns dados chegaram a ser coletados, mas o acordo foi interrompido unilateralmente pela prefeitura, em janeiro de 1993. O novo prefeito eleito, pressionado pelos empresários do setor, embora tivesse assegurado em praça pública que garantiria a continuidade do convênio, recuou.

As entidades e os grupos populares que reivindicavam o estudo conseguiram se articular mais, com engajamento de outras, e um total de quase trinta entidades (associações, sindicatos de trabalhadores, entidades estudantis, etc.) se engajaram, além de movimentos informais da sociedade civil, da Igreja e de alguns partidos políticos. Foi organizado o "Fórum das Entidades Populares de

Feira de Santana", que passou a se reunir regularmente a cada quinze dias. Embora a prioridade, naquele momento, estivesse voltada para o transporte coletivo, vários outros temas foram motivo de debates, a exemplo da Revisão Constitucional, que permitiu a realização de um grande debate com alguns deputados federais na Câmara Municipal, e a CPI do Orçamento, que gerou uma manifestação de protesto pedindo a punição dos envolvidos.

Contribuição popular. O Fórum das Entidades Populares pressionou a Câmara Municipal (com o apoio de alguns vereadores) para que assumisse os custos do estudo. O presidente do Legislativo estava também recebendo pressões dos empresários para que não levasse adiante a proposta. O resultado foi que a Câmara Municipal assumiu o compromisso de custear 30% do valor total para a realização do estudo.

Voltou-se a contatar a universidade para que também participasse do orçamento, a qual concordou em apoiar com 20%. Como havia uma razoável abertura da imprensa, definiu-se a realização de uma campanha pública solicitando ao usuário do transporte coletivo que fizesse a doação do valor de uma passagem para ajudar no orçamento. Uma conta no Banco do Brasil foi aberta. Mas essa campanha entre os usuários teve também outra finalidade: a de permitir a ampliação da discussão com eles, nos pontos de ônibus e nas sedes das associações e sindicatos envolvidos. Não se teve grande expectativa nessa arrecadação. Esperava-se, no máximo, chegar a 10% do orçamento nessa "coleta de rua". Para completar o orçamento, houve o apoio da Coordenadoria Ecumênica de Serviço (CESE) e do CERIS, através do seu Fundo de Miniprojetos.

A cidade de Feira de Santana tem hoje quase 500 mil habitantes. Segundo informações de técnicos da Secretaria de Serviços Públicos, a

cada mês são pagos três milhões de passagens nos transportes coletivos do município. O preço da tarifa é muito alto, considerando-se o trajeto e a topografia da cidade — há até mesmo percursos de apenas dois quilômetros. Havia denúncias no sentido de que, mesmo com a planilha defasada, ela tinha indicado preços menores, através do coeficiente P/K (passageiro por quilômetro). Entretanto, o parâmetro que havia sido posto em prática era o preço das tarifas de Salvador, que é uma cidade com porte totalmente distinto do de Feira de Santana. Nos últimos anos havia-se optado por estabelecer os preços das tarifas em Feira de Santana sempre próximo dos preços das tarifas de Salvador, mantendo-se um percentual que variava entre 2% a 6% abaixo, embora com a divulgação oficial de que a indicação provinha da própria planilha.

Nova metodologia. Na realidade o estudo proposto visava atingir a quatro objetivos, inter-relacionados:

- Manter a articulação da sociedade civil em torno do sério problema que é a questão dos transportes coletivos urbanos, levando as discussões até aos usuários comuns ("desorganizados").
- Propor ao município uma nova metodologia para o estabelecimento de preço das tarifas, o que pressupunha, também, grande pressão política para que a prefeitura viesse a assumir tal proposta; e com isso, certamente, poder dispor de serviços mais baratos para a população.
- Iniciar uma discussão mais ampla sobre os custos do transporte coletivo; na realidade, o transporte dos trabalhadores deveria ser assumido como "insumo" da produção e, por isso, custeado pelas empresas (algumas empresas de maior porte já fazem isso).
- Oferecer subsídios, por meio do relatório, para que outras cidades também pudessem seguir caminho similar. Vale registrar que, em Feira

Ainda existem muitas resistências, por parte de setores populares, em conversar com setores do poder municipal que expressem uma oposição a eles e vice-versa. É difícil conversar com as diferenças

de Santana, as empresas de transporte coletivo movimentam algo em torno de 70% de toda a receita municipal. É um setor que em geral não sofre nada com a crise, uma vez que as taxas de lucro (e de exploração) são muito altas.

Fortalecimento da democracia. Ao final do processo, conseguiu-se criar uma comissão com representantes da prefeitura, dos empresários e da sociedade civil, organizada para analisar o relatório elaborado e apresentar propostas ao Poder Público Municipal. A intenção foi determinar uma tarifa mais justa e que refletisse, de fato, a realidade do município, independentemente da vontade dos grupos que eventualmente detinham o controle do poder político local.

Essa é uma das inúmeras experiências que mostram que o apoio pontual a iniciativas de grupos locais articulados, que se superam e ampliam suas possibilidades de atuação e de protagonismo, de modo a implementar ações que beneficiem os setores mais pobres da sociedade, é, concretamente, uma possibilidade a mais de fortalecimento do processo de democratização das estruturas existentes do poder local.

