



**UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA**

ELIANE CHRISTINE SANTOS DE CAMPOS

**CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE
ROLÂNDIA – CMAS:
OS DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UMA GESTÃO
PÚBLICA PARTICIPATIVA**

Londrina
2004

ELIANE CHRISTINE SANTOS DE CAMPOS

**CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE
ROLÂNDIA – CMAS:
OS DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UMA GESTÃO
PÚBLICA PARTICIPATIVA**

Dissertação apresentada como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Política Social à Universidade Estadual de Londrina, sob a orientação da Professora Doutora Vera Lúcia Tieko Suguihiro

Londrina
2004

ELIANE CHRISTINE SANTOS DE CAMPOS

**CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE
ROLÂNDIA – CMAS:
OS DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UMA GESTÃO
PÚBLICA PARTICIPATIVA**

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Vera Lúcia Tieko Suguihiro

Londrina, 16 de julho de 2004.

AGRADECIMENTOS

A Universidade Estadual de Londrina, a CAPES, e ao Departamento de Serviço Social pela viabilização do curso de mestrado.

A minha orientadora, Professora Doutora Vera Lúcia Tieko Suguihiro, por ter me instigado sempre à crítica e ao conhecimento.

As amigas Maria Clementina, que carinhosamente chamamos de Clem, e Sandra Cordeiro pelo carinho e atenção nos momentos mais difíceis desse processo.

Aos funcionários da Secretaria de Ação Social de Rolândia, em especial a Cacilda, secretária do Conselho Municipal de Assistência Social, que prontamente me atenderam.

A minha mãe Maria de Lourdes, por tudo o que ela representa e pelo exemplo a ser seguido: uma mulher forte e lutadora.

Ao meu marido Ronaldo, pelo amor, carinho, paciência e dedicação.

As minhas filhas Izabela e Luiza, que sofreram pela minha ausência, mas que sabem o quanto eu as amo.

A todos os amigos e pessoas que contribuíram direta ou indiretamente na realização deste trabalho.

CAMPOS, Eliane Christine Santos de. **Conselho Municipal de Assistência Social de Rolândia – CMAS: os desafios para a consolidação de uma gestão pública participativa.** 2004. 187f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social). Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2004.

RESUMO

Esta dissertação analisa os fatores que limitam ou possibilitam a consolidação de uma gestão pública participativa no município de Rolândia – PR, tomando como estudo de caso o Conselho Municipal de Assistência Social. Esse mecanismo inovador de controle social e participação popular vem sendo instituído em inúmeros municípios brasileiros, desde o início da década de 1990, de maneira distinta. O referencial teórico escolhido passa pela discussão sobre a descentralização, gestão pública democrática, poder local e participação popular. Com este tratamento conceitual foi possível apreender o contexto sócio-histórico em que surgiu os Conselhos, as condições em que se deu o desenvolvimento e o reconhecimento dos Conselhos Gestores no Brasil enquanto espaço de participação popular no poder local. Sob tal abordagem, utilizam-se como fontes de pesquisa as atas e demais documentos pertinentes ao Conselho Municipal de Assistência Social no período de 1995 a 2003. Os resultados mostraram que a democratização da gestão pública vem ocorrendo de maneira lenta e gradual. Quanto à efetividade do CMAS neste processo, verifica-se uma baixa capacidade de influir na gestão da política municipal de assistência social. A baixa efetividade reflete limites relacionados a problemas organizacionais, a questão da representatividade, participação, visibilidade e legitimidade, a capacidade de realizar articulações, o conhecimento quanto ao funcionamento da máquina estatal e as dificuldades de propor iniciativa de monitoramento e controle da política municipal de Assistência Social. Concluiu-se pela necessidade de se relativizar a participação institucionalizada através do Conselho e de se criar meios concretos para instrumentalizar a ação dos atores sociais que o integram, visando a superação da dependência e subordinação do CMAS e da frágil identificação com o projeto político social proposto pela LOAS.

Palavras-chave: Democracia. Poder local. Conselhos. Participação.

CAMPOS, Eliane Christine Santos de. **Social Assistance Municipal Council of Rolândia – CMAS: the challenges for a consolidation of a participative public management.** 2004. 187f. Dissertation (Masters Degree in Social Work and Social Politics). Londrina State University. Londrina, 2004.

ABSTRACT

This dissertation analyses the factors which limit or enable the consolidation of a participative public management in the municipality of Rolândia- PR, taking as a case study The Social Assistance Municipal Council - CMAS. This innovative mechanism of social control and popular participation has been created in a great number of Brazilian municipalities, since the beginning of 1990s, in a different way. The theoretical reference chosen goes through the discussion about the decentralization, democratic public management, local power and popular participation. With this conceptual treatment, it was possible to apprehend the social-historical context in which the Councils has come up, the conditions in which the development and the recognizing of the Management Councils in Brazil occurred as being space of popular participation in the local power. Under this approach, the minutes and the other documents concerned with the Social Assistance Municipal Council, from 1995 to 2003, were used as sources for this research. The results showed that the public management democratization has occurred in a slow and gradual way. As for the effectiveness of the CMAS in this process, a low capacity of influence in the management of the social assistance municipal politics was detected and a certain potential for being a space of demands and denunciations was observed. The low effectiveness reflects limits related to organizational problems, the matter of representativity, participation, visibility and legitimacy, the capacity of performing articulations, the knowledge about the operation of the state machine and the difficulty for proposing monitoring initiative and control over the municipal policy of Social Assistance. It was concluded that it is necessary to revitalize the institutionalized participation through the Council and to create concrete ways to instrumentalize the action of the social actors who integrate it, objecting to overcome the dependency and the subordination of the CMAS and the slight identification with the social-political project proposed by the LOAS.

Keywords: Democracy. Local power. Councils. Participation.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMEPAR	–	Associação dos Municípios do Médio Paranapanema
APAE	–	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
APMI	–	Associação de Proteção à Maternidade e à Infância
ARENA	–	Aliança Renovadora Nacional
CEAS	–	Conselho Estadual de Assistência Social
CERVIN	–	Centro de Recuperação Vida Nova
CMAS	–	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	–	Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes
CMPPD	–	Conselho municipal da Pessoa Portadora de Deficiências
CNS	–	Conselho Nacional de Saúde
COMAD	–	Conselho Municipal Antidrogras
CRP	–	Conselho Regional de Psicologia
CRESS	–	Conselho Regional de Serviço Social
FEAS	–	Fundo Estadual de Assistência Social
FMAS	–	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	–	Fundo Monetário Internacional
FNAS	–	Fundo Nacional de Assistência Social
FHC	–	Fernando Henrique Cardoso
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO	–	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOAS	–	Lei Orgânica da Assistência Social
MDB	–	Movimento Democrático Nacional
MARE	–	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
NOB/AS	–	Norma Operacional Básica da Assistência Social
PMAS	–	Plano Municipal de Assistência Social
PP	–	Poder público
PPA	–	Plano Plurianual
SAS	–	Secretaria de Ação Social
SC	–	Sociedade Civil
SUAS	–	Sistema Único da Assistência Social
UEL	–	Universidade Estadual de Londrina
URAM	–	União Rolandiense de Associação de Moradores

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I	21
2 A DEMOCRATIZAÇÃO EM QUESTÃO	22
2.1 O CONTEXTO SÓCIO-POLÍTICO BRASILEIRO NAS DÉCADAS DE 1980/1990.....	22
2.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UMA DISCUSSÃO ATUAL	43
2.3 DESCENTRALIZAÇÃO E A BUSCA PELA AUTONOMIA NA GESTÃO PÚBLICA.....	52
2.3.1 O Poder Local: a importância do município para a democratização da gestão pública.....	62
CAPÍTULO II	76
3 CONSELHOS GESTORES	77
3.1 CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS: O SURGIMENTO DE NOVOS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	77
3.2 CONSELHOS GESTORES COMO ESPAÇOS PÚBLICOS	85
3.3 GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA.....	89
CAPÍTULO III	95
4 OS CONSELHOS GESTORES NO CONTEXTO SOCIAL: O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CMAS DE ROLÂNDIA	96
4.1 CONHECENDO UM POUCO DA HISTÓRIA DA ROLÂNDIA.....	96
4.2 CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ROLÂNDIA – CMAS E A GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA.....	104
4.2.1 Processo de Implantação do Sistema Municipal de Assistência Social em Rolândia.....	105
4.2.2 O espaço de atuação dos CMAS	131
4.2.2.1 A organização	131
4.2.2.2 A Participação	136
4.2.2.3 A representatividade.....	146
4.2.2.4 A visibilidade e legitimidade	159
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
REFERÊNCIAS	176
DOCUMENTOS – FONTES DE PESQUISA	186

1 INTRODUÇÃO

A criação de mecanismos institucionais de participação popular concomitante à formulação e implementação de políticas sociais públicas foi uma conquista importante da sociedade civil no decurso da construção da democracia no Brasil, cujos frutos aparecem tanto na Constituição Federal de 1988, como nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais. Esse processo aponta para um possível rompimento com a forma emergencial, fragmentada e descontínua que caracterizou, ao longo do tempo, as políticas públicas em nossa sociedade.

Tais características têm uma relação histórica significativa com a ausência de controle social na sua definição e execução, através de mecanismos capazes de limitar o predomínio dos interesses particulares, corporativos e eleitoreiros sobre o interesse público. Entre estes mecanismos institucionais de participação popular, os Conselhos Gestores podem constituir uma garantia desta participação no processo decisório das políticas públicas. Sua existência abre possibilidade de tornar públicas as articulações, interesses e disputas, antes restritas aos gabinetes dos governantes, assim como apontam para uma maior transparência no uso dos recursos públicos, pela sua função fiscalizadora.

No processo de descentralização e municipalização das políticas públicas no Brasil, a existência de Conselhos e Fundos aparece como uma das condições impostas, para que os municípios recebam recursos do governo federal ou estadual para o financiamento das políticas sociais. Desta forma, uma parcela considerável dos municípios do país tem implantado Conselhos Gestores nas mais diferentes áreas. Entretanto, a renovação legal e institucional no processo de formulação e implementação de políticas públicas não tem sido acompanhada da renovação das práticas políticas e da efetiva democratização da “coisa” pública. Constatase a existência de uma sociedade civil pouco mobilizada, na qual mesmo os setores organizados parecem ainda não ter reconhecido a importância dos Conselhos como mecanismo de controle social da sociedade civil.

Estes novos arranjos institucionais têm colocado, para a sociedade civil organizada, movimentos sociais, organizações governamentais e não governamentais, o desafio de conhecer com mais profundidade a finalidade, princípios e diretrizes dos Conselhos Gestores, a fim de utilizá-los estrategicamente,

como instrumento de intervenção no âmbito das políticas públicas, na busca da garantia de direitos.

Os Conselhos Gestores são espaços de ampliação e conquista dos direitos sociais, apresentando-se, assim, como novas possibilidades que necessitam ser apropriadas, decifradas, e compreendidas por diversos profissionais que lidam com a garantia dos direitos, dentre eles o Assistente Social. O conhecimento, portanto crítico, sobre a dinâmica da sociedade requer ir além das rotinas das instituições e apreender as tendências e possibilidades presentes no cotidiano profissional vivenciado.

Gomes (2000), ao se referir aos Conselhos, os considera como condutos de participação social e ressalta que os mesmos tornam-se espaços privilegiados de realização do trabalho social comprometido com as lutas sociais.

“ Os Assistentes Sociais compõem Conselhos de políticas e de defesa de direitos, seja na condição de gestor, trabalhador, prestador de serviço, pesquisadores/assessor ou, ainda que mais raramente, como usuário. Sua presença é maior nos Conselhos de assistência social, de saúde, de direitos e tutelares da criança e do adolescente e nos direitos do idoso e portadores de deficiência. Os assistentes sociais participam também de conselhos locais de habitação, de comunidade (penitenciária), da mulher, de política urbana, de transporte e de colegiados de orçamento participativo” (GOMES, 2000, p.168).

Ponderando a qualificação profissional dos Assistentes Sociais, concorda-se com Gomes (2000), quando indica os Conselhos como espaços privilegiados para realização dos compromissos contidos no projeto ético-político da profissão.

Gomes (2000) julga que a participação dos Assistentes Sociais nesses espaços propicia um enriquecimento profissional desafiante, exigindo conhecimento e interpretação sistemática da realidade. Afirma, ainda, ser indispensável o uso da pesquisa e do tratamento técnico dos dados e informações para subsidiar propostas viáveis, justificadas e fundamentadas. O Assistente Social, nesses espaços, pode desvelar discursos e propostas, quase sempre mascarados de interesses politiqueros. Conceitos como descentralização, participação, partilha de poder, papel do Estado, reforma do Estado, parcerias, solidariedade, competência, eficiência, co-responsabilidades são usados com diferentes sentidos e

objetivos; exemplo, portanto, de como é necessário qualificá-los e explicitá-los, no decorrer do processo da intervenção profissional e da participação política (GOMES, 2000, p. 171).

Por conseguinte, segundo Gomes (2000), os Conselhos são espaços desafiantes, capazes de potencializar experiências bem-sucedidas e ações afirmativas que dão visibilidade ao projeto hegemônico da profissão e concretizam os compromissos assumidos pelos Assistentes Sociais.

Neste contexto, os Conselhos deliberativos e paritários são instâncias de exercício de experiências democráticas diretas e alternativas ao domínio da democracia representativa da história brasileira, como afirma Gomes (2000). Não podemos, entretanto, esquecer as ameaças que rondam essa conquista, pelas próprias ingerências da atual conjuntura.

Considera-se que o engajamento dos Conselhos no processo de formulação, fiscalização e controle da política pública deva ir além do cumprimento formal existente. Sendo assim, *“enquanto o governo é responsável pela planificação, normatização e gestão da política em suas diferentes esferas, os Conselhos possuem a prerrogativa de intervir nas proposições governamentais e de aprovar, ou não, a proposta governamental”* (FERREIRA, 2000, p. 146).

Para efetivação de suas competências e prerrogativas de forma autônoma, os Conselhos, entendidos como espaços de participação e controle democrático, não podem ser confundidos com instâncias governamentais e, muito menos, assumir a função de executor da política a que está vinculado, substituindo dessa forma a competência governamental. *“Como um espaço político por natureza, que congrega representação de interesses diversos e diferenciados, constitui uma arena de discussão, negociação e conflito devendo preservar seu papel de instância propositora, fiscalizadora, controladora e reivindicadora”* (FERREIRA, 2000, p. 147).

A literatura acadêmica consultada tem acentuado que a ocupação por parte da população dos espaços institucionais implica na possibilidade de transformações de práticas sociais relacionadas ao “clientelismo” e ao “fisiologismo”. Um aparente consenso teórico entre vários estudiosos¹ tem sido o de buscar demonstrar, a partir de experiências locais, que os “bons governos” são aqueles que incentivam e propiciam condições para a participação cidadã na produção e

¹ Ver Teixeira (2001), Silva (2001), Telles (1994), Boschi (1999), Gohn (2001).

efetivação de políticas públicas. Este pensamento acompanha o movimento que vem ganhando força e espaço no atual contexto, de que o Estado² deve ser o indutor de práticas de gestão descentralizadas que sejam estruturadas por uma tendência de participação do cidadão na definição de políticas públicas, que “*bloqueiam ou neutralizam a vigência de práticas predatórias na relação entre agentes públicos e cidadãos*” (SILVA apud BOSCHI, 1999 p. 55).

Sousa (2002), defensor desta corrente de pensamento, acredita que a possibilidade da institucionalização de práticas participativas na gestão pública pode superar os limites enfrentados pelo modelo vigente:

“O modelo tradicional e conservador da gestão pública, marcado pela centralização e autoritarismo, está esgotado principalmente pela falta de ética, pelo desrespeito total aos interesses dos cidadãos. (...) é fundamental a efetiva participação da sociedade civil. (...) Trata-se de uma mudança essencial na gestão da cidade com a descentralização das competências e responsabilidades. Esse método de gestão supõe a divisão de poder na cidade; atribuição de funções aos conselhos de representantes e aos cidadãos que passarão a participar, controlar e fiscalizar diretamente a gestão” (SOUSA, 2002, p. 107).

Segundo Wanderley (2002), há necessidade de uma formação contínua da cidadania, de uma cultura cívica como base imprescindível para o funcionamento democrático da sociedade. É conhecido o fato, que se naturalizou, de que a democracia brasileira é frágil³, por razões que se originaram na colonização, passando pelo Império e se acentuaram na República, persistindo, com características próprias, na realidade atual: patrimonialismo, autoritarismo, coronelismo, paternalismo, fisiologismo, caciquismo, corrupção individual, coletiva e institucionalizada, cidadania regulada etc. Acrescenta-se a elas a imensa

² Quando pensamos em Estado, vemo-nos diante de um problema multifacetado. Não podemos desconsiderar a face gerencial da crise atual. Ela aponta para o desempenho mais propriamente administrativo do Estado e sugere, fortemente, que algumas das dificuldades presentes podem ser enfrentadas com o que se costuma chamar de “tecnologias de gestão”, algo referido ao incremento de habilidades e conhecimentos técnicos com os quais se pode melhorar a performance do aparato público. Mas o problema do Estado tem também uma face mais propriamente referida às suas estruturas, ao padrão organizacional e à cultura que tipifica suas instituições. Há também, uma face política, vinculada às capacidades societais, às filosofias e aos estilos de governo, às relações Estado/Sociedade, aos valores públicos e democráticos, ao sentido da política e de suas instituições. (NOGUEIRA, 1999, p. 77).

³ O'Donnell, fazendo referência ao período da ditadura militar, afirma que o processo democrático vivido por nosso país implica em duas transições. A primeira vai do regime autoritário até a instalação do governo democrático; a segunda, da instalação do governo democrático até a efetiva vigência do *regime democrático* (grifo do autor). Segundo ele, a primeira foi insolitamente prolongada e, portanto, considera que a segunda não será menos árdua nem prolongada (Storino apud O'Donnell, 2000, p. 10).

desigualdade social e disparidades regionais, os números alarmantes de pobreza absoluta e relativa, a ausência e debilidade das políticas sociais, a violência crescente no campo e na cidade, para nomear-se apenas alguns dos ingredientes que alimentam a perversidade de nossa estrutura social. Torna-se óbvia a distância para atingir um patamar mínimo de efetiva publicização, o que se traduz na visibilidade e criação de espaços para representação de interesses coletivos e de constituição de sujeitos políticos ativos, e de controle social da sociedade civil sobre o Estado.

Cabe ressaltar que há uma confusão, mais ou menos explícita, no sentido de sobrepor descentralização de poder com desconcentração de funções, o que de certo modo aconteceu a partir da Constituição de 1988 na definição dos Três Poderes (federal, estadual e municipal), podendo ressurgir especificamente nas esferas municipais. Uma real descentralização de poder requer que esse poder seja assumido por alguém, e que outros que o exerciam legalmente o percam. Fato extremamente difícil e criador de conflitos, dada a cultura arraigada nas instituições executiva e legislativa no Brasil (WANDERLEY, 2002).

Grande parte das pesquisas realizadas sobre democracia⁴ tem se restringido a verificar a formalização de instrumentos democráticos (eleições, direitos civis e outros) e a institucionalização de mecanismos de participação da cidadania na gestão pública. Porém, não se ocupam em analisar se essa participação formalizada e criada pelos mecanismos do Estado conduz, de fato, à promoção da democratização das relações sociais na prática cotidiana do espaço local.

A questão dos Conselhos insere-se fundamentalmente na área da governança democrática. Como canais de participação, os Conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de co-responsabilização, monitoramento e avaliação de políticas. Podemos, portanto, considerá-los como um novo espaço público.

Reputa-se como pressuposto que os Conselhos sinalizam possibilidades de avanço na gestão de políticas públicas, fomentando práticas mais participativas e gerando responsabilidade pública naqueles que as realizam.

⁴ Para Storino, Santos (1993) afirma que a cidadania no Brasil está configurada a regras demasiadas e a participação política não se traduz em estabilidade democrática, principalmente devido à má qualidade de suas instituições. Haveria, então, no país uma crise de governabilidade traduzida na incapacidade de implementação de política pública (STORINO apud SANTOS, 2000, p.11).

As experiências de constituição do espaço público colocam, como princípios para o funcionamento do Estado, assuntos como *transparência, visibilidade e controle*. Conforme Tatagiba (1998), tendo no espaço público a interface entre Estado e sociedade, os atores democráticos, com uma demanda de ampliação dos espaços de co-gestão, impõem ao Estado uma nova racionalidade, que tem, como parâmetro, seu controle progressivo a partir da sociedade. Como um espaço intermediário entre estes dois pólos, estes espaços tornam a gestão pública permeável às questões emergentes na sociedade civil, negando ao Estado o controle exclusivo da agenda pública. Ou seja, *“por meio da construção desses espaços públicos, a democratização do Estado não emerge apenas como resultado de uma disputa pública e aberta pelos seus recursos, mas também é engendrada quando se coloca a possibilidade de uma definição coletiva sobre o ethos que deve reger a vida pública”*⁵ (TATAGIBA, 1998, p.12).

Em síntese, o conceito de espaço público, quando relacionado à construção da democracia no Brasil, encerra *promessas* que dizem respeito tanto a uma nova forma de relacionamento entre Estado e sociedade, quanto a alterações nos padrões de comportamento que têm orientado as relações dos grupos sociais.

“Nesse processo não há garantias, não há certezas. As experiências de constituição do espaço público são fragmentadas, de resultados discutíveis, e por demais “invisíveis”, quando comparados ao padrão geral prevalecente da política brasileira. A comunicação que nele se estabelece, antes de encarnar o princípio da racionalidade, é pautada por toda sorte de idiosincrasias, de argumentos desarticulados, de múltiplas ambigüidades” (TATAGIBA, 1998, p. 13).

Quando se atua na perspectiva de democratizar a gestão pública, é preciso ter presente a caracterização da noção do público ligado à gestão. Segundo Wanderley (apud Martins 2002), essa caracterização envolve os limites entre Estado/governo, entre política/administração, decisões/políticas públicas, enfoque organizacional/institucional, ou seja, é preciso superar a visão restrita de pensar a administração pública como mera produtora de soluções organizacionais e

⁵ Nesse sentido, Dagnino afirma que nesses novos espaços públicos não apenas se reivindica a inclusão no sistema político, como se disputa a possibilidade de “participar efetivamente na definição desse sistema, o direito de definir aquilo que no qual queremos ser incluídos, a invenção de uma nova sociedade” (1994: 109).

institucionais, sem considerar os condicionantes estruturais-econômicos, as relações de poder entre pessoas, grupos e classes sociais.

Contudo, concordando com Tatatagiba (1998), considera-se preferível apostar nestes pequenos e frágeis indícios do novo, que emergem como resultado da convivência com o velho, do que repetir a certeza de um Brasil apenas autoritário, desigual e excludente. A novidade parece estar precisamente na contradição entre os traços autoritários das instituições estatais brasileiras e a recente organização da sociedade civil, através da criação de novos espaços de negociação e representação política.

