



Universidade Federal de São João del-Rei - UFSJ
Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários - PROEX
Programa de Extensão Cidadania e Justiça Ambiental e Programa de Extensão Ecocidades

**Curso de Extensão em Cidadania, Governança e
Desenvolvimento Social e Ambiental**
Anfiteatro da Biblioteca do Campus Santo Antônio
De 23 a 27 de Novembro de 2009, de 19h às 21:30h

Programação e Apostila do Curso

Programação do Curso

1º Dia – 23/11: A Sociedade Civil Organizada e o Fortalecimento da Cidadania

Coordenadores do Curso e Pró-Reitor de Extensão e Assuntos Comunitários - Abertura

Prof. Eder Jurandir Carneiro (UFSJ) – *Possibilidades e Limites da Atuação de Movimentos Sociais no Âmbito Local*

Ronaldo Sérgio de Azevedo (AMMAS – Del-Rei) – *A Regulamentação de Organizações da Sociedade Civil*

2º Dia – 24/11: Contextualização Territorial de São João del-Rei

Prof. Eder Jurandir Carneiro (UFSJ) – *Os Processos de Construção das Desigualdades Urbanas*

Prof. Vicente de Paula Leão (UFSJ) – *A organização espacial de São João del-Rei-MG e a ocupação da planície de inundação do Rio das Mortes*

3º Dia – 25/11: Planejamento e Orçamento Governamental

Profa. Patricia Almeida Ashley (UFSJ) – *Os Instrumentos de Planejamento e Orçamento Governamental*

Controladoria Geral da União – Unidade Minas Gerais – Portal Transparência e Programa Olho Vivo

Comissão de Orçamento da Câmara Municipal – *O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária – Discussão e Encaminhamentos*

4º Dia – 26/11: Terceiro Setor e Articulação Sociedade-Governo

Armindo dos Santos de Sousa Teodósio (PUC-Minas) – *Novas Formas de Interação Tri-Setorial: a experiência do Nossa BH*

5º Dia – 27/11: Governança Social e Pública e as Políticas Públicas Municipais

Merilane Emanuele Cardoso (Núcleo de Assistentes Sociais Vertentes) – *Participação e Controle Social em âmbito local*

Profa. Patricia Almeida Ashley (UFSJ) – *As Políticas Públicas e atuação dos Conselhos Municipais em São João del-Rei*

Encerramento e entrega de Certificados

Observação: Esta apostila, as apresentações dos palestrantes e outras informações sobre o Curso de Extensão estarão disponíveis no site do Programa de Extensão Ecocidades em www.ecocidades.org a partir de 30 de novembro de 2009.

A Regulamentação de Organizações da Sociedade Civil

Ronaldo Sérgio de Azevedo¹

Organização-não-Governamental - ONG:

Muitos grupos e movimentos comunitários ou sociais atuam informalmente. Aliás, tal funcionamento é a base social de muitas ONGs. No entanto, pode haver algumas razões para a institucionalização. Trata-se de reconhecer que existe, além das vontades individuais, uma vontade coletiva. Trata-se, também, de reconhecer e assumir os direitos e obrigações dessa personalidade coletiva perante seus integrantes, colaboradores, beneficiários, o Estado e a sociedade em geral.

A motivação de constituir uma ONG parte, portanto, de uma coletividade que já atua ou deseja atuar na promoção de uma causa, com o objetivo de contribuir para a construção de um mundo mais justo, solidário e sustentável. Assim, ao constituir juridicamente a ONG, a missão deve expressar por que a organização existe, com clareza e coerência, e os/as fundadores/as devem ter compromisso com a causa e consciência do propósito de seus esforços.

Além disso, é preciso considerar bem a proposta de atuação, procurando torná-la viável e sustentável. Vale lembrar que o nascimento de uma ONG é apenas um dos primeiros passos de sua trajetória; desafio maior é sua existência ao longo do tempo: exige dedicação, responsabilidade e profissionalismo.

Do ponto de vista formal, a existência legal das pessoas jurídicas só começa com o registro de seus atos constitutivos [1]. A constituição jurídica de uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos é condição imprescindível para que possa legalmente agir em seu próprio nome (por exemplo, movimentar recursos, contratar pessoas, promover ações civis públicas etc.)

Formas Jurídicas Não-Lucrativas:

No Brasil, existem quatro formatos institucionais para a constituição de uma organização sem fins lucrativos – associação, fundação, organização religiosa e partido político. Por não ter objetivos confessionais ou eleitorais, juridicamente toda ONG é uma associação civil ou uma fundação privada.

Uma fundação tem sua origem em um patrimônio ou conjunto de bens, enquanto uma associação se origina da vontade de um grupo de pessoas unidas por uma causa ou objetivos sociais comuns.

Associação:

Uma associação civil é uma pessoa jurídica de direito privado. O antigo Código Civil de 1916 não definia claramente suas características, o que fez com que juristas, o senso comum e outras leis definissem uma

associação como a união de pessoas em torno de uma finalidade não-lucrativa.

Contudo, o novo código civil, em vigor desde 11 de janeiro de 2002, define associações como a união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

A Constituição Federal de 1988 consagra a liberdade de associação para fins lícitos, vedando a interferência estatal em seu funcionamento. O Código Civil e a Lei de Registros Públicos fixam alguns procedimentos e requisitos básicos para a criação de uma associação civil - veja adiante.

Fundação:

Uma fundação privada é uma pessoa jurídica constituída com base em um patrimônio, destinado por uma pessoa física ou jurídica para a realização de um fim social e determinado. Uma fundação é criada por iniciativa de seu/sua instituidor/a, e há duas únicas formas: por escritura pública ou testamento.

Devido a esta finalidade social e pública, o patrimônio ganha personalidade jurídica e fica sujeito à fiscalização do Ministério Público (por meio da Curadoria de Fundações da comarca da sede da fundação). O papel do Ministério Público, por atribuição legal, é zelar por essas organizações, assegurando a efetiva utilização do patrimônio para o cumprimento de sua finalidade.

Por necessitar de um fundo patrimonial expressivo para sua constituição, poucas ONGs são constituídas como fundações; a maior parte opta por constituir uma associação civil. Assim, demonstraremos adiante somente os passos necessários para constituir uma associação civil sem fins lucrativos; para constituir uma fundação, recomendamos uma consulta à Curadoria de Fundações mais próxima.

Constituição de Associação sem fins lucrativos:

Primeiramente, o grupo interessado em constituir a associação e outras pessoas afinadas com a causa deve convocar, por meio de carta, telefonema, mensagens eletrônicas, jornais, etc., uma reunião, na qual deverá ser debatida a necessidade ou não de constituir uma pessoa jurídica, sua missão, objetivos, etc.

Uma associação civil é constituída por meio de uma assembléia geral de constituição. Uma assembléia nada mais é do que uma reunião de pessoas para um determinado fim. Neste caso, a finalidade da assembléia é constituir uma associação.

Os/as participantes da Assembléia de constituição serão os membros fundadores da associação, e caberá a eles/elas o seguinte:

- aprovação das características da organização** (denominação, missão, objetivos, endereço da sede, duração, administração e outros);
- aprovação do Estatuto Social** (documento que registra essas características e regula o seu funcionamento); e
- eleição dos/as primeiros/as dirigentes**, sejam provisórios/as ou definitivos/as (isto é, as

¹ Pedagogo/Especialista em Marketing/Gestão/História - Membro da AMMASDEL-REI - (32) 8865-3258 Email: rs-azevedo@ig.com.br

pessoas que serão responsáveis pela direção da associação).

Estatuto Social e as características da Associação:

O Estatuto Social é o documento que registra as características e o conjunto de regras de uma associação civil sem fins lucrativos. É muito importante preparar uma proposta de texto para discussão prévia entre os/as fundadores/as, para assegurar que o Estatuto Social seja coerente com o propósito, as características e a forma de atuação da **ONG** a ser criada.

O **Estatuto Social** deve dispor obrigatoriamente sobre o seguinte:

- a) A denominação, os fins e a sede;
- b) Os requisitos para admissão, demissão e exclusão de associados(as);
- c) Direitos e deveres dos/as associados/as;
- d) Fontes de recursos para sua manutenção;
- e) O modo de constituição e funcionamento dos órgãos deliberativos (por exemplo: assembléia geral de associados/as, conselho diretor, conselho fiscal);
- f) As condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução da entidade;
- g) A forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas;
- h) Os critérios de eleição dos/as administradores/as;
- i) Modo de representação ativa, passiva, judicial e extrajudicialmente;
- j) Se os membros respondem ou não subsidiariamente pelas obrigações sociais;
- k) Destino do patrimônio em caso de dissolução;
- l) Forma e quórum para convocação da assembléia geral.

Não há regra para a estrutura de administração a ser adotada pelas organizações. As ONGs têm diferentes composições, com grande variação nas funções e respectivos poderes. Cada organização deve avaliar o que é mais prático e coerente para a sua proposta e suas condições específicas de atuação. A única obrigatoriedade é a existência de uma Assembléia Geral.

É necessário observar que algumas determinações legais passam a prevalecer sobre normas estatutárias que dispõem em contrário. O Estatuto Social, portanto, deve estar de acordo com as normas que seguem:

Assembléia Geral

- Competência privativa da Assembléia Geral para: destituir os/as administradores/as e alterar o estatuto;
- Para destituir os/as administradores/as e alterar o estatuto é exigida deliberação da assembléia especialmente convocada para este fim, cujo quórum será o estabelecido no estatuto.

Órgãos Deliberativos

- O estatuto deve prever a forma de convocação dos órgãos deliberativos, garantido a 1/5 (um quinto) dos/as associados/as o direito de promovê-la.

Exclusão de associados/as

- Só é possível havendo justa causa, obedecido o disposto no estatuto, o qual deverá

conter procedimento que assegure direito de defesa e de recurso.

Contudo, cabe observar o seguinte:

- a) Quais são os direitos e deveres de cada (tipo de) associado/a?
- b) Como são feitas as eleições? Quem pode ser eleito/a, e para que cargos? Quem tem direito a voto, e em que instâncias?
- c) Como são tomadas as decisões na organização? Qual a instância máxima de decisão, e por quem é composta?
- d) Que órgão(s) ou cargo(s) é(são) responsável(is) por estabelecer as estratégias para a consecução dos objetivos da organização e pelo planejamento das suas atividades?
- e) Que órgão ou cargo é responsável pela efetiva execução das atividades da organização?
- f) Que órgão ou cargo é responsável pela representação da organização? (Ou seja, quem pode assinar em seu nome? Em geral, são os/as diretores/as — individualmente ou em conjunto de dois/duas.)
- g) Que órgão ou cargo é responsável por fiscalizar as atividades da organização, especialmente com relação às contas? (Em geral, a função cabe ao Conselho Fiscal, que é um órgão obrigatório para obtenção de alguns títulos e qualificações perante o poder público.)
- h) Que órgão(s) ou cargo(s) é(são) responsável(is) pelas áreas específicas de finanças, comunicação, captação de recursos etc.?

Assembléia Geral de Constituição:

Depois de discutir o propósito, as características e a forma de administração da associação, os/as fundadores/as estão prontos/as para realizar a Assembléia Geral de Constituição. Normalmente, a Assembléia é convocada previamente, com pauta, data, horário e local definidos.

A primeira etapa da Assembléia é a assinatura da lista de presença por todos/as os/as participantes. Em seguida, deverá ser composta a mesa de trabalho: as pessoas presentes elegem o/a Presidente da Assembléia para conduzir a reunião, e o/a Presidente, por sua vez, escolhe o/a Secretário/a da Assembléia, que elabora a ata.