Elio Raymundo Moreira e Maria Lúcia Bellicanta Pinheiro são sociólogos e assessores do Centro de Estatística Religiosa e Investigações Sociais (CERIS).

EXERCER O PODER DE EDUCAR PARA A CIDADANIA

Oswaldo Molarino Filho

Neste texto o autor explicita o papel de uma comunidade de fé na rede de relações que constituem o poder real numa comunidade favelada no Rio de Janeiro. Procura mostrar como esta comunidade, sem deixar-se aparelhar por nenhum dos grupos atuantes na área, trabalha com a questão educacional como suporte para a construção da cidadania

A comunidade da Vila Proletária da Penha na cidade do Rio de Janeiro é retrato fiel da situação social que muitos brasileiros vivem neste imenso país de contrastes e fortes desigualdades sociais, presentes nas muitas comunidades populares. Todavia, quando olhamos para os detalhes dessa realidade, que chamamos de comunidade, percebemos que o poder de nossas generalizações não revela a complexidade das relações e das forças presentes nesse lugar. A ilusão de que a vida ali não exige um poder de múltiplas relações com as instâncias sociais presentes contribui para análises superficiais e distanciadas dos problemas da sociedade em geral.

Poder comunitário. A comunidade e suas forças vivas constituem o que designamos poder comunitário. A complexidade de relações que estabelecem as igrejas protestantes e romana, grupos religiosos não-cristãos, partidos políticos, associação de moradores, educadores comunitários, escola pública e privada, grupos culturais, grupos esportivos, entidades prestadoras de serviço, pequenos negociantes, líderes comunitários, grupos armados, polícia militar e civil e muitos outros grupos, constitui um emaranhado de difícil compreensão, mas de formidável dinâmica capaz de sustentar a imensa irresponsabilidade dos governantes e da sociedade. As condições de realização da vida comunitária, a capacidade de gerar cidadania, nascem da interação dessas forças que fazem do poder comunitário a própria instância de educação do povo. A comunidade se faz na medida em que constrói o cidadão.

Não podemos confiar na ilusão provocada pela desigualdade social entre ricos e pobres: a separação não significa ruptura nas relações sociais. A situação das comunidades populares são os reflexos da situação social do País em seu todo. As microrrelações são constituídas a partir das demandas da sociedade. Podemos perceber que se trata das próprias condições da realidade, que se trata do reconhecimento das distintas instituições presentes na sociedade e, portanto, na própria comunidade. A própria formação cultural da sociedade e seus desdobramentos produzem as

instâncias que constituem a realidade comunitária. Neste processo, que inclui a presença do simbólico, surgem as instâncias que guardam maior poder de legitimidade na vida comunitária.

Construindo história. Na constituição desses espaços de legitimidade está a Igreja Presbiteriana Unida da Vila Proletária da Penha e o Programa Ecumênico de Educação Social (Proeso), cuja significatividade decorre do reconhecimento, sempre tensional, do espaço próprio que cada um ocupa na relação com a comunidade da Vila Proletária da Penha e com outras do complexo da Penha. A prática social desempenhada nessas instituições marcam o tempo de construção da história da Vila Proletária, em especial a história de vinte e três anos da Igreja Presbiteriana Unida naquela localidade. Desta comunidade protestante já saíram dois presidentes da associação de moradores, o próprio Proeso e seus projetos educacionais, a titularidade das propriedades dos moradores da Vila Proletária e adjacências, a organização e construção da creche comunitária, a participação nas várias organizações locais e nos partidos políticos atuantes na comunidade e a organização dos vários serviços de infra-estrutura básica para a comunidade.

Enquanto este artigo é produzido ocorre uma intensa movimentação na associação de moradores, com seu presidente, rev. Josué Guedes Aranha, e a Cedae, responsável pelo



Celebração com as crianças da Escola de Alfabetização do Proeso



Procissão da Esperança, Natal de 1995

bombeamento de água para a Vila Proletária. A água é o objeto mais desejado pelos moradores da comunidade e seus líderes sabem disso. Procuram realizar aquilo que é significativo e são identificados como "bons" líderes se cumprem bem a tarefa.

Na comunidade se desejam coisas práticas. Evidente que as pessoas não se esgotam nas coisas que fazem, ou

conquistam, mas a identidade social e comunitária reforça sua própria origem prática; a praticidade faz diferença e importa para aquele que se quer fazer reconhecer. A história de vida sofrida do povo migrante das regiões Norte e Nordeste do Brasil na Vila Proletária, que sempre foi marginalizado pelo Estado e pela sociedade de um modo geral, a exemplo de todas as comunidades popu-

A vida eclesial, sempre mantida independente e ao mesmo tempo solidária com a vida comunitária, garantiu o poder de participar nas crises mais agudas da comunidade

lares do País, contribuiu para a formação de uma religiosidade protestante encarnada na realidade social do povo. A relação entre a Igreja Presbiteriana Unida e a comunidade da Vila Proletária em seu todo é marcada pela dinâmica de mútuo reconhecimento de construção social. A capacidade de dialogar com as várias instâncias constituidoras da realidade social comunitária contribuiu para muitas conquistas da comunidade.