Os dilemas da gestão pública local são múltiplos e alguns bastantes sérios e profundos, sobretudo aqueles presentes na prática política das forças sociais, que se dispõem a construir uma “nova sociedade”, isto é: os problemas surgidos na implementação de novos critérios de gestão das políticas sociais públicas, tradicionalmente a serviço dos grupos hegemônicos locais e em detrimento dos interesses de grandes contingentes da população residente no município (BARBOSA & RAMOS, 2002).

A possibilidade de alteração do *status quo* vigente gera, por si só, elementos de controvérsias e instabilidade. A proposta de reversão da direção social das políticas públicas traz à tona conflitos e antagonismos, constituindo-se em verdadeiros obstáculos à sua efetivação, além da resistência dos próprios atores políticos e da máquina administrativa, acomodados à inércia (BARBOSA & RAMOS, 2002).

Assim, Barbosa & Ramos (2002) defendem a seguinte proposta: para a alteração do quadro de segregação socioespacial de um município é necessário a reversão dos critérios de gestão das políticas públicas locais, impondo como exigência, para o sucesso de suas medidas, a participação do governo local conjugada à iniciativa de grupos sociais, contribuindo, assim, com suas propostas e sua intervenção para a elaboração e o controle de sua execução. Para os autores, só através da adoção de mecanismos de intervenção popular há possibilidade de serem preenchidas algumas condições de governabilidade e até serem mantidas políticas que atendam aos interesses majoritários da população local.

Ramos (2002), entre outros autores já citados, acredita que os conselhos locais podem se constituir num espaço público de formulação e controle de política pública, com o objetivo de inverter a lógica dominante, ou seja, de dirigir

política pública em conformidade com o interesse das forças sociais, vinculadas ao conjunto da população, adotando novos critérios de eficácia societal. Essa proposta de participação na gestão pública, ou seja, a “institucionalização da participação”, aqui entendida como mecanismos formalmente criados pelo governo municipal, que inserem a participação da população na gestão de políticas pública – Conselhos Gestores - têm sido compreendidos como uma estratégia para a consolidação da cidadania no Brasil. Entretanto, não são poucos os limites e dificuldades enfrentados por esses organismos para consolidação de uma gestão democrática, como mencionou-se anteriormente.

Assim como no modelo econômico, presenciamos uma crise no modelo de gestão pública, agravada pelas freqüentes denúncias de corrupção, autoritarismo, centralismo, entre outros problemas. Sendo os Conselhos mecanismos possíveis de oxigenar as administrações públicas, é necessário superar os problemas encontrados por esses mecanismos e através de seu aprimoramento buscar o avanço na gestão pública democrática.

Partindo-se deste contexto, reforçado na experiência profissional⁶ dentro desses espaços contraditórios - de um lado, uma obrigação legal conquistada com muita luta; de outro, uma dificuldade extrema de consolidação de um espaço democrático – nos quais existem uma relação de poder conflituosa, percebeu-se como é difícil o relacionamento entre Estado e sociedade civil, principalmente quando se refere a uma gestão partilhada.

Portanto, a questão que motivou a realização deste estudo constituiu-se: quais os fatores que limitam ou possibilitam a efetivação de uma gestão pública participativa da política municipal de assistência social no município de Rolândia?

Considerando como pano de fundo o contexto sócio-político da década de 1980/1990 e os vários aspectos decorrentes deste período como, a crise e reforma do Estado, as diretrizes da descentralização e participação, a ênfase no poder local, o processo de democratização (aqui entendida como a possibilidade

⁶ Seis anos de funcionária público, lotada na Secretaria de Ação Social da Prefeitura do município de Rolândia, participando na implantação e condução de vários conselhos gestores⁶ - atuando na secretaria executiva no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS (durante duas gestões), outros como o Conselho Municipal de Saúde - CMS, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiências – CMDPPD, Conselho Municipal do Trabalho – CMT e Conselho Municipal Anti-drogas – COMAD, participando como membro titular ou suplente na assessoria técnica dos trabalhos realizados pelos mesmos.

efetiva de haver interlocução entre interesses plurais e divergentes) de uma gestão pública local, definiu-se como objetivo deste estudo: identificar os fatores presentes na dinâmica do Conselho Municipal de Assistência Social de Rolândia, que facilitam ou possibilitam a efetivação de uma gestão pública participativa.

E como objetivos específicos:

- identificar as determinações estruturais e conjunturais a que estão submetidos os Conselhos Gestores;
- resgatar o processo histórico da implantação do CMAS de Rolândia;
- analisar a gestão do Conselho Municipal de Assistência Social de Rolândia, buscando identificar elementos de uma gestão pública participativa.

A emergência dos Conselhos sinaliza uma ruptura com o arcabouço jurídico e institucional vigente até a Constituição de 1988. Suas inovações expressam pelo menos duas dimensões: uma técnico-normativa e outra relativa à ampliação da democracia. Se, anteriormente o modelo concebia Conselhos comunitários populares, o modelo atual instituiu novas atribuições e altera seu perfil: não mais Conselhos atuantes no âmbito do microterritório, mas Conselhos setoriais em diversas esferas de poder e com poderes deliberativos e fiscalizadores.

Esta nova proposta permite, potencialmente, a superação de desigualdades regionais e uma compreensão mais global da política, permitindo uma atuação mais consistente na definição de diretrizes políticas que caminhem no sentido da equidade e efetividade.

Acreditava-se que, com a possibilidade da sociedade civil estar mais próxima do Estado, seria possível o exercício efetivo do controle social, principalmente com a democratização na definição da alocação dos recursos públicos. Com o surgimento de mecanismos de participação, seria conquistada a visibilidade das ações estatais – fato tão sonhado - deixando de lado as “negociações politiquieiras” feitas nos gabinetes, práticas estas tão comuns no Brasil. Esperava-se, ainda, que a participação tivesse um efeito direto sobre os próprios atores que participavam, atuando, assim, como fator educacional na promoção da cidadania (TATAGIBA, 2002).

Trata-se, portanto, de um estudo de caso de caráter exploratório que terá como foco a trajetória do Conselho Municipal de Assistência Social do município de Rolândia.

Foi escolhido como *locus* de pesquisa o Município de Rolândia, Estado do Paraná e, mais especificamente, o Conselho Municipal de Assistência Social pela sua proximidade, fato já explicitado anteriormente. Vale ressaltar que o Conselho Municipal de Assistência Social de Rolândia foi o terceiro Conselho a ser criado no Estado do Paraná. Delimitou-se o período para fazer o recorte temporal: do ano de 1995, - quando foi criado o Conselho Municipal de Rolândia/CMAS - até 2003, data da gestão vigente.

Para compreensão do processo de implantação do CMAS em Rolândia, fez-se necessário, em alguns momentos, retroagir no tempo resgatando anos anteriores aos acima delimitados.

Considera-se que a importância dada ao processo histórico deve-se ao fato de que o processo de conhecimento de uma realidade ou de um fenômeno determinado impõe ao pesquisador um exercício de compreensão histórica e crítica, que se dá através das sucessivas aproximações desse objeto. Bruyne (citado por MINAYO, 1994, p. 13) afirma que *“na realidade histórica de seu devir, o procedimento científico é ao mesmo tempo aquisição de um saber, aperfeiçoamento de uma metodologia e elaboração de uma norma”*.

Inicialmente, levantou-se o material bibliográfico; em seguida, procedeu-se a análise documental sobre os aspectos históricos de Rolândia e, posteriormente, a constituição histórica do Conselho Municipal de Assistência Social, consultando, para tal, os arquivos da Secretaria de Ação Social do município.

Examinou-se, também, os relatórios das Pré-Conferências e cinco Conferências Municipais, realizadas no período que compreende os anos de 1995 a 2003, os oito Planos de Ação (1995/2003) elaborados pela Secretaria de Ação Social conjuntamente com o Conselho Municipal de Assistência Social, bem como o Plano Plurianual (2002/2005), onde se discutiu pela primeira vez, junto ao Conselho, as diretrizes da Política Municipal de Assistência Social.

Para identificar os temas e as questões mais significativos que estiveram presentes nas reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social, verificou-se, igualmente, as atas de todas as reuniões, das quatro gestões pelas

quais o colegiado já passou - desde a sua criação, em 1995, até julho de 2003, num total de cento e treze atas.

A análise dos dados teve como principal referência o caminho proposto por Minayo (1993), como sendo a análise temática, que, segundo a autora, se divide em fases a saber: pré-análise, exploração do material, interpretação e análise final.

Sendo assim, após levantamento e seleção do material, foram realizadas várias leituras e elaborou-se uma síntese dos conteúdos de cada documento, visando buscar a representatividade, bem como a pertinência dos dados obtidos, frente aos objetivos propostos para o presente estudo.

Posterior a essa fase, para interpretação e análise dos dados, foi realizada a confrontação dos dados empíricos coletados com autores referenciados no quadro teórico.

Tendo como pressuposto que o objeto desta investigação está em permanente construção cotidiana, os passos seguidos constituem-se em muitas idas e vindas, na tentativa de elaborar uma síntese, produzir um conhecimento que, no entanto, não é e nem pode pretender-se acabado. É, sim, uma aproximação provisória da realidade.

Cabe ressaltar que a opção pela escolha da pesquisa estritamente documental relaciona-se com as qualidades que se visualizou nos documentos como fonte valiosa de dados. Os documentos, datados historicamente, possibilitam a reconstrução de um cenário contextualizador. Os dados neles contidos permitem uma constante retomada dos elementos presentes nos relatos (BREDEMEIER, 2003).

Yin reforça as vantagens de utilizar os documentos como fonte de dados e menciona, principalmente, a estabilidade, permitindo revisões, exatidão, pois contém uma organização - nomes e datas - que permitem situar no tempo os acontecimentos em pauta, ou seja, no longo espaço de tempo, vários eventos e distintos ambientes são preservados.

Pimentel (2001) se reporta a Mitsuko Antunes ao respaldar a importância da análise documental. A autora resalta que a pesquisa é um processo de "garimpagem"; se as categorias de análise dependem dos documentos, eles precisam ser encontrados, "extraídos" da prateleira, receber um tratamento que,

orientado pelo problema posto pela pesquisa, estabeleça a montagem das peças, como num quebra cabeça⁷

Em virtude do foco analítico deste trabalho centrar-se num processo de interlocução de interesses constituídos por diferentes atores sócio-políticos, há que se estabelecer uma perspectiva teórica que permita a apreensão simultânea das relações que são tecidas na dimensão societária, na dinâmica interna do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS - de Rolândia e na forma como esta instância se relaciona com o órgão gestor da política municipal de assistência social.

Portanto, pensar o funcionamento dos Conselhos como “instância de poder” é abandonar a idéia autonomista de movimentos sociais dos anos 1970/1980, bem como de Estado monolítico, de elites, distanciado da ação da sociedade civil (RAMOS, 2002).

Com efeito, para os propósitos deste trabalho, considerou-se as concepções que compreendem a participação como uma relação que se estabelece entre as esferas políticas e societárias, a fim de influenciar na formulação e controlar a execução das políticas públicas, com os ganhos e perdas que isso representa para ambas esferas. Por outro lado, pensamos que também a descentralização, deve ser relativizada, tanto em função da necessidade de haver articulação entre os diferentes níveis de governo, quanto em função de se constituir em “um” dos fatores que favorecem a participação e o controle social no âmbito da gestão estatal, na medida em que o processo de municipalização aponta para uma possível ampliação do grau de autonomia decisória dos municípios em relação à alocação dos recursos e à reformulação das políticas públicas setoriais.

Complementar a estas concepções, entra em discussão a questão do poder local e do espaço público, por se considerar que a base da democratização da gestão pública pressupõe a descentralização do poder, assim como a consolidação de espaços públicos onde as forças sociais se tornem protagonistas na formulação de projetos societários (RAICHELIS, 2000).

Isto posto, a fim de atender ao objetivo proposto, o trabalho foi dividido em três capítulos. No capítulo I, procurou-se reconstruir o contexto brasileiro das décadas de 1980 e 1990, enfatizando o processo de crise e reforma do Estado e, como consequência desse processo, as questões relacionadas à democracia

⁷ Termos utilizados pela autora do artigo “O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica”. Alessandra Pimentel, Departamento de Psicologia Social e Institucional da UEL-LDA.

participativa, à descentralização e ao poder local, já que a implantação dos Conselhos Gestores está diretamente vinculada ao novo reordenamento institucional, garantido na Constituição de 1988. Através da análise desse processo, é possível compreender as contradições decorrentes.

No capítulo II, apresenta-se o surgimento dos conselhos gestores e busca-se compreendê-los como espaços públicos, instrumentos da viabilização de uma gestão democrática, pois os conselhos, existentes nas três esferas de governo, constituem experiências de inovação institucional, que acenam para ampliação dos espaços de deliberação pública, uma vez que são estruturas jurídico-constitucionais de caráter permanente, com representação paritária entre Estado e Sociedade civil e com amplos poderes de controle sobre a políticas sociais.

No capítulo III, está o resultado da pesquisa. A partir da literatura existente, foi privilegiada a história do Município de Rolândia, a fim de possibilitar o conhecimento, ainda que breve, do local onde o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS se insere. Também trazemos as análises e interpretações, realizadas através do resgate da trajetória da implantação do Sistema Municipal de Assistência Social com especial atenção ao CMAS considerando as atribuições legais e o espaço de atuação, bem como, a efetivação do controle social através do CMAS, com destaque aos fatores facilitadores o possibilitadores.

Na seqüência, procede-se as considerações finais.

CAPÍTULO I

2 A DEMOCRATIZAÇÃO EM QUESTÃO

2.1 O CONTEXTO SÓCIO-POLÍTICO BRASILEIRO NAS DÉCADAS DE 1980/1990

No período que abrange as três últimas décadas do século XX, ocorreram profundas transformações no mundo, nos planos econômico, político, cultural e social. Uma das principais mudanças refere-se ao papel do Estado-Nação, que na sociedade global, sofre algumas redefinições relacionadas as questões econômicas, políticas, culturais e sociais.

A crise do Estado⁸, o questionamento de seu papel e sua reforma constituem elementos de grande relevância no contexto político brasileiro, uma vez que interferem profundamente nas diretrizes políticas, econômicas e sociais no país. Especificamente na área social, as políticas implementadas acabam por refletir este contexto de reforma. Nesta primeira parte, serão abordados aspectos sobre as mudanças ocorridas no Estado nas décadas de 1980 e 1990, que propiciaram o surgimento de espaços democráticos de participação popular no Estado.

O regime autoritário pós-64, originado pelo golpe militar, motivado pela defesa do grande capital e dos interesses imediatistas da burguesia nacional, pautou-se por duas diretrizes básicas que determinaram as suas políticas a partir de então: o autoritarismo e a centralização.⁹

⁸ No Brasil, os efeitos da política econômica são historicamente detectados em nossa trajetória dependente, no entanto, no que diz respeito ao período pós-70, seus efeitos foram imediatos. Contudo, as resistências ao governo autocrático (1964-1984) e a constante luta para ampliar e usufruir dos direitos democráticos, resultados de conquista políticas e sociais, impediram que o projeto neoliberal fosse implementado nas décadas de 70-80. Mas, na passagem da década de 80 para a de 90, renderam-se aos mecanismos destruidores da possibilidade de uma construção social necessária. O projeto de dominação do capital, em específico, no Brasil, sob a direção, do FMI e do BID, instaurou-se com raízes profundas, impondo a regras do jogo, isto é, “a reforma do Estado tornou-se o lema dos anos 90, substituindo a divisa dos anos 80: o ajuste estrutural”. É uma construção técnica que propõe retomar as premissas centrais do Estado liberal clássico. A diferença na proposta é a particularidade histórica, temporal e espacialmente determinada (BATISTA, 1999, p. 65).

⁹ Segundo Soares, é fundamental lembrar que toda literatura sobre política social brasileira remete a década de 30 como sendo o marco inicial da ação social do Estado.

Autoritarismo: em relação ao sistema político, são chamados de autoritários os regimes que privilegiam a autoridade governamental e diminuem de forma mais ou menos radical o consenso, concentrando o poder político nas mãos de uma só pessoa ou de um só órgão e colocando em posição secundárias as instituições representativas.

“O novo regime que se instala, apoiado no tripé econômico formado pelo grande capital monopolista, pelo capital nacional e pelo Estado, vai consagrar um tipo histórico de Estado capitalista, identificado por O'Donnell como burocrático-autoritário, que expressa fenomenal condensação da dominação. Não apenas econômica, mas também política e ideológica, objetivada nas instituições estatais, que concentram o controle de recursos coercitivos, no direito racional-formal e na burocracia da administração rotineira”. (RAICHELIS, 1998, p. 88).

Segundo Mestriner (2001), a partir do golpe de Estado (31/03/1964), instala-se no país o Estado autoritário, sendo a direção do governo federal assumida inicialmente pelo supremo comando revolucionário, composto por ministros militares que vão governar por atos institucionais, atos complementares, Lei de Segurança Nacional e decretos específicos.

Tal golpe, para a autora, instalou-se com objetivo de pôr fim aos movimentos de esquerda e aos partidos nacionalistas tidos como radicais; acabar com os mandatos legislativos federais, estaduais, municipais; suspender direitos políticos sem qualquer exame judicial; castigar cruelmente intelectuais, políticos e trabalhadores em geral, proibindo qualquer mobilização por parte da sociedade, por mais controlada que fosse.

O exercício do poder fica restrito a um direito militar. Mesmo ao conceder, sob a Constituição de 1967, um novo sistema partidário, - Aliança Renovadora Nacional – Arena, representando a situação, e o Movimento Democrático Nacional – MDB, a oposição - jamais tal Estado, enquanto se manteve, permitiu a eleição de um líder civil emanado dos novos partidos, o que ocorreu somente em 1984, quando a ditadura militar já entre em fase final (MESTRINER, 2001).

Assim, ao longo do período de 1964-84, o Brasil transforma-se em verdadeiro Estado unitário, ficando o poder concentrado no Executivo federal, que usa a ideologia da segurança nacional como justificativa para todas as medidas de força e arbitrariedade adotadas e como eixo convergente de todas as políticas, inclusive a econômica. Por meio de atos institucionais, amplia de tal forma a capacidade de intervenção governamental, que exclui da luta política e das decisões econômicas e sociais os demais poderes, estados, municípios, sociedade em geral e as classes subalternas. Principalmente, os trabalhadores perdem os espaços de

expressão, sendo completamente tolhidos nas suas reivindicações. O acesso ao governo militar será restrito aos tecnocratas, transformados, pelos militares, em assessores técnicos, para defesa do desenvolvimento do país e, por conseguinte, da segurança nacional (MESTRINER, 2001).

“O novo regime autoritário se estenderia até 1985, sob o comando de uma aliança tecnocrático-militar, de tipo desenvolvimentista, que contou, apesar disso, com apoio de uma colisão sócio-econômica e política, obrigada a refrear sua retórica liberalizante em troca da preservação de velhos e novos interesses, exatamente heterogêneos e desiguais. Enquanto isso, a nova ideologia de segurança nacional manteve-se solidamente alinhada em torno do comando econômico estratégico do Estado autoritário dos militares” (Cardoso, 1979 apud Fiori, 1993, p. 191).

Assim, o Estado autoritário se une fortemente às forças econômicas dominantes, colocando fim à política de massas. Constrói uma tecnocracia estatal, privilegiando principalmente o planejamento; reforça o processo de internacionalização, aprofundando as relações do país com o capitalismo internacional e colocando-o à mercê dessas relações, num processo de acumulação ampliada do capital. Assinala a transição efetiva para o modelo de desenvolvimento econômico associado, combinando e reagrupando empresas brasileiras e estrangeiras, com a formulação de uma nova concepção de interdependência econômica, política, cultural e militar, na América Latina e com os Estados Unidos (MESTRINER, 2001).

Embora tal modelo já tivesse sido implantado no governo Kubitschek, é nesse período que “as condições e perspectiva de desenvolvimento econômico no Brasil passam a depender amplamente da associação direta e indireta, visível e disfarçada entre capitais nacionais e estrangeiros” (IANNI, 1968, apud MESTRINER, 2001, p. 154).

Se no aspecto econômico tal modelo já vinha sendo executado, a partir de 1964 se expande também no aspecto político. O Estado, então com plenos poderes sobre a nação, torna-se efetivamente o centro das decisões no plano interno, intervindo e direcionando a estrutura econômica nacional. São agências governamentais que orientam os investimentos, empréstimos e incentivos fiscais (MESTRINER, 2001).

As conseqüências políticas e econômicas desastrosas desse longo período ditatorial apresentam-se já bastante visíveis, exigindo alterações radicais. Em 1980, o mercado informal ou subemprego já representava 45% da população economicamente ativa (FLEURY, 1989).

A tão anunciada distribuição de renda pelos diversos planos governamentais ocorridos não só foi inexistente, como também percorreu caminho inverso. A concentração de renda deu-se de forma muito acentuada, o salário mínimo real diminuiu significativamente, tornando precária a condição de vida das classes trabalhadoras e mesmo classes médias (MESTRINER, 2001).

O país, segundo Mestriner (2001), ao se colocar como espaço aberto à aplicação do capital estrangeiro e aos monopólios internacionais, privilegia o mercado externo, colocando em segundo plano os interesses e necessidades do mercado nacional, provocando desastres na economia.

Assim, as dificuldades políticas, econômicas e sociais acumuladas nesse período, vão exigir a participação de todo o país na busca de novas alternativas e encaminhamentos.

Soares (2001) nos relata que, na virada dos anos 1990, a “onda” neoliberal chegou de forma “retardatária” ao Brasil, porque o país encontrava-se em uma profunda crise econômica (1989-90) e, principalmente, pelo esgotamento do Estado desenvolvimentista.

A conjuntura econômica já se demarcava pela inflação e dívida externa acentuada. A economia mundial mudara a partir da crise capitalista dos anos 1970 e da crise do socialismo da União Soviética, no final dos anos 1980, consolidando a hegemonia americana no mundo e o dólar como moeda universal. Em conseqüência de arranjos econômicos internos nos Estados Unidos, houve uma total desestabilização de vários países. *Os Estados nacionais perderam hegemonia diante do poder americano e do capital financeiro internacional, que passou a jogar um papel central no mercado especulativo das bolsas e das moedas, entrando e saindo pelos países sem maiores controles e em benefício de poucos grupos especulativos* (FALEIROS, 2000, p. 51).

“A expressão máxima do esgotamento do Estado Desenvolvimentista deu-se ao final do governo Sarney, quando culminou o processo de transição democrática onde, apesar da evidente hegemonia conservadora na sua condução, também encontramos movimentos sociais ativos e propostas alternativas de gestão pública em alguns níveis e setores do governo. A erosão da autoridade governamental com a ausência crescente de legitimidade, enfrentando uma sociedade carente de consensos e hegemonias, sem parâmetros de ação coletiva, sofrendo os impactos de uma economia destruída pela hiperinflação, tudo isso levou à insustentabilidade da situação política e econômica e a um sentimento generalizado da necessidade de uma mudança radical de rumo” (SOARES, 2001, p. 154).