Composta a mesa, o/a Presidente começa por ler a pauta prevista para a Assembléia, e então dá início à deliberação (discussão e votação) de cada item. Os/as participantes deverão decidir sobre os elementos e aspectos listados no tópico 4.1. *O Estatuto Social e as características da associação*, acima. As características aprovadas constarão, assim, do Estatuto Social, que será aprovado em seqüência.

Aprovado o Estatuto Social com as características da organização, a Assembléia passa à eleição (em caráter provisório ou definitivo) dos/as primeiros/as dirigentes, nos termos da estrutura de administração aprovada. Cada um/a dos/as dirigentes eleitos/as deverá tomar posse de seu cargo mediante assinatura do respectivo termo de posse, no qual constará sua qualificação completa e que poderá ser parte integrante da ata.

Por fim, encerram-se os trabalhos da Assembléia Geral de Constituição com a lavratura e assinatura da ata pelo/a

Presidente e pelo/a Secretário/a da Assembléia, pelos/as dirigentes eleitos/as e por todas as pessoas presentes. Além disso, é obrigatório o visto de um/a advogado/a na ata e no estatuto, sem o qual a organização não poderá ser submetida a registro em cartório.

Registros necessários:

O registro da pessoa jurídica em cartório é equiparável ao registro de uma pessoa física ao nascer: é preciso tornar pública sua existência. As organizações privadas não-lucrativas são registradas no Cartório de Registros Cíveis de Pessoas Jurídicas.

Vale a pena procurar com antecedência o Registro Civil de Pessoas Jurídicas competente, para apurar quais são os requisitos específicos de registro (por exemplo: quantidade de vias, assinaturas obrigatórias, espécies de documentos a serem apresentados, necessidade de reconhecimento de firmas etc.).

Segundo a Lei de Registros Públicos, é preciso apresentar (no mínimo):

- a) 2 (duas) vias do estatuto social, vistas pelo/a advogado/a;
- b) 2 (duas) vias da ata da assembléia geral de constituição, vistas pelo/a advogado/a, com eleição dos/as dirigentes e termos de posse; e
- c) o requerimento de registro assinado pelo/a representante legal da organização.

Com o registro concluído, a organização já é pessoa jurídica legalmente existente.

Com a constituição formal (registro em cartório), a organização deve efetuar os demais registros necessários ao seu funcionamento. Para a regularização de tais registros suplementares (fiscal, trabalhista e local), é importante procurar um/a contador/a, que também será responsável pela contabilidade da ONG e demais obrigações contábeis (como entrega de documentos e prestação de informações tributárias e trabalhistas) após a sua constituição.

Do ponto de vista fiscal, a regularização da organização na Secretaria da Receita Federal permite o seu registro no CNPJ/MF (Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda), o que possibilita a abertura de conta bancária e a movimentação financeira por parte da associação.

Quanto à regularização trabalhista, a organização, mesmo que não tenha empregados/as, deve apresentar documentos e informações anuais (Rais – Relação Anual de Informações Sociais e GFIP – Guia do Fundo de Garantia e Informações à Previdência). Além disso, se quiser contratar empregados/as, deverá (entre outras coisas) registrar-se no INSS – Instituto Nacional da Seguridade Social.

O espaço físico a ser utilizado como sede da associação também precisa ser regularizado na Prefeitura.

Além dos registros obrigatórios, há também os registros facultativos, vinculados a certos títulos e qualificações concedidos pelo poder público como, por exemplo: (i) o registro no CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social; (ii) a obtenção das declarações de Utilidade

Pública (em âmbito federal, estadual e municipal); (iii) a obtenção do Cebas – Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social; e (iv) a qualificação como Oscip – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

Note-se: nenhum desses títulos e registros modifica a forma jurídica da ONG, que continuará a ser uma associação civil ou uma fundação. De qualquer modo, a concessão de um título ou registro normalmente exige que o Estatuto Social contenha algumas disposições específicas, que podem variar de caso para caso.

Orientações importantes relativas ao funcionamento e regularização das Associações de Moradores:

1 - Após a eleição e posse da diretoria, a associação de moradores deve procurar um cartório para orientar-se de lista de documentos necessários para o registro.

ATENÇÃO: O Nada Consta Criminal Estadual ou Federal só vale por 30 (trinta) dias.

2 - Após o registro da diretoria a entidade tem até 30 (trinta) dias para ir a Receita Federal para fazer as alterações cadastrais ou inscrever-se no CNPJ, que num período de até de 30 (trinta) dias é gratuito, após esse limite existirá a cobrança de multa.

3 - A entidade que já tem o número do CNPJ, ao mudar a diretoria e registrar a ATA deverá proceder da mesma forma para fazer a alteração de dados na Receita Federal, também em 30 (trinta) dias.

4 - A entidade inscrita no CNPJ, está obrigada por lei a entregar anualmente a sua declaração de Imposto de Renda, mesmo sendo isenta de pagamentos até maio. O não cumprimento desta lei deixa a entidade sujeita a multas. (Em 2005, por exemplo, o prazo foi 30 de junho)

5 - A Declaração de Imposto de Renda do Presidente deve ser entregue até março, o não cumprimento disso, **sujeita o seu CPF** a multa. Em caso de substituição de diretoria em agosto, ou em qualquer outro mês do ano, tanto o antigo como o novo presidente necessitam fazer a Declaração de Imposto de Renda. Lembramos que o ano fiscal vai de 01 de janeiro até 31 de dezembro.

6 - A entidade que tiver declaração atrasada para entregar deverá procurar um contador para avaliar a sua situação fiscal. A partir da constituição formal (registro em cartório), a associação deve efetuar os demais registros necessários ao seu funcionamento. Para a regularização de tais registros suplementares (fiscal, trabalhista e local), é importante procurar um (a) contador (a), que também será responsável pela contabilidade da associação e demais obrigações contábeis (como entrega de documentos e prestação de informações tributárias e trabalhistas) após a sua constituição.

Do ponto de vista fiscal, a regularização da associação junto à Secretaria da Receita Federal permite o seu registro no CNPJ/MF (Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda), o que possibilita a abertura de conta bancária e a movimentação financeira por parte da associação.

Quanto à regularização trabalhista, a associação, mesmo que não tenha empregados, deve apresentar documentos e informações anuais (RAIS - Relação Anual de Informações Sociais e GFIP - Guia do Fundo de Garantia e Informações à Previdência). Além disso, se quiser contratar empregados, deverá (entre outras coisas) registrar-se no INSS - Instituto Nacional da Seguridade Social.

O espaço físico a ser utilizado como sede da associação também precisa ser regularizado perante a Prefeitura. Para a regularização do Alvará deverá ser contatada a Secretaria de Fazenda, localizada na Rua 16 de Março, 183, Centro, Petrópolis, RJ, através do telefone 24 2246-8531 (Trindade), entre 12h30 às 18h30. É necessário apresentar os seguintes documentos: Ata de eleição e posse da diretoria, constando o endereço da Associação; Estatuto da Associação; e, CNPJ. Para regularização do Alvará é necessário pagar a taxa de protocolo de R\$ 13,55 (treze reais e cinquenta e cinco centavos) mais R\$ 270,92 (duzentos e setenta reais e noventa e dois centavos) que é o valor do alvará. Isto deve ser feito até 30 dias depois do registro da ata em cartório, além desse prazo poderá ser cobrada uma multa. Apenas receberão o alvará as entidades localizadas em imóveis averbados na Prefeitura.

Além dos registros obrigatórios, há também os registros facultativos, vinculados a certos títulos e qualificações concedidos pelo poder público como por exemplo: (a) o registro no CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social; (b) a obtenção das declarações de Utilidade Pública (em âmbito federal, estadual e municipal); (c) a obtenção do CEBAS - Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social; e (d) a qualificação como OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

7 – Através da INTERNET pode orientar-se pelo seguinte endereço: <http://www.receita.fazenda.gov.br/>

OBSERVAÇÃO: Os cartórios cobram taxas para registros de Estatutos, Atas, Nada Consta e outros documentos. As Associações de Moradores, podem requerer a Defensoria Pública o registro gratuito de atas e estatutos, desde que possam atender às formalidades no tempo necessário para liberação da ordem.

ATENÇÃO: A data limite de entrega de cada declaração varia anualmente pelo calendário, procure informar-se na Receita Federal ou com seu contador no mês de entrega.

Fontes de Pesquisa:

<http://www.casadacidania.org.br>

www.amarribo.org.br

www.gife.org.br

www.rits.org.br

www.receita.fazenda.gov.br

OAB/SP

Ministério da Justiça

Ministério de Ação Social

Pesquisas e Informações:

Agências de Cooperação Internacionais

Oxfam - www.oxfam.org.uk

EED - <http://www.eed.de/>

Fundação Ford - <http://www.fordfound.org/>

Fundação Kellogg - <http://www.wkkf.org/>

Novib - <http://www.novib.nl/>

Centros de estudos e pesquisas

Ceam - Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da UNB - www.unb.br/ceam/

Cepal - Comissão Econômica para América Latina e Caribe - www.cepal.org

CETS - Centro de Estudos do Terceiro Setor - Fundação Getúlio Vargas de São Paulo -

www.fgvsp.br/academico/estudos/cets/index.htm

Clacso - Conselho Latino-americano de Ciências - www.clacso.org

CPMAF - Centro de Pesquisa em Manejo Florestal e Recuperação da Mata Atlântica -

www.ufv.br/Def/cpmaf

DIEESE - Departamento Intersindical De Estatística e Estudos Socioeconômicos - <http://www.dieese.org.br/>

Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - www.embrapa.br

Fapemig - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais - www.fapemig.br

Fapesp - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - www.fapesp.br

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística www.ibge.gov.br

Inpa - Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia www.inpa.gov.br

Intrac - International NGO Training and Research Centre www.intrac.org

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada www.ipea.gov.br

Ipef - Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais www.ipef.br

NEV - Núcleo de Estudos da Violência da USP www.nev.prp.usp.br

Niefia - Núcleo Interdisciplinar de Estudos Faunísticos da UFMT - www.ufmt.br/niefia

Nuseg - Núcleo Superior de Estudos Governamentais da UERJ - www.nuseg.uerj.br/nuseg/

Prossiga CNPq - Programa de Informação e Comunicação para a Pesquisa - www.prossiga.br

Sibi Net - Sistema Integrado de Bibliotecas da USP www.usp.br/sibi

Sipex - Sistema de Informação de Pesquisa e Extensão da UNICAMP - www.unicamp.br/sipex2001/

Conselhos e Fundos Nacionais

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social - www.mpas.gov.br

CNPCC - Conselho Nacional da Política Criminal e Penitenciária www.mj.gov.br/cnpcc

CNS - Conselho Nacional de Saúde - <http://conselho.saude.gov.br/>

Conama - Conselho Nacional do Meio ambiente www.mma.gov.br/port/conama/index.html

Conanda - Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - www.presidencia.gov.br/sedh

CNDST/Aids - Cordenação Nacional de DST/AIDS - www.aids.gov.br

FNMA - Fundo Nacional do Meio Ambiente - www.mma.gov.br/port/fnma/index.html

Funasa - Fundo Nacional de Saúde - www.funasa.gov.br

Fundações e institutos empresariais

Abrinq - Fundação Abrinq - www.fundabring.org.br
Fides - Fundação Instituto de Desenvolvimento Empresarial e Social - www.fides.org.br
Gife - Grupo de Institutos, Fundações e Empresas - www.gife.org.br
Rits - Revista do Terceiro Setor - www.rits.org.br

Movimentos sociais

CPT - Comissão Pastoral da Terra - <http://www.cptnac.com.br/>
CUT - Central Única dos Trabalhadores - www.cut.org.br
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - www.mst.org.br