Creio que a vida eclesial, sempre mantida independente e ao mesmo tempo solidária com a vida comunitária, garantiu o poder de participar nas crises mais agudas da comunidade. As últimas eleições para a associação de moradores demonstraram o quanto a igreja amadureceu na consciência política dos moradores. A eleição de um grupo de seis pessoas da igreja em uma diretoria de dezoito pessoas foi muito significativa. A começar pela união de outros evangélicos pentecostais e antigos adversários políticos. Foi uma conquista reunir um grupo tão heterogêneo de contrastes políticos e confissões diferentes por um projeto comum: a construção social da Vila Proletária da Penha. Quem conhece a realidade das favelas sabe o quanto é difícil a reunião das forças presentes para um projeto comum. À guisa de exemplo posso citar os sucessivos fracassos de união das associações de moradores do complexo da Penha. A unidade em função de um projeto coletivo é um desafio de grandes proporções para a socie-

dade brasileira. As dificuldades em comunidades populares refletem o quanto é complexa a construção da cidadania e da democracia neste país de justiça social desigual. Dentro desse quadro social a ocorrência de um esforço coletivo pelo trabalho na vida comunitária a partir da superação das diferenças é, no mínimo, inusitado e promissor.

Conviver com diferentes. Podemos perguntar ainda pela novidade presente na experiência da pequena Igreja Presbiteriana Unida da Vila Proletária da Penha e seus muitos associados no serviço da construção da cidadania. Talvez a atenção para o próprio processo em si revele o que há de diferente em tudo isso. O que experimentamos é o reconhecimento de que não é possível construir o poder comunitário sem o comprometimento de todas as instâncias formadoras da realidade. Não pode haver esforço único e forte o suficiente para realizar o que é essencial às populações marginalizadas: as condições fundamentais para o exercício da cidadania. A prática social da Igreja trouxe consigo esse poderoso ingrediente ecumênico, que é o saber conviver com diferentes formas de pensamento e poder social. O que temos

Na comunidade se desejam coisas práticas mas as pessoas não se esgotam nas coisas que fazem ou conquistam

percebido é o quanto essa forma de atuação é contagiante para o exercício político da esperança. A fé está indissolivelmente associada ao compromisso de ser capaz de juntar as pessoas e fazer valer os projetos de uma sociedade mais justa. O interessante é que nunca o esforço da Igreja permitiu o aparelhamento político de sua ação.

Multiplicidade de relações. O caminho de atuação sempre preservando a multiplicidade em suas relações e a garantia por um projeto comum para a comunidade doou especial atenção à educação das crianças. A construção da creche comunitária e a instituição dos projetos educacionais com crianças por meio do Proeso marcaram profundamente a face da Igreja na comunidade. A Igreja possui um rosto de menina e de menino, encarna o quanto é vital salvaguar-

dar nossa esperança na vida. O trabalho educacional com centenas de crianças é significativo porque está associado a várias parcerias educacionais na própria comunidade. O poder comunitário dessa forma é constituído para educar, torna-se educação comunitária; apresenta-se em múltiplas formas de construção de cidadania.

A compreensão de poder como força coletiva a ser exercida para educar marca profundamente o sentido do binômio fé e trabalho, como na canção do Zeni Soares e Flávio Irala. A relação da Igreja, como comunidade de fé protestante, com a comunidade da Vila Proletária é de serviço e cooperação na construção da vida plena. A fé no Cristo vivo sustenta incondicionalmente o esforço coletivo e dá sentido ao saber fazer presente nas várias experiências de vida de seus eclesianos. A solidariedade coerente com a vida e a fraternidade na irmandade constroem um espaço de possibilidades do viver para o outro, para o exercício do poder comunitário; para educar na construção da cidadania.

Oswaldo Molarino Filho, pastor da Igreja Presbiteriana Unida do Brasil e secretário-geral do Proeso.

FIQUE POR DENTRO DO CONTEXTO

"Desafios das CEBs em tempos neoliberais" é o tema da última edição de CONTEXTO PASTORAL que você não pode deixar de ler. Trata-se de uma reflexão ecumênica profunda sobre o momento especial em que vivem as Comunidades Eclesiais de Base dentro do cenário religioso, às portas do Nono Intereclesial. Elaborada por especialistas católicos e evangélicos, constitui um material importante para se conhecer mais de perto os desafios, as práticas e a contribuição desses grupos, que têm desempenhado papel inestimável para a vida das comunidades e dos cristãos em termos de compromisso com as transformações na sociedade.

CONTEXTO PASTORAL, publicação de KOINONIA Presença Ecumênica e Serviço, é um jornal-painel a serviço da pastoral e dos cristãos pela paz e justiça. Reportagens, análises, estudos bíblicos, entrevistas e muito mais para você ficar por dentro do contexto.

Assinatura anual: R\$ 12,00
Assinatura de apoio: R\$ 18,00
Exterior: US\$ 18,00
Número avulso: R\$ 2,00

Os pedidos de assinatura, acompanhados com cheque nominal para KOINONIA Presença Ecumênica e Serviço, devem ser enviados para: Jornal Contexto Pastoral, Rua Santo Amaro, 129, Glória, 22211-230, Rio de Janeiro/RJ.

VENEZUELA

ENTRE AJUSTE E AJUSTE

Andrés Cañizález

Passaram-se sete anos desde a aplicação do programa de ajuste, batizado como a "Grande Virada", por parte de Carlos Andrés Pérez. Ficaram para trás, igualmente, 26 meses de incoerência e falta de definições no mandato de Rafael Caldera, para que em 15 de abril de 1996 um severo programa de ajustes macroeconômicos na Venezuela tenha sido recebido como a opção possível por parte dos grupos dominantes. Os setores populares tiveram que enfrentar um "não nos sobra outra".