Segundo Costa (1998), o problema da dívida externa marcou todo o governo Sarney. O capital internacional, ao fazer pressão para o pagamento das dívidas externas dos países periféricos, evidenciava que o sistema capitalista avançava para uma outra etapa histórica. A globalização fragilizava o poder dos Estados Nação, não de maneira igual, mas especialmente dos Estados Periféricos.

“No Brasil, a fragilização financeira do Estado teve um caráter mais perverso. Depois de ter sido usado como agente empreendedor pelas empresas privadas, pelo grande capital, o Estado, sem condições de manter a rede de serviços sociais e sem realizar investimentos sociais, torna ainda mais penosas as condições de vida da população trabalhadora” (COSTA, 1998, p.6).

Com o fracasso do Plano Cruzado, em 1986, o governo agrava sua crise de legitimidade, e ressurgiu, com maior força, a luta por eleições diretas na esfera federal.

O então presidente Sarney lança o Plano Cruzado II, tendo por base a elevação dos impostos. Em 1987, a crise da dívida externa leva o Brasil à moratória e, em consequência, há o agravamento da crise interna, dando, assim, oportunidades de fazer proliferar as idéias de reduzir o Estado, intensificando a privatização (COSTA, 1998).

A abertura econômica passa a ser colocada como alternativa de salvação da economia. O grande capital internacional pressiona o governo para abrir seus mercados aos produtos estrangeiros, agravando drasticamente a situação interna, pois a indústria nacional não tinha competitividade suficiente para enfrentar a concorrência externa. O Estado foi considerado o responsável pelo favorecimento

de interesses dos industriais que não tinham condições de competitividade (COSTA, 1998).

Para Costa (1998), é impossível dissociar a crise do Estado¹⁰ do modelo de crescimento econômico empreendido no país. Fatos que interferiram no processo de sucateamento financeiro do Estado brasileiro foram a própria internacionalização do capital, a queda da receita fiscal e a diminuição dos investimentos externos, durante toda década de 1980.

Segundo Soares (2001), o eixo central na condução da política econômica era o combate a inflação, via recessão. Também propunham a “desregulamentação” da economia que, basicamente, defendia a abolição do Estado sobre os preços da economia em geral e sobre as relações capital-trabalho.

Um dos principais componentes ideológicos que permeava as propostas neste período era a idéia de que o setor público caracterizava-se como ineficiente e ineficaz, contrapondo-se ao setor privado, o único capaz de proporcionar o crescimento econômico necessário¹¹.

“(..) outra idéia cara ao neoliberalismo (e explicitada no receituário do FMI e do consenso de Washington) que é o do estabelecimento de um “Estado Mínimo” que cumpra apenas com algumas funções básicas como a educação primária, a saúde pública e a criação e manutenção de uma infraestrutura essencial ao desenvolvimento econômico. Ou seja, a proposta era a de que o Estado se afastasse das funções que não fossem “prioritárias” para a alavancagem de um desenvolvimento “autônomo” e “auto-sustentado” (SOARES, 2001, p.155).

Dentre as conseqüências vivenciadas pelas políticas neoliberais, foi o agravamento da falta de investimento nas políticas sociais, que já eram poucos, que pode ser considerada a mais expressiva. Provocou-se uma recessão, aumentando o desemprego e piorando ainda mais a situação dos mais carentes, o

¹⁰ No Brasil, em especial a partir da década de 80, ocorre uma situação comumente designada como “crise do Estado”. Esta expressão, segundo Gaiofatto (.2002?) é utilizada muitas vezes sob um falso consenso, por reunir sob o mesmo título diversas crises simultâneas: a) a fiscal, entendida como o excesso de gastos público social; b) a econômica, visando a um Estado regulador, indutor, coordenador e mobilizador dos agentes econômicos e sociais; c) a social, com a crise do Estado de Bem-Estar Social; d) a política, questionando-se a incapacidade de institucionalizar a democracia e promover uma cidadania adequada; e e) a crise do modelo burocrático de gestão pública, tendo em vista os elevados custos e a baixa qualidade dos serviços prestados pelo Estado. Neste estudo, a crise do Estado será entendida como uma crise estrutural, convergência de crises simultâneas que levam à discussão sobre o papel do Estado, sob diferentes aspectos. (GAIOFATTO, 2002?).

¹¹ Segundo Soares (2002) essa ideologia espalhou-se para além dos limites do setor produtivo, estendendo-se para a área social, como a saúde e educação. Durante muitos anos a lógica privatista dominou esses setores.

que desencadeou uma elevação na busca por serviços sociais, particularmente os relacionados à Seguridade Social (SOARES, 2002).

Segundo Faleiros (2000), o modelo neoliberal prevê que cada indivíduo vele pelo seu bem-estar, ao invés da garantia do Estado de direito, ou seja, num país com elevados índices de desemprego, os parques benefícios fornecidos são eletivos, pontuais e de difícil acesso.

Para melhor compreensão das repercussões das políticas neoliberais no Brasil, tem-se que considerar que determinadas medidas promovidas por elas se adequaram perfeitamente à nossa sociedade, como é o caso da utilização do bem público em detrimento dos interesses privados. É importante ressaltar que o Brasil, é historicamente dominado pela apropriação da esfera pública em função dos interesses de grupos poderosos. Também se presencia, ao longo dos anos, uma tradição autoritária e excludente, condensada, no que Freire (2001) denominou “autoritarismo social”, que fez com que a sociedade brasileira se desenvolvesse hierarquizada. Ao contrário dos países europeus, no Brasil, a cidadania não se constituiu historicamente. Observando, vê-se que, em nossa sociedade, as relações de favor, de dependência e de submissão atravessaram a formação política brasileira. As classes dominantes do país se acostumaram a fazer do Estado brasileiro¹² seu instrumento econômico privado por excelência. Desse modo, o discurso neoliberal tem assombrosa recepção ao atribuir o título de modernidade ao que existe de mais conservador e atrasado na sociedade brasileira:

“(...) fazer do interesse privado a medida de todas as coisas, obstruindo a esfera pública, anulando a dimensão ética da vida social pela recusa das responsabilidades e obrigações do Estado. A desigualdade que se encontra no processo de desenvolvimento do país tem sido uma das particularidades históricas: o moderno se constitui por meio do “arcaico”, recriando nossa herança histórica ao atualizar aspectos persistentes e, ao mesmo tempo, transformando-a no contexto da globalização” (FREIRE, 2001, p. 169).

Segundo Freire (2001), a avalanche neoliberal demonstra que os problemas sociais, aprofundados nesse contexto histórico vivenciado, não

¹² A proposta neoliberal omitiu o papel histórico desempenhado pelo Estado na estruturação do nosso capitalismo, desde a origem marcada pelo seu caráter tardio e dependente.

representam apenas uma retórica, mas um processo com profundas raízes em nossa sociedade.

O retorno à democracia e ao Estado de direito é marcado pelo governo de transição, que incorpora a Assembléia Constituinte, e pelo governo presidencial eleito desde o início dos anos 60. “São *tempos paradigmáticos*” nas palavras de Mestriner (2001, p. 182).

Assim sendo, a complexidade da conjuntura da década de 1980, no Brasil, pode ser avaliada pelo tensionamento entre a direção social do governo e a luta política da sociedade civil na aprovação da nova Constituição Federal de 1988.

“O anseio pela recuperação das liberdades e do Estado de direito, historicamente voltado para a construção de um novo texto constitucional, mobiliza também dessa vez a sociedade brasileira, propiciando uma articulação efetiva dos vários segmentos, com vista à elaboração de emendas constitucionais. Um amplo movimento se instala na defesa da cidadania e dos direitos sociais com a esperança de que, pela mudança das normas, transformar-se-ia rapidamente a realidade do país” (MESTRINER, 2001, p. 182).

Obtém-se, assim, uma legislação com alcance social, que abre perspectivas às políticas públicas, definindo o direito dos cidadãos à proteção social, bem como o dever do Estado na garantia deste direito e a exigência da descentralização político-administrativa na sua gestão, com a efetiva participação da sociedade no controle social.

Conquistando uma “Constituição-cidadã” (expressão usada pelo senador Ulisses Guimarães), o movimento pela elaboração de leis ordinárias faz-se ainda mais forte, possibilitando, aos vários segmentos, a democratização do processo de discussão, acumulando proposições mais bem fundamentadas. E conta de início, inclusive, com apoio do primeiro governo pós-ditadura que, com a perspectiva de proceder à transição, propõe-se a enfrentar os graves problemas vividos pelo país, recuperando a dívida social acumulada ao longo do período ditatorial (MESTRINER, 2001).

Se, no plano econômico, a internacionalização da economia corroía a base fiscal do Estado nacional, pela primeira vez no Brasil, no plano legal, se garantiam Direitos Sociais. Nasce, segundo Costa (1998), a nova Constituição Federal num contexto histórico muito peculiar. Enquanto, na Europa e nos Estados

Unidos, a luta pelo desmantelamento do Estado de Bem Estar Social seguia sua marcha, no Brasil, a luta era por empreender uma mudança no modelo gerencial do Estado, com ênfase na proposta de municipalização, descentralização do poder e na criação de direitos sociais.

“As grandes áreas de embate político eram: as normas de proteção e regulação do mercado de trabalho, os direitos previdenciários, a ação do Estado na execução de serviços, especialmente no setor de comunicações e energia e na reprodução de setores estratégicos como o petróleo, mineração etc. Estes temas aliados ainda a discussão sobre o papel do Estado com relação a saúde, educação, habitação e proteção social, marcou todo o trabalho da assembléia Nacional Constituinte e mostrou um divisor de águas na política dos país” (COSTA, 1998, p. 8).

Dessa forma, a Nova Constituição Federal do Brasil de 1988 nasce num contexto histórico contraditório: fruto da mobilização popular, da luta pela redemocratização da sociedade de um lado e, de outro, a ofensiva neoliberal cobrando a redução do Estado na regulação econômica e social (COSTA, 1998).

Nogueira (1998) faz importantes críticas em relação à Constituição de 1988, a considera reflexo de diversos subprodutos dos anos autoritários e afirma que sua promulgação não agradou a nenhum grupo nacional:

“Sua principal virtude, alias, derivava precisamente daquilo que a tornava imperfeita, qual seja, do fato de que nascera uma fase de rara participação popular, a partir da qual ganhariam expressão os contrastes e as contradições da sociedade. O texto constitucional fora exaustivamente negociado e ajustado. Em conseqüência, não teve como ficar isento de lacunas e imprecisões: mostrar-se-ia avançado em termos de direitos humanos, políticos e sociais, mas reiteraria os componentes autoritários do presidencialismo (por exemplo, repondo o instituto das medidas provisórias) e pouco avançaria em termos de ordem econômica” (NOGUEIRA, 1998, p.159).

Os desafios impostos à transição democrática serão, portanto, de difícil enfrentamento. Vão se situar não só no âmbito da reconstitucionalização política do país, na eliminação da crise econômico-social instalada, mas também no

enfrentamento de um complexo conjunto de interesses, demandas e expectativas, advindos das negociações do processo de abertura política.

A combinação entre pobreza, exclusão social e complexificação das relações sociais, num quadro que começava a ser influenciado pelos primeiros ventos da globalização, produzia múltiplos fatores de pressão e instabilidade.

O desafio, segundo Mestriner (2001), não consistia apenas em romper com o regime autoritário, mas superar todo um legado histórico de relacionamento Estado-sociedade, que exigia total reformulação do Estado, a promoção do ajuste da economia com a fixação de um novo modelo de desenvolvimento e o estabelecimento de um padrão mais autônomo de relação internacional.

Enfim, o resgate da democracia supunha saldar a dívida social existente, restabelecendo a cidadania da população brasileira.

No entanto, o fato de a transição não ter se dado por um movimento de ruptura, e sim processada “pelo alto” – negociada politicamente, demandando a elaboração de complexas redes de acordo entre as cúpulas partidárias, governadores, forças armadas e candidatos -, impediu a imediata superação da herança legislativa autoritária, bem como a rápida reconstrução das instituições básicas à efetivação da democracia (MESTRINER, 2001).

A transição ocorre lentamente, num movimento contraditório, com distância entre o nível de intencionalidade dos discursos e sua implementação de fato.

A reativação e o surgimento de novas organizações de defesa de direitos e que lutam por conquistar identidade coletiva aos sujeitos sociais contrastam flagrantemente com a cultura autoritária, patrimonialista e clientelista, ainda prevalente.

Dessa forma, o Brasil da Nova República conheceu dias carregados de esperança e decepção, num processo de transição nada coerente ou harmonioso. Enquanto se lutava pela democracia e por direitos sociais, o país aprofundava sua crise econômica, não só resultante do legado autoritário, mas pela política adotada em meados dos anos 80 e pela seqüência de planos de estabilização e congelamentos que fez com que a inflação retornasse cada vez mais forte e provocasse um nível de concentração de renda recorde (MESTRINER, 2001)

Desta forma, é sob as tendências mundiais de economia, que restringem a independência de decisão, controle e intervenção do Estado nacional, complicando o processo de democratização, que ocorrerá a primeira eleição direta para um presidente da República, depois de anos de ditadura.

A eleição para presidente, rompendo um período de 30 anos de autoritarismo, consagrou, através do voto majoritário, um candidato que, segundo Soares (2002), ao mesmo tempo representava a direita política e conseguiu aglutinar em torno de si amplos setores da população ao propor uma profunda reforma da caótica situação vivenciada. *“É nesse quadro que o Governo Collor lançou seu plano de estabilização e reforma econômica, magnificado por uma crescente vontade “rupturista”, que passou a ocupar o epicentro da vida política e econômica, deixando perplexos e paralisados setores de diversos “matizes” político-ideológicos da sociedade brasileira”* (SOARES, 2002, p.154).

Segundo Costa:

“Para entender como um desconhecido da arena política nacional conseguiu uma maioria de votos na primeira eleição livre depois do longo período militar, é preciso elencar os fatores objetivos e subjetivos que compunham a conjuntura da época. O Brasil estava sem um projeto social hegemônico, assim, a confusão política e a fragilidade da politização da sociedade após um longo período de ditadura são elementos que nos ajudam a compreender o fenômeno Collor de Mello” (COSTA, 1998, p. 7).

Pouco a pouco, as propostas neoliberais do novo governo tornavam-se mais efetivas, gerando, mais uma vez, profundas conseqüências para a sociedade, principalmente na área social.

O Governo Collor, marcado por escândalos e corrupções, teve um caráter decisivo para o Estado. Ficou evidente que o projeto político do Estado estava centrado na proposta de adequar o país frente à nova conjuntura mundial. *“A abertura econômica, pressionada pelos países centrais, não podia mais ser adiada, quando muito era possível negociá-la e graduá-la”* (COSTA, 1998, p. 8).

“A ofensiva contra o funcionalismo público, com a inoperância dos serviços públicos, conseguida através do desmantelamento da saúde pública, inviabilizando financeiramente as propostas de descentralização dos SUS – sistema único de saúde; negligenciando ainda mais a área da educação pública e sucateando as Universidades Federais, mantendo sem investimento a área habitacional; deste conjunto de fatores o setor público ganha a antipatia de setores populares. A idéia da eficiência do setor privado, visto através da lente míope que desconsidera a história recente do país, foi a bandeira do governo Collor” (COSTA, 1998, p.8).

Sob a influência das tendências globalizantes da economia, que marginaliza o Estado no processo de desenvolvimento, colocando no mercado todo poder de regulação, Collor endossa a agenda pública de priorização do ajuste externo e da economia, subordinando questões como redução da pobreza, à garantia de direitos sociais, a consolidação das instituições democráticas e a preservação do meio ambiente, prioridades para o país até então e que colocavam o Estado no centro das proposições e encaminhamentos (MERTRINER, 2001)

Assim, sua proposta de reforma de Estado era a diminuição de ministérios, liquidação de inúmeros órgãos públicos, venda de mansões, apartamentos, veículos, redução de pessoal da administração direta, objetivando melhoras a produtividade e eficiência do setor público.

“(…) a generosidade retórica do discursos seria ruidosamente desmentida pela prática dos primeiros meses, eloqüente na sinalização do novo governo (cujo núcleo duro atirar-se-ia desavergonhasamente sobre o aparato estatal, repondo em circulação, de modo cabal, as taras clientelistas e patrimonialistas) e no amesquinamento acelerado do projeto de reforma do Estado. O que estava apenas insinuando na biografia política do presidente e em seus discursos, ficará então explícito, qual seja: por um lado, uma radicalização da interpenetração entre público e privado, entre negócios de Estado e negócios de família, e por outro lado, uma grave confusão entre Estado, governo e administração” (NOGUEIRA, 1998, 136).

Após vários escândalos, o governo Collor terminará melancolicamente dois anos depois de iniciado, condenado (pela sociedade, pelo congresso e pela Justiça) por um processo de *impeachment*, inédito na história política brasileira, que revelou um enorme esquema de corrupção e de manipulação

da coisa pública.”*Sua trajetória espetacular*” não será sem conseqüências. *Aproximará a questão do Estado dos termos neoliberais e globalizados, desmoralizará ainda mais as atividades de governo e aprofundará com radicalidade a distância que separava o Estado da sociedade civil*” (NOGUEIRA, 1998, p. 137).

Passado o processo de *impeachment*, ao mesmo tempo em que se cristalizará o dilema do Estado (desmontagem do modelo de desenvolvimento, adaptação do Estado ao sistema internacional, reforma das estruturas organizacionais da Administração), o País irá se entregar à discussão da reforma política, em boa parte estimulado pela revisão constitucional prevista (mas não realizada) para o ano de 1993 (NOGUEIRA, 1998).

Com o afastamento de Collor, em outubro de 1992, assume a presidência o seu vice, Itamar Franco, político conservador¹³, que enfrentará um país completamente arruinado e ofendido pela corrupção.

Os problemas econômicos e sociais, que vinham se acumulando desde o período ditatorial, explodem, tomando dimensão extraordinária (MESTRINER, 2001).

Diante deste contexto, o tema “reforma política” entra em vigência na agenda do processo de estruturação de um regime democrático no Brasil. “*Reformar a política (o Estado, o sistema político, a cultura política) tornou-se sinônimo de construir o regime democrático que o país necessitava*” (NOGUEIRA, 1998, p. 157).

Entretanto, embora o período de transição democrática tenha proporcionado a construção de uma Constituição¹⁴ com direcionamento democrático e social, esse período não conseguiu viabilizar a reforma política tão propagada. O

¹³ Apesar do quadro grave e de ter tido várias semanas para se preparar, visto que eram claras as evidências de substituição do governo, Itamar Franco tomou posse sem propostas, em ministros e sem discurso. Compõe posteriormente um ministério frágil, com amigos e conterrâneos, num estilo provinciano de fazer política e longe de se comprometer com o movimento que extirpara a corrupção do Palácio do Planalto (MESTRINER, 2001, p. 210).

¹⁴ Segundo Nogueira, a Carta de 1988 avançou no terreno das liberdades civis e dos direitos sociais, mas não no terreno propriamente político institucional. Tampouco pôde atenuar o descompasso entre liberalização e participação que acompanhou toda a transição democrática, nem instituiu, de modo claro, um regime de democracia social avançada. Ela expressará, acima de tudo, a tendência societal (e particularmente das elites políticas) de entrar no futuro com olhos no passado, mais ainda, de fazer a história de costas para o futuro. Através dela, dirá um estudioso, “os vários segmentos e categorias sociais tentaram eliminar a incerteza da situação de transição transformando posições herdadas do passado autoritário em garantia constitucional ou invertendo discriminações em privilégios”. donde sua natureza eminentemente ambígua: ao mesmo tempo que garantiu e ampliou os direitos de quem não os tinha ou os possuía de maneira precária, como a massas dos trabalhadores, a Constituição reforçou ou mesmo criou grande número de privilégios que se tornaram obstáculos no caminho da superação da crise do Estado e da construção de uma democracia estável” (NOGUEIRA apud SALLUM JR., 1998, p. 160).

longo processo de transição, iniciado em meados dos anos 70, para Nogueira (1998), esteve sempre caracterizado por três traços típicos:

“1º - nasceu e se desenvolveu em meio a uma crise econômica de vastas proporções (recessão, inflação permanente, tendência à desindustrialização); 2º - não reconheceu a emergência de um movimento de massas impetuoso, organizado e autônomo em relação ao Estado; 3º - não adquiriu uma dinâmica radical ou acelerada, ajustando-se ao ritmo de auto-reforma do próprio regime” (NOGUEIRA, 1998, p. 157).

A construção da democracia no Brasil será vivenciada por uma sociedade dilapidada pela crise de diferentes momentos históricos, desarticulada politicamente e despreparada para romper definitivamente com o autoritarismo vigente. Assim, limitada, a transição herdou um fardo pesado e sem muitas perspectivas para o futuro, já que a edificação de uma nova institucionalidade passou a ser buscada num quadro político social complexo, determinado por uma combinação de crises (NOGUEIRA, 1998).

A década de 1990, para Nogueira (1998), deixou a desejar diante do discurso e perspectiva das propostas do então presidente Fernando Henrique Cardoso: os planos econômicos permaneceram frágeis, apesar dos avanços pontuais; o quadro econômico não conseguiu produzir impacto positivo sobre os indicadores sociais; alterou-se parcialmente a linguagem da reforma do Estado e da Administração; houve pouco desempenho governamental no que se refere à reforma política; o governo F.H.C. mostrou ter-se tornado refém de uma armação/ dominação comandada pelo grande capital financeiro internacional¹⁵. Entretanto o autor ressalta a situação da sociedade civil nesse momento:

¹⁵ O governo F.H.C. aceitou passivamente tornar-se parceiro de um projeto hegemônico. Nesse projeto, há uma ideologia que não consegue se conter. Ela se dedica a superpor o mercado ao Estado, o econômico ao político, o especulativo ao produtivo, o particular ao geral. A difundir a imagem de uma sociedade sem política, território de consumidores felizes e de indivíduos aquisitivos refratários a maiores reciprocidades – uma sociedade pronta para ser inteiramente desregulamentada, que não precisa mais de um Estado, que deve ser largada à própria sorte. Trata-se de uma ideologia que opera quase por ameaças: não teríamos mais história, já que hoje tudo estaria ao sabor do mercado e, o mercado, ao se revelar capaz de se autocorriger espontaneamente, tornaria supérflua a intervenção da vontade humana, de sujeitos coletivos ou mesmos de individualidades singulares (NOGUEIRA, 1998, p. 176).

“A sociedade persiste em estado de mobilização precária. Tornou-se prisioneira de um complexo processo de despolitização, em parte derivado das mudanças estruturais associadas à atual fase de modernidade, em parte decorrente de uma operação ideológica, com a qual viabiliza-se um projeto de dominação que não prevê a valorização das capacidades sociais de organização e articulação política. A sociedade (seus indivíduos, grupos e classes) não encontra bases para se pôr como espaço público capaz de contrabalançar o poder do Estado comprometê-lo e responsabilizá-lo. Fragiliza-se como sociedade civil. Em decorrência, não se rompem as amarras do movimento democrático, que permanece impotente, fragmentado, vazio de propostas e projetos abrangentes” (NOGUEIRA, 1998, p. 175).