Organismos multilaterais e outros links internacionais

Banco Mundial - www.worldbank.org
BID - www.iadb.org
OIT - Organização Internacional do Trabalho - www.oit.org
OMC - Organização Mundial do Comércio - www.wto.org
OMS - Organização Mundial da Saúde - www.who.ch
ONU - Organização das Nações Unidas - www.un.org
Opas/OMS - Organização Pan-americana de Saúde - www.opas.org.br
Organização Mundial de Saúde - www.opas.org.br
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - www.undp.org.br
Unesco - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura - www.unesco.org.br
União Européia - <http://europa.eu.int>
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância - <http://www.unicef.org/>

Redes de ONGs, Articulações e Fóruns

ALOP - Associação Latino-americana de Organizações de Promoção - www.alop.or.cr
Dhnet Rede de Direitos Humanos & Cultura - www.dhnet.org.br
Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente - www.fboms.org.br
FSM - Fórum Social Mundial - www.forumsocialmundial.org.br
IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal - www.ibam.org.br
REBIDIA - Rede Brasileira de Informação e Documentação sobre Infância e Adolescência - <http://www.rebidia.org.br>
Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais - <http://www.rbrasil.org.br>
Rede das Águas - Fórum Estadual da Sociedade Civil nos Comitês de Bacias - www.rededasaguas.org.br
Rede Nacional de Saúde e Direitos Reprodutivos - www.redesaude.org.br
WEDO - Organização de Mulheres, Meio Ambiente e Desenvolvimento - www.wedo.org

Sites governamentais

Câmara dos Deputados - <http://www2.camara.gov.br/>
Senado - <http://www.senado.gov.br/sf/>
Governo brasileiro - www.brasil.gov.br

Voluntariado

Rio Voluntário - www.riovoluntario.org.br

Portal do Voluntário - www.programavoluntarios.org.br
Voluntários - www.voluntarios.com.br
Projeto Balanço Social - www.balancosocial.org.br

Entidades de responsabilidade social

A Voz do Cidadão - Instituto de Cultura e Cidadania: www.avozdocidadao.com.br/inicio.asp
Ágora - Instituto em Defesa do Eleitor e da Democracia: www.institutoagora.org.br
Ambiente Brasil - Um portal voltado ao meio ambiente: www.ambientebrasil.com.br
ANDI-ONLINE - Infância na Mídia Hoje: www.andi.org.br/inm
Adote um Município - Uma iniciativa de combate à corrupção: <http://adoteummunicipio.com.br>
As Claras - Dados sobre o perfil do financiamento das campanhas eleitorais: www.asclaras.org.br
Biblioteca - Virtual sobre Corrupção (BVC) construída pela Controladoria-Geral da União (CGU): <http://bvc.gov.br>
BNDES - Quanto custa um vereador: www.bnades.gov.br/conhecimento/informef/inf_21.pdf
Brasil Cidadão - Fundação Brasil Cidadão para a Educação, Cultura e Tecnologia > www.brasilcidadao.org.br
CBJP - Cartilha Cidadania e Eleições: para um processo eleitoral limpo e justo: www.cbjp.org.br
CGU - Controladoria Geral da União: www.presidencia.gov.br/cgu
Contas Abertas - divulgação das execuções orçamentária, financeira e contábil da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: <http://contasabertas.uol.com.br>
Contribuinte Cidadão - Conhecer os impostos que paga é um direito de todo cidadão. Veja pra onde vai seu dinheiro: www.contribuintecidadao.org.br
Controle Popular - Participação da cidadania ativa: www.controlepopular.org.br
Defende - Associação de Defesa e Proteção dos Direitos do Cidadão: www.defendebrasil.org.br
Deu no Jornal - Notícias sobre corrupção e seu combate retiradas de 60 jornais e revistas: www.deunojornal.org.br
Dinheiro Público - links para controle popular do dinheiro público: www.dinheiropublico.com.br
Entidades Filantrópicas - Consulta as entidades cadastradas junto ao INSS: [www.020.dataprev.gov.br/pls/filantro/filan\\$.startup](http://www.020.dataprev.gov.br/pls/filantro/filan$.startup)
Fenapef - Federação Nacional dos Policiais Federais: www.fenapef.org.br
Fenastc - Federação Nacional das Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil: www.fenastc.com.br
FGTS - Consulta regularidade no FGTS - Obrigatório para licitações públicas: <http://webp.caixa.gov.br/cidadao/crf/fgcfcscriteriopesquisa.asp>
IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor: www.idec.org.br
INTERLEGIS - Comunidade Virtual do Poder Legislativo: www.interlegis.gov.br
Instituto Brasil Verdade - Educação e Informação Construindo a Cidadania: www.institutobrasilverdade.com.br

[Lavagem de Dinheiro](#)- Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional: www.mj.gov.br/drci
[Leis Básicas](#) - Legislação Municipal e Estadual: www.leismunicipais.com.br
[Leis das Licitações](#)- Normas para licitações e contratos da Administração Pública: www.planalto.gov.br/civil_03/leis/L8666cons.html
[Manual de Elaboração Orçamentária](#) – Como deve ser apresentado a execução orçamentária aplicado à União, Estados e Municípios: www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ManualRREO4.pdf
[Manuais do TCE SP](#) : www.tce.sp.gov.br/fiscalizacao/manuais/manuais.shtm
[Mapa do Financiamento Eleitoral em 2004](#) - informações úteis para o monitoramento da conduta dos eleitos: www.trasnparencia.org.br
[Ministério da Justiça](#) – Denuncie: www.mj.gov.br
[Monitor das Fraudes](#) - Site sobre fraudes, golpes, lavagem de dinheiro, corrupção e outros perigos que existem na vida privada e no mundo financeiro e dos negócios: www.fraudes.org/indexjvs.asp
[Movimento](#) pela Corrupção Zero: www.mczero.org
[Obras](#) - Acompanha obras e serviços no seu município : www.obrasnet.gov.br
[Olho vivo no Dinheiro Público](#) - Um guia para os cidadãos garantir seus direitos : file:///D:/mambo/images/stories/combate/cartilha_olhovivo.pdf
[PNBE](#) - Pensamento Nacional das bases empresariais : www.pnbe.org.br
[Portal da Transparência](#) - Informações sobre recursos federais / o cidadão poderá se cadastrar no item "Consulta de Convênios" e receber informações numa mala direta via e-mail diretamente da CGU : www.portaldatransparencia.gov.br
[Procuradoria do Estado da Paraíba](#) - Ministério Público Federal : www.prpb.mpf.gov.br
[Receita Federal](#) - Consultar a situação cadastral do CNPJ ou CPF : www.receita.fazenda.gov.br
[Rede Governo](#) - [Portal de Serviços e Informações de Governo](#) : www.redegoverno.gov.br
[SINAJUR](#) - (Sistema Nacional de Assistência Jurídica): www.sinajur.org
[SUS](#) - Informações das atividades do SUS : <http://w3.datasus.gov.br/datasus/datasus.php>
[Tesouro Nacional](#) - Repasses Constitucionais: www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp
[Tesouro Nacional](#) - Agenda do Gestor : www.stn.fazenda.gov.br/gfm
[Tolentino assessoria](#) - Informações jurídicas: www.tolentinoassessoria.com.br
[Tribuna Nacional](#) - Liberdade de opinião e debate: www.tribunanacional.com.br
[Tributo a Cidadania](#) - A lei permite, a cidadania recomenda; É seu direito decidir a destinação de parte do seu imposto de renda : www.tributoacidadania.org.br
[UNODC](#) - Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes : www.unodc.org/brazil/index.html
[Última Instância](#) - Revista Jurídica: <http://ultimainstancia.uol.com.br/index2.html>

[Verdes Trigos](#) - Conteúdo interativo, inteligente, culto e de indiscutível bom gosto: www.verdestrigos.com.br
<http://www.casadacidadania.org.br>
www.amarribo.org.br

Possibilidades e limites da atuação dos movimentos sociais no âmbito local

Prof. Dr. Eder Jurandir Carneiro²

Introdução: toda cidade é duas

Todas as cidades brasileiras são muito diferentes e, ao mesmo tempo, bastante parecidas. O que São João del-Rei tem de semelhante a cidades como Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro ou Recife? Aparentemente, pouca coisa. Mas se olharmos mais atentamente, veremos que cada cidade dessas é, na verdade, pelo menos duas cidades: uma cidade formada por bairros urbanizados, com ruas asfaltadas, com rede de coleta de esgoto e de distribuição de água potável, com boa iluminação pública, próxima a estabelecimentos comerciais e de serviços, como supermercados, escolas, hospitais etc. Nessa cidade, as casas são amplas, sólidas, construídas em terrenos seguros. A outra cidade é formada por bairros sem urbanização ou com urbanização precária, ruas sem pavimentação, sem rede de esgoto ou com esgotos a céu-aberto, distante dos melhores supermercados, lojas e escolas. Nessa outra cidade, as casas são menores, muitas vezes com problemas de estrutura, construídas em terrenos sujeitos a inundações ou desmoronamento, próximas a locais de despejo de lixo ou de descarrego de esgotos, fumaça de fábricas etc. Entra governo, sai governo, passam-se as décadas, e essa divisão continua e só faz aumentar. Como é que essa divisão é produzida e reproduzida? Por que será que isso sempre se repete nas cidades brasileiras? Por que essa situação não muda? Como uma cidade se relaciona com a outra? Se quisermos modificar essa realidade, precisamos começar respondendo a essas questões.

Como a cidade dual é produzida

Para morar na cidade, as pessoas precisam de três coisas fundamentais: 1) um terreno para construir; 2) uma casa para habitar, localizada nesse terreno; 3) que esse terreno e essa casa estejam providos de um conjunto de condições de habitabilidade urbana (equipamentos e serviços urbanos, como redes de água e esgoto, acesso a escolas, comércios etc.). Acontece que, como todos sabem, vivemos numa sociedade capitalista. Então, a terra e os materiais e a mão-de-obra para construir a casa são mercadorias e têm que ser comprados. Então, para conseguir essas coisas as pessoas precisam de dinheiro.

² Professor Adjunto do Departamento de Ciências Sociais e Jurídicas da Universidade Federal de São João del-Rei. Coordenador do Núcleo de Investigação em Justiça Ambiental – NINJA. Coordenador do Programa de Extensão Cidadania e Justiça Ambiental.

Contatos: eder@ufsj.edu.br - Telefone: (32) 33792433

E, também como todo mundo sabe, tem mais dinheiro quem é patrão ou quem tem os empregos mais bem remunerados. E para ser patrão é preciso ter uma soma de dinheiro relativamente alta, pra começar um negócio, empregar pessoas e ganhar dinheiro com o trabalho das outras pessoas. Para ter emprego bem remunerado é preciso ter, entre outras coisas, boa escolarização. E para ter boa escolarização é preciso ter dinheiro, pra frequentar boas escolas, passar no vestibular pra algum curso superior de alguma área que “dê dinheiro” (medicina, odontologia etc.). Resumindo: pra ter dinheiro é preciso ter dinheiro! Vivemos numa sociedade em que, em geral, quem nasce rico vive rico e quem nasce pobre vive pobre. Assim, quem nasce numa família rica ou de classe média tem maiores chances de poder comprar um lote mais bem situado e pagar pela construção de uma casa de qualidade melhor. Mas por que o preço dos lotes na cidade varia tanto de um lugar para outro? Todo mundo já ouviu falar de alguém que comprou um lote por, digamos 10mil reais e, após um ano, esse lote já estava valendo 20 mil reais. Como ocorre essa valorização? Simples: em geral, essa valorização ocorre porque o poder público levou até próximo ao lote melhorias urbanas, como ruas asfaltadas, iluminação elétrica, rede de esgoto e de água etc. Agora, repare bem: essas melhorias são pagas com o dinheiro do povo, isto é, de todos nós. Só que quem leva a vantagem é o proprietário privado do lote. Ou seja: ele ganha um lucro produzido por melhorias pagas com o dinheiro de todos! E, na nossa sociedade, as pessoas geralmente acham muito justo e natural que isso aconteça. Esse é o mistério da valorização dos imóveis, fonte de lucro do capital imobiliário.