Se o real objetivo do governo de Rafael Caldera, durante seus dois primeiros anos de mandato, foi o de demonstrar que era impossível articular uma proposta coerente em matéria econômica, ele conseguiu o maior êxito possível. Desde seu discurso eleitoral de 1993, expresso em uma "Carta de intenções com o povo venezuelano", até a aplicação, em 1996, de um severo programa de ajustes (similar ao de 1989), o regime terminou mudando radicalmente a percepção que tinha sobre o Fundo Monetário Internacional (FMI).

A "Carta de Intenção" de Caldera de 1993 pretendia, em um evidente discurso populista, distanciar-se de Pérez a quem acusava de ter firmado uma "Carta de Intenção com o FMI", considerada contrária aos interesses populares. Desde então, e até outubro de 1995, o octogenário líder social-cristão apostou na configuração de um programa "heterodoxo", que em matéria econômica demonstrara que não se poriam de joelhos ante o FMI, como assegurava em seus discursos.

Em 15 de abril último se colocam por terra de maneira definitiva, ao menos na atual administração Caldera, a possibilidade real de se chegar a um programa econômico coe-

rente e autônomo. O próprio chefe de Estado apareceu ante as câmeras de televisão para explicar algumas medidas, sem mencionar uma só crítica ao FMI.

A partir de 16 de abril, foi posto em execução um plano que concedia um aumento de 500%, em média, no preço da gasolina; a liberação das taxas de juros (por volta de 70%); a desvalorização da moeda (de 42% no primeiro dia de operações livres num período de 22 meses) e a privatização de empresas públicas (incluindo as básicas como as de ferro e alumínio).

Pesquisas realizadas imediatamente após o discurso de Caldera evidenciaram, em primeiro lugar, que a população não encontrou maiores diferenças entre o atual pacote de medidas e o anterior; em segundo lugar que ainda que se descartem manifestações sociais (tipo "Caracazo" de 1989) se espera um tempo de resistências e conflitos trabalhistas.

FINALMENTE NO CAMINHO DO FMI

Essa expectativa tem relação com a realidade dos últimos meses, caracterizada por uma prolongada greve de professores e por paralisações parciais dos funcionários públicos. Com uns e outros o governo tem descartado a possibilidade de firmar novos convênios trabalhistas coletivos. Isso poderia significar o início de uma situação massiva de flexibilização das relações de trabalho, em consonância com os planos a médio prazo do programa de ajuste que pretende diminuir o déficit fiscal (7% do Produto Interno Bruto - PIB) e combater a inflação (23% no primeiro trimestre de 1996).

Tudo isso evidencia a falta de coerência oficial, que levou o recém-nomeado ministro do Planejamento,

o místico líder guerrilheiro dos anos de 1960, Teodoro Petkoff, a declarar que, ou se firmava um acordo com o FMI ou o país cairia definitivamente no abismo. Sem dúvida, na atual conjuntura, e dentro do próprio proceder das autoridades, é substancialmente superior que se haja assumido um programa, um rumo, do qual é possível prognosticar metas e traçar estratégias.

Um aspecto em que Caldera tem insistido é o crescimento dos níveis de pobreza. Dizemos que ele tem feito isso, porém, para negar o fato. Pois agora, a perspectiva não é nada animadora, devido a que entre as consequências imediatas do "trago amargo do FMI", como se tem chamado, está o empobrecimento de população, com o objetivo de equilibrar as cifras da macroeconomia. Para um governo como o de Caldera (que teve oito planos diferentes, sem nenhum êxito) será crucial alcançar essa meta, pois durante dois anos se empobreceu a população e não se saneou a economia.

Sem dúvida o combate à pobreza dentro do plano de ajustes está concebido como a entrega de dinheiro ou de gêneros aos pobres, para que consigam sobreviver na sua situação, sem possibilidade alguma de revertê-la. Isso daria como resultado no final do governo de Caldera um êxito macroeconômico e um incremento da pobreza. Essa conjunção, que caracterizou o governo de Carlos Andrés Pérez, foi atacada por Caldera, dura e continuamente, para chegar à presidência.

Andrés Cañizález é colaborador do Serviço Alternativo Ecuator (ALAI). Extraído de ALAI n° 231, abril de 1996.

PASTOREIO

Manhã de domingo. Depois de muita chuva, o céu amanheceu azul. Céu azul, depois de muita chuva, é uma felicidade. Vou levar meu rebanho a passear. Convido meu amigo Alberto Caeiro a me acompanhar. Também ele é um guardador de rebanhos. “Minha alma é um pastor,” ele diz. “Conhece o vento e o sol e anda pela mão das estações a seguir e a olhar. Toda a paz da natureza sem gente vem sentar-se ao meu lado...”

Se alguém o chamar de mentiroso, dizendo que nunca o viu guardar rebanhos, ele logo explica que, de fato, ele não pastoreia ovelhinhas brancas de lã e berros. Suas ovelhas são as suas idéias, que ele leva a passear pelos campos.