Dentro deste contexto, Raichelis (2000) ressalta que as políticas públicas do governo Fernando Henrique Cardoso não se consolidaram nos termos definidos pela Constituição Federal. Tratou-se, de um processo contraditório e conflituoso, cuja direção dependeu da correlação de forças políticas em jogo. No entanto, a perspectiva de redimensionar e redefinir o significado da concepção (e da prática) de proteção social no Brasil, tendo como centro a consolidação de direitos às maiorias, esbarrou no processo em curso de encolhimento do horizonte de legitimidades dos direitos sociais, pela dimensão regressiva existente nas propostas neoliberais (RAICHELIS 2000, apud TELLES, 1997)

Desde o início da década de 1990, observa-se, no Brasil, um contexto de redefinição do papel do Estado. Verifica-se que grande parte dos debates na área política faz alusões às mudanças enfatizadas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – (1995), que preconiza a regulamentação estatal, segundo o qual o governo deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela via da produção de bens e serviços, fortalecendo-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

As atividades e os setores essenciais do Estado seriam os mais atingidos pelas “necessidades” de privatização, justificada pela ineficiência e incompetência das administrações públicas. As mais diversas áreas (educação, ciência e tecnologia, saúde, previdência, habitação), muitas fundamentais para a conquista do patamar aceitável de bem-estar e de uma posição em termos de desenvolvimento, seriam relegadas a um segundo plano e passaram a sofrer o

principal impacto da crise do Estado¹⁶. *“Tornar-se-iam, ao mesmo tempo, vítimas indiretas da campanha privatizante promovida pelo neoliberalismo, que entrará nos anos 90 em rápida ascensão e carregado de pretensões hegemônicas”* (NOGUEIRA, 1998, p.150).

Numa sociedade dilapidada pelas desigualdades e pela prolongada recessão econômica, generalizava-se a sensação de que nada funcionava e pairava um total descrédito nas instituições (especialmente nas ligadas à esfera governamental e ao sistema de representação). Esse total descrédito parecia ser conseqüência natural segundo Nogueira (1998), de um cruzamento de crises que se complementavam: crise econômico-social, crise de legitimação e crise de governabilidade.

“No imaginário social, a política estava posta em xeque, reduzida a corrupção, a espaço de interesses privados, malandros e espertos. Já se faziam sentir os efeitos desagregadores da globalização sobre a política: roubando-lhe a base territorial e confrontando-a com decisões tomadas extra-nacionalmente, a transnacionalização retirava sentido da política – o mercado, a livre concorrência, a autonomia de grupos e indivíduos, não a política (menos ainda o Estado), é que eram imaginados como vetores da regulação social, à semelhança de uma espontânea auto-regulação da sociedade” (NOGUEIRA, 1998, p. 152 e 153).

Cada perspectiva da crise do Estado, para Gaiofatto (2002?), vem impregnada de um entendimento específico sobre quais são os principais problemas e sobre o que fazer para que ocorra uma redefinição ideal do Estado, suficiente para superar os problemas existentes. O possível consenso seria quanto ao que deveria esperar de reforma estatal: que ela permitisse ao Estado desenvolver a capacidade

¹⁶ Para Nogueira, o neoliberalismo com que entraríamos nos anos 1990 cumpriria uma função bem pouco democrática, e não acrescentaria qualquer feixe de luz à análise crítica do problema do Estado no Brasil. O “choque liberal” por ele proclamado partiria de um suposto engenhoso, mas falso: o de que, esgotados os modelos de enfrentamento da crise pela via da intervenção estatal, teria chegado a hora do retorno à plena vigência do mercado, regulador ideal da economia capitalista.

(...) Decadente no mundo por força de seu próprio fracasso como ideologia de uma nova era, o neoliberalismo encontraria no Brasil campo fértil par proliferar. Sustentado em parte por camadas médias apetitosas e individualistas, postas diante da vida apenas como consumidoras obcecadas pela fruição de novos bens e serviços, o neoliberalismo iria se alimentar do estado geral da nação: encontraria meios de se reproduzir em um país de contratos profundos, repleto de problemas complexos, imerso em grave crise ética e de perspectivas, no qual o próprio futuro parecia desencarnado, solto no ar. Como se não bastasse, um generalizado desencantamento utópico ajudava a aprofundar a pasteurização ideológica, que reduzia as ideologias a um mesmo denominador comum, retirava delas o potencial crítico e em certo sentido as banalizava (NOGUEIRA, 1998, p. 151 e 152).

administrativa, no sentido de melhorar o desempenho público e a qualidade dos serviços dirigidos às necessidades públicas.

Bresser Pereira (2001), analisando as concepções e perspectivas teóricas da reforma do Estado¹⁷, destaca a heterogeneidade de respostas à questão de como reconstruir o Estado no sentido de melhor capacitá-lo a intervir e implementar as políticas econômicas, manter a ordem pública e oferecer serviços sociais com boa qualidade¹⁸.

Especificamente quanto ao caso brasileiro, Barreto (1999), a partir de análise do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, indica a conjunção de quatro processos interdependentes, a saber: a redefinição das funções do Estado, a redução de seu grau de interferência, o aumento da governança e da governabilidade. O aparelho de Estado é entendido como compreendendo quatro setores de atuação: 1) o núcleo estratégico, 2) as atividades exclusivas do Estado, 3) os serviços não-exclusivos do Estado e 4) a produção de bens para o mercado. A atuação direta do governo fica restrita aos dois primeiros. Nos dois últimos setores, o Estado tem uma atuação indireta na sua promoção e financiamento, parcial ou totalmente.

Pode-se inferir, pelas características que Pereira indica e pelas que Barreto descreve, que o processo de reforma do Estado que se propôs para o Brasil volta-se para característica do modelo neoliberal. Devido à prioridade que este modelo imprime à questão econômica, as principais críticas que lhe são feitas referem-se às suas conseqüências no campo social. Mais especificamente, as críticas voltam-se aos seus efeitos negativos sobre o “Estado de Bem-Estar Social”.¹⁹

¹⁷ Bresser Pereira identifica quatro tendências no enfrentamento da crise do Estado: a esquerda tradicional (que ficou paralisada, culpando a globalização), a centro direita pragmática (que determinou obediência dos país endividados), a direita neoliberal (propondo apenas o mercado como regulador) e a centro esquerda pragmática (que compreendeu que a crise está no Estado). Assim, a reforma atualmente posta se apresenta como legatária desta última tendência, intitulando-se como uma reforma “social-liberal” (BRAVO & MATOS, 2001, p. 206). Reformar a administração pública, implementando um governo gerencial, era uma meta difundida mundialmente (BATISTA, 1999).

¹⁸ Para a equipe do Ministério da Administração e Reforma do Estado –MARE-, reformar o Estado exigia também reformar a gestão pública burocrática. “em vez de gestão burocrática, uma gestão mais gerencial [...] mas em nenhum momento negá-la, em sua totalidade” (BATISTA, 1999,p. 71).

¹⁹ Ressalta-se porém, que se já havia críticas diversas quanto às conseqüências de exclusão social (ver Saviani (1992) e Sader (1998)), a discussão tem se tornado mais enfática neste aspecto do neoliberalismo, principalmente a partir das declarações feitas por Joseph Stiglitz, vice-presidente sênior e economista-chefe do Banco Mundial, em janeiro 1998, que levantou críticas às políticas do Consenso de Washington, procurando demonstrar que elas não conseguiram dar respostas a uma série de questões vitais para o desenvolvimento dos países em que tais diretrizes foram implantadas (GAIOFATTO, 2002?).

Dentro desse contexto, percebemos que o Estado brasileiro tem sido historicamente centralizado, dirigido por uma pequena elite, um Estado privado, - ligado somente ao poder e ao capital (aos meios de produção); tornou-se um condomínio de grandes empresas e poderosas famílias, que controlam a economia e a política (MESTRINER, 1992).

A autora segue dizendo que a maioria da população é sempre excluída e ignorada. O diálogo povo x nação tem sido sempre frágil, quando não inexistente. A própria História do Brasil é contada como num almanaque: não há relação entre os fatos, e é constante a ausência do povo nos acontecimentos. As Constituições, ao longo do tempo, foram elaboradas em gabinetes, sem nenhuma participação popular e, somente na Constituição de 1988 obteve-se esta possibilidade.

E o mais perverso é que este Estado, ao longo dos anos criou uma burocracia complexa, terrivelmente distanciadora da participação. E, como exemplo, Mestriner (1992) cita o orçamento público, que é justificativa para as omissões pelo Estado, das suas responsabilidades, por não ser acessível nem aos próprios agentes institucionais, em vista da sua codificação e complexidade. Mesmo quando da utilização do voto, que deveria ser expressão de democracia e o meio de penetração das classes populares, o que acontece é que a maioria dos políticos, ao assumirem o poder, deslocam-se de suas bases, perdendo completamente a legitimidade.

E nas instituições, na maioria das vezes, o que há também é a reprodução da sociedade de classes, mantendo os interesses das minorias no poder.

Assim, é fundamental a publicização deste Estado, das relações sociais e das relações econômicas; desmontar a grande polarização entre o estatal e o privado, como se tudo que fosse privado fosse sinônimo de liberdade, e tudo que fosse estatal, fosse autoritário e negativo. Esta polarização foi construída pelo liberalismo e tem o selo de classes e serve a ele: Quanto menos Estado, melhor para o mercado livre e para a prevalência do poder pelo capital (MESTRINER, 1992).

É preciso, portanto, reconstruir a esfera pública, a esfera dos interesses da população, a esfera da justiça social, que caminha em direção oposta à da total "liberdade" do mercado.

Modernizar este Estado, para Mestriner (1992), significa desprivatizá-lo, através das suas organizações mais legítimas e representativas. Entretanto, democratizá-lo não é privatizá-lo, mas promover o seu reordenamento e reequacionamento, com o referencial das demandas da maioria da população; é abrir canais legítimos e efetivos de descentralização e participação.

Quando analisado sob o ponto de vista da garantia de direitos, a modernização do Estado, proposta por Mestriner (1992), “há que se considerar os aspectos que envolvem a cidadania. Se definida como um *Status*, concebido aos membros integrantes de uma comunidade, envolve uma relação de reciprocidade entre o cidadão e seu Estado, e compõe-se de um conjunto de direitos positivos, que podem ser desagregados nos elementos civis, políticos e sociais” (MARSHALL, 1967, apud MESTRINER, 1992).

Nas palavras de Raichellis (2000) não se quer negar a necessidade de reformas do Estado. Entretanto estas reformas não podem se reduzir a aspectos técnicos e administrativos. Ao contrário, exigem-se transformações radicais no padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, o que implica a construção de esferas públicas efetivamente democráticas, em que os conflitos possam ser publicizados e as soluções negociadas no enfrentamento dos interesses contraditórios dos sujeitos coletivos como interlocutores (RAICHELIS, 2000, p. 77).

Um fato importante, ressaltado por Nogueira (1998), é que o Estado é uma construção histórico-social concreta, encharcada de cultura, tradições, interesses, padrões de comportamento e organização, práticas e idéias, que dele se viabilizam e se transformam. Esse fato tem que ser resgatado constantemente no Brasil, quando se pensa em reforma do Estado embasada em propostas efetivas e viáveis, onde seria possível revisar as práticas, as funções e instituições políticas, bem como as relações Estado-sociedade civil, pois, como bem escreve Nogueira (1998), o relacionamento entre os mesmos historicamente foi de baixa qualidade.

Segundo Mestriner (1992), a centralização colocou o Estado num impasse, incapacitado que está de responder as mais urgentes e agudas demandas de grande parte da população, principalmente no que diz respeito ao atendimento das suas necessidades básicas. E ninguém se convence mais com as teses desgastadas que justificam a omissão do Estado, pela escassez de recursos financeiros, ou pela priorização dada ao crescimento econômico, em detrimento às políticas sociais.

Todas as sociedades, independentemente de seu estágio de desenvolvimento, defrontam-se com a necessidade de desenvolverem ações coletivas. O êxito dessas ações depende, em certa medida, do contexto social, político e econômico mais amplo, que determina o rumo das disputas que ocorrem em seu interior.

É o caso da maior parte dos países em desenvolvimento, cujo passado histórico recente tem sido caracterizado por um déficit de participação - dados os longos períodos de dominação autoritária, com a conseqüente desarticulação das relações entre o Estado e a sociedade civil - e pela exclusão social expressa nas grandes franjas de pobreza existentes.

Apesar do legado histórico desfavorável, da frágil situação econômica, da violência e do individualismo imperantes, tal estado de coisas pode ser revertido mediante ações que vão ao encontro da satisfação dos pré-requisitos apontados por Macpherson (1977), que consistem, resumidamente, no reforço da auto-imagem do indivíduo como cidadão consciente de seu agir e de suas capacidades, por meio de ações que reduzam as desigualdades sociais e econômicas, e estimulem a consciência cívica.

Raichelis (2000) considera que o cenário político da década de 1990 traz inflexões importantes na luta pela democratização do Estado, relacionadas com a participação de segmentos organizados da sociedade civil nas decisões e prioridades das políticas públicas.

“Desde a década de 80, em que ganham vida esses processos democratizadores, é possível observar mudanças decorrentes do protagonismo de novos sujeitos sociais saídos das lutas pela reprodução social e transformados em interlocutores no campo de definições das políticas públicas. Nessa conjuntura ocorre reiterado consenso nos discursos dos distintos segmentos organizados quando se referem sistematicamente à importância e à necessidade do fortalecimento da sociedade civil. Estes *novos personagens que entram em cena política* (Sader, 1988), organizados em uma multiplicidade de espaços, redefiniram o cenário das lutas sociais no Brasil, apresentando desdobramentos importantes no encaminhamento das ações coletivas na década de 90” (RAICHELIS, 2002, p. 77)

Essa nova dinâmica, para a autora, introduz novas contradições, à proporção que organizações populares e instituições da sociedade civil ganham

visibilidade e legitimidade, a partir da definição de instrumentos democráticos de participação política que, ao se efetivarem, apontam simultaneamente os limites da democracia representativa e a necessidade de aprofundar os processos de participação social e políticas (RAICHELIS, 2000).

Pereira (2001) defende a necessidade do reconhecimento da importância da integração entre planejamento central, exercido pelo Estado, e controle democrático exercido pela sociedade. Ou seja, implica reconhecer que os cidadãos têm direito à liberdade de escolha e ações individuais, mas de uma forma que esse direito não se sobreponha aos interesses coletivos que exigem o comprometimento do Estado. Isso significa, nas palavras de Pereira, que o domínio do “privado” deve ser controlado pelo domínio público, em nome de uma racionalidade coletiva que vincula-se à questão da justiça social (DOWAL & GOUGH apud PEREIRA, 2001)

“A Constituição de um país (e não o mercado ou organizações privadas não-mercantins) é a principal agência de garantia de direitos. Porém, o Estado constitucional que se defende não é aquele que, nos termos de Habermas 1981), coloniza a sociedade, mas, sim, m Estado democrático;isto é, um Estado que conviveria com a participação da sociedade nos fóruns de discussão sobre decisões de interesse geral, mas sem abdicar de seu compromisso com o bem-estar dessa sociedade” (PEREIRA, 2001, p. 41).

Pereira (2001) considera que, no caso brasileiro, o Estado que se pleiteia não é aquele desenvolvimentista dos anos 1960, comprometido com o crescimento autônomo da economia, e muito menos o Estado minimalista das teses neoliberais, e, sim, um Estado que, independentemente do seu tamanho, seja, acima de tudo, permeável às necessidades sociais. Para tanto, há que se regular o mercado, para se promover uma interação entre o setor moderno competitivo da economia com os demais setores da economia e sociedade; ou seja, para que os ganhos de competitividade do setor moderno sejam difundidos para o conjunto da sociedade, evitando-se o *apartheid social*.

Diante da busca desse Estado e, principalmente, no que diz respeito ao desenvolvimento da consciência política da sociedade, o aprofundamento da discussão sobre democracia participativa permite entender em que medida as alterações das regras do jogo, impostas pela criação dos Conselhos, desempenham

papel relevante nas mudanças de comportamento, atitudes e práticas sociais, ao contribuir para reforçar a dinâmica associativa e o surgimento de uma cultura participativa no Brasil. É essa discussão que se propõe no próximo item.

2.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UMA DISCUSSÃO ATUAL

Para esse estudo é fundamental tecer algumas reflexões sobre democracia e relaciona-la a descentralização, tanto a nível vertical, ou seja, a transferência de poder entre os níveis de governo, principalmente em relação aos municípios, quanto horizontal, no âmbito da relação Estado-sociedade, para a qual a participação é essencial.

Segundo Oliveira (1995), existem indícios no Brasil de um avanço na construção da cidadania, podendo tornar possível que “a democracia não seja apenas uma palavra vazia”. Para isso, em oposição à proposta neoliberal de que o Estado deixe de intervir na economia e na sociedade, esta deve ser capaz de intervir no Estado. A partir da tensão entre Sociedade-Estado, que é democrática, são apresentadas as novas condições de gestão da coisa pública e surgem novos atores organizados, “capazes de colocar o Estado sob o seu próprio crivo” (OLIVEIRA, 1995, p.7). Como a representação do tipo tradicional é limitada e insuficiente para dar conta das novas exigências da sociedade civil, é imprescindível uma nova forma de representação com atores competentes e capazes de assegurar os resultados, assim como diversas formas de participação dos vários setores populares. A sociedade civil deve ser chamada para participar da Gestão do Estado, assim como, é importante um novo diálogo entre Estado e Sociedade, a partir da democratização do poder através de formas de representação cidadã em cada instância de decisão (OLIVEIRA, 1995, p. 10).

“A principal redefinição do Estado é aquela que se dá ou se dará no momento em que a sociedade civil for capaz, ela mesma, de dizer qual Estado quer, que tamanho deve ter, onde deve atuar. A redefinição do Estado começa, quando esses atores ultrapassarem o seu particularismo ou a sua condição corporativa e dizer o que querem na sua relação com o Estado” (OLIVEIRA, 1995, p. 10).

Por democracia, segundo Bobbio, entende-se a contraposição a todas as formas de governo autocrático, caracterizada por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos. No que diz respeito a tomar decisões, a regra básica da democracia é a regra da maioria, onde as decisões aprovadas são da maioria daqueles a quem compete tomar decisões coletivas (BOBBIO apud PAZ 2002, p. 13).

Bobbio (apud PAZ 2002) define democracia direta como as formas de participação no poder, que não se resolvem numa ou noutra forma de representação, nem na dos interesses gerais ou políticos, nem na dos interesses particulares ou orgânicos. Já a democracia representativa implica em que as deliberações que dizem respeito à coletividade sejam tomadas por pessoas eleitas para esta finalidade. Benevides (1994) parte da concepção de que há oposição entre democracia representativa e democracia direta e propõe a expressão democracia semidireta, no sentido da complementaridade entre os dois sistemas.

Santos (apud PAZ, 2002) chama atenção para o fato de que, durante o século XX, a democracia assumiu um lugar central no campo político, ao mesmo tempo em que se observou uma intensa disputa em torno do significado da questão democrática. Paoli (1999) problematiza a questão dizendo que a democracia, na conjuntura brasileira, opera uma desconexão entre o lugar que as pessoas ocupam no mundo e seus direitos, instalando a seletividade, exibindo a exclusão e as desigualdades sociais.

Marilena Chauí (1994), quando analisa a democracia no Brasil, ressalta que pela estrutura autoritária da sociedade brasileira, não é permitido o surgimento de instituições democráticas. Para Chauí (1994), a democracia funda-se na criação, reconhecimento, garantia e consolidação de direitos. O autoritarismo social e a divisão econômica, sob a forma de carência e do privilégio, bloqueiam a emergência de uma sociedade democrática.

O autoritarismo social, enraizado na cultura brasileira, expressa-se pela desigualdade social, miséria, fome, violência e está baseado em critérios de classe, gênero e raça. Dagnino (1994) entende que este assunto tem relação direta com a cultura democrática.

“Esse autoritarismo social engendra formas de sociabilidade e uma cultura autoritária de exclusão que subjaz ao conjunto das práticas e reproduz a desigualdade nas relações sociais em todos os seus níveis. Nesse sentido, sua eliminação constitui um desafio fundamental para a efetiva democratização da sociedade. (...) A consideração dessa dimensão implica desde logo uma definição daquilo que é normalmente visto como o terreno da política e das relações de poder a serem transformadas. E, fundamentalmente, dignifica uma ampliação e aprofundamento da concepção de democracia, de modo a incluir o conjunto das práticas sociais e culturais, uma concepção de democracia que transcende o nível institucional formal e se debruça sobre o conjunto das relações sociais permeadas pelo autoritarismo social e não apenas pela exclusão política no sentido estrito. Nossa referência aqui, portanto, é, mais do que um regime político democrático, uma sociedade democrática” (DAGNINO, 1994, p. 105).

Na perspectiva de reconstruir os caminhos da democracia, é que se insere o debate sobre a universalização da cidadania²⁰ e da participação social, como uma prática necessária para a construção de uma nova cultura cidadã e democrática, conforme analisa Dagnino.

Autores como Coutinho (1991), Benevides (1994) e Wanderley (2000), defendem a necessidade de pensar a democracia como valor estratégico, superando os limites da visão liberal, e estendendo-a a todos os campos da vida (econômica, social, política e cultural), enraizando-a em todas as esferas da sociedade e do Estado. Nesta direção, Wanderley (2000) chama atenção para o fato de que, com as imensas desigualdades sociais e a pobreza absoluta e relativa vigente no País, é fundamental ir além da visão reducionista da democracia econômica. Sugere a necessidade de implementação de uma democracia econômica, “que permita a participação de todos nas decisões econômicas, que amplie a distribuição dos bens produzidos, que potencialize a distribuição de renda, que estimule e fortaleça a economia solidária”, e de uma democracia social, “que efetive os direitos sociais, que amplie a vida comunitária, que reconstrua os laços e relações solidárias hoje negadas pelo individualismo exacerbado que resulta do neoliberalismo” (WANDERLEY, 2000).

²⁰ A palavra cidadania vem etimologicamente e historicamente de cidade, comprometida no sentido clássico de sociedade política. Os cidadãos eram os membros livres da sociedade e se articulavam e participavam da vida pública, tendo como objetivo o interesse coletivo (Benevides, 1994, p. 2). Nesse sentido, cidadania e cidadão “referem-se à participação da vida na cidade, entendida como o espaço público para as decisões coletivas” (BENEVIDES, 1994, p. 2).

Tal visão tem sido denominada de radicalização da democracia, ou de perspectiva de democracia integral, e combina formas de participação direta e representativa. Pontual destaca que:

“Neste processo de radicalização da democracia, a participação popular é elemento substantivo para possibilitar efetivamente uma mudança na relação Estado/Sociedade em que esta última passe a controlar e a definir o Estado de que necessita” (PONTUAL, 2000, p. 37).

Behring (2000), ao refletir sobre a questão da democracia, ressalta que é necessário uma análise mais conceitual, pois, segundo a autora, afirmações otimistas de que houve uma expansão da democracia no mundo, exigem, no mínimo, muita cautela, se o conceito de democracia a ser discutido ultrapassa meramente o procedimento formal. *“Existe no mundo vários mecanismos de democracia participativa, mas convivem com graves dificuldades quando se trata de tomar decisões substantivas acerca de conteúdos efetivamente democráticos, no sentido da ampliação do acesso à riqueza, à cultura e à participação políticas pelas maiorias”* (BEHRING, 2000, p.2).