E é só reparar um pouquinho mais atentamente nas coisas, para perceber que o poder público (federal, estadual e municipal) tende a investir muito mais recursos públicos em áreas urbanas habitadas por pessoas ricas ou de classe média do que em áreas habitadas por famílias pobres. Isso faz com as áreas da cidade onde estão os lotes, as casas e apartamentos mais caros recebam sempre mais recursos públicos na forma de melhorias urbanas. Em consequência, esses imóveis ficam cada vez mais caros e, assim, fica cada vez mais impossível que uma família pobre possa um dia comprá-los. Por que isso acontece? Podemos imaginar pelo menos dois motivos: primeiro, sabemos que as pessoas de classe média ou alta têm maior influência sobre os governantes. Segundo, as empreiteiras são grandes financiadoras de campanhas eleitorais e, logo, têm grande controle sobre as decisões sobre o gasto de recursos públicos com obras. Em cidades como São João del-Rei, também podemos imaginar a pressão que exercem os donos de hotéis, comércios e restaurantes voltados para turistas, para que o poder público dê prioridade ao “embelezamento” das áreas centrais, em prejuízo da instalação de equipamentos básicos de infra-estrutura nos bairros pobres, onde os turistas não vão.

Se os pobres não podem comprar esses lotes e imóveis em regiões urbanizadas da cidade, como é que eles fazem pra morar na cidade? Eles se viram, é claro. Em primeiro lugar, eles têm que procurar terra mais barata ou de graça. E onde é que isso existe? A terra mais barata está, por exemplo, nas áreas mais baixas, próximas aos rios e córregos ou, também, nas encostas dos morros, sujeitas a

desmoronamentos e deslizamentos. São áreas que ficam inundadas na época das chuvas. E são áreas onde, por lei, seria proibido construir. São as chamadas Áreas de Proteção Permanente (APPs). Essas áreas não interessam para as empreiteiras ou para os que vivem de investir dinheiro no lucrativo negócio de construir e vender imóveis. Não interessam por dois motivos: primeiro, porque se construírem nesses locais, podem ter problemas com a lei, já que é proibido construir aí; segundo, porque os imóveis que eles construíssem nesses locais só poderiam ser vendidos por um preço muito baixo (quem iria pagar muito para morar num lugar que, sempre que chove, é inundado ou é soterrado por toneladas de terra que descem das encostas?), o que significaria prejuízo para os investidores. Então, essas áreas de beira de rios e córrego ficam sem casas, até que os pobres, sem outras opções, começam a ocupá-las, porque ali a terra é gratuita.

Quando isso acontece, geralmente vemos o poder público aparecer para retirar as famílias que começam a ocupar essas áreas. Não raramente, as desocupações ocorrem com o uso de violência física por parte da polícia. E as famílias que começaram a ocupar essas áreas são jogadas na rua. A moral dessa sociedade sem moral em que vivemos é: “se você não tem dinheiro pra comprar um terreno e nele construir, então o problema é seu! Não venha querer morar em Áreas de Proteção Permanente, porque é mais importante que elas sirvam para preservar os rios e córregos (em geral, já transformados em esgotos a céu-aberto, como o córrego do Lenheiro) ou morros do que para abrigar seres humanos!”. Mas, muitas vezes, pela luta, os pobres conseguem estabelecer suas residências nesses terrenos inseguros e precários, porque os donos do poder e do dinheiro pensam assim: “deixa esses pobres coitados morando ali. Pelo menos, eles não vão ficar pressionando para que gastemos dinheiro na construção de moradias populares”. Mas mesmo isso é relativo: se, por exemplo, a área ocupada pelos pobres ficar perto de áreas habitadas pelos ricos ou pela classe média, ou for próxima a áreas em que os investidores pretendam construir bairros para quem pode pagar, pode ter certeza de que a ocupação não será permitida e será removida com toda a violência de sempre, a menos que a resistência dos ocupantes seja muito forte. Da mesma forma, as ocupações não são permitidas quando a área invadida é um terreno seguro, localizado numa região bem urbanizada da cidade. Geralmente, esse tipo de terreno vago pertence a proprietários endinheirados que estão “esperando a valorização”.

Outra forma que os pobres encontram para obter um lote na cidade é a compra de terrenos nos loteamentos ditos “irregulares”. Em geral, a coisa acontece da seguinte maneira: uma pessoa tem um grande terreno na zona rural, fazendo fronteira com a zona urbana, longe do centro da cidade. Essa pessoa decide, então, fazer um loteamento desse terreno. Contrata uma empreiteira para abrir ruas e, assim criar os quarteirões. Cada quarteirão é dividido em lotes (com área que varia de 200 m² a 360 m²). Essa pessoa começa a vender os lotes por meio de “contratos de gaveta”, já que o loteamento não é registrado na prefeitura como um bairro urbano. A pessoa que cria esse loteamento não instala nele os equipamentos básicos de urbanização, como redes de

energia elétrica, iluminação pública, rede de água, esgoto e coleta de águas de chuva, não pavimentam as ruas etc. Além disso, esses lotes não são servidos por ônibus e estão longe das escolas, postos de saúde, comércio, locais de trabalho etc. É por isso que esses lotes são mais baratos e podem ser comprados, com muito custo, pelos pobres. Geralmente, o financiamento dos lotes se estende por muitos anos, para que o valor da prestação possa caber, apertadinho, no orçamento doméstico. Assim, como se não bastasse, as famílias pobres pagam, ainda, um montante expressivo de juros aos vendedores dos lotes.

Outra forma que os pobres usam para conseguir um lote onde construir é o chamado aforamento. A coisa funciona assim: o cidadão pobre pede à prefeitura que lhe permita construir e morar num pedaço de terra (sempre menor que 200 m²) pertencente ao poder público. Esse lote geralmente localiza-se na zona rural ou na periferia das cidades. Concedido o aforamento, o beneficiado tem um ano para construir uma casa no lote e começar a morar nela. Se ele não fizer isso, o Estado toma o lote de volta. Se ele conseguir, pode ficar morando no lote, mas não tem a sua propriedade (ele não pode vendê-lo para outra pessoa e o Estado pode tomar o lote de volta se dele precisar para, por exemplo, construir uma via expressa).

Então, resumindo, os pobres conseguem um lote na cidade por meio de três formas principais: 1) pela ocupação de APPs, áreas sujeitas a inundações ou deslizamentos, ou pela ocupação de terrenos ociosos, pertencentes a especuladores que ficam esperando a “valorização” dos terrenos; 2) pela compra de lotes em loteamentos “irregulares”; 3) pelo aforamento de terras públicas.

Obtido o terreno, as famílias pobres enfrentam o segundo problema: como construir uma casa nesse terreno? Bem, para construir uma casinha modesta, onde uma família possa se abrigar, são necessárias duas coisas: 1) o material de construção; 2) a mão-de-obra e o *know how*. O material de construção deve ser o mais barato possível (telhas e caixa d'água de amianto, por exemplo) e restringir-se ao mais essencial (deixar a casa com tijolos expostos, sem reboco ou pintura, por exemplo). Esse material também será comprado a prestações, com o pagamento de mais juros. Em geral, são construídos apenas os cômodos essenciais (por exemplo, a cozinha, o banheiro, um quarto para o casal e um único quarto para todos os filhos).

A mão-de-obra quase nunca é paga. Normalmente, a casa é construída pelos próprios familiares. Trabalham na obra não só o pai de família, mas também a mãe e os filhos. Várias vezes, também contribuem outros parentes, além de vizinhos. Não há a presença de um arquiteto no planejamento ou na execução da obra. Os conhecimentos necessários para o planejamento, cálculos estruturais e execução da obra são geralmente repassados gratuitamente por pedreiros amigos ou da família. A construção das casas é um processo que demanda muito sacrifício por parte das famílias e que leva muitos anos. Por isso, muitas vezes a família tem que lutar para conciliar as obras de manutenção com as obras de ampliação (já que nascem mais filhos e os filhos crescem e é preciso construir quartos separados para rapazes e

moças; várias vezes, adolescentes engravidam e passam a criar os filhos na mesma unidade residencial).

Construída a casa, ou pelo menos realizada a obra de construção até um ponto em que seja possível que a família passe a habitá-la, as famílias pobres enfrentam o terceiro problema: não basta ter um terreno e uma construção onde morar; é preciso ter acesso à água potável e à coleta de lixo e esgoto; é preciso que as crianças freqüentem a escola; é preciso ter acesso aos cuidados médicos, fazer compras; é preciso que ter acesso ao transporte coletivo e que as ruas não se tornem lamaçais durante as chuvas e focos de poeira na estação seca. Enfim, é preciso ter acesso à cidade. E como os pobres fazem para conseguir essas coisas? Bem, eles se utilizam de vários meios, muitas vezes combinados.

Um desses meios é a *autoconstrução do território urbano*. É muito comum que os próprios moradores abram ruas com enxadas e picaretas, que eles mesmos façam o calçamento dessas ruas recorrendo a pedras que eles próprios retiram do lugar. Muitas vezes, os moradores constroem sistemas de captação de distribuição de água potável existente em minas d'água. Eles fazem fossas negras para despejar o esgoto doméstico; eles constroem templos religiosos, praças, campos de futebol etc. Outro meio que os pobres utilizam, para ter acesso à cidade, é a *constituição de movimentos coletivos*: organizam festas, atividades religiosas, desenvolvem projetos educativos, criam associações de moradores, reivindicam melhorias junto ao poder público. Para essas coisas, geralmente contam com o apoio de agentes externos, tais como órgãos públicos, projetos de universidades, instituições religiosas etc.

Muitas vezes, os pobres associam a autoconstrução do território urbano com outros meios. Por exemplo, é bastante comum que o poder público “ceda” os materiais e os moradores entrem com a mão-de-obra, para construir a rede de esgoto ou de água.

Além disso, é muito comum, nos bairros pobres, que as pessoas sejam amigas que se ajudam mutuamente nas dificuldades da vida. Por isso também é comum que várias famílias sejam parentes entre si.

Assim, continuamente, a cada dia, a cidade dos pobres é produzida e reproduzida por meio de ocupações, aforamentos, proliferação de loteamentos “irregulares”, processos e auto-construção de moradias e de territórios urbanos, lutas reivindicativas etc. É um gigantesco processo de construção da “cidade ilegal”. É uma formidável luta cotidiana, lutada com muita criatividade e coragem.

Mas as duas cidades são, na verdade, uma só

Mas como é possível dizer uma coisa dessas: a cidade dos pobres e a cidade dos remediados e ricos são uma só cidade? Como assim? O que queremos dizer é que as duas cidades são, na verdade, as duas faces de uma mesma moeda: uma simplesmente não existiria sem a outra! Vamos pensar: de onde vem a mão-de-obra barata que trabalha na cidade “oficial”? De onde vêm os garis, empregados domésticos, lavadores de carro, garçons, comerciários de salário mínimo? É claro que vêm da cidade dos pobres! E por que a mão-de-obra deles é tão

barata (o que colabora para os lucros dos empresários da cidade “oficial”)? Uma das razões para essa mão-de-obra ser tão barata é o fato de que o valor do salário não incorpora o preço do acesso à cidade, isto é, de comprar um lote com casa de qualidade e situado num lugar que tenha toda a infra-estrutura urbana. Como vimos, quem ganha pouco (ou está desempregado) tem que apelar para a ocupação de áreas inseguras, lotes sem urbanização em loteamentos irregulares, aforamento de terra pública, autoconstrução, lutas reivindicativas etc. Então, podemos dizer que a cidade oficial se mantém, em grande parte, à custa do salário baixo e do sofrimento dos habitantes das periferias em sua luta para construir um lugar de morar.