Os campos fazem bem tanto às ovelhas quanto às idéias, especialmente neste dia lindo por fora, mas meio cinzento por dentro — que põe em mim uma sombra de tristeza. Mas meu companheiro logo me consola, dizendo que aquela “tristeza é sossego, é natural e é justa, e é o que deve estar na alma quando já pensa que existe e as mãos colhem flores sem ela dar por isso.” Vou, assim, contente com a minha tristeza, levando minhas ovelhas, que estão visivelmente agitadas. Acho que sentiram cheiro de lobo no ar.

Olho para o campo. Sinto que o outono está chegando. Suas marcas são inconfundíveis. Primeiro o ar, que fica mais fresco, quase frio. Uma brisa vai passando, brincando de fazer cintilar as folhas das árvores sob a luz do sol. Nas folhas dos eucaliptos ela toma um banho de perfume, e vem fazer cócegas no nariz da gente e nos pelos do corpo, que se arrepiam de prazer. Friozinho gostoso. Dali salta para o capim-gordura e vai soprando as suas hastes floridas. As florescências de outono, eu as acho mais bonitas que as florescências de primavera. As florescências de primavera são “por causa de”. As florescências de outono são “a despeito de”.

Acho as flores do capim-gordura mil vezes mais bonitas que as rosas. Rosas são entidades domesticadas. Elas são como o leite das vacas de estábulo, aquelas vacas enormes, olhos parados, obedientes, jamais pensam um pensamento proibido, só sabem comer, ruminar, parir, dar leite que se vende em saquinhos de plástico. Assim também são as rosas, crescidas em estufas, nada sabem sobre a natureza, tal como ela é, ora bru-

ta, ora brincante — protegidas de sol e chuva, todas iguais, bonitas e vazias.

As flores do capim, ao contrário, são selvagens. Inúteis todos os esforços para domesticá-las. Basta tocá-las com mais força para que suas flores se desfaçam. Elas acham que é preferível morrer a ser colocadas em jarra. As flores capim só são belas em liberdade, tocadas pela brisa, pelo sol, pelo olhar.

Eu não tenho a felicidade do meu amigo Alberto Caeiro, que dizia que só vê direito quem não pensa. Disse mesmo que pensamento é doença dos olhos. Entendo e concordo. Bom seria olhar para os campos e os meus pensamentos serem só os campos. Nos campos há árvores, brisa, céu azul, nuvens, riachos, insetos, pássaros. Você, por acaso, já viu uma ansiedade andando pelos campos? Ou uma raiva navegando ao lado das nuvens? Ou um medo piando como os pássaros? Não. Essas coisas não existem nos campos. Elas só existem na cabeça. Assim, se os meus pensamentos fossem iguais ao que vejo, ouço, cheiro e sinto ao andar pelos campos, o meu mundo interior seria igual ao mundo exterior, e a minha mente teria a simplicidade e a calma da natureza. Eu teria a mesma felicidade que têm os deuses porque, como o meu companheiro me segredou num momento de excitação teológica, nos deuses o interior é igual ao exterior. Eles não possuem inconsciente. Por isso são felizes.

Essa felicidade eu não tenho. Vejo e penso. Lembrei-me do conselho de Jesus, de que deveríamos olhar para as flores do campo.

Olhei e elas começaram a falar. O que disseram? Disseram o que dizem sempre mesmo quando eu não estou lá. “Os seus olhos estão contemplando o que tem acontecido por milhares de anos. Por milhares de anos assim temos florescido. Por outros milhares de anos assim continuaremos a florescer. Muitos outros rebanhos perturbados como o seu já passaram por aqui. Mas deles não temos mais memória. Passaram e nunca mais voltaram. Desapareceram no Rio do Tempo. O Rio do Tempo faz todas as coisas desaparecer. Por isso nada é importante. Nossas ansiedades também estão destinadas ao Rio. Também elas desaparecerão em suas águas. O seu sofrimento se deve a isso, que você se sente importante demais, que você não presta aten-



Martha Braga

ção na voz do Rio. Quando nos sentimos importantes nós ficamos grande demais. E junto com o tamanho da nossa importância cresce também o tamanho da nossa dor. O Rio nos torna pequenos e humildes. Quando isso acontece a nossa dor fica menor. Se você ficar pequeno e humilde como nós, você perceberá que somos parte de uma grande sinfonia. Cada capim, cada regato, cada nuvem, cada coruja, cada pessoa é parte de uma Harmonia Universal. Quem disse isso foi Jesus. Ele disse que para nos livrarmos da ansiedade é preciso ficar humildes como os pássaros e as flores.

Aí o meu amigo Alberto Caeiro tomou a palavra e disse: "Quando vier a primavera, se eu já estiver morto, as flores florirão da mesma maneira e as árvores não serão menos verdes que na primavera passada. Sinto uma alegria enorme ao pensar que a minha morte não tem importância nenhuma."

Eu fiquei assustado com essas palavras mas ele me tranqüilizou. "Se você se julgar muito importante, en-

tão tudo dependerá de você. Mas se você se sentir humilde, então tudo dependerá de algo maior que você. Você estará, finalmente, nos braços de um Pai ou no colo de uma Mãe. E quem está nos braços do Pai ou no colo da Mãe pode dormir em paz..."

Aí as flores do capim retomaram a palavra.

"O inverno vem. Com ele o frio e a seca. Parecerá que morremos. Mas nossas sementes já foram espalhadas. A primavera vai voltar, e com ela a alegria das crianças e do brinquedo. Está lá nas Sagradas Escrituras: "Lança o teu pão sobre as águas porque depois de muitos dias o encontrarás." Coisa de doido. Pão lançado sobre as águas some, não volta jamais. Mas é assim que acontece no Rio do Tempo. Ele é circular. O que foi perdido retorna. O que vem vindo é o que já foi.