Para Behring (2000), ao se buscar um aperfeiçoamento do processo democrático, apontou-se estratégias de democracia participativa e, como exemplo, a autora cita os Conselhos. Segundo a autora, essa forma de participação pode implicar em uma perigosa autonomia, onde criar arenas de decisão não proporciona a escolha das decisões a serem tomadas. Tal autonomia perigosa será daqueles que decidem, complementada pelo poder técnico dos burocratas, que podem, por sua vez, promover uma pressão pelo segredo e pelo controle de informação (BEHRING, 2000, p.3).

Segundo Paz (2002), as políticas nos anos 1990 reconhecem a importância da participação em projetos de desenvolvimento social. Este reconhecimento pode ter duas grandes orientações político-metodológicas. A primeira compreende a participação como instrumental, respaldada na visão liberal, que limita a participação na convalidação das políticas e de seus resultados. A segunda entende a participação como estratégia, aponta para a construção de sujeitos coletivos, que exerçam um protagonismo social, com capacidade de decisão

autônoma, no programa ou projeto social em questão e para além dele, fortalecendo e consolidando uma cultura cidadã, uma participação democrática de novo tipo.

A visão instrumental de participação leva à estratégias de manobras e manipulação dos grupos sociais beneficiários das políticas sociais. Observa-se, em diferentes programas públicos, atividades pseudo-participativas em que o principal objetivo é o convencimento, a aceitação da proposta pela população atendida. Em muitas situações, cria-se a ilusão de que as necessidades sociais serão atendidas através da promoção de reuniões para apresentar os programas e ou serviços que serão implantados.

Sendo o sistema representativo imprescindível em sociedades tão complexas e populosas como as atuais, o problema se configura na maneira como tornar as instituições democráticas mais abertas à participação do cidadão nas decisões de políticas destinadas a processar a enorme pluralidade de objetivos presentes na sociedade sem comprometer a eficácia do governo (MACPHERSON, 1977; MOISÉS, 1992; REIS, 1995).

Isso pressupõe, naturalmente, um processo demorado de elaboração coletiva - bem como, a adoção de procedimentos que assegurem esses mecanismos, os quais comportam complexos procedimentos de negociação entre contendores que têm interesses, concepções e, sobretudo, expectativas distintas sobre a ordem democrática (MACPHERSON, 1977; MOISÉS, 1992; SANTOS, 1992). Além disso, mesmo após o estabelecimento de instituições e procedimentos democráticos, eles nem sempre têm significado equivalente para todos os atores intervenientes do processo. É por isso que a formação de consenso normativo, que permita minimamente o desenvolvimento da democracia sem interrupções a cada conflito fundamental que emerge, se torna tão importante quanto a formação de um sistema partidário eficiente ou a instituição de mecanismos adequados de representação política (DAHL, 1972; MOISÉS, 1992; SANTOS, 1992).

Esse consenso, ou pacto entre elites, envolve, entre outros fatores, a generalização de um conjunto de valores, orientações e atitudes políticas em meio aos diferentes segmentos em que se divide o mercado político e resulta tanto dos processos de socialização, como da experiência política concreta dos membros da comunidade política (MOISÉS, 1992).

Sinteticamente, podemos considerar os regimes políticos liberais atuais como democracias formais, isto é, democracias cujas constituições garantem

a todos os cidadãos legalmente qualificados um conjunto de direitos e liberdades, tais como liberdade de expressão, de ir e vir, de formar organizações, direito à informação, de votar e ser votado para o exercício de cargos eletivos. Essas garantias são complementadas por um sistema pluripartidário e por eleições livres e periódicas (DAHL apud FIGUEIREDO,2001).

Esse sistema político formal, entretanto, não vem dando conta da densa diversidade de problemas que afetam as sociedades, e observa-se o surgimento do clamor por maior participação nas decisões políticas por intermédio de organizações sociais não partidárias, nomeadamente as associações de interesse, que vêm ocupando espaços antes exclusivos dos partidos políticos (COHEN E ROGERS apud FIGUEIREDO 2001). De fato, a desilusão em relação às democracias liberais consolidadas, por um lado, e os estímulos ao aprofundamento da democratização em países de recente liberalização, por outro, têm vindo ao encontro da ressurreição da sociedade civil, da reestruturação do espaço público e da intensa mobilização dos grupos independentes (MOSÉIS, 1992; COHEN E ROGERS apud FIGUEIREDO 2001).

Tais imagens de mobilização popular têm sido difundidas contemporaneamente a partir das mudanças democratizantes que vêm ocorrendo na Ásia, América Latina, Europa do Leste e África. Em muitos países, grandes movimentos societários foram cruciais para o encerramento de autoritarismos de diversas origens. Os cidadãos pressionam e enfrentam as autocracias não como indivíduos, mas como membros de movimentos estudantis, igrejas, associações profissionais, imprensa, associações cívicas etc.

Compreender o papel da sociedade civil no processo de construção e consolidação da democracia requer uma conceitualização que ultrapasse a simples antinomia entre Estado e sociedade, vista como um esforço de soma zero (COHEN E ROGERS apud FIGUEIREDO 2001).

Para efeitos deste trabalho, sociedade civil é concebida como um campo de organização da vida social, simultaneamente voluntário, auto-regenerativo, largamente auto-sustentado, autônomo com relação ao Estado e só limitado pela ordem legal estabelecida ou pelo compartilhar das regras do jogo. É distinta da sociedade em geral no sentido de que envolve cidadãos agindo coletivamente na esfera pública para expressar seus interesses, paixões e idéias,

para trocar informações, buscar objetivos comuns, efetuar demandas ao Estado e fortalecer a responsabilidade dos gestores públicos (FIGUEIREDO, 2001).

A sociedade civil é, assim, uma entidade intermediária, situada entre a esfera privada e o Estado, que não apenas restringe o poder do Estado como legitima sua autoridade, quando baseada no cumprimento das leis. Comporta um vasto conjunto de organizações formais e de grupos informais de natureza variada: econômicos (associações comerciais e produtivas); culturais (religiosos, étnicos, comunitários, defensores de direitos coletivos, valores, credos e símbolos); de informação e educação; profissionais; de desenvolvimento (que visam à melhoria da qualidade de vida); orientados por problemas (meio ambiente, de gênero, consumidores); cívicos (promotores da cidadania) (FIGUEIREDO apud HEYWOOD, 2001).

A sociedade civil relaciona-se com o Estado de várias formas, mas não almeja o exercício do poder formal ou sua inclusão no aparelho estatal. Antes, espera do Estado concessões, benefícios, mudanças políticas, ajuda, reparação ou responsabilidade²¹.

Outro aspecto que a caracteriza diz respeito a sua diversidade e pluralidade, posto que, com algumas exceções, em geral nenhum grupo da sociedade civil representa todos os interesses, quer individuais, quer comunitários.

Por último, a sociedade civil se distingue e é autônoma não só em relação ao Estado, mas também em relação ao sistema partidário. Organizações e redes da sociedade civil podem formar alianças com os partidos políticos, mas, caso sejam cooptadas por eles, perdem a essência de sua razão de ser e dificilmente contribuem com eficácia para a consolidação da democracia (FIGUEIREDO apud DIAMOND, 2001).

Em resumo, sociedade civil não é uma mera categoria residual, sinônimo de "sociedade" ou de qualquer coisa que não seja Estado ou parte do sistema político formal. Nessa linha de pensamento, Figueiredo (2001) procura responder à questão de "ser ou não a sociedade civil uma entidade sobreposta à sociedade em geral". Esses autores acreditam que vem tomando corpo um projeto

²¹ A separação entre Estado e Sociedade foi radicalizada pelo individualismo liberal, que ampliou as fronteiras do mercado e reduziu as do político, despolitizando a cidadania. O modelo liberal de sociedade é caracterizado pela individualização da cidadania, a privatização da vida social e uma separação clara entre as esfera pública e privada" (ARANCHES, 1985, P. 7).

de sociedade que recupera a categoria sociedade civil para o léxico da teoria política clássica (COHEN E ARATO, 1993).

As democracias atuais convivem, no entanto, com enormes desigualdades sociais²², de gênero, de raça e, indiscutivelmente, de classe na participação política.

De fato, os regimes democráticos não representam o apanágio para a resolução dos problemas que afetam a sociedade. As novas democracias (como, em medida diferente, as já consolidadas) revelam-se profundamente marcadas por distribuição desigual não só dos bens materiais, mas também dos bens simbólicos e dos recursos de poder, com os quais são enfrentados os problemas da ordem social. Em conseqüência, o entusiasmo democrático, que normalmente caracteriza a fase inicial do processo, cede lugar, muitas vezes, ao desencanto, à apatia e, mesmo, à hostilidade em face da democracia (MOISÉS, 1992).

Posto isso, a consolidação do processo democrático passa, por uma nova concepção a respeito do sistema de governo que permita maior participação da sociedade civil nas decisões políticas. Não porque um sistema com mais participação, por si só, elimine as iniquidades sociais, mas porque a baixa participação e a iniquidade estão de tal modo interligadas, que uma sociedade mais equânime e mais humana exige um sistema de participação política mais intensa (MACPHERSON, 1977).

Bobbio (1994) contribui para essa discussão, quando afirma que "historicamente democracia tem dois sentidos prevaletentes, ao menos na origem, conforme se ponha em maior evidência o conjunto das regras cuja observância é necessária, para que o poder político seja efetivamente distribuído entre a maior parte dos cidadãos, as chamadas regras do jogo (formal), ou o ideal em que um governo democrático deveria se inspirar, que é o da igualdade (substantiva)".

Entretanto, para que a democracia participativa possa ser efetiva são precisos dois pré-requisitos fundamentais (MACPHERSON, 1977):

²² Segundo Telles (1994) é quase impossível deixar de notar que, em terras brasileiras, o assim chamado neoliberalismo consegue a façanha de conferir título de modernidade ao que há de mais atrasado na sociedade brasileira, um privatismo selvagem e predatório, que faz do interesse privado a medida de todas as coisas, que recusa a alteridade e obstrui, por isso mesmo, a dimensão ética da vida social por via da recusa dos fundamentos da responsabilidade pública e obrigação social. Se a pobreza brasileira é e sempre foi espantosa, e só vem aumentando sob o efeito conjugado de recessão econômica, reestruturação produtiva e desmantelamento dos desde sempre precários serviços públicos, o que impressiona é o modo como é figurada como problema que não diz respeito aos parâmetros que regem a vida em sociedade, e não colocam em questão as regras de equidade e justiça nas relações sociais.

a) mudança da consciência do povo - que deve deixar de se ver como essencialmente consumidor para passar a agir como executor e desfrutador da execução e do desenvolvimento de suas capacidades - para o que é necessário fortalecer na sociedade o sentido de "comunidade";

b) diminuição da atual desigualdade social e econômica, visto que a desigualdade exige um sistema político que limita a participação do cidadão, para manter a sociedade coesa.

Assim, Macpherson (1977) formula o modelo de democracia participativa enfatizando os movimentos sociais e a ampliação da ocupação do espaço político pela sociedade civil. O modelo procura combinar os mecanismos da democracia representativa com formato piramidal de participação direta e indireta dos cidadãos, por meio de conselhos, sem excluir, no entanto, o sistema partidário. Democracia não é só representação, é participação social.

Essas mudanças, que são pré-requisitos da democracia participativa, podem constituir-se em um círculo vicioso, na medida em que é improvável que sejam atingidas sem participação muito maior do que aquela que se tem hoje. Além disso, a redução da desigualdade social e econômica, sem uma forte ação democrática, é improvável (MACPHERSON, 1977).

O rompimento desse círculo vicioso impõe que as mudanças preconizadas caminhem em paralelo, isto é, que políticas que visem à diminuição das desigualdades existentes sejam acompanhadas de mudanças na consciência popular mediante a socialização de valores morais humanistas, de modo que o cidadão não mais se veja e aja como consumidor, mas como executor e desfrutador de suas capacidades. Tornam-se, assim, fundamentais o desenvolvimento de ações e a institucionalização de práticas, visando à socialização de uma cultura participativa na sociedade. Essa cultura participativa só será construída mediante o efetivo exercício da democracia e cidadania pelo cidadão no local onde acontece suas relações sociais, melhor dizendo, é com a conquista do poder local que a sociedade pode vislumbrar melhorias na qualidade de vida, questões estas que discutiremos a seguir.

2.3 DESCENTRALIZAÇÃO E A BUSCA PELA AUTONOMIA NA GESTÃO PÚBLICA

Por considerarmos que a base da democratização da gestão pública pressupõe tanto a descentralização do poder aos municípios quanto uma mudança na relação entre Estado e Sociedade que signifique a participação desta na gestão, a questão do poder local mostra-se de extrema relevância. Como descentralização e participação sozinhas não levam a democratização, sendo faces da mesma moeda, é preciso que ocorra o fortalecimento do poder local, não só enquanto uma maior autonomia do nível municipal, em relação às outras esferas, mas também da multiplicação de canais que se abram à participação dos diversos atores presentes na cena local, intervindo na ação estatal.

Historicamente, o debate sobre descentralização, no Brasil, iniciou-se a partir da crise financeira do setor público federal, instalada a partir da segunda metade da década de 1970. Dado o centralismo então existente, os estados e municípios passaram a clamar por maior descentralização tributária, financeira e decisória, pelo fato da União não ter condições de repassar os recursos necessários ao financiamento dos programas e projetos executados por aquelas esferas de governo. Vem daí o surgimento e a expansão do movimento municipalista e as pressões por uma reforma tributária e fiscal e por uma maior autonomia para os governos estaduais e municipais (GARCIA, 1995).

Outro fator desencadeador do debate sobre descentralização surgiu no início dos anos 1980, com as lutas pela redemocratização do país, como discutido anteriormente. Foram as novas e diversas organizações da sociedade civil que, ao demandarem mudanças nas políticas públicas, colocaram sob crítica a natureza e a direção das ações do governo. Estas entidades reclamavam maior presença do Estado, ao mesmo tempo em que cobravam maior eficiência e eficácia no atendimento ao público e serviços mais próximos das necessidades populares. Configuravam, no seu conjunto, movimentos pela restauração dos direitos civis e políticos, pela democratização das políticas governamentais, pela participação popular na sua definição e execução e por maior controle social das administrações públicas. Tais movimentos, ao fazerem avançar a democratização política do país, evidenciaram a necessidade de se repensar as atribuições e partilhas de responsabilidades, poder e recursos na prestação de serviços ao público e, com isto,

ingressaram no rol dos debates sobre descentralização, introduzindo uma concepção democrática a este processo (GARCIA, 1995).

As relações intergovernamentais do Estado brasileiro, durante o regime militar, eram, na prática, segundo Arretche (1999, p.113), muito mais próximas às formas que caracterizavam um Estado unitário do que aquelas que caracterizam as federações. Governadores e prefeitos das capitais e de cerca de cento e cinquenta cidades de médio e grande porte foram destituídos de base própria de autonomia política. Selecionados formalmente por eleições indiretas e, de fato, por indicação da cúpula militar, sua autoridade política não era derivada do voto popular. Além disto, todos os governadores e prefeitos detinham escassa autonomia fiscal; a centralização financeira, instituída pela reforma fiscal de meados dos anos 1960, concentrou os principais tributos nas mãos do governo federal e, ainda que tenha ampliado o volume da receita disponível aos municípios, uma vez realizadas as transferências, estas estavam sujeitas a estritos controles do governo federal.

“Foi um Estado dotado destas características que consolidou o Sistema Brasileiro de Proteção Social, até então um conjunto disperso, fragmentado, com reduzidos índices de cobertura e fragilmente financiado de iniciativas governamentais na área social. Esta forma de Estado moldou uma das principais características institucionais dos Sistema brasileiro: sua centralização financeira e administrativa” (ARRETCHE, 1999, p. 114).

O processo de transição política no Brasil não transcorreu de forma harmoniosa. A Nova República herdou uma sociedade dilapidada pela crise vivenciada, *“imersa num frenético processo de reorganização de seus padrões de sociabilidade, repleta de tensões e demandas de difícil processamento que não podiam ser atendidas de uma só vez. (...) O Brasil da Nova República conheceria, assim, dias carregados de promessas, incertezas e dificuldades”* (NOGUEIRA, 1998, p. 113).

As características peculiares deste período histórico propiciavam uma total dependência do poder local, onde estes se restringiam a elaboração de projetos de solicitação de recursos para o governo federal, o único responsável pela gestão de uma determinada política. Houve também uma expansiva criação de órgãos e a formação de burocracias tecnicamente preparadas, visando a formulação

de políticas a longo prazo, bem como a concentração dos recursos fiscais (ARRETCHE, 1996).

Hoje, a idéia centra-se no esvaziamento do papel do Estado e na passagem das responsabilidades à "sociedade"; da mesma forma, utiliza-se o eufemismo da descentralização para "repassar" responsabilidades às demais esferas de governo, especialmente aos municípios, enfraquecidos, ao longo do período, pelo excessivo centralismo do Governo Federal.

A Constituição de 1988 foi um marco no processo de descentralização. Conforme seu art. 18, "a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição". A Carta assegura a autonomia do município e, inclusive, detalha alguns princípios que asseguram essa autonomia, como: a elaboração da Lei Orgânica; a eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores; a instituição, arrecadação e aplicação de tributos; o direito de o município legislar sobre assuntos locais e organizar o serviço público local, entre outros. Ao mesmo tempo, a Constituição reserva uma lista de competências exclusivas da União.

Tais diretrizes, expressas de forma combinada pela Constituição, demonstram que a descentralização prevista deverá se dar, não somente entre as esferas de governo, pretensão aliás antiga dos municípios, mas, principalmente, com o deslocamento do poder do governo para a sociedade civil.

A centralização imposta pelo Estado brasileiro à sociedade civil, acabou por esvaziar progressivamente toda sua expressão e manifestação, inibindo o exercício da sua própria cidadania. O cidadão ficou reduzido a usuário dos serviços públicos e, dada a limitação e autoritarismo dos mesmos, a um usuário mais em potencial que efetivo (MESTRINER, 1992).

Embora se reconheça as dificuldades de ordem econômica, não se pode permitir que sejam eternas justificativas para a omissão contínua nesta área.

O Estado se agigantou, assumiu características intervencionistas no setor da economia, nos padrões de reprodução social dos cidadãos, na manutenção das relações de dominação, perdeu seu caráter público, ficando praticamente privado, em poder de uma pequena minoria. A sociedade civil foi afastada radicalmente, perdendo qualquer possibilidade de penetração (MESTRINER, 1992).

Assim para publicizar este Estado, transformá-lo num Estado Social democrático, há que, com urgência, se efetivar estratégia de contraposição e este controle autoritário e exercido por esta minoria.

A descentralização e a participação se constituem, pois, em estratégias efetivas de transformação do Estado, com o estabelecimento de uma nova relação entre o Estado-Sociedade Civil, Governo-Povo. Constituem-se em estratégias fundamentais para se avançar na direção da democratização do Estado e de conquista de maior justiça social. E, neste sentido, a autonomia das organizações governamentais locais se constituirá na possibilidade real do exercício do controle popular e de sua capacidade de influenciar nas decisões.

É, sem dúvida nenhuma, o município, a instância fundamental no estabelecimento de relações democráticas entre o Estado e as classes populares.

Diante dessa nova realidade, a redefinição de competências e atribuições da gestão das políticas sociais tem-se realizado sob as bases institucionais de um modo de Estado federativo²³, o que significa dizer que os estados e municípios, dotados de autonomia política e fiscal, assumem funções de gestão de políticas públicas ou por iniciativa própria, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo mais abrangente, ou ainda por expressa imposição constitucional (ARRETICHE, 1999).

Mas, essa relativa autonomia conquistada pelos Estados e Municípios possibilitou o surgimento de uma nova possibilidade de negociação política que Arretche denomina “barganha federativa”, ou seja, dadas às dimensões da pobreza brasileira e, portanto, da população-alvo dos programas sociais, a gestão de políticas sociais, em nosso país, tende a ser simultaneamente cara e ineficiente, na medida em que consome um elevado volume de recursos e apresenta baixos níveis de proteção efetiva. Neste caso, nas situações em que os custos políticos e/ou financeiros da gestão de uma dada política forem avaliados como muito elevados, a barganha federativa consiste em buscar atribuí-lo ou imputá-los a

²³ “O sistema federal pode ser definido como uma forma de organização do Estado nacional caracterizada pela dupla autonomia territorial do poder político, ou seja, na qual se distinguem duas esferas autônomas de poder: um central, que constitui o governo federal, e outra descentralizada, que constitui os governos-membros, sendo que ambas têm poderes únicos e concorrentes para governar sobre o mesmo território e as mesmas pessoas” (SOARES, 199, p. 138).

O federalismo é uma resposta ao problema de constituir e/ou manter um Estado nacional em contextos marcados por heterogeneidade de bases territoriais, ou seja, onde há intensas pressões por autonomia política. A democratização e a crise fiscal constituem os dois macrocondicionantes da transformação do sistema federativo brasileiro na contemporaneidade, principalmente o que se refere as competências na área social. (SOARES, 1998).

um outro nível de governo. *Tais custos serão tanto maiores quanto mais elevados forem os recursos exigidos pela engenharia operacional de uma dada política e na medida direta da extensão legal do escopo de beneficiários* (ARRETCHE, 1999, p. 115).

Tais considerações levam a concordar com Kameyama (2001), quando coloca que a sujeição do Estado às forças de mercado leva-o a abandonar medidas essenciais para incrementar o crescimento e implementar políticas sociais básicas, criando um paradoxo. Ao mesmo tempo em que este Estado se isenta das responsabilidades sociais, as demandas de proteção social (a pobreza, o desemprego, a exclusão social), ganham novas configurações, que exigem políticas sociais eficazes e a criação de mecanismos de controle social, como os Conselhos, para promoção da equidade.

Como visto anteriormente, no Brasil, ao iniciar-se a década de 1990, a ideologia neoliberal havia conquistado “bolsos, corações e mentes”, nas palavras de Garcia (1995), orientando as políticas governamentais e introduzindo mudanças profundas na economia. Neste contexto, a discussão sobre descentralização é fortalecida. Mas não um meio para democratizar e aumentar a eficiência e eficácia ds políticas públicas, como foi a tônica das discussões durante a Assembléia Constituinte. *“Descentralizar passa a ser um imperativo para atenuar a situação fiscal e financeira de uma União falida, que deve fazer frente a pesados encargos das dívidas interna e externa, e para reduzir o tamanho do governo central, caminhando-se em direção a um Estado mínimo”* (GARCIA, 1995, p.7).

A descentralização proposta tem que se dar, efetivamente, no âmbito político-institucional e financeiro, “supondo a redefinição dos encargos governamentais, que hoje se apresentam como um sistema de redes paralelas ou superpostas, cujo resultado mais visível é a indefinição de competência, a dispersão de esforços e recursos, a não possibilidade de responsabilização de entes públicos pela inexistência ou inadequação da prestação de serviços” (LOBO, 1990, apud MESTRINER, 1992, p. 236).