Mas não é só isso. As duas cidades estão profundamente ligadas por outros meios. Por exemplo: sabemos que, em épocas de eleições, os políticos abrem uma exceção e vão até os bairros de periferia, para fazer promessas e pedir votos. Ora, se não houvesse tanta gente pobre e morando em condições precárias, como esses políticos poderiam obter votos em troca de promessas de calçar uma rua aqui, colocar um esgoto acolá, doar um materialzinho de construção mais adiante etc.?

E pensemos bem: se os pobres não se virassem para construir um lugar de morar, certamente eles pressionariam o poder público para construir casas em lugar urbanizado, para pessoas pobres, com o preço de compra bastante subsidiado pelo Estado. E isso incomodaria muito os planos de poder dos governantes. Também, há sempre o risco de que os pobres comecem a ocupar os terrenos vagos localizados nas áreas mais bem urbanizadas e sabemos que esses lotes pertencem ao capital imobiliário, que fica aguardando a “valorização”. Esse tipo de ocupação traria dores de cabeça aos pobres especuladores e donos de empreiteiras.

Mas tem muita gente lutando contra a reprodução da cidade dual

No Brasil, movimentos sociais vêm tentando, desde o início dos anos 1960, promover a universalização do “direito à cidade”. Abortado, em 1964, pela instauração da ditadura militar, o movimento pela Reforma Urbana conseguiu, no contexto da redemocratização, inserir na Constituição de 1988 uma série de dispositivos legais e instrumentos urbanísticos progressistas (artigos 181 e 182). Além disso, têm se multiplicado, em várias cidades, experiências de gestão urbana participativa. Contudo, como salienta a estudiosa Ermínia Maricato (2001), leis e instituições não funcionam por si mesmos. Assistimos no país, ao longo tempo, à produção de um enorme volume de leis, planos, conselhos etc. que não se efetivam na prática. Na verdade, como diz a autora, esses dispositivos institucionais constituem-se em “planos-discursos” cuja principal função é justamente desviar a atenção das ações e omissões do poder público que colaboraram para reproduzir as gritantes desigualdades urbanas. Nesse sentido, conquistas institucionais do movimento pela reforma urbana, tais como aos dispositivos constitucionais, o Estatuto da Cidade e os planos diretores, devem ser vistos antes como campos de disputa. Sua aplicação efetiva e a dimensão e natureza de seus impactos dependem, sobretudo, das correlações de força políticas locais. Portanto, a democratização do acesso à cidade não depende apenas da produção de leis, planos e conselhos,

mas, essencialmente, do fortalecimento e qualificação da mobilização, organização e atuação dos movimentos populares, para que esses dispositivos institucionais funcionem efetivamente no sentido de promover a diminuição das desigualdades urbanas.

Que lutas podemos fazer e como?

Há várias frentes e formas de luta. Uma delas, é a luta em cada bairro, feita por associações de moradores, instituições religiosas e outras. Esse tipo de luta pode contar com a ajuda de agentes externos às comunidades. Essa ajuda pode ser muito positiva, mas também pode trazer riscos para a comunidade, que pode ser utilizada para fins estranhos à sua vontade. Desde 2004, temos trabalhado assessorando as lutas reivindicativas em bairros de São João del-Rei, por meio de projetos de extensão da UFSJ. Nosso objetivo não é substituir as comunidades em suas lutas, mas ajudá-las a lutar. Temos feito esse trabalho em bairros como São Dimas, Cidade Nova, Águas Gerais, Gameleiras, Senhor dos Montes, vila Nossa Senhora de Fátima, vila Brasil e Novo Bonfim.

Esse tem sido um trabalho duro, de muitas lutas e poucas conquistas. É uma luta dura porque tem que ser feita justamente por aqueles que têm mais dificuldades para fazê-las: têm menos disponibilidade e autonomia de gestão do tempo, conhecimentos técnico-científicos e jurídicos, informações, uso da norma escrita e da linguagem formal, prestígio social, poder político, poder econômico, relações pessoais com ocupantes de cargos de direção no aparelho de Estado etc. São esses “recursos” que procuramos colocar à disposição das comunidades, para que elas tenham maior chance de êxito em suas lutas. Aprendemos que, para trabalhar junto com essas comunidades, temos que desenvolver com elas relações de amizade e confiança, o que só se conquista ao longo de um certo tempo de convivência e de luta.

Contudo, esse trabalho “bairro a bairro”, embora seja muito necessário, tem seus limites. É que as decisões de políticos e empresários que promovem a reprodução das desigualdades urbanas não são tomadas nos bairros, e sim no âmbito dos poderes municipal, estadual e federal. O que acontece nos bairros é, antes, uma consequência dessas decisões. Então, achamos que, ao lado da luta “bairro a bairro”, é preciso que os movimentos populares se organizem para forçar mudanças nas decisões do poder público que têm impacto sobre a vida das pessoas nos bairros.

Essa organização e ação dos movimentos populares em conjunto, para mudar as decisões dos poderes executivo e legislativo municipais que afetam concretamente a vida nos bairros pobres, é fundamental para evitar que os “donos do poder” continuem utilizando estratégias muito eficientes para desmobilizar as reivindicações dos bairros, como jogar um bairro contra o outro, dizendo coisas; “para resolvermos o problema do seu bairro, teremos que deixar de fazer tal obra naquele outro bairro”. Assim, a organização dos movimentos populares no âmbito do município é essencial para que os bairros pobres não fiquem lutando entre si pelas mesmas migalhas: a idéia é diminuir a fatia de recursos públicos que é normalmente destinada aos bairros de classe média e alta e aumentar a

fatia que é destinada aos bairros de periferia. Simples questão de justiça social, urbana e ambiental.

Como fazer isso? Certamente, não há nenhuma fórmula do sucesso garantido. Mas algumas coisas são fundamentais: produzir e compartilhar informações sobre a cidade dos pobres (já que o poder público nunca fará isso), sobre as leis e mecanismos que dispomos para pressionar pelas mudanças (tais como os conselhos municipais, o Ministério Público etc.) Além disso, é preciso organizar a população a partir de cada rua dos bairros periféricos e levar a pressão para a esfera pública, isto é, para as ruas, para os meios de comunicação, para as câmaras de vereadores etc.

Nesse sentido, desejamos que os encontros que ora promovemos sejam um momento que provoque reflexões e estimule as pessoas para que esses difíceis e necessários caminhos de luta sejam trilhados.

Impactos Ambientais Urbanos Provocados pela Ocupação da Planície Fluvial e do Entorno do Rio das Mortes e seus Afluentes

Vicente de Paula Leão³

Resumo

O presente texto trata da dinâmica de funcionamento de uma bacia fluvial e sua relação com a organização do espaço urbano. Por falta de informação ou por omissão, o processo de ocupação do entorno do Rio das Mortes e do Córrego do Lenheiro, que atravessa a cidade de São João del-Rei/MG, ocorreu sem o planejamento necessário e em desrespeito ao caminho das águas no meio urbano. Identificamos alguns aspectos que evidenciam a ocupação irregular do espaço urbano e sua influência no caminho percorrido pela água das chuvas – nos diversos bairros de São João del-Rei – até o leito do Lenheiro e do Rio das Mortes. O texto trata dos impactos ambientais ocorridos em alguns pontos da bacia hidrográfica e como esses impactos contribuem para ocorrência das enchentes. Consideramos fundamental o entendimento as relações de poder que definiram e definem a ocupação do espaço e como essas territorialidades se chocam com os limites da natureza.

Introdução

O conhecimento da dinâmica de funcionamento de uma bacia fluvial e sua relação com o meio urbano é determinante na organização do espaço urbano. Por falta de informação ou por omissão, o processo de ocupação da planície fluvial e do entorno do Rio das Mortes e de seus afluentes, notadamente do Córrego do Lenheiro, que atravessa a cidade de São João del-Rei/MG, ocorreu sem o planejamento necessário. A planície de inundação do Rio das Mortes foi ocupada, inclusive com o incentivo do poder público, que promoveu a doação de lotes – feita por vereadores aliados dos prefeitos. Bairros inteiros foram

³ Professor Adjunto do Departamento de Geografia da UFSJ, Coordenador do Curso de Geografia. Email: leão@ufsj.edu.br

construídos ao longo do Rio das Mortes e seu afluente (Córrego do Lenheiro). Pretendemos, através deste texto, abordar o problema das enchentes em São João del-Rei considerando os impactos ambientais ocorridos em alguns pontos da bacia hidrográfica e como esses impactos contribuem para a elevação do nível do Rio das Mortes e do Córrego do Lenheiro. Abordaremos as relações de poder que definem a ocupação do espaço e como essas territorialidades se chocam com os limites da natureza. Entendemos que a visão parcial dos fenômenos impede uma ação mais eficaz do poder público e da sociedade. Através de imagens de satélite será possível apresentar alguns aspectos da geografia de São João del-Rei/MG e entender de que forma aspectos humanos e físicos nos ajudam a entender o caminho percorrido pelas águas das chuvas e quais são as possibilidades de construção de uma nova territorialidade urbana.

A cidade e o rio: Limites e possibilidades de ocupação

As imagens abaixo mostram a área urbana da cidade de São João del-Rei, que ocupa predominantemente a porção oeste da figura.



Figura 3 – Área urbana de São João del-Rei-MG e ocupação da planície do Rio das Mortes. Fonte: Google Earth

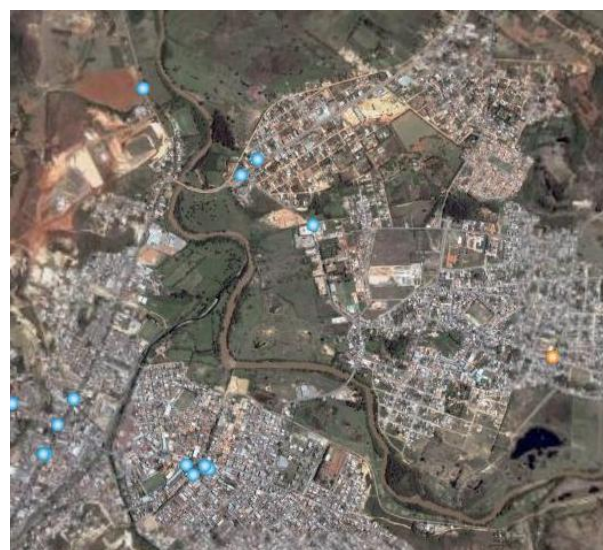


Figura 4 Ocupação da planície de inundação do Rio das Mortes. Fonte: Google Earth

Na porção nordeste da figura se encontra a pequena cidade de Santa Cruz de Minas/MG. Essas cidades desenvolveram-se às margens do Rio das Mortes

desrespeitando seus limites e seu movimento natural. No entorno da área urbana é possível perceber que grande parte da vegetação natural foi retirada, o que aumenta sua circulação superficial. Na figura 5 é possível observar a destruição da mata ciliar e a ocupação irracional da planície de inundação:



Figura 05 - destruição da mata ciliar e a ocupação irracional da planície de inundação. Fonte: Google Earth

A preservação da mata ciliar, ao longo do rio, diminuiria a carga de sedimentos e aumentaria a calha do rio e, conseqüentemente, sua capacidade de reter água em seu leito regular. Na foto acima, é possível perceber que a parte côncava do rio faz com que este se aproxime da área urbana. Esse fenômeno é resultado da dinâmica natural do rio, que escava a parte côncava (retirando-lhe sedimentos) e os deposita na parte convexa. Assim, na medida em que o rio avança sobre essas residências, parte da população tenta proteger-se aterrando o rio, o que contribui para criar novos pontos de enchente na parte superior do rio. Esses impactos resultam da forma como o homem cria o seu ambiente. Nas palavras de Sobral (1996, p. 16):

“As cidades são as maiores propulsoras dos impactos que o homem causa à natureza e onde mais se alteram os recursos naturais: terra, água, ar e organismos. Através da urbanização, o homem criou novos ambientes nos quais há complexas interações entre os grupos humanos, seus trabalhos e a natureza. Conforme aumenta o tamanho das cidades, aumenta essa complexidade. Observa-se que as construções de uma sociedade (...) estão também sujeitas aos processos físicos que operam na natureza, mas com uma dinâmica diferente. É importante que se compreenda melhor a dinâmica dessas relações nas áreas urbanizadas.”