Olhei em volta e vi minhas ovelhas mansamente deitadas sob uma árvore. Dormiam tranqüilamente. Percebi que já não havia cheiro de lobo no ar. Só o cheiro do capim-gordura.

PODER FAZER, PODER DIZER

Ana Cláudia Figueiroa

Por serem ignorantes e analfabetos, estes, tanto homens quanto mulheres, corriam pelas cidades e entravam nas casas. Pregando em lugares públicos e também em igrejas... Também dizem que a consagração do corpo e sangue de Cristo na Santa Ceia pode ser feita por qualquer pessoa justa... Eles até crêem a mesma coisa concernente às mulheres, se não de sua seita, e assim dizem que toda a pessoa santa é sacerdote (Bernardo Gui, inquisidor no sul da França, contra os valdenses, cerca de 1300 d.C.).

Há muito tempo discussões como esta fomentam elaborações teológicas em nossas diferentes igrejas. Provavelmente já no início do cristianismo mulheres exerciam funções nas comunidades, o que indignou alguns homens.

Poder fazer algumas atividades, não poder fazer outras. Poder dizer algumas palavras, não poder dizer outras. O que está por trás dessas normatizações em torno das lideranças femininas no cristianismo?

Nós, como mulheres, reivindicamos outro olhar para a experiência da fé. Ao pensar a história queremos visualizar novos personagens. Ao ler a Bíblia queremos redescobrir seu significado na experiência da vida. Nesse sentido o Novo Testamento se mostra como um amplo campo de trabalho. As muitas mulheres, no-



meadas ou não nos textos, nos convidam a recontar a sua história.

É necessário visualizar as experiências de vida das primeiras comunidades cristãs descrevendo melhor os seus sujeitos (homens e mulheres, crianças e idosos, pobres e ricos, estrangeiros e romanos) e resgatá-las a partir dos conflitos, uma vez que o Novo Testamento caracteriza-se por ser uma tentativa de solução teológica para conflitos emergentes e os seus textos são testemunhos de uma parcialidade dentro das comunida-

des. Fazer a sua leitura também significa reconstruir outras parcialidades existentes.

FALAR, PROFETIZAR — MULHERES EM CORINTO

Nas cartas de Paulo aos Coríntios, encontramos duas referências claras relativas à presença de mulheres na comunidade (1 Coríntios 11.2-16 e 14.34-35). Os dois textos discutem a ordem no culto e referem-se ao dom de profetizar na comunidade.

Paulo opina sobre algum conflito



Vanda Freitas

desde que observem certas normas (11.5-6).

O problema está na forma? Essas mulheres usavam determinados costumes provindos de outros cultos no exercício da profecia, decorrendo disso a necessidade de manter a "identidade própria" do movimento de Jesus? Há quem diga que essa é a chave de leitura para esses textos. No entanto, discutir um costume não seria um pretensso motivo para questionar o conteúdo da fala profética?

Na comunidade de Corinto havia muitas divergências quanto ao ensino paulino, conflitos que variavam em forma e sentido: desde a coleta de ofertas missionárias até o ensino teológico (1 Coríntios 1.10-16; 12-14; 2 Coríntios 8.10-18; 11.3-15).

Assim, não devemos entender isoladamente os textos onde há confronto com a presença de profetisas na comunidade. Trata-se provavelmente de um contexto no qual os ensinamentos paulinos não eram aceitos com unanimidade, talvez só por um pequeno grupo. Por isso, a presença de profetisas como alvo das críticas indica a existência de discursos teológicos e de práticas distintas da compreensão paulina do Evangelho. Se para Paulo a linguagem da cruz, Cristo morto e ressuscitado, é um tema que se repete a cada tentativa de solução de conflitos, talvez para as profetisas outras ênfases teológicas representassem melhor o discurso e a prática cristãs.

Não se pode negar a presença de mulheres falando e não se devem entender as restrições paulinas como forma normativa de resolver questões pertinentes a toda a comunidade. Num contexto de muitas lideranças com ensinamentos e práticas distintas, profetisas ensinavam e se confrontavam com grupos paulinos. Como não é de estranhar, Paulo está de acordo com os seus seguidores.

O núcleo da Carta contra a presença de mulheres profetizando se encontra no bloco de interesses litúrgico-celebrativos da comunidade. Não é difícil imaginar que conflitos em torno da sexualidade, por exemplo, estejam vinculados aos ensinamentos contrários ao entendimento de Paulo, os quais vão desde a interpretação da morte de Jesus até a aplicação cotidiana da Ceia e o seu significado na vida da comunidade.

O que nos compete hoje é perguntar: devemos continuar excluindo as profetisas de nossas comunidades e restringindo-lhes o papel ou incluir seus ensinamentos em nosso calendário teológico?

FAZER E NÃO ENSINAR — MULHERES NAS CARTAS PASTORAIS

Nas pastorais (1 e 2 Timóteo e Tito) encontramos os trechos mais estranhos que relacionam explicitamente mulheres no Novo Testamento: 1 Timóteo 2.8-15 — a oração ou postura no culto público; 5.3-16 — as "verdadeiras viúvas"; e Tito 2.3-5 — as mulheres "presbíteras".