É fundamental, então, a redistribuição e gerenciamento das receitas públicas e um novo arranjo no sistema de competências governamentais.

É importante ainda a reinserção dos estados, no sistema descentralizado, como agentes fortes e atuantes. Também os governos estaduais sentiram os efeitos danosos da centralização de recursos e encargos. É fundamental

para o resgate do sistema federalista do país, a definição e atuação desta instância. Neste processo de descentralização, o Estado tem ficado esvaziado de competências, e sérias repercussões este fato tem trazido, pois há um nível de questões que superam o âmbito do município e estão a exigir um equacionamento regional ou estadual, ao qual o governo estadual não pode ficar omissos.

A descentralização não se dá porém, somente, na linha do reequacionamento das relações intergovernamentais. Se assim o fosse, estar-se-ia na verdade transferindo as responsabilidades de uma esfera a outra do Estado, acrescentando intermediações burocráticas na relação com o privado, e transformando em nada o Estado brasileiro. Para Mestriner (1992), a transferência de poder para agentes governamentais mais próximos da população só se justifica, quando a coletividade local é acionada a participar do processo.

Não há por que descentralizar, se se quiser manter inalterado o poder absoluto do Estado, mesmo em sua manifestação local. “Para que a descentralização possa romper o padrão autoritário do Estado é preciso que o mesmo abra suas portas à população organizada, criando mecanismos político-institucionais de articulação, canais orgânicos de comunicação constante e aceitando as pressões e o controle daí advindos” (LOBO, 1990, apud MESTRINER, 1992, p. 237).

Entretanto, as tendências neoliberais do Estado brasileiro, infelizmente, têm conduzido a descentralização na direção da privatização, através da qual, os serviços públicos passam a ser geridos pelo capital privado, com interesses apenas econômicos, o que não significa absolutamente a gestão popular; e têm ainda utilizado, casuisticamente o mecanismo da desconcentração dos serviços públicos e de recursos humanos, numa flagrante política de desmonte institucional, que demonstra perfeitamente um “desresponsabilizar-se” progressivo das suas funções básicas. Mesmo as reformas administrativas da chamada “ Nova República” não passaram de mudanças instituídas por decretos, que levam em conta mais uma dispersão fisio-territorial dos serviços governamentais, que até então estavam localizados centralizadamente (MESTRINER, 1992).

Para os municípios, a descentralização é vista como a solução. Não se leva em consideração, no entanto, a enorme diversidade espacial e populacional dos municípios brasileiros, as diferentes capacidades operacionais e administrativas dos governos municipais, as variações nas competências técnicas e executivas, os

níveis de organização das comunidades, o grau de articulação entre sociedade organizada e os governos locais. *“E estes são aspectos fundamentais a serem considerados ao se transferir poder, atribuições e recursos para a condução de políticas públicas descentralizadas”* (GARCIA, 1996, p. 8).

Há diversas dificuldades para que a descentralização seja considerada como municipalização²⁴. Segundo Garcia (1995) e Camargo (1995), o Brasil possui um número relativamente pequeno de municípios diante de sua extensão continental e de sua grande população. Acrescente-se, ainda, a desigual distribuição da população e de atividades econômicas no espaço nacional: temos municípios com imensas áreas e baixa densidade demográfica e alguns poucos com elevada concentração populacional e econômica. Dos mais de cinco mil municípios, 90% têm população inferior a 50 mil habitantes. Nestes, segundo dados do IBGE, residem 55% da população mais pobre²⁵ do país. Se a descentralização deve ser um compromisso inarredável com a equidade, tem-se assim um grande desafio.

Os municípios com baixa densidade demográfica e grande extensão territorial quase sempre possuem estrutura econômica pouco diversificada e de base predominantemente agropecuária. Neles, os poucos equipamentos e serviços públicos existentes estão concentrados na sede municipal, sendo extremamente difícil e custoso disseminá-los por toda área territorial, por causa da dispersão espacial da população. Ainda possuem um agravante: é nestes municípios que o poder oligárquico expressa-se em sua plenitude.

Já nos municípios populosos, ao contrário, as dificuldades dizem respeito a administrar com eficiência as enormes complexas estruturas requeridas para um atendimento satisfatório à maioria da população mais necessitada, quase sempre concentrada em uma extensa periferia urbana (GARCIA, 1995).

Esta é a realidade territorial, demográfica, social, política e econômica da rede de municípios do país. Se não for considerada em todos os seus aspectos, muitas dificuldades ocorrerão ao se descentralizar as políticas públicas em direção aos municípios. Tal processo pode até vir a ocorrer, só que não estarão asseguradas a eficiência, a eficácia e a equidade.

²⁴ Essa terminologia não é a mesma definida por Stein: Municipalização pode significar “prefeiturização” identificada no localismo restrito, no reforço da administração por convênios e na pulverização de recursos e exacerbção de clientelismo. (STEIN apud SPOSATI E FALCÃO, 1997, p. 90).

²⁵ O desemprego estrutural veio junto com a precarização do trabalho e com a queda do poder aquisitivo dos salários e da renda média dos trabalhadores. Como os serviços públicos foram sucateados e foi incentivada a sua privatização, é fácil entender como a qualidade de vida dos cidadãos foi piorando.

A utilização desviada e casuística da descentralização visa, sem dúvida, desviar a ameaça de alteração do poder nas estruturas consolidadas; desviar o verdadeiro processo de distribuição de poder, centralizado e cristalizado em poucas mãos, em núcleos de poder bastante fechados e fortes (MESTRINER, 1992).

A herança colonial brasileira fez deste país, na verdade, um campo fértil aos modelos políticos e econômicos, cujo pressuposto básico foi a centralização de poder e recursos.

Os períodos de afrouxamento do autoritarismo foram muito poucos e curtos. Os municípios, de modo geral, tiveram então sua formação e desenvolvimento feito por forma indireta, isto é, através da ação tradicionalmente paternalista, clientelista e centralizadora do Estado. Daí a explicação do caráter distorcido e enviesado de distribuição de poder e de recursos da “federação brasileira”, ao contrário do “federalismo municipalista” de outros países (MESTRINER, 1992).

É daí as resistências a má descentralização efetiva e a utilização da “desconcentração”, como instrumento de ação governamental de cooptação, para manter as bases centralistas.

A grande demanda de descentralização passa basicamente pela vertente das relações intergovernamentais. O sistema dessas relações, fruto da tendência histórica à centralização, encontra-se assim muito desequilibrado, com elevado grau de complexidade, onde prevalece a grande subordinação política, técnica, e financeira dos Estados e Municípios frente ao governo federal.

Os Estados e Municípios perderam nas últimas décadas, sua capacidade de atuar como reais agentes de governo. Principalmente, a máquina pública municipal ficou muito reduzida nos seus quadros funcionais, equipamentos e mesmo capacidade gerencial, visto o nível de interferência dos órgãos estaduais e federais.

Desta forma, a municipalização se faz necessária e urgente, na medida em que tem sido apontada, há muito tempo, e até utilizada em várias experiências, como forma eficiente de descentralização. A transferência de serviços, hoje executados pelos governos federal e estadual, aos governos municipais é, sem dúvida, a alternativa básica para um melhor equacionamento da prestação dos

serviços e, o que é mais importante, para a articulação deles com a sociedade em geral, bem como com as classes populares.

Municipalizar, segundo Mestriner (1992), não consiste apenas na transferência de responsabilidade ou de encargos, como se tem visto. Esta é a tendência do “centralistas”, que não reconhecem nos governos locais, a capacidade de gerir programas e encaram-os apenas como executores mecânicos, ainda de propostas e recursos planejados e gerenciados de forma centralizada; e acusam esta instância de ser historicamente clientelista, adepta ao fisiologismo partidário e propensa à corrupção, nas palavras de Mestriner *“como se tais vícios fossem peculiaridade exclusiva dos governos locais”* (MESTRINER, 1992, p.235).

Por esta razão já se diz amplamente que municipalizar não é “prefeiturizar”. Municipalizar significa, antes de tudo, a articulação das forças locais como um todo, na elaboração e execução das políticas básicas municipais, ou seja, integração da Prefeitura e órgãos públicos com organizações da sociedade civil, como força local e como co-responsáveis pela proposta política local.

A possibilidade de atribuir prestação de serviços à esfera governamental mais próxima à população e articulada a ela, sem dúvida nenhuma, possibilitará a adequação dos projetos às necessidades e interesse locais, possibilitando que a prestação de serviços se torne cada vez mais eficaz e competente, e progressivamente equânime e universal.

Isto porque o processo de publicização, apropriação do Estado, vai possibilitar o controle social da população organizada sobre a ação do poder público, que leva conseqüentemente a que ações se voltem para as necessidades mais coletivas e prioritárias. Este controle vai possibilitar a utilização do fundo público voltado para a maioria da população, na linha do atendimento das necessidades sociais e da ampliação dos direitos, bem como, a implantação da transparência na área pública, não só no processo de decisão, de estabelecimento de prioridades, mas no de efetivação de ações e, o que é importante, na aplicação fiel de recursos financeiros, evitando desvios e clientelismos. E, ainda, provocando capacitação dos governos subnacionais para a função de agentes interventores em sua realidade, equipados e subsidiados no sentido também das suas relações intragovernamentais.

Portanto, nas condições brasileiras, não é suficiente que a União se retire de cena, para que, por efeito de novas prerrogativas fiscais e políticas de estados e municípios, estes passem a assumir de modo mais ou menos espontâneo

competências de gestão. Sendo assim, a descentralização das políticas sociais não é simplesmente um subproduto da descentralização fiscal, nem das novas disposições constitucionais derivadas da Constituição de 1988. Ao contrário, ela é um processo a ser construído, onde os níveis de governo, interessados nas reformas, tenham disposição e meios para implementar políticas eficientes, condizentes com as realidades e necessidades vivenciadas (ARRETCHE, 1999).

A descentralização implica a transferência efetiva de poder decisório para os agentes locais da administração municipal²⁶. Significa, portanto, que os órgãos regionais têm autonomia, dentro de limites estabelecidos, para formular políticas locais, estabelecer prioridades e planejar o atendimento das demandas. A descentralização pode abranger, além da execução de atividades, as decisões referentes à formulação de políticas e à definição de prioridades, o planejamento operacional, a normatização e o controle social²⁷.

Do ponto de vista gerencial, a descentralização possibilita um aumento da eficiência e da eficácia das ações do governo. É possível melhorar a qualidade de vida da população, sem depender de grandes projetos, pois o poder local amplia a possibilidade de aprofundar diagnósticos sociais, conferindo visibilidade a problemas que antes não eram percebidos.

Castro (1995) enumera três tipos de descentralização como mecanismo de gestão local, sob a liderança das Prefeituras municipais. Primeiramente, o municipalismo tradicional, que significa um apego às práticas tradicionais de gestão local e não democratização da gestão. Segundo, é o modelo neoliberal, o terceiro é o de gestão democrática da cidade, que enfatiza a cidadania e a participação na esfera pública. A autora considera que devem ocorrer dois tipos de democratização: a interna, de gestão local, e a das relações da administração com a sociedade civil.

Segundo Dowbor (2003), a construção da capacidade de governo local tornou-se fundamental, pois as cidades estão na linha de frente dos problemas. Com o êxodo rural, houve um aumento expressivo de demandas que, muitas vezes,

²⁶ Para LIMA, municipalizar significa a articulação das forças sociais e políticas existentes no município- governo municipal e organização da sociedade civil- tendo em vista a prestação de serviços em nível local (LIMA, apud LOBO, 2000, p. 73).

²⁷ Para Teixeira (2001), o entendimento de controle social tem duas dimensões básicas. A primeira corresponde à accountability, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda, decorrente da primeira, consiste na responsabilidade dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes.

necessitam de respostas urgentes. Sendo assim, seguindo a tendência de descentralização, democratização e gestão participativa, as administrações municipais terão de buscar o aperfeiçoamento de sua organização política, econômica e cultural.

2.3.1 O Poder Local: a importância do município para a democratização da gestão pública.

“Os municípios situam-se na linha de frente dos problemas, mas no último escalão da administração pública. O deslocamento generalizado dos problemas para a esfera local, enquanto as estruturas político-administrativas continuam centralizadas, criou um tipo de impotência institucional que dificulta dramaticamente qualquer modernização da gestão local, enquanto favorece o tradicional caciquismo articulado com relações fisiológicas nos escalões superiores” (DOWBOR, 1996).

Ao considerar-se que a base da democratização da gestão pública pressupõe, tanto a descentralização do poder aos municípios, quanto uma mudança na relação entre Estado e Sociedade que signifique a participação desta na gestão, a questão do poder local mostra-se de extrema relevância. Como descentralização e participação sozinhas não levam à democratização, é preciso que ocorra o fortalecimento do poder local, não só uma maior autonomia do nível municipal em relação as outras esferas, mas também multiplicação de canais que se abram à participação dos diversos atores presentes na cena local, intervindo assim na ação estatal.

O poder local, definido por Silva (2001) como “*poder que emana da rede de relações que se estabelece no local*”, constitui-se para o autor em um tema complexo, que tem sido tratado de diferentes perspectivas. Este fato, segundo o autor, ressalta a necessidade de se evitar simplificações ou reduções, pois estas podem resultar em “*visões parciais de uma realidade complexa*” (SILVA, 2001, p. 92).

Segundo Fischer (1993), apesar do espaço local possuir um fundamento territorial, é definido principalmente pela configuração do conjunto de

redes sociais com relações de cooperação e conflito, articuladas em torno de interesses, recursos, valores, ou seja:

“A noção de ‘local’ contém duas idéias complementares em um sentido e antagônicas em outro. Se o ‘local’ refere-se a um âmbito espacial delimitado e pode ser identificado como base, território, microrregião e outras designações que sugerem constância a uma certa inércia, contém igualmente o sentido de espaço abstrato de relações sociais que se quer privilegiar e, portanto, indica movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõem em torno de interesses comuns.

E assim sendo, invariavelmente a análise do ‘local’ remete ao estudo do poder enquanto relação de forças, por meio das quais se processam as alianças e os confrontos entre os atores sociais, bem como ao conceito de espaço delimitado e à identidades e práticas políticas específicas” (FISCHER, 1993, p.10-11).

Apesar da proximidade entre o poder local e governo municipal, há diferenças que devemos ressaltar:

“(…) na perspectiva da participação e da democracia, é na instância municipal de governo que se coloca a possibilidade do exercício do poder local que, no entanto, é mais amplo do que poder municipal. O poder municipal é a instância institucional de governo, ou seja, é a expressão na esfera local do poder do Estado. Administração municipal e poder local se completam e coexistem, mas não são a mesma coisa” (ERUNDINA, 1996, p. 11).

Na discussão sobre poder local, segundo Bloch (2000), uma questão que se coloca é a sua especificidade, contrapondo-se às visões que consideram o local como um nível político, que tende a subordinar-se ao aparato central do Estado ou que reduzem a particularidade do nível local à reprodução das contradições gerais da estrutura de classes em nível nacional. Entretanto, a autora ressalta que o governo local também não pode ser tido como completamente autônomo e neutro, mas, sim, como possuindo uma autonomia relativa frente ao Estado central e às classes dominantes. Observa-se, assim, a necessidade de especificar as relações entre Estado central e o Estado local, de modo a detectar a especificidade do nível local. Das duas funções clássicas do Estado – acumulação e legitimação – cabe mais ao Estado central a primeira, enquanto a segunda repousa, sobretudo, no nível local (BLOCH, 2000).

De acordo com Fischer (apud BLOCH, 2000)

“Aos estudos relacionados que situam o local com um dos níveis de poder, agregam-se aqueles onde o local se afirma como um objeto de estudo pela sua especificidade; uma história própria, um conjunto de relações sociais delimitadas, um espaço de memória, de formação de identidades e de práticas política específicas” (FISCHER 1993,p.12).

Para Franco (1999), é importante dizer que o conceito de “local” não é sinônimo de pequeno e não se refere, necessariamente, à diminuição ou redução. Pelo contrário, considera, a maioria dos setores que trabalha com a questão, que o local não é um espaço micro, podendo ser tomado como um município ou, inclusive, como uma região compreendendo vários municípios. Complementar a essa idéia, Gohn (2001) julga o conceito de poder local mais abrangente que o de governo local.

Para Daniel (1988), quando nos referimos ao “local”, devemos pensar na esfera municipal²⁸. Na medida em que o lugar de exercício do poder não se resume ao Estado, é preciso considerar as diferentes modalidades do poder local e sua relação com o poder político propriamente dito, até chegar à compreensão da virtualidade das crises do poder local (DANIEL, 1988, p. 26).

Daniel (1988) define que o poder político local - cujos lugares de exercício consistem no governo e administração local e câmara municipal – corresponde a uma esfera do Estado capitalista. Este desempenha suas funções de acumulação e dominação através de diversos aparelhos e, também, por meio de distintas esferas: federal (União), regional (Estado) e local (Municípios).

Para Dowbor (2003), é indispensável que o nível local de poder esteja no leme do processo, pois é a única instância, segundo o autor, onde podem ser efetivamente articuladas as políticas sociais.

²⁸ O governo municipal é o espaço onde se concentra o exercício da maior parcela do poder político local. O governo, composto pelo prefeito e pelos auxiliares, ocupantes de cargos de confiança, é o responsável pelos atos executivos da política local. As decisões políticas emanadas da prefeitura constituem o resultado de entrechoques das micropolíticas que recortam, de cima para baixo, o poder político local. O resultado do conjunto de procedimentos e entrechoques, revela uma unidade que confere ao governo a palavra final. O governo, implícita ou explicitamente, possui determinado projeto político, que é implementado com alterações, ou substituído por outra orientação, em função desse conjunto de entrechoques e da influência dos poderes econômico e social, além dos condicionamentos conjunturais que transcendem o espaço municipal. (Daniel, 1988).

Dowbor (2003) considera o poder local a instância onde os diversos atores sociais – administração pública, as empresas privadas, as organizações comunitárias -, podem ser organizados em torno de objetivos sociais e econômicos convergentes. Porém, ressalta que o reforço da capacidade local de governar é necessário para uma gestão pública minimamente coerente, mas não suficiente. A mudança exigida envolve uma alteração profunda da cultura político-administrativa que “*herdamos dos tempos da casa grande e senzala*” (DOWBOR,2003, p. 51).

Para Carvalho (1999), por mais paradoxal que pareça, os processos de globalização acirram os processos de localização. Há uma crença quase mistificada de que no local, na esfera do governo municipal, se possam restabelecer as utopias de plena democracia, justiça, equidade social, restabelecimento da ética na política, a transparência e a participação cidadã – “*asseguradas pela circulação de informações, negociações, decisão, controle e, sobretudo, por ações pró-ativas*” (CARVALHO, 1999, p. 26).

Bava (1994) pondera ser fundamental a transformação do Estado no plano do poder local, entretanto considera necessário retirar o controle das elites, das oligarquias e das tradicionais famílias que sempre detiveram o poder econômico e utilizaram a máquina estatal em proveito próprio.

O local, segundo Carvalho (1999), se apresenta como mais representativo e mais legítimo para implementar e realizar políticas públicas assertivas.

Conforme Daniel (1988), quando se tem acesso aos documentos que demonstram as atribuições municipais no Brasil, é possível compreender que a ação do poder político local se concentra muito mais nas condições para a reprodução da força de trabalho do que nas condições para a reprodução do capital.

Esse fato, segundo o autor, deve-se pela sobreposição das questões econômicas em detrimento das questões sociais, como foi amplamente buscado pelos defensores da privatização do Estado. Assim, os serviços públicos essenciais à reprodução da força de trabalho tiveram sua lógica de produção determinada por critérios de rentabilidade capitalista excluindo boa parcela das necessidades sociais. Outro fato, correspondente a este processo ressaltado pelo autor, se refere ao fortalecimento do poder político central e, como contrapartida, ao esvaziamento do poder político local.

Na perspectiva da existência de uma divisão de tarefas entre as distintas esferas de poder político, evidencia-se que o próprio regime autoritário cuidou de estabelecer um tratamento diferenciado para os executivos federal, estadual e local, permitindo que, em boa parte destes últimos, a relação entre a população e o poder político – este devidamente enfraquecido – fosse mediada por eleições diretas (DANIEL, 1988).

Em relação à autonomia municipal - dada as características do sistema tributário - Daniel (1988) alega que, na prática, o grau de autonomia conquistada pelos municípios depende basicamente do lugar ocupado na divisão espacial, ou seja, depende de sua posição e função no sistema de cidades do Brasil. Assim os municípios mais industrializados costumam ser bem “aquinhoados” com recursos tributários, possuindo maior autonomia financeira e, portanto, menor grau de dependência em relação à União e aos Estados. Em contrapartida, municípios menos desenvolvidos, obtendo menor volume de recursos tributários, apresentam maior dependência dos empréstimos ou benefícios provenientes dos Estados e da União, tornando-se presas fáceis de políticos inescrupulosos que na ganância de arrebanhar votos, negociam suas verbas de representação com a grande maioria dos prefeitos de pequenos municípios.

O poder econômico local, outro ponto importante a ser considerado é denominado por Daniel (1988) como o conjunto dos setores capitalistas, cuja lucratividade depende dessas ações de regulamentação e de produção, levadas a efeito pelo poder político local. Tais setores buscam, segundo o autor, influenciar as decisões políticas municipais com o intuito de maximizar lucros e viabilizar a reprodução de seu capital.

“Quanto maior e mais cotidiana a dependência de sua lucratividade das decisões políticas, mais presente costuma ser na vida local o poder econômico, e vice-versa. O exercício do poder econômico local é levado a efeito a partir de instituições específicas, que podem ser as próprias empresas, isoladas ou agrupadas, ou mesmo uniões formalizadas dessas empresas em associações representativas de seus interesses” (DANIEL, 1988, p. 29).

Ao contrário do poder econômico local, o poder social local, em suas diferentes modalidades, alcança sua eficácia no plano simbólico, ainda que sempre

acompanhado de um substrato material. Na realidade, não se trata de apenas um poder social, a que correspondem outras tantas culturas políticas, mas, sim, referências para a legitimação do poder político e da própria sociedade (DANIEL, 1988).

As elites locais são porta-vozes de uma primeira modalidade de poder social. Elas consistem em agrupamentos sociais que se representam como portadores da tradição local e do esclarecimento, razão pela qual se percebem como responsáveis pela condução do município e pelo seu futuro. Fruto dessa elaboração é a oposição entre as elites – setor social ativo da história do município – e o povo – a maioria da população - concebida como não esclarecida e integrante passiva da comunidade municipal.

“Na medida em que sua constituição se dá no nível simbólico, as elites são compostas por agentes sociais de raízes heterogêneas: profissionais liberais, membros do empresariado local, das classes médias assalariadas do município etc. Muitas vezes, integrantes do poder econômico participam das elites locais. Nesse caso, são os mesmos agentes sociais assumindo diferentes posições de sujeito. Como decorrência, é freqüente a incorporação dos interesses do poder econômico local nos valores vinculados pelas elites locais. Além disso, ocorre, por vezes, que o poder econômico lança mão de elementos de ordem simbólica, ligados a elites locais, com o intuito de atingir seus objetivos econômicos” (DANIEL, 1988, p. 30).