Associado à destruição da mata ciliar, o relevo de mares de morros contribui para o escoamento superficial e para o assoreamento do rio, diminuindo sua capacidade de reter a água das chuvas. O resultado dessa ocupação irracional são as inundações que ocorrem com maior frequência nos bairros de menor altitude.

A cidade de São João del-Rei-MG é drenada pelo Córrego do Lenheiro. Esse córrego recebe, em dias de chuva, grande quantidade de água decorrente da ineficiência do sistema de drenagem subterrânea da água das chuvas, do acúmulo de lixo que entope as “bocas-de-lobo” dos

bueiros e da impermeabilização do solo urbano pelo asfalto. Nas figuras 6 é possível ver a impermeabilização provocada pelo asfalto e a quantidade de lixo transportado pelo Córrego do Lenheiro até o Rio das Mortes:



Figura 6 – Impermeabilização do solo pelo asfalto em São João del-Rei-MG

Concomitantemente a esse processo de assoreamento, a água dos rios encontra-se cada vez mais pesada em função do esgoto doméstico e do lixo urbano. O esgoto não recebe nenhum tratamento, uma vez que saneamento básico não produz votos, porque os canos ficam debaixo da terra e ninguém os vê. O lixo é resultado do modelo de consumo que produz um número enorme de embalagens.

Todos esses fatores descritos atuando em conjunto revelam um modelo de ocupação do entorno do Córrego do Lenheiro que não considerou o caminho natural das águas. O resultado dessa ocupação irracional é a incapacidade do Córrego do Lenheiro de reter e dar vazão à grande quantidade de água e sedimento transportados em período de chuva. Em poucas horas o córrego transborda, provocando as enchentes. Veja, nas figuras 8 e 9, a transformação do córrego depois de uma noite de chuva torrencial.



Figura 8 - Córrego do Lenheiro antes da chuva. Fotos do autor



Figura 8 – Córrego do Lenheiro depois da chuva
Fonte: foto do autor

As catástrofes que são atribuídas às chuvas ou “trombas-d’água” são, na verdade, resultado da ocupação inadequada no espaço pelo homem. Em São João del-Rei/MG, assim como nas principais cidades do país, as enchentes são resultado da falta de planejamento das cidades que não respeitam os limites na natureza e o caminho percorrido pelas águas.

Conclusão

O entendimento dos problemas ambientais humanos em São João del-Rei requer a análise de diferentes aspectos humanos e naturais ao longo da planície fluvial do Rio das Mortes. As tragédias provocadas pelas enchentes causam dor e indignação.

O caminho percorrido pelas águas urbanas, talvez seja o mais perfeito e conflituoso momento de encontro do meio técnico com a natureza, e, por conseqüência, exige o rompimento das fronteiras intradisciplinares entre a Geografia Física e a Geografia Humana.

O espaço é o mediador dos conflitos de interesses que constroem as territorialidades. Cabe a nós assumirmos nossas responsabilidades e não sermos indiferentes ao que acontece na cidade. Como escreveu Antônio Gramsci: “Odeio os indiferentes; viver significa tomar partido”.

Referências Bibliográficas

- CANHOLI, Aloísio Prado. *Drenagem urbana e controle de enchentes*. São Paulo: Oficina de Textos, 2005
- CARLOS, Ana Fani A., LEMOS, Amália Inês G. (orgs.). *Dilemas urbanos. Novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2003.
- CASTRO, Iná Elias de. O problema da escala. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da. Costa; CORREIA, Roberto Lobato (Orgs.). *Geografia conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p.117-140.
- GIDDENS. Anthony. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991.
- GUERRA, J. A.T. *Impactos Ambientais Urbanos no Brasil*. São Paulo: Bertrand Brasil, 2000.
- HISSA, C.E.V. *A Mobilidade das Fronteiras: Inserções da Geografia na Crise da Modernidade*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.
- LEÃO, Vicente de Paula. *A Geografia e as diferentes formas de ver o Mundo*. Texto apresentado no 8º ENPEG – Encontro Nacional de Prática de Ensino de Geografia. Dourados-MS. 2005
- LEÃO, Vicente de Paula. *A Geografia e a construção de saberes necessários ao entendimento do problema das*

enchentes em São João del-Rei/MG. In: FERREIRA, Yosshiya. (Org.) *Águas Urbanas: Memória, Gestão, Riscos e Regeneração da editora*. Londrina: Eduel, 2009. (em fase de editoração)

RAFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática. 1993.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo; razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. *Metamorfose do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1988.

SOBRAL, H. R. *O meio ambiente e a cidade de São Paulo*. São Paulo: Makron Books, 1996.

Os Instrumentos de Planejamento e Orçamento Governamental

Patricia Almeida Ashley⁴

Por que e como planejar em Municípios?

Planeja-se diante de um futuro desejado, considerando o passado realizado e os desafios do presente. Planejamento pode ser para um futuro distante (longo prazo – mais de 10 anos a frente), um futuro não tão distante (médio prazo – mais de 3 anos e menos de 10 anos) e um futuro imediato (curto prazo – de 1 até 3 anos). Para se planejar, precisa-se conhecer o passado e o presente, assim como conhecer as oportunidades e os desafios para um futuro desejado.

Precisa-se mobilizar as pessoas que serão interessadas ou serão afetadas pelo futuro que se planeja, envolvendo-se nos estudos e debates do planejamento durante a sua elaboração e nas fases de acompanhamento da implementação e de revisão do planejamento.

Ou seja, o planejamento deve ser uma ação contínua, contar com pessoas preparadas para coordenar os estudos, diagnósticos e planos, contar com parceiros de outras instituições e ser participativo, envolvendo a sociedade, por meio dos conselhos municipais e fóruns abertos a comunidade, para a definição dos objetivos e das metas a serem alcançadas no curto, médio e longo prazos.

Programas, Projetos e Atividades

Planejar as ações governamentais é uma forma de orientar as decisões de o quanto gastar, em que, como e quando gastar os recursos públicos. Para isso, existe uma classificação das ações governamentais na forma de programas, projetos e atividades.

Os **programas** são conjuntos que agrupam as ações governamentais. Os programas devem ter definidos uma denominação, um órgão responsável por sua coordenação, um objetivo, um público-alvo e indicadores que definam como está o problema/situação atual que se propõem a melhorar e qual a meta desejada para melhorar esses indicadores. **Exemplo:** Programa de Educação

⁴ Coordenadora do Programa de Extensão Ecocidades para a Sustentabilidade e Governança Organizacional e Territorial. Contatos: www.ecocidades.org e patricia.ashley@oi.com.br

Infantil; Órgão Responsável: Secretaria Municipal de Educação; Objetivo: Universalizar o acesso à educação infantil de qualidade a partir de 4 anos de idade em turno integral no município; Público-alvo: crianças na faixa etária de 4 anos a 6 anos que não estejam matriculadas em creches públicas ou particulares; Indicador de Referência: percentual de crianças de 4 a 6 anos matriculadas em creches; situação atual do indicador: 40%; meta desejada para daqui a 4 anos: 100%.

As **ações governamentais** podem ser do tipo projeto ou do tipo atividade. Os **projetos** são ações governamentais que tem um determinado prazo para o seu início e término, a exemplo da construção de uma ponte ou a reforma de uma escola ou a compra de mobiliário, computadores e equipamentos para um hospital. Já as **atividades** são ações governamentais que requerem gastos contínuos permanentes para a conservação e manutenção das instalações e serviços públicos, a exemplo do pagamento de salários, da compra de medicamentos, da compra de combustível para os carros da Prefeitura. Os projetos e atividades precisam apresentar: uma denominação, um indicador e respectiva unidade de medida para acompanhar sua execução, metas anuais de execução do indicador e orçamento anual previsto para sua execução. Exemplo: Projeto de Construção de Unidades Habitacionais; Indicador e Unidade de Medida de sua execução: Casas construídas (Unidade – casas); Metas Anuais de Execução do Indicador: 1º Ano – 50 casas; 2º Ano – 60 casas; 3º Ano – 100 casas; 4º Ano – 120 casas; Orçamento Anual: 1º Ano – R\$ 1 milhão; 2º Ano – R\$ 1,2 milhão; 3º Ano – R\$ 2 milhões; 4º Ano – R\$ 2,4 milhões.

Plano Plurianual do Município - PPA

De quatro em quatro anos, a Câmara de Vereadores discute e aprova o Plano Plurianual – PPA, o qual é elaborado pelo Poder Executivo no primeiro ano de cada mandato, passando a vigorar a partir do segundo ano de cada mandato e com o término no primeiro ano do mandato seguinte. É no PPA que são definidos quais serão os programas de ação governamental com duração superior a um ano e a serem executados nos próximos quatro anos. Os programas são decompostos em projetos com duração de mais de um ano e em atividades a serem objeto de gastos e com metas anuais de execução a serem acompanhadas e controladas.

Receitas Públicas dos Municípios

A execução dos programas de ação governamental previstos no PPA e nas diretrizes estabelecidas no Plano Diretor requer o planejamento de receitas públicas e, para isso, é necessário calcular as fontes de receitas do Município. As receitas do Município podem ser próprias e arrecadadas pela Prefeitura na forma de impostos - IPTU, ISS e ITBI, das taxas de serviços públicos municipais – taxa de alvará, taxa de localização, taxa de água/esgoto (quando não há hidrômetro) entre outras - e das tarifas (preços) de serviços (quando é possível mensurar o consumo individual, a exemplo de tarifa de água quando houver hidrômetro) e contribuições de melhoria – aplicáveis pela Prefeitura em bairros que tenham seus imóveis valorizados em função de novos investimentos públicos realizados na área do bairro. Os municípios

também recebem recursos do governo federal e do governo estadual, que podem ser transferências governamentais por meio de convênios ou transferências constitucionais pelo Fundo de Participação dos Municípios – FPM e pela participação na receita estadual de ICMS (25% do ICMS arrecadado no município) e IPVA (50% do IPVA arrecadado no município).

Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA

O PPA é acompanhado anualmente e pode ser revisto somente por lei. As metas anuais previstas para as ações governamentais estabelecidas no PPA são programadas anualmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que deve ser elaborada pela Prefeitura e aprovada pela Câmara até 30 de junho de cada ano.

As receitas para o município no exercício financeiro seguinte são calculadas e previstas na Lei do Orçamento Anual – LOA, assim como são fixadas as despesas para execução das metas aprovadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para a realização dos projetos e atividades do PPA. O projeto da Lei do Orçamento Anual – LOA é elaborado pela Prefeitura e encaminhado até 31 de agosto de cada ano para discussão e aprovação pela Câmara de Vereadores. A Câmara de Vereadores deve aprovar a Lei de Orçamento Anual – LOA até 15 de dezembro de cada ano para vigorar a partir de 01 de janeiro de cada ano.

Qualquer despesa pública só pode ser realizada se tiver sido fixada no orçamento anual aprovado pela Câmara de Vereadores na Lei do Orçamento Anual - LOA. E, ainda, o total das despesas públicas é fixado, devendo ser igual ao valor total das receitas públicas previstas para o exercício financeiro da Lei do Orçamento Anual.