O que mais nos chama a atenção nesses textos é que indicam atividades desempenhadas por mulheres no ambiente litúrgico. Entretanto, aparece uma nova atividade: o serviço. Há indícios de uma eclesiologia diferente daquela de 1 Coríntios. São categorias diferentes na organização interna: bispos e presbíteros encarregados de ensinar e diáconos de servir (1 Timóteo 3.1-13).

Uma vez que as pastorais reforçam a ideia de que existe uma doutrina correta e que somente bispos e presbíteros (cargos masculinos) podem ensiná-la, pressupomos que são contra a presença de mulheres no ensino. Essa ideia é reforçada em 1 Timóteo 2.8-15: "Os varões orem em todo lugar, levantando mãos santas, sem ira e sem animosidade. Da mes-

que transparece na sua redação: existem mulheres profetizando e a forma com que o fazem não agrada aos simpatizantes do seu ensino. A resolução dessa questão não é fácil, pois Paulo usa da tradição judaica para solucioná-la.

Mas, de fato, qual é o problema? Mulheres profetizando, daí a necessidade de proibir-lhes a fala? Não. Apesar de indicativos bem claros "solicitando" o seu silêncio (14.34), existe um reconhecimento evidente de que elas "podem" profetizar



ma sorte as mulheres, em traje decente, se ataviem com modéstia" (vv.8-9b); "A mulher aprenda em silêncio, com toda submissão. E não permito que a mulher ensine..." (vv.11-12).

O tema aparentemente é a ordem no culto nos momentos de oração, mas com um acréscimo muito sugestivo: "aprenda em silêncio", "não ensine". Se ensinar é a principal função, pois significa conhecer a "doutrina correta", mulheres não podem fazê-lo. Nesse contexto surge a normatização no trato às viúvas e a necessidade de distinguir a que é verdadeiramente viúva. No entanto, o problema está no tratar com desprezo as "viúvas jovens": levianas, ociosas, tagarelas, intrigantes, que "falam" o que não devem (1 Timóteo 5.11-16). Estariam elas ensinando de casa em casa?

Na realidade, para as pastorais, o ideal são as viúvas verdadeiras. "Recomendadas pelo testemunho de boas obras, que tenham criado filhos, exercitado a hospitalidade, lavado os pés dos santos, socorrido aos atribulados, que viveram na prática zelosa de toda a boa obra" (vv.9-10). A função da viúva estava no serviço e não no ensino.

CONFLITOS

O conflito se concretiza: onde a comunidade ainda não apresenta uma hierarquia masculina, as mulheres também ensinam. As duas principais funções que nos dão um suposto perfil eclesial para a comunidade são o ensino e o serviço, ambos desempenhados por homens e mulheres.

O problema surge quando o ensino das mulheres se distancia do ideário paulino desenvolvido (a tradição) e provoca reação. Os autores das pastorais querem uma hierarquia: bispos e presbíteros homens ensinando, com mais poder decisório; mulheres e homens diáconos servindo, com menor poder eclesial; não há indicativos sobre o conteúdo do ensino dos grupos em oposição aos defensores da tradição paulina. As "heresias" combatidas indicam ensinamentos mais "liberais" (1 Timóteo 6.3-5; 2 Timóteo 2.18-26) e ensinamentos mais ascéticos (1 Timóteo 1.4; 3.4; Tito 3.9,14).

Na realidade, a grande dificuldade do grupo da redação das pastorais está no fato de não conseguir conviver com as diferenças teológicas internas que, sem dúvida, produzem práticas diferentes. Um modo de controlar essas tendências diferenciadas é submeter as relações de gênero a

uma hierarquia eclesial. Fica mais fácil controlar se elas não ensinam. Que façam os serviços!

Os conflitos eclesiais são frequentes na história do cristianismo. A exclusão deliberada das mulheres em instâncias de poder é fruto de uma construção teológica intencional. Redefinir uma eclesiologia com novos parâmetros eclesiais consiste hoje num desafio às nossas igrejas.

As experiências que percebemos no Novo Testamento sugerem um confronto permanente entre as diferentes eclesiologias experimentadas no primeiro século da era cristã. Aqui só tratamos de textos com a presença clara de conflitos com mulheres líderes. Na realidade, as afirmações teológicas estão sempre vinculadas à relação de vida. Ler a teologia que está na Bíblia é um convite a reconstituirmos a história que corre por trás.

Hoje, como antes, mulheres profetizam, ensinam e tentam normalizar a fala, ensino e serviço. Que teologia faremos? Que parcialidade assumiremos neste conflito?

Ana Cláudia Figueiroa é biblista metodista, trabalha na Pastoral Universitária da Universidade Metodista de Piracicaba/SP.

PÓS-GRADUAÇÃO EM TEOLOGIA E MINISTÉRIOS

KOINONIA Presença Ecumênica e Serviço e McCormick Theological Seminary (Chicago-EUA) estão oferecendo o Curso de Pós-Graduação *latu sensu* em Teologia e Ministérios. A iniciativa faz parte do projeto "Educação para a Missão", cooperação internacional em educação teológica entre as duas entidades, e tem como objetivo promover um processo de intercâmbio na reflexão teológica que respeite as particularidades socioculturais e as questões comuns dos participantes.