As elites se consolidam como poder social, no sentido de influir em decisões municipais, tendo como base material um conjunto de instituições próprias: associações empresariais, de profissionais liberais, clube de serviços, meios de comunicação de massa local etc. Por meio dessas instituições, produzem e transmitem uma cultura política própria, fundada na oposição imaginária entre elite e povo. Na qualidade de formadores de opinião pública, levam à disseminação de tal cultura política entre diferentes classes e grupos sociais, erigindo-se em referência para a legitimação do poder político local.

“É necessário referir, em particular, a modalidade de representações veiculadas através dos meios de comunicação de massa locais – estações de rádio ou TV, jornais etc. Os meios de comunicação, localmente, tendem a ser o suporte de uma cultura de massas caracterizada por procedimentos de homogeneização social, cujo resultado é ocultar os conflitos sociais. Trata-se, na verdade, de uma anticultura política, uma vez que ela induz à des-identificação social, à produção de classes e grupos sociais sem identidade própria: os grupos sociais não conseguem se reconhecer em seu oposto. Essa anticultura política também serve de referência para o processo de legitimação do poder político local, sendo tão mais importante quanto maior o peso dos meios de comunicação na formação da opinião pública local” (DANIEL, 1998, p.30-31).

O cumprimento, pelo poder político local, de sua função de legitimação, depende, segundo Daniel (1988), de suas posturas e atitudes em face de uma dada situação municipal, na qual se combinam, com pesos diferenciados, distintas modalidades de poder social e de culturas políticas. Tal combinação é resultado, em cada município, de sua posição e função na divisão espacial do trabalho social e, sobretudo, das maneiras pelas quais seus moradores – de várias classes e grupos sociais – elaboram suas representações a respeito da sociedade política.

“(..) convém observar, (...) que a relação clientelista, apesar de fortemente inserida nas instituições que compõem o poder político local – seja na administração, seja no legislativo, seja no executivo -, chegando por vezes a ditar sua lógica de comportamento, não possui uma eficácia simbólica comparável às outras modalidades de poder social, em razão de se constituir em relação individualizada e dificilmente amplificável. Em municípios de maior porte, o clientelismo consegue, no máximo, eleger e legitimar vereadores, mas não o prefeito” (DANIEL, 1998, p. 32).

Em contrapartida, Daniel (1988) coloca a possibilidade de governos locais compromissados com a sociedade civil organizada, valorizarem a cultura dos direitos. Assim, sendo, abre-se espaços para um estilo de governo marcado pela democratização de informações, pela abertura de canais institucionais para a participação popular e pelo estímulo à auto-organização da população.

As relações sociais no sistema capitalista são potencialmente conflituosas. De igual modo, a ação política local, ao perseguir o cumprimento de

suas funções específicas de acumulação e legitimação, não é marcada pela referência do equilíbrio e da harmonia, mas pela contradição. Esta pode e se costuma expressar por meio de emergência de crises de legitimação ou combinações das duas. Ademais, os conflitos existentes tendem a se manifestar na forma de irracionalidades no uso dos recursos municipais, bem como no resultado das decisões tomadas pelo poder político local (DANIEL, 1988).

Para Daniel (1988), a crise de legitimação na esfera municipal pode apresentar diferentes amplitudes, do ponto de vista qualitativo: referentes às relações sociais, ao poder político local, enquanto instituição, ou apenas ao governo local, isto é, limitando-se aos ocupantes passageiros do poder político local. Consiste na manifestação da perda de legitimidade do governo local, ou seja, por problemas no cumprimento da função de legitimação que cabe ao governo municipal encaminhar. A crise de legitimação local é expressão da contradição existente entre o modo de implementação de um determinado projeto político local e as demandas econômicas e sociais de que são portadoras as diversas modalidades de poder social local. Assim, a perda de legitimação pode ocorrer perante o conjunto dos segmentos sociais do município, ou atingir, em particular, este ou aquele agrupamento social, esta ou aquela cultura política específica.

Em outras palavras, a crise pode estar relacionada ao grau limitado de atendimento das demandas econômicas e sociais ou ao modo de seu atendimento. Nesse segundo caso, o estilo de atuação do governo local pode se chocar com determinada cultura política, atingindo segmentos mais ou menos expressivos da comunidade. Com efeito, é usual a ocorrência de crises de legitimação de certo estilo assumido pelo governo local, em face da redução de importância da cultura política e forma de legitimação (DANIEL, 1989).

É claro que a atuação do poder político local no nível material pode ocasionar efeitos sobre sua atuação no nível simbólico, e vice-versa: problemas fiscais podem aguçar uma crise de legitimação local, pelo aumento das dificuldades de atender às demandas econômicas e sociais, em vista das restrições orçamentárias; e problemas de legitimação podem aprofundar crises fiscais, ao acarretar uma elevação de dispêndios resultantes das tentativas do governo local no sentido de atender às demandas insatisfeitas. É evidente, também, a partir do exposto, a possibilidade de emergência de uma crise conjunta das finanças e da legitimação do poder político local (DANIEL, 1988, p. 39).

As estruturas de funcionamento do poder político local, fundadas em relações clientelistas, são motivo de procedimentos tendentes aos desperdícios de recursos, pela ineficiência do estilo de atendimento. Estes são apenas alguns dos inúmeros exemplos de irracionalidades provocadas pela lógica do poder local. De mais a mais, tais procedimentos são as principais fontes de corrupção envolvendo o poder político local, de modo que o fenômeno freqüente da corrupção no nível local não pode ser encarado apenas como resultado de posturas e ações individuais (DANIEL, 1988).

Pinho (apud BLOCH, 2000, p. 35) propõe uma agenda metodológica para análise do governo local, na qual o primeiro passo é investigar a relações entre Estado local e Estado central, no sentido de identificar uma possível “autonomia relativa” local, ou seja, sua especificidade. É importante, também, identificar o “bloco hegemônico” no governo local e os segmentos que lhes dão sustentação ideológica, assim como a forma do Estado local definida pelas relações sociais, conflitos e compromissos que a permeiam e definem, bem como os níveis de consciência social dos trabalhadores que dariam sustentação a uma forma definida de Estado. Quando o governo é de esquerda, de acordo com o autor deve-se avaliar o papel do grande capital, como “aparelho privado de hegemonia”, agindo contra o governo local. É interessante identificar a composição da “nova elite local”, bem como o papel reservado às elites tradicionais, com a redefinição da estrutura sócio-política. Além disso, deve-se analisar o papel desempenhado pelos movimentos sociais na redefinição de forças, investigar as características constitutivas do Estado de transição no âmbito nacional e analisar outros “aparelhos privados de hegemonia”. E, finalmente, é relevante a análise das relações entre o governo local e o funcionalismo público municipal.

A construção do poder local, segundo Spink (1999), é um processo contínuo e sócio-histórico de disputa, conquista e resignificação. Passa, atualmente, por sua democratização e re-ancoragem num conceito de cidadania, também em transformação, e em relação a uma noção de local enquanto espaço subnacional. Às vezes municipal, às vezes intermunicipal ou metropolitano, a construção social do local está longe de ser um processo “bonito” e “emocionante”. Ao contrário, é caótico, com sucessos parciais, fracassos, inovações e confusões. As demandas e os problemas enfrentados são imensos e as decisões angustiantes – especialmente diante do fracasso do atual modelo econômico em relação às questões sociais.

Entretanto, há claros sinais do fortalecimento dessa construção e da legitimação de sua capacidade de reflexão e ação coletiva no terreno local, cujos resultados práticos trazem implicações para a resignação da esfera pública como um todo (SPINK, 1999, p. 192,193).

Diante deste contexto, percebe-se que a atuação política no âmbito local ainda é frágil, sobretudo devido à falta de meios de capacitação e de recursos materiais, e aos grandes obstáculos e descrédito da população em relação à política, principalmente, como já foi referido anteriormente, devido ao clientelismo e elitismo. O risco da manipulação, pela legitimação dos projetos e mecanismos instituídos, é um fato a ser considerado (TEIXEIRA, 2001).

Sendo assim, ao se implantar um programa de descentralização, é prioritário contar com a realidade vivenciada por cada município, incorporando providências, para a que a capacidade de intervenção do poder local acompanhe a necessidade e o crescimento da demanda.

Do ponto de vista político, a descentralização aumenta a transparência das ações do governo e é positiva para o desenvolvimento da participação²⁹ da população na solução dos próprios problemas. Entretanto, um modelo de gestão descentralizada tende a enfrentar dificuldades com parte do Executivo e Legislativo: prefeitos e vereadores de estilos mais próximos ao clientelismo verão este modelo como uma ameaça à sua prática política. Na verdade, a *descentralização* faz parte, juntamente com a *participação*, de um binômio indissociável que compõe a essência da questão democrática.

Todavia, apenas isso não basta. É necessário que esse poder de decisão seja legítimo, e a legitimidade é dada pela representatividade do gestor e pela possibilidade do exercício efetivo do controle social pelos sujeitos das ações, mediante o processo participativo.

Isto não deve impedir, porém, a criatividade e, mais que tudo, o primado da necessidade objetiva sobre qualquer norma que desconsidere estas particularidades e tente impor regras que obedeçam a outras lógicas que não a satisfação das necessidades de promoção do cidadão, na incessante perseguição

²⁹ “A participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, portanto, de controle social e político: possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública. Esse entendimento opõe-se ao que se verifica na perspectiva liberal, a chamada “liberdade negativa”, que visaria impedir maior ação do Estado para garantir maior liberdade possível aos indivíduos”(Teixeira, 2001, p. 38).

da eqüidade, incluindo os excluídos e igualando os desiguais, mediante ações diferenciadas e conseqüentes (JACOBI,1991).

Desta forma, se estará construindo um sistema comandado não por princípios e regras unitárias e burocráticas, mas pela ética.

(...)não se pode ignorar que a divisão territorial da cidade é assunto da maior complexidade, permeado de inúmeras ambigüidades e indagações. Assim sendo, não se pode correr o risco de converter a descentralização em uma operação tecnoburocrática, nem num colchão amortecedor das tensões entre os cidadãos e o Poder Público. Deve-se levar em conta não só as especificidades no plano territorial, mais os elementos relacionados com a dinâmica sócio-cultural dos cidadãos em face do cotidiano urbano” (JACOBI, 1991, p. 37).

O processo, contudo, é difícil e longo, na medida que supõe não apenas a mudança das culturas institucionais ainda arraigadas, como verificou-se anteriormente, ao autoritarismo, ao patrimonialismo, ao clientelismo e ao fisiologismo e que resistem ao processo de descentralização e à subordinação ao controle social. Deve-se chamar a atenção para um fato: o de que a descentralização não significa apenas um movimento na direção centro-periferia, mas que o poder local realmente reconheça o seu papel e poder de intervir, assumindo a sua função perante a sociedade.

Assim, a descentralização tem que ser compreendida como uma diretriz política com conseqüências administrativas; mas a idéia é que o *poder de decisão* seja exercido pelos seus reais atores, o mais próximo possível de onde ocorrem os fatos. Dessa forma, pode-se conferir pertinência e relevância a estas decisões, na suposição de que elas interessem a um conjunto de sujeitos e, assim, são "positivas" no sentido em que contribuem para o alcance de suas aspirações.

Vale ressaltar que descentralização, participação, controle social, gestão pública, constituem-se em processos extremamente contraditórios nos quais a defesa do interesse público pode fornecer duplicidade de interesses: interesse público propriamente dito ou legitimação do poder constituído. A construção, entretanto, da esfera pública pressupõe coletividade, desafiando muitas vezes o monopólio do fazer político para além dos interesses econômicos corporativistas e particulares (LIMA,2000).

Dowbor (1996) nos indica que, no princípio da descentralização, não consta que as decisões pertençam a escalões superiores na pirâmide da administração, mas que estas devem ser tomadas no nível mais próximo possível da população interessada. E refere-se, aqui, à capacidade real de decisão, com descentralização dos encargos, atribuição de recursos e flexibilidade de aplicação. Este princípio da "proximidade" vale tanto para a administração pública, como para várias áreas do setor privado. E não se trata de dotar as administrações centrais de "dedos mais longos" com a criação de representações locais, mas de deixar as administrações locais gerirem efetivamente as atividades.

“Muitos se preocupam com a eventual perda de capacidade de governo central que a descentralização representaria. A nossa visão é inversa: quando o governo central se vê entulhado por milhares de pequenos pedidos locais, passa a gerir interesses fisiológicos em vez de governar o país, ocasionando a perda de governabilidade. Apenas descentralizando de forma decidida, poderá a União "limpar a mesa" de milhões de pequenas causas e problemas burocráticos, e se concentrar no que efetivamente devem ser as suas preocupações: os equilíbrios macro-econômicos, os desequilíbrios regionais, os grandes equilíbrios sociais, as políticas tecnológicas de longo prazo, as grandes redes nacionais de infraestruturas de transporte, energia e telecomunicações, a inserção do país no espaço econômico internacional”(DOWBOR, 1996).

Portanto, na busca de um país democrático, deve-se primar pela existência de espaços públicos legítimos, onde haja possibilidades da sociedade se organizar na defesa da ampliação da participação política. Esses espaços, necessariamente, devem estar próximos ao local, onde vivenciamos nossas necessidades e possibilidades e onde se pode efetivamente buscar alterar a cultura administrativa, centralizadora e autoritária que sempre permeou a gestão pública no Brasil. Com a participação e controle se forma o poder local, que não se confunde com a Prefeitura, câmara ou organismo público qualquer, ou mesmo, com o poder econômico, administrativo e outros. São eles, aliás, que circunscrevem aquele, na medida em que, por meio de laços, capturam continuamente o poder político para garantir interesses.

É fundamental construir um poder alternativo, exercido pela maioria, pelos segmentos populares, por trabalhadores, que possa se contrapor de ato ao

poder econômico, administrativo e das elites locais; construir canais efetivos de expressão desse poder e fazer valer seus interesses e necessidades.

No campo das políticas sociais, há que se configurar um amplo reequacionamento político-institucional, para que realmente venha a se constituir um poder local, com nível de participação e controle social expressivos, para garantir à população seus direitos sociais básicos.

Controle social é aqui entendido como o controle sobre o Estado pelo conjunto da Sociedade Civil organizada em todos os segmentos sociais. Evidentemente, esse controle deve visar o benefício do conjunto da sociedade e deve ser permanente. Por isso, quanto mais os segmentos da sociedade se mobilizarem e se organizarem, maior será a pressão e o resultado, para que seja efetivado o Estado Democrático³⁰.

Nas palavras de Batini et al (2003):

“na concepção clássica, o controle social tem sentido inverso, sendo designado como o “conjunto de processos pelos quais uma sociedade impõe o seu império sobre os indivíduos e mantém a sua coesão”. Age de modo a preservar a unidade social até mesmo em estados de mudanças, ou seja, cada indivíduo desempenha seu papel numa evolução ou revolução, de modo a nenhuma sociedade subsistir sem o controle social.

Landis (apud BATINI et al, 2003, p. 48), define controle social como uma “serie de processos sociais que tornam o indivíduo responsável relativamente à sociedade, constroem e mantêm a organização social, formam a personalidade humana socializando o indivíduo e permitem alcanças uma ordem social melhor”.

Instaurar uma nova relação entre sociedade e o poder estatal, em que aquela possa controlar a este, por meio de participação popular e por mecanismos de controle, significa abrir espaço para o questionamento da dominação. Significa, portanto, cumprir o papel de natureza não apenas conjuntural, mas estratégica, na linha da construção da democracia.

O controle social, sem dúvida, “é prerrogativa fundamental para o exercício da democracia no país, na medida em que, através dele, a população

³⁰ A democracia representativa que aguarda a cada quatro anos a eleição de representantes da sociedade (Poder Executivo e Legislativo), passa gradativamente a se completar com as várias formas de Democracia Participativa, que as conquistas sociais e democráticas vão realizando.

organizada pode participar ativamente da ação do poder público, responsabilizando-o, quando do não atendimento adequado de suas necessidades e redirecionando sua ação de acordo com seus interesses” (LOBO, 1990, apud, MESTRINER, 1992, p. 239).

Só se constrói uma sociedade democrática fazendo ocorrer “A real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões, havendo, portanto, real participação deles nos rendimentos da produção. Participar dos rendimentos da produção envolve não só mecanismos de distribuição de renda, mas, sobretudo, níveis crescentes de coletivização das decisões, principalmente nas diversas formas de produção” (VIEIRA, 1992, apud, MESTRINER, 1992, p. 239).

Assim, são os Conselhos Gestores Municipais um desses espaços públicos que emergem nos municípios brasileiros e que serão descritos a seguir.

CAPÍTULO II

3 CONSELHOS GESTORES

3.1 CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS: O SURGIMENTO DE NOVOS CANAIS DE PARTICIPAÇÃO

A democracia é um sistema que concede direitos de cidadania à maioria dos indivíduos, mas não cria automaticamente as condições sociais e econômicas necessárias para um efetivo exercício desses direitos. (...) A participação ampla – e mais do que ela, uma melhor distribuição dos recursos disponíveis que capacitem ao exercício da cidadania – é portanto, necessária para que os mecanismos de responsabilidade possa funcionar (ADAM PZEWSKI, 1996).

Os Conselhos são considerados uma conquista popular e constam das Leis Orgânicas Municipais da maioria dos municípios brasileiros. Estas leis contêm um discurso participacionista muito maior do que previsto na Constituição Brasileira de 1988. Nesse sentido, Calderón (1995) coloca que *“(...) A participação da sociedade civil na gestão da coisa pública, principalmente sob a idéia de Conselhos, é considerada como uma conquista popular, como uma absorção do Estado pela sociedade civil e não o contrário”* (CALDERÓN, 1995, p.5).

Essa proposta está direcionada para garantir a participação da população na tomada de decisões governamentais, no controle e fiscalização dos negócios públicos. Para Calderón (1995), existe uma ideologia conciliar que vê, na criação de Conselhos, o antídoto que possibilitaria a presença da sociedade civil na gestão da coisa pública.

Foi com base no crescimento dos movimentos sociais urbanos, em seu complexo e conflitivo relacionamento com o Poder Público, e na atuação de certos governos imbuídos da “filosofia participativa”, ainda no período do regime militar e, depois no período de transição, que o tema dos conselhos populares adquiriu maior expressividade. Basicamente, assumiram duas modalidades organizativas: conselhos formados por trabalhadores, em sua maioria operários; e conselhos constituídos por cidadãos em geral, sem distinção de categorias profissionais ou classistas (WANDERLEY, 1991).

Teixeira (1999), ao se referir à origem dos Conselhos, traz para a discussão duas possibilidades que considera distintas, embora não contraditórias, ao refletirmos sobre a historicidade dos conselhos de gestão: a primeira, como resultante de “movimentos insurrecionais”, como meio de organização revolucionária e, ao mesmo tempo, como sistema alternativo de representação democrática; a segunda é a de constituir-se com base nos lugares de trabalho, organizando-se em assembléias operárias e sistema de representação por meio de delegados de secção de fábrica, superando a limitação da exigência de filiação sindical, expressando um poder efetivo dos operários como “produtores”, com ação econômica e política. Dessa origem, decorre a denominação de “Conselhos Operários”, ampliada, posteriormente, com outras experiências e com mudança de papel, conforme a circunstância histórica: “conselhos de fábrica”, “conselhos populares”, estes envolvendo outras camadas sociais³¹.

Segundo Gohn (1990), a temática dos conselhos foi reinventada e redescoberta pelo movimento de massas. Movimento este que está a desenvolver uma crítica de fato à democracia parlamentar e representativa, e também às organizações políticas e sindicais clássicas, através da criação de novos modelos de luta caracterizados pela gestão democrática, pela concentração nos centros vitais do sistema produtivo e pela participação³² de massas.

Gohn (1990) afirma que existe uma história coletiva de experiências de gestão através de Conselhos de operários. Ela é parte integrante da luta de setores oprimidos por uma emancipação econômica, política, social e cultural. A comuna de Paris, os soviets russos e os Conselhos de Fábrica italianos pertencem a essa tradição. Entretanto, a autora também se reporta a outra vertente histórica da participação dos indivíduos, através de conselhos, desenvolvida principalmente nos Estados Unidos. Trata-se de políticas e estratégias que objetivam integrar os indivíduos na dinâmica da vida associativa local. São conselhos empenhados na

³¹ “Apesar dessas diferenças, alguns elementos importantes são definidos como essenciais à organização dos conselhos: base social concreta – uma coletividade; representação dessa coletividade com comando vinculado e revogável; exercício de funções legislativas e executivas. Trata-se de uma organização dotada de flexibilidade, com possibilidades de articulação no plano territorial e no funcional, facilitando a transparência dos atos e decisões e ao mesmo tempo, constituindo-se como espaço de disputa de posições políticas e ideológicas (TEIXEIRA apud FOLLIS, p. 9)

³² Para Gohn (2001), participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade. Especificamente no Brasil, a autora considera que o resgate dos processos de participação levá-nos às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania, assim, participar implica também em luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização.

defesa dos seus direitos individuais e coletivos, e em combater os valores considerados perniciosos para a coletividade.

No Brasil, os anos 80 trouxeram de volta ao cenário político a temática dos conselhos. A conjuntura política do país demarcou o campo de debate sobre os conselhos em torno de duas propostas: como estratégias de governo, dentro das políticas da democracia participativa; como estratégia de organização de um poder popular autônomo, estruturado a partir de movimentos sociais da sociedade civil (GOHN, 1990, p. 66).

As novas atribuições delegadas aos Estados e Municípios na Constituição de 1988 proporcionaram o surgimento de uma nova relação dos mesmos com a União, facilitando ações descentralizadas e desconcentradas, dando oportunidade ao surgimento de várias modalidades de conselhos. Dentro dessa possibilidade, foi possível uma certa abertura democrática conduzindo, quando possível, à reformulações na dinâmica do poder local (WANDERLEY, 1991).

Para Wanderley (1991), ao se considerar os Conselhos como formas de aglutinação/integração de interesses de grupos e movimentos sociais, verifica-se que eles podem proporcionar canais apropriados e elevar a patamares superiores a participação popular. Há uma certa aceitação, no interior dos quadros administrativos e no conjunto dos políticos, no sentido de que esses conselhos ajudam a viabilizar a execução de obras, a prestação de serviços e o atendimento de necessidades, coisas que o Estado ou executa de modo limitado ou não executa. Além do mais, a participação popular tem possibilitado que decisões governamentais sejam mais adequadas, eficazes e baratas. Resta saber se a forma Conselho é o conduto mais apropriado (p.29).