Plano Diretor Municipal para os Municípios com mais de 20 mil habitantes

Para a elaboração de programas de ação governamental para o PPA, LDO e LOA, é necessário conhecer as necessidades da cidade e da sociedade para os serviços e obras públicas a serem executadas, a partir de estudos e diagnósticos sobre: a população, a economia local, as questões ambientais, a necessidade de infra-estrutura de ruas, pontes, transporte, habitação, de ampliação de áreas para lazer, de áreas para ocupação por atividades industriais, comerciais, educacionais, sobre o tamanho mínimo dos lotes e a taxa máxima de ocupação dos lotes, as necessidades de ampliação e melhoria da rede de drenagem de águas pluviais, de tratamento e abastecimento de água, de coleta e tratamento de esgoto sanitário, de coleta, triagem, tratamento e destino de resíduos sólidos urbanos, incluindo o lixo das vias públicas, das residências, dos hospitais e postos de saúde. Ou seja, uma cidade requer conhecimento e diagnóstico das necessidades para o seu momento atual e para o seu futuro.

Para se ter uma visão de longo prazo para o futuro da cidade, todos os municípios com mais de 20 mil habitantes são obrigados a elaborar o Plano Diretor Municipal, de forma participativa com representantes dos bairros, o qual estabelece diretrizes para planejar e regular a expansão, a ocupação e os tipos de uso do território do município. O

Plano Diretor precisa ser revisto a cada dez anos ou em menos tempo, se suas diretrizes precisarem de atualização.

Por outro lado, pelo Plano Diretor, a Prefeitura pode aplicar os seguintes instrumentos para ordenamento territorial do município:

Institutos Tributários e Financeiros:

- Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana – IPTU, permitindo alíquota diferenciada por interesse social e alíquota progressiva para cumprir função social da propriedade
- Contribuição de Melhoria
- Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros

Institutos Jurídicos e Políticos:

- Desapropriação
- Servidão administrativa
- Limitações administrativas
- Tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano
- Instituição de unidades de conservação
- Instituição de zonas especiais de interesse social
- Concessão de direito real de uso
- Concessão de uso especial para fins de moradia
- Parcelamento, edificação e ocupação compulsórios
- Usucapião especial de imóvel urbano
- Direito de superfície
- Direito de preempção
- Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso
- Transferência do direito de construir
- Operações urbanas consorciadas
- Regularização fundiária
- Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos
- Referendo popular e plebiscito

Movimentos “Nossa”: Perspectivas de avanço da cidadania participativa em São João Del Rei

Armindo dos Santos de Sousa Teodósio⁵

Há dez anos atrás, Bogotá, capital colombiana, era uma cidade martirizada pelas chagas da criminalidade, degradação dos espaços públicos, políticas públicas insuficientes e ineficientes e grande descrença de seus moradores quanto a viver e conviver nesse espaço urbano. Sua imagem internacional, assim como Cáli e outras cidades colombianas, era de refúgio seguro de traficantes que encurralavam o governo, deixando aberto o espaço público para a criminalidade. Hoje, a cidade exporta experiências de gestão pública e envolvimento dos cidadãos nas discussões sobre o futuro da cidade. Espaços públicos foram reconquistados pela sociedade, que encurrala a criminalidade, mostrando ao mundo e a

⁵ Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Administração e do curso de Graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Email: teodosio@pucminas.br

vários municípios brasileiros que se pode reduzir significativamente a violência em paralelo à expansão do respeito aos direitos humanos e a participação dos cidadãos no controle da gestão pública.

Várias cidades brasileiras têm se articulado para caminhar em direção ao que se produz e reproduz atualmente em Bogotá. Não apenas municípios de grande porte como São Paulo (Nossa São Paulo) e Rio de Janeiro (Rio como vamos) já apresentam grupos e movimentos articulados para monitorar políticas públicas desenvolvidas pelas prefeituras, mas também cidades de menor porte, como Ilha Bela (Nossa Ilha Mais Bela) no estado de São Paulo, implementaram iniciativas semelhantes. Belo Horizonte, na esteira dessas iniciativas, conta com um movimento atuante faz um ano e meio aproximadamente.

O controle social da administração pública desenvolvido pelos bogotanos envolve a sistematização e produção de uma série de indicadores (14 atualmente) sobre diferentes áreas das políticas públicas que se desenvolvem na cidade. Meio ambiente, saúde, segurança, educação, transporte e outros temas são monitorados a partir de bases de dados confiáveis e capazes de revelar detalhes positivos e negativos da cidade que, muitas vezes, são imperceptíveis ou mal compreendidos pelos moradores, absorvidos por suas preocupações cotidianas. Tanto em Bogotá, quanto em São Paulo, além da sistematização de indicadores e a sua publicização através de uma extensa rede de comunicação, são feitas pesquisas regulares sobre a percepção daqueles que vivem e trabalham nessas cidades acerca do que pensam e sentem com relação ao seu município.

Em Bogotá, depois de uma década da experiência, grupos sociais se articularam e se tornou letra de lei a obrigatoriedade de depósito dos programas dos candidatos à prefeitura se comprometendo diretamente em trabalhar pela melhoria desses indicadores. São Paulo também tem conquistado avanços e já foi aprovado projeto de lei que determina o mesmo compromisso dos candidatos com a melhoria dos indicadores.

Um aspecto importante dessas iniciativas é que não partem do poder público, mas são uma conquista dos grupos organizados da sociedade civil, inclusive com forte participação empresarial nos casos de Bogotá e São Paulo. Além disso, não há conotação político-partidária e não se constituem em espaço de manobra do candidato X ou Y à prefeitura. Indicadores reduzem a perspectiva de inferências politiqueras e partidárias na discussão da gestão pública, apesar de nunca serem completamente isentos por definição, pois não existe neutralidade científica total e também porque reproduzem valores e desejos quanto à cidade que se idealiza adequada para viver.

O papel da mídia também é central nessa iniciativa, não só através dos grandes canais de comunicação, mas sobretudo via uma rede de inúmeros jornais e rádios comunitários e de bairro. Em Bogotá, o periódico mais lido em toda a Colômbia, *El Tiempo*, divulga sistematicamente os indicadores da cidade. Em São Paulo, a comparação desses indicadores foi capaz de revelar o fato de que bairros como Pinheiros, de elevada renda *per capita*, recebem até vinte mais recursos da prefeitura do que

regiões periféricas e pobres como Parelheiros. A desculpa dos gestores públicos é que há mais equipamentos públicos nesses bairros. No entanto, isso revela não apenas os equívocos de um determinado mandato, mas de décadas de governos focalizando, propositalmente ou não, os mais abastados, em detrimento daqueles que mais dependem da oferta de serviços públicos.

Mas nem tudo são flores, há muitos desafios na construção de projetos como esses. Nada adianta produzir indicadores se a sociedade civil não os incorpora à sua discussão e percepção do que pensam sobre a cidade. Sobretudo nas instâncias de gestão participativa dos municípios, como é o caso dos conselhos municipais que têm se instalado nas áreas de saúde, educação, infância e adolescência, meio ambiente e segurança pública, esses indicadores podem servir para dotar os cidadãos de maior poder de debate e negociação frente aos técnicos de governo. Por outro lado, indicadores podem também se tornar refúgio para o pensamento tecnicista, que monopolizaria o poder através de seu conhecimento formal. Para tanto, projetos educacionais precisam se desenvolver a partir desses indicadores, fazendo com que pessoas com baixa escolaridade e sobretudo os jovens que vivem em áreas de grande vulnerabilidade social possam voltar a se interessar pela política, tão em descrédito atualmente. Expressões culturais desenvolvidas pelas comunidades são essenciais para dar visibilidade e novas roupagens aos indicadores, aproximando-os dos grupos periféricos e excluídos das decisões governamentais monopolizadas por aqueles dotados de grande poder político e econômico das cidades.

São João Del Rei tem todas as possibilidades para avançar em direção a um maior envolvimento de seus cidadãos no futuro da cidade. Inúmeras pesquisas sobre o município estão disponíveis, mas poucas delas reunidas e sistematizadas para oferecer uma visão integrada e estruturada sobre a cidade. Grupos sociais e indivíduos comprometidos com a melhoria da qualidade dos serviços públicos já atuam intensamente em vários conselhos e espaços de gestão participativa da cidade. Resta articular e organizar esses grupos e indivíduos. Diferentes canais de comunicação, como os jornais e rádios locais, já atingem o cidadão em seu cotidiano.

Permanece assim uma pergunta que não quer calar: os cidadãos e organizações da sociedade civil de São João Del Rei estão dispostos a construir esse projeto de cidade ou preferem o espaço cômodo da crítica ou do elogio, sem fundamento maior, sobre o que se faz na gestão municipal? Quando, no futuro, os novos moradores perguntarem “São João Del Rei, como vamos?”, o que os moradores da cidade responderão? As respostas podem se dar na perspectiva virtuosa colombiana ou podem ser no estilo politiquês de sempre. Quais respostas a sociedade civil de São João Del Rei construirá?

Existem muitos desafios da participação em movimentos sociais que têm como objetivo construir novas relações dos indivíduos com o espaço público e com a política, de forma a cultivar a perspectiva da co-responsabilidade, da autonomia e do diálogo independente com a gestão municipal. Esses são eixos centrais na forma de ação e

nas propostas dos movimentos “Nossa” (Nossa BH, Nossa São Paulo, Nossa Ilha Mais Bela, ...).

Geralmente, essas iniciativas fundamentam-se em quatro dimensões básicas de ação, a saber: produção de indicadores para monitoramento de políticas públicas; levantamento da percepção da população sobre a vida nessas áreas urbanas; educação e mobilização para o exercício de uma cidadania proativa; e incidência em políticas governamentais. Além disso, movimentos como os “Nossas” se propõem a ser não partidários e sempre abertos a todo o diálogo que respeite a diversidade ideológica, cultural, religiosa e social da cidade.

As dificuldades e riscos com os quais se deparam essas experiências são muitos, mas em todas elas existem cidadãos, de diferentes de grupos sociais, que não desalentam seus sonhos frente aos desafios e acreditam na possibilidade de se construir espaços públicos mais plurais, transparentes e dos quais se originem políticas públicas mais efetivas e capazes de promover a sustentabilidade e equidade da vida nos territórios urbanos.

Na realidade latinoamericana, marcada por dinâmicas autoritárias, paternalistas, populistas e clientelistas na vida política, o diálogo independente com os governos encontra resistências e percepções equivocadas entre atores do próprio Estado, da sociedade civil e também do mercado, que enxergam sempre politicagem e partidarismo em qualquer iniciativa que busque dialogar com os governos. Experiências como as dos “Nossas” não se propõem a ser aliadas, nem muito menos inimigas, de determinado político no governo.

Não se trata também de construir dinâmicas de incidência na agenda de políticas públicas pautadas na estrita recorrência às informações decorrentes das tecnicidades dos indicadores estatísticos. Para tanto, o entendimento da percepção da população sobre o que é viver nessas cidades, visto que os “Nossas” parte do princípio de que qualquer política pública só se constrói com a contribuição cotidiana dos cidadãos. Assim, pode-se caminhar em direção a uma cidade na qual o sentido de co-responsabilidade dos indivíduos se materialize nos espaços públicos, rompendo com a mera demanda por direitos, que muitas vezes resulta no ranço clientelista das interações entre sociedade e Estado no Brasil.

Articular diferentes movimentos e organizações da sociedade civil também não é tarefa fácil. Visões peculiares a determinadas lutas sociais e/ou ambientais e a tendência ao insulamento institucional acabam por dificultar o diálogo e interação entre ONGs, que paradoxalmente muitas vezes comungam dos mesmos princípios e visões de mundo. No entanto, os “Nossas” não pretendem se constituir como “o” movimento social para o qual convergem todas as outras iniciativas da sociedade civil. Caso isso aconteça, a diversidade do espaço público daria lugar à homogeneidade, representando uma séria ameaça à pluralidade que se espera de qualquer sociedade efetivamente democrática.