O curso será ministrado em três módulos, que serão realizados em fevereiro de 1997, 1998 e 1999 no Rio de Janeiro. No programa, dividido em três unidades, incluem-se disciplinas como Teologia e Bíblia, Teologia e Cultura, Religião e Sociedade, Fé e Política, Teologia e Mercado, Teologia e Ecumenismo, e Igreja e Novos Movimentos Religiosos.

Informações: KOINONIA Presença Ecumênica e Serviço
Rua Santo Amaro, 129 Glória 22211-230 Rio de Janeiro RJ
Tel.: (021) 224-6713 Fax: (021) 221-3016

NOVAS VOZES, NOVOS OLHARES: OS PENTECOSTALISMOS EM DESTAQUE

Magali do Nascimento Cunha

NA FORÇA DO ESPÍRITO
OS PENTECOSTAIS NA AMÉRICA
LATINA: UM DESAFIO ÀS IGREJAS
HISTÓRICAS

Benjamín F. Gutierrez e Leonildo
Silveira Campos (editores)
Aipral/Pendão Real/Ciências da
Religião, São Paulo, 1996
14x21cm, 296 p.

Suspeita, incômodo, surpresa, medo, admiração, repulsa, curiosidade, desafio. Estas são algumas das reações mais comuns ao que vem sendo tratado como um dos maiores fenômenos religiosos do século: o crescimento dos pentecostalismos na América Latina e no Caribe.

Um dos elementos que legitimam as características de fenômeno, registrado especialmente pelo crescimento numérico (alguns pesquisadores chegam a dizer que os pentecostais são hoje 60% dos evangélicos da região), é o fato de que as variadas reações são expressas por diferentes grupos e setores das sociedades latino-americanas e caribenhas. Isso pode ser explicado pela presença pentecostal seja em templos espalhados nas mais diversas e longínquas localidades, seja pela conquista de espaços na sociedade por meio do acesso aos meios de comunicação social, participação política e construção de verdadeiros impérios econômicos.

O crescimento pentecostal tem sido resultado da resposta positiva das populações empobrecidas e excluídas a uma proposta religiosa alternativa às oferecidas pelas religiões tradicionais históricas. Como contraparte ao apoio dessas populações, uma saraivada de críticas tem emergido, em especial das igrejas histó-

cas e de membros de camadas sociais mais intelectualizadas que encontram espaço na mídia. Em meio ao "tiroteio", algumas vozes têm apontado para a necessidade de compreender este fenômeno e aprender dele, interpretando-o como um desafio não apenas para as tradições religiosas como também para as sociedades em geral.

Na força do Espírito. Os Pentecostais na América Latina: um desafio às igrejas históricas procura ser uma dessas vozes que chamam à reflexão. O livro é uma coletânea de quinze ensaios produzidos por estudiosos da religião de vários países da América Latina e Caribe vinculados ou não a comunidades religiosas. Os textos estão distribuídos em quatro partes que oferecem visões panorâmicas do universo pentecostal: a história — surgimento e disseminação —, tipologia que abrange quatro variedades de pentecostalismos, características teológicas, relação entre as igrejas históricas e as pentecostais, causas do extraordinário crescimento, contribuições aos católicos e protestantes e ao movimento ecumênico.

A edição de Gutierrez e Campos procurou trabalhar com abordagens que revelassem novos olhares sobre o tema e imprimissem novos caminhos de reflexão. Um exemplo disso está no texto que integra os "Estudos de caso", "Pentecostalismo e luta contra a pobreza no Brasil", produzido pela professora Cecília Loreto Mariz. A autora propõe outra forma de olhar os pentecostalismos que es-



cape das análises mais comuns que partem da diversidade do universo pentecostal como a teologia, as ofertas de bens simbólicos, as posturas políticas, a exploração da boa vontade do povo pobre. A preocupação principal de Mariz é estudar não a diversidade mas a homogeneidade dos pentecostalismos, com um olhar sobre a adesão dos fiéis. Ela argumenta que o pentecostalismo "oferece certas vivências e valores aos pobres que os ajudam a melhor enfrentar suas dificuldades cotidianas, ou seja, essas igrejas ajudam na sobrevivência, se constituindo, entre outras coisas, num instrumento de enfrentamento da pobreza".

Essas quinze contribuições recheadas com a pluralidade de experiências das diferentes culturas e realidades socioeconômicas não só ajudam a construir uma reflexão séria e objetiva sobre o fenômeno pentecostal neste continente. Ao apresentar o desafio para que as igrejas aprendam mutuamente como cristãs, detectando os aspectos positivos dos pentecostais e aqueles que merecem ser questionados, o livro provoca também um movimento de desconstrução de preconceitos erigidos especialmente por camadas intelectualizadas. Estas, como analisa um dos textos do livro, "pressupõem que têm competência para escolher qual a melhor crença para o resto da população mais pobre e menos culta".

Magali do Nascimento Cunha é jornalista e integra a equipe de KOINONIA.



**"Democratizar o Estado,
chamar a população
a compartilhar o poder
é processo complexo,
que envolve conflitos e
exige muita coragem".**

**"É fundamental descobrir
os mecanismos da
participação popular e
entender como se constitui
um poder local indo além
da simples forma
de descentralização
do Estado".**

**"A participação
popular é confundida,
muitas vezes, com
o estar informado
sobre as decisões".**

**"O local tornou-se
ponto de partida para
análise de várias
relações no interior da
sociedade brasileira".**