Ao se abrir à participação de atores de mercado, os “Nossas” deparam-se com outro desafio, o de romper com a tradição brasileira de investimentos empresariais em projetos específicos para determinadas comunidades

dentro das cidades. Sem desmerecer esse tipo de ação social, surge a necessidade de que as empresas também contribuam para conquistas mais estruturais e duradouras, que só podem advir de políticas públicas de garantia de direitos sólidas e bem implementadas. Além disso, cabe cotidianamente no âmago dos “Nossas” demonstrar que os atores de mercado têm seu espaço de exposição de idéias e argumentação, que não é superior ao de nenhum outro ator, sobretudo os da sociedade civil organizada. Com isso, pode-se romper com as resistências de determinadas ONGs que vêm, muitas vezes de maneira preconcebida, com desconfiança toda e qualquer presença empresarial no espaço público.

Como movimento social novo na cidade e que se esforça para ser inovador, transparente e participativo, os “Nossas” deixam seu convite a todos aqueles interessados em sonhar com uma cidade mais sustentável e justa, que para tanto deve ser construída a partir deste momento. Sem medo de enfrentar suas dificuldades e desafios, os “Nossas” são formados por pessoas que no lugar do ceticismo e da desesperança frente aos obstáculos souberam dizer: “Eu não desisto de meus sonhos cidadãos!”. E você, caro leitor, qual resposta vai dar a si mesmo e à sua cidade, São João Del Rei? Vários já deram uma resposta corajosa e comprometida. Faltam agora mais e mais mãos, sempre, para construirmos a colheita democrática com que nossos movimentos sonham.

Governança Social e Políticas Públicas Municipais

Merilane Emanuele Cardoso⁶

Políticas públicas e participação popular

“O que nos falta é a capacidade de traduzir em proposta aquilo que ilumina a nossa inteligência e mobiliza nossos corações: a construção de um novo mundo”. Betinho

Seguramente, a história pela efetivação das políticas públicas no Brasil se confunde com a trajetória dos movimentos sociais. Muitas lutas foram travadas desde o Brasil Colônia, passando pela Insurreição Mineira, pelos tempos de chumbo da Ditadura Militar para que a cidadania plena fosse, de fato, consolidada .

⁶ Assistente pela Social- PUC/Minas e Especialista em Educação Empreendedora pela UFSJ. Foi Coordenadora Geral da Comissão Metropolitana de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável de Minas gerais, Conselheira Estadual no CONSEAMG, Foi Supervisora do Restaurante popular de Belo Horizonte e Assessora de Projetos do Programa Banco de Alimentos. Na Gestão atual do Governo Federal foi Consultora no Programa fome Zero. Atualmente, é Coordenadora do centro de Referência em Assistência Social do município de Prados, Secretária do Núcleo de Assistência Social do Campo das Vertentes e Tutora do curso de Aperfeiçoamento em educação Ambiental do Núcleo de Educação a distância da UFSJ. Email: merelane@yahoo.com.br

Numa sociedade como a brasileira, que historicamente, conviveu com altos índices de exclusão e profundas disparidades regionais, em que o desenvolvimento econômico e social se deu combinando ilhas de riquezas cercadas por oceanos de pobreza, o papel do Estado e conseqüentemente das políticas sociais e públicas na organização e financiamento dos serviços sociais prestados por sistemas de atenção e proteção social é de suma importância para a inversão do quadro de miséria que, secularmente, perdurou na vida das minorias brasileiras.

A universalização dos direitos sociais só aconteceu depois da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu que todos os brasileiros devem ter acesso a serviços e benefícios para uma vida minimamente segura, independente de qualificações ou contribuições.

Dessa forma, a década de 80, através de ampla participação popular, inaugurou um novo período na nossa história, com a ruptura do período ditatorial e da inscrição da Constituição Cidadã, que preconizou Direitos, bem como; o direito fundamental à liberdade. Esta, marcou, sobremaneira, a nossa mineridade ; haja vista a participação dos mineiros e geraiseiros no processo de redemocratização do país,e, mais precisamente na agenda nacional das “Diretas Já”.

Um avanço notável, a partir dos anos 2000, dentre as políticas sociais e públicas se dão no campo da Assistência Social. Esta compõe juntamente a Saúde e a Previdência Social, o tripé da Seguridade social no Brasil.

A Assistência Social tem o seu Marco Legal na Constituição Federal que preconiza a garantia do acesso “ para quem dela necessitar”.Outras legislações que respaldam esta política é a Lei orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei n. 8.742/93), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social,(NOB-SUAS/2005).

“A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito a seguridade social tem duplo efeito; o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos, isto implica incremento das capacidades da família e indivíduos”. (PNAS- 2004:16)

Os elementos que deverão ser valorizados na implementação das políticas públicas alicerçadas de direitos no campo da Assistência Social e constituintes das bases organizacionais do Processo de Gestão do SUAS,

são: matricialidade sóciofamiliar, descentralização político-administrativa e territorialização, novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil, financiamento, controle social, participação popular, política de recursos humanos, a informação, o monitoramento e avaliação, Contudo, ressalta-se a importância do Controle Social para a edificação desta nova política.

“O controle social tem sua concepção advinda da Constituição federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro desta lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais”. (PNAS-2004:51)

Os espaços privilegiados onde se efetivará a participação social e conseqüentemente o controle social são os Conselhos e Conferências que juntamente à sociedade civil validaram o processo democrático de construção desta política.

Posto isto, configura-se em desvio permanente a criação de mecanismos e espaços que garantam a participação efetiva de toda a população, composta pelo poder público, sociedade civil e usuários das políticas públicas, onde o conjunto destes atores figurem a representação dos *lôcus* de discussão e deliberação das mesmas.

O Ministro do Desenvolvimento Social além de coordenar o maior Programa de redistribuição de renda do mundo, O Bolsa Família, lança para a sociedade brasileira o desafio da emancipação social. Segundo Ananias, depois de assegurar renda aos brasileiros é necessários emancipá-los.

“Freqüentemente, as nossas políticas são cobradas pela capacidade de emancipar e é importante que assim seja. Mesmo porque não queremos outra coisa senão a construção de uma pátria de cidadãos livres, independentes e sujeitos de nossa história. Mas é importante compreender que, assim como a liberdade, a emancipação não é um dom que se outorga às pessoas ou famílias por decreto. Se na linguagem da lei há o ato de conceder a emancipação a alguém por instrumento jurídico abdicando do pátrio poder ou da tutela, na acepção política do termo, na qual predominam os conceitos de independência e liberdade, a construção é um tanto mais elaborada. (...) A emancipação é um direito de cidadania, a ser conquistado, construído e consolidado no dia-a-dia, a partir de condições materiais objetivas, que pressupõem a observação de outros direitos elementares: alimentação, educação de qualidade, assistência social, saúde, moradia, trabalho e também o direito à família. Na realidade brasileira, onde sofremos os efeitos de uma longa e penosa dívida social acumulada em mais de 500 anos de nossa história, essas condições são ainda desafiadoras, na medida em que o Estado, por muitos anos foi omisso para a grande maioria do povo brasileiro” (Ananias, 2008)

Entretanto, a efetivação destas políticas esbarra numa luta de cunho estrutural que nasce no seio das contradições

impostas pelo sistema vigente, onde trabalhar a assistência social numa perspectiva de promoção e emancipação dos indivíduos é também lutar contra uma história de colonização e de exploração do nosso povo.

Referências Bibliográficas

- ANANIAS, Patrus - Artigo Publicado (23/05/08) em O Globo
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.**
- BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, 1995.**
- BRASIL. **LOAS: Lei orgânica da Assistência Social: Legislação Suplementar /** Ministério da Previdência e Assistência Social, Secretaria de estado de Assistência Social; revisão do texto, Laiz Roriz... et al. -2.ed. – Brasília: MPAS, SEAS, 2001. 55 p.
- NOB-SUAS – **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, 2004**
- PEREIRA, Potyara Aparecida, **Assistência Social na perspectiva de Direitos**, Brasília, 1996.
- PNAS- Política Nacional de Assistência Social, 2004
- Revista Serviço Social & Sociedade, N. 80, **Política Nacional de Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2003.
- ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Idéias dispersas sobre o significado de Políticas sociais**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2001.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A práxis Liberal e Cidadania Regulada. In: **Décadas de Espanto e uma apologia Democrática**. Rio de Janeiro, 1988.

As Políticas Públicas e atuação dos Conselhos Municipais em São João del-Rei

Patricia Almeida Ashley⁷

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 trouxe avanços, produzindo um movimento de descentralização focado no fortalecimento do poder local e instrumentos que institucionalizaram a participação e controle social na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas.

A partir de pesquisa realizada pelo Programa de Extensão Ecocidades, foi feito um levantamento do total de conselhos municipais e seus respectivos conselheiros em dezembro de 2008, na época com apoio da Secretaria Municipal de Articulação Comunitária e Esportes e da Secretaria Municipal de Governo.

Os Conselhos Municipais são órgãos colegiados da Prefeitura. Por serem colegiados, precisam de representantes do governo (municipal e, às vezes, estadual e federal) e de representantes da sociedade (faculdades, universidades, associações de moradores, entidades da sociedade civil, entidades representantes de empresas, de sindicatos, entre outros).

⁷ Coordenadora do Programa de Extensão Ecocidades para a Sustentabilidade e Governança Organizacional e Territorial. Contatos: www.ecocidades.org e patricia.ashley@oi.com.br

Os Conselhos Municipais podem ser normativos (definindo normas para políticas públicas), consultivos (emitindo pareceres sobre determinadas ações do governo no âmbito de uma política pública) e deliberativos (decidindo sobre atividades no âmbito de uma política pública). Alguns conselhos podem ter amplo poder sobre autorização para aplicação de recursos públicos, a exemplo do Conselho Municipal da Saúde, do Conselho Municipal de Assistência Social, do Conselho Municipal de Alimentação Escolar e do Conselho Municipal de Educação.

Os Conselhos Municipais precisam estar sendo envolvidos pelo Prefeito e Secretários Municipais quanto às políticas públicas e respectivos planos municipais. A participação efetiva dos Conselhos Municipais contribui para uma gestão pública mais transparente, mais eficaz e mais eficiente. Por outro lado, desenvolve competências em seus conselheiros para compreender a importância do envolvimento da sociedade nas definições sobre o futuro do município. O controle social só é efetivo se a Prefeitura envolve a sociedade de forma sistemática nas decisões sobre as políticas públicas, na prestação de contas e na avaliação do desempenho das ações governamentais definidas nos Plano Plurianual – PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, na Lei do Orçamento Anual – LOA e no Plano Diretor Municipal.

Segue a lista dos 24 conselhos municipais da Prefeitura de São João del-Rei, conforme posição de dezembro de 2008:

1. Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social
2. Conselho Municipal Antidrogas
3. Conselho Municipal da Cidade
4. Conselho Municipal da Juventude
5. Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação
6. Conselho Municipal de Alimentação Escolar
7. Conselho Municipal de Assistência Social
8. Conselho Municipal de Conservação, Defesa e Desenvolvimento do Meio Ambiente
9. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
10. Conselho Municipal de Educação
11. Conselho Municipal de Entorpecentes
12. Conselho Municipal de Esporte e Lazer
13. Conselho Municipal de Habitação
14. Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural
15. Conselho Municipal de Saúde
16. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
17. Conselho Municipal de Trânsito
18. Conselho Municipal de Transportes
19. Conselho Municipal de Turismo
20. Conselho Municipal do Idoso
21. Conselho Municipal do Trabalho, Emprego e Geração de Renda
22. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
23. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
24. Conselho Tutelar