Em termos gerais, pode-se constatar que os defensores dos conselhos populares oscilam entre uma orientação condicionada pelas regras do jogo da democracia representativa (e nesse caso, há possibilidades reais de uma presença ativa que fica na dependência de conjunturas mais ou menos propícias e dos processos de abertura e fechamento dos governos, ao lado do poder de pressão das várias forças sociais e da sociedade civil) e uma orientação que os entende como órgãos autônomos, forjadores de um poder alternativo, ferramenta para o acúmulo de forças políticas. Nesta orientação, torna-se mais dificultada a participação na gestão pública, sobressaindo o confronto (WANDERLEY, 1991, p. 29).

Todavia, os Conselhos não devem ser encarados como órgãos revolucionários, apresentando-se como órgãos governamentais. Eles são figuras institucionais que fogem da tradicional democracia liberal e pretendem democratizar a tomada de decisões nos negócios públicos, na medida em que as decisões sobre o gerenciamento de escolas, creches, unidades de saúde etc. seriam tomadas numa mesa de negociação entre o poder público e os “representantes” eleitos pela população. Os Conselhos teriam como tarefa fiscalizar as ações governamentais, exigindo o cumprimento das decisões tomadas.(CALDERÓN, 1995)

Ao discutir assuntos pertinentes a toda a população, os Conselhos fomentam um processo de absorção do Estado pela sociedade civil, o que é considerado uma conquista, uma vez que inserem mais e novos representantes em seu interior. A população não participa diretamente neles, porém esses representantes por ela escolhidos não são membros da classe política e, sim, representantes de segmentos organizados da sociedade civil.

Esses representantes são fundamentais, quando a interlocução entre Estado e sociedade civil é colocada em discussão, pois a democratização da tomada de decisões é forjada nesse processo.

Entretanto, há problemas. A existência de “novos representantes” põe em xeque a questão de sua legitimidade, pois são representantes da sociedade civil que representam determinados grupos de interesses, eleitos em assembleias, nas quais somente participam cidadãos preocupados com determinadas temáticas.

Lobo (1994), em um artigo publicado na Revista do Serviço Público, traz para discussão uma reflexão importante: “*os conselhos vão muito mais para o lado da defesa corporativa do que de interesses coletivos mais amplos*” (p. 125).

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Silva (1994) alerta para o fato de que, se um conselho for registrado como deliberativo e não tiver legitimidade e força para ser deliberativo, a deliberação dele não vale de nada.

A autora ainda segue escrevendo que uma reunião de três ou quatro pessoas, desde que tenham representatividade e o assunto do momento seja importante, as vezes tem mais poder de transformação do que um conselho formal que reúne várias pessoas e que, no final, só serve para satisfação de egos.

Wanderley (1991), ao propor a análise dessa forma de organização social, considera alguns fatores: a) a sua dinâmica diferencial em tempos de crise aguda e mudança na ordem social em tempos de “normalidade” institucional; b) a

sua natureza, se formado por trabalhadores em geral, por categorias profissionais, por setores sociais etc.; c) os seus objetivos de integração ou transformação social; d) o funcionamento interno dos conselhos, se democrático ou não.

Experiências pioneiras em algumas regiões do País demonstram a importância e a viabilidade da participação de setores organizados da população em geral na discussão e implementação dos planos diretores, na discussão dos orçamentos e nas decisões sobre planos, programas e projetos setoriais e locais. As dificuldades, segundo Wanderley (1991), se fixam nas análises dos aspectos técnicos, no envolvimento de contingentes progressivamente crescentes, na superação de divergências existentes entre posições políticas dos grupos sociais envolvidos.

A institucionalização de mesas de negociação, na forma de Conselhos, entre o poder público e a sociedade civil com caráter deliberativo, implicaria não somente em um amplo processo de reestruturação da engenharia institucional, mas também numa nova concepção do funcionamento do sistema político e do gerenciamento da coisa pública, na medida em que o Executivo perderia muitas atribuições, principalmente a “autonomia relativa” que possui para governar (OLIVEIRA, 1998).

Entretanto, podemos dizer que, se por um lado os Conselhos não exercem cabalmente sua função, por outro lado, ao fiscalizar rigorosamente as ações do poder público, se transformam num espaço de pressão popular, isto é, em um espaço no qual as organizações da sociedade civil questionam o poder público e fazem com que ele atenda suas reivindicações.

Os Conselhos apresentam virtualidades e são ferramentas fecundas para a regeneração dos sindicatos e partidos e para o exercício prático de poderes alternativos.(WANDERLEY, 1991).

Repetindo, eles podem significar canais apropriados e elevar a patamares superiores a participação popular. Porém, os Conselhos precisam ser melhor discutidos, uma vez que é preciso definir sua natureza deliberativa ou consultiva e explicitar quem é o agente protagonista de sua criação: a sociedade civil ou a administração pública.

Entretanto, é a presença ativa da população na gestão dos serviços públicos que funciona como ferramenta de aprendizagem, como experimento viável, como exercício efetivo de parcelas de poder.

Concorda-se com Gohn (1992), quando ela afirma que,

“O saber popular politizado, condensado em práticas políticas participativas, torna-se uma ameaça às classes dominantes à medida que ele reivindica espaços nos aparelhos estatais, através de conselhos etc., com caráter deliberativo. Isto porque o saber popular estaria invadindo o campo da construção da teia de dominação das redes de relações sociais e da vida social. Nestes casos, observa-se a tentativa freqüente de delimitar aquele poder aos aspecto consultivo porque, desta forma, legitimam-se os processos de dominação, sem colocar em risco sua estrutura e organização.”(apud OLIVEIRA, 1998).

Para Wanderley (1991), alguns estudos sobre gestão governamental demonstram a incapacidade dos administradores de agir numa visão globalizante e das ilusões de planejar, quando boa parte da burocracia está profundamente cristalizada e emperrando o processo e quando boa parte dos políticos e administradores perdeu o sentido público e atua para responder interesses privatistas seus, de grupos e *lobbies*. Indivíduos e grupos minoritários têm tentado, moralizar o serviço público, mudar mentalidades e comportamentos e resgatar a dimensão pública do Estado. Reconhecendo-se que a presença do Estado ainda é fundamental, questiona-se qual deva ser o seu tamanho e interferência ideal, a necessidade de estimular processos de descentralização efetivos, a validade das oscilações políticas e a imperiosidade de uma reestruturação da administração pública que rompa a ineficiência e o corporativismo.

Sendo os Conselhos considerados espaços formais de participação social, institucionalmente reconhecidos, com competências definidas, cujo objetivo é de realizar o controle social de políticas públicas setoriais ou de defesa de direitos de segmentos específicos, sua função é garantir os princípios da participação da sociedade nos processos de decisão, definição e operacionalização das políticas públicas.

“Embora não sejam os únicos e possíveis canais de participação da sociedade, os conselhos revestem-se de características particulares, postos que são canais permanentes e sistemáticos com garantia jurídico/formal” (GOMES, 1999, p. 166).

Os conselhos deliberativos e paritários são, portanto, instâncias de exercício de experiências da democracia direta, como alternativa ao domínio da democracia representativa.

Entretanto, Raichelis (2000) adverte que os conselhos não são o único conduto de controle social no âmbito das políticas sociais. Ao contrário, sua efetividade depende de associações a outras formas e forças políticas capazes de potencializar-lhes a ação. Não se trata, também, de afirmar a “*prática conselhistas*” (grifo do autor) como panacéia para o enfrentamento de todas as dificuldades decorrentes do aprofundamento dos processos democráticos, o que exige, outras mediações políticas. Mesmo assim, a autora ressalta que parece inegável a importância da criação de conselhos institucionais no campo das políticas sociais, como expressão da conquista da sociedade civil organizada e novos espaços de participação social e d exercício da cidadania (RAICHELIS, 2000, p. 132-133).

Dessa forma, o seu maior desafio é romper a tradição da privatização da coisa pública, que estabelece uma tênue fronteira entre o público e o privado, herança da nossa história marcada pelas relações de tutela, coronelismo, clientelismo e pelo uso da coisa pública com fins privados, traduzida certamente em corrupção (GOMES, 2000).

“Os conselhos são espaços eminentemente públicos – pois se movem na esfera do interesse público, de todos, coletivo, social. São arenas de interferência da sociedade – da ampliação da democracia e do fazer política. Quanto mais democracia, mais possibilidades de realizar o trânsito efetivo para o domínio público. Contudo, esse projeto de participação decisória da sociedade encontra-se na contracorrente da conjuntura” (GOMES apud NETTO, 1999, p. 167).

Não dá para se analisar os Conselhos sem desvincula-los das problemáticas que envolvem a relação Estado/Sociedade, ou seja, sem considerar a relação contraditória existente neste processo na atualidade, onde surge uma possibilidade de emancipação e ou manipulação social. Mas, pensar na possibilidade de emancipação social requer considerar questões fundamentais na construção e evolução desse processo.

Para Luiz (apud SANTOS, 1996, pg. 62), a emancipação passa pelo alargamento e aprofundamento da democracia, que não se limita a compensar as

lacunas do Estado, pela benevolência, nem dispensa o Estado das suas obrigações sociais perante a cidadania, mas sim implica o cultivo de um campo imenso de revalorização da comunidade, da história, da experiência, da cultura, que constituem, por excelência, a pedagogia da emancipação.

Embora exista uma forte tendência conservadora em garantir sua hegemonia, já existe uma movimentação da sociedade civil organizada em contrapor essa tendência onde o espaço público³³ é considerado diferente do estatal, de um referencial coletivo que combine com representação política, já instituída oficialmente como democracia participativa, onde há possibilidade do cidadão se responsabilizar pela gestão pública.

Este novo quadro traz à modernidade, segundo Luiz (2001), a necessidade da constituição de espaços públicos que se transformem em mediadores nas complexas relações entre Estado e Sociedade Civil. Com isso, as funções de se pensar as relações e necessidades sociais, não como atributo exclusivo do Estado, mas com o envolvimento da Sociedade Civil, demonstram o potencial emancipatório do ideal democrático.

Neste contexto, vários são os desafios para a ampliação da democracia e da participação. Luiz (apud TELLES 1994) nos aponta que o maior deles diz respeito à construção de parâmetros públicos que reinventam a política. É por este ângulo que vocalizações locais poderão apostar numa ampliação do espaço participativo e democrático, através de fóruns catalisadores de diversas forças sociais, como enfrentamento à tendência conservadora hegemônica na sociedade e como horizonte a ser buscado para a emancipação social.

Como bem expressa Fortes (apud SPOSATI & LOBO, p. 07), a construção democrática é mais palco de uma relação de conflitos do que de consenso, o que não é fácil nem de se admitir nem de se enfrentar. Entretanto, orientados pelo princípio ético da tolerância, assimilando que vivemos em uma sociedade pluralista, com valores éticos diferenciados, devemos enfrentar o desafio proposto.

³³ Para Luiz, “o espaço público têm grande função de contribuir para o restabelecimento de relações sociais voltadas a cidadania e humanização da vida em sociedade, diferentes das hoje dominantes (mercantilização das relações sociais e econômicas). Um espaço público que, segundo Habermas, se constitui numa esfera social politizada, que foge aos âmbitos estatal e privado, incluindo a organização de pessoas privadas com fins públicos, para tratar de questões de interesse geral. Com essa socialização da política, abrem-se espaços possíveis de co-gestão da vida pública, os quais (...) conseguem traduzir os antagonismos econômicos em conflitos políticos” (LUIZ apud HABERMAS, 1984, p. 174)

3.2 CONSELHOS GESTORES COMO ESPAÇO PÚBLICO

A partir destas reflexões, a compreensão de participação social se aprofunda, passando a ser concebida na dimensão da atuação na esfera pública e no poder local, na dimensão da gestão participativa e na dimensão de controle do Estado e de suas políticas. Telles (1994), entre outros, vem desenvolvendo a noção de espaço público como constitutivo de uma nova cidadania e utopia democrática:

“Nestes tempos em que se redefinem as relações entre Estado, economia e sociedade, em que a crença em soluções redentoras não mais se sustenta, em que exclusões, velhas e novas, se processam numa lógica que escapa às soluções conhecidas, o que parece estar em jogo é a possibilidade de uma nova contratualidade que construa uma medida de equidade, e as regras da civilidade nas relações sociais” (TELLES, 1994, p. 98).

A esfera local passa a ser entendida para além do espaço geográfico da gestão político-administrativa, envolvendo o associativismo civil e as diversas iniciativas, passando a ser vista como dinamizadora das mudanças sociais e como resistência aos efeitos devastadores da globalização. A revalorização do local é um contraponto, resistência à globalização e sua forma de dominação.

É assim que, no âmbito local, a implantação dos Conselhos de Gestão de Políticas Públicas Setoriais - como os da assistência social, dos direitos da criança e do adolescente, saúde, meio ambiente - que têm como pressuposto a representação de diferentes segmentos sociais em sua composição, imprimem uma nova dinâmica na forma de fazer política e na gerência da coisa pública. Num processo contraditório, uma nova cultura política vai sendo construída, ao lado das antigas formas de representação políticas, integradoras, assistenciais e clientelistas.

Segundo Raichelis (2000), público é sinônimo de estatal e refere-se ao funcionamento de um aparato que detém o monopólio legítimo da violência, no sentido weberiano. A esfera pública-estatal burguesa desenvolve-se no contexto do mercantilismo: começam a prevalecer os interesses do capital manufatureiro ante o capital comercial. Já a esfera privada se destaca distintamente, e a privatização do processo de reprodução social desenvolvendo-se no interior da constituição do

mercado, submetido a diretrizes estatais. É esta esfera privada da sociedade, que adquiriu relevância pública, o que caracterizou a moderna relação da esfera pública com a esfera privada, engendrando nascimento do social (ARENT, apud RAICHELIS, 2000, p. 50).

Para Habermas (apud RAICHELIS, 2000, p. 56), a possibilidade de instituir-se uma esfera pública politicamente ativa depende de dois pressupostos. De um lado, da capacidade da esfera pública reduzir ao mínimo o conflito estrutural entre pluralidade de interesses, que sua ampliação propiciou, o qual dificulta a emergência de um consenso fundamentado em critérios gerais. De outro, a possibilidade efetiva de reduzir o poder da burocracia no interior das organizações sociais, cujas decisões não são submetidas ao controle social, o que debilita, dessa forma, o caráter público dessas organizações.

A política neoliberal e o ajuste fiscal têm levado a um processo de “*desconstrução de direitos sociais*”, segundo Oliveira (apud PAZ, 2002). A descentralização do processo produtivo, o desemprego, o crescimento do trabalho autônomo e informal, levaram à perda de força política dos sindicatos, à diminuição da participação dos trabalhadores, que hoje buscam alternativas de sobrevivência, via trabalho informal. As ações voltam-se para saídas, mais individuais do que coletivas (PAZ, 2002, p. 28).

Essas mudanças têm um profundo rebatimento na temática da participação. A identidade social dos movimentos sociais é mais complexa, não é constituída exclusivamente pelo recorte de classe social, pela inserção no processo produtivo ou pela situação socioeconômica, mas por um conjunto de fatores como raça, sexo, nacionalidade, idade, religião, culturas territoriais, e também pela mídia e revolução tecnológica informacional. Neste novo campo de articulação social, há uma diversidade de sujeitos sociais, como as organizações de moradores, movimentos sociais, entidades sociais, instituições empresarias e ONGs (PAZ, 2002).

Carvalho (1998) delinea a trajetória da participação social como uma conquista da sociedade civil no sentido da construção de um espaço público no Brasil, a qual se deu nos marcos de um Estado privatista e de tradição autoritária e excludente. A trajetória dos movimentos sociais nos anos de 1970, 1980, 1990, aponta o processo de construção de uma cultura participativa, que reivindica, busca

informações, valoriza a participação e o controle social por usuários e outros segmentos interessados nas políticas públicas.

É no contexto da democracia e da cidadania que se entende a participação social. Não é possível falar em participação social em si mesma. Democracia, cidadania e participação andam juntas, num processo progressivo e permanente, dinâmico e contraditório, de construção e conquista de direitos democráticos. Este processo está sujeito a avanços e recuos, à correlação de forças entre a lógica de funcionamento do sistema capitalista em uma conjuntura de globalização, ao fortalecimento das forças democráticas e à universalização da cidadania. Não se trata de creditar à participação o poder e vocação de responder à complexa gama de problemas estruturais da sociedade brasileira, polarizada entre carências e privilégios, mas sim de qualificar a participação social e apontar um caminho de construção democrática. Neste sentido, o conceito de participação social é estratégico, engloba todas as formas de exercício coletivo da cidadania, em seus diferentes níveis e na diversidade e pluralidade das formas de organização da sociedade, que transformam as relações entre Estado e Sociedade Civil e contribuem para a criação de novas esferas públicas (PAZ, 2002).

A participação popular na gestão dos serviços públicos, a fim de conseguir uma gestão democrática e efetivamente pública, passa por vários elementos como: o caráter público, que contenha os interesses de todos; o caráter democrático, como acesso às informações, fortalecimento das organizações de representação popular, participação adequada nas decisões e no poder, respeito ao pluralismo; o caráter ético, que estimula laços fortes entre a administração e seu público, estimulando os valores democráticos, assegurando assim responsabilidades e regras para o comprometimento individual, e o compromisso com o desenvolvimento econômico, político e cultural.

Para Fleury (1997), a transformação que está ocorrendo no projeto de democracia está relacionada ao rompimento “com a divisão tradicional entre as esferas do público e do privado, reintroduzindo a tensão permanente entre a liberdade e a igualdade”, o que torna necessária a reconstrução da relação Estado-Sociedade “*através da valorização de uma esfera pública estatal, permeada pelas diferenças e situada ao nível local*” (FLEURY, 1997, p. 22).

“O desenvolvimento de estratégias de construção de um novo tecido social, descentralizado e participativo, repõe a nossa especificidade regional em um patamar distinto, capaz de reivindicar um modelo de democracia onde impere a co-gestão pública, retomando os princípios de solidariedade e igualdade em uma complexidade que seja capaz de reconhecer a diversidade como parte da cidadania” (FLEURY, 1997, p. 22). Ou ainda: “um projeto de democracia, no qual a gestão pública social seja u dos principais mecanismos promotores em novos formatos par a relação Estado/Sociedade” (FLEURY, 1997, p. 23).

Para Grau (1996), vivemos em um modelo de organização social que questiona a posição central do Estado e que pauta a reforma deste na necessidade de devolver o poder à sociedade através de processos de privatizações. Tais processos, entretanto, podem resultar no enfraquecimento da sociedade, bem como acentuar a debilidade do Estado para os fazer cumprir. A representatividade do Estado torna-se, assim, atributo cada vez mais importante para se obter a redefinição da fronteira entre o Estado e a sociedade e contribuir efetivamente para o fortalecimento desta última.

Enquanto a representação pressupõe o princípio de liberdade, a participação está baseada no princípio de igualdade. Muitos autores privilegiam um dos princípios em detrimento do outro. Entretanto, uma verdadeira democracia deveria articular a liberdade e a igualdade, o conjunto das regras com os resultados, o individual e o coletivo, a representação e a participação.

Reivindica-se, portanto, que os interesses públicos ganhem amplitudes de realização, tanto pela incorporação de maior quantidade de agentes sociais para satisfação desses interesses, como pela criação de espaços de interlocução e negociação entre o Estado e a sociedade civil, que assegurem estar as decisões do primeiro balizadas pela ampliação dos direitos dos cidadãos e pelas garantias à consecução desses direitos. Recriação da cidadania política e extensão da cidadania social seriam, portanto, a base da problemática da construção do conceito de público, e seus objetivos são transcender a atual diferença entre a representação social e a política e modificar as relações sociais, em favor do incremento da auto-organização social.

Para Grau (1996), é necessário admitirmos que o potencial democratizador da participação dos cidadãos está condicionado à possibilidade desta vir a produzir uma alteração profunda no modelo de representatividade política

e social, que prioriza as instâncias de decisão daqueles setores com maior peso econômico e, por conseguinte, com maior organização. É evidente a profunda influência que a estrutura econômica tem na distribuição do poder social. Portanto, modificação do que está posto é o fator fundamental para se superar a relação inversamente proporcional entre a necessidade da participação e a sua possibilidade, já que os que mais necessitam participar são justamente os que menos podem fazê-lo. Entretanto, segundo Grau, é possível admitir que os mecanismos de participação possam adaptar ou aliviar as desigualdades e gerar condições para legitimar ou problematizar, respectivamente, o modelo de desenvolvimento que as envolve. A possibilidade de alterar as assimetrias da representação no sistema político depende, em primeiro lugar, do reconhecimento dos sujeitos sociais como sujeitos “políticos”. Além disso, ainda que se criem oportunidades para a expressão de outros agentes, suas possibilidades de influência real podem ficar neutralizadas pelas condições oferecidas, principalmente quando “de fato” a politização da sociedade diminuiu, ao favorecer a fragmentação dos sujeitos e das práticas sociais ou se privilegiar uma relação, de natureza apenas constitutiva em vez de reguladora, da sociedade com a política e, em particular, com a máquina estatal (GRAU, 1996, p. 122).

3.3 A GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA

Para Nogueira (2001), o tema gestão participativa está longe de ter encontrado um tratamento cabal. Trata-se de um tema composto por muitos temas: a democracia, a liberdade, o controle, a composição de interesses, o poder compartilhado, os sujeitos autônomos, a eficiência. A gestão democrática é um arranjo sofisticado: combina institucionalidade, compromisso e pacto com criatividade, iniciativa e individualidade. Trata-se de um outro modo de organizar e agir: um outro modo de fazer política nas organizações. E como não vivemos fora das organizações, trata-se de um novo modo de viver.

“Justamente por isso, a gestão democrática não se identifica com inovação gerencial ou adoção de novas tecnologias de gestão, como apregoa o discurso de hoje dominante. Nela, o tema da eficiência surge de modo bem preciso: desliga-se do custo e concentra-se nas finalidades, preocupando-se em responder não ao impacto financeiro, mas ao impacto “social” – isto é, sobre os que usam um determinado serviço. A gestão democrática, quando pensa em eficiência, desloca a dimensão administrativa (o controle, o gasto, a organização, os processos) e a substitui pela política. Troca a norma burocrática por outra. Não pela “norma gerencial”, mas pelas “normas” definidas por sujeitos capazes de assumir compromissos, organizar espaços coletivos e criar soluções, produzindo serviços que sejam de “qualidade social” (NOGUEIRA, 2001, p. 26).

Para o autor, não se pode ignorar que a gestão democrática se resolve em um terreno formal, onde existem convenções, regras, leis, e isto acaba por limitar e contrastar valores, desejos e interesses. Nogueira (2001) também ressalta que essa gestão convive intimamente ligada ao poder, mas é necessário a domesticação e humanização desse poder, transformando-o em algo menos ameaçador, mais possível de ser compartilhado, negociado, administrado. É por isso que o autor, se reportando a Gramsci, indica que não pode haver gestão democrática sem “reforma intelectual e moral”, sem novas subjetividades e sem uma nova cultura. “*Afinal, são as pessoas que fazem as instituições. São as pessoas que fazem as organizações*” (NOGUEIRA, 2001, p. 27).

Quando se fala em gestão social, segundo Carvalho (1999) estamos nos referindo à gestão das demandas sociais públicas, ou seja, à gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. Para a autora a política social, os programas sociais, os projetos são canais de respostas a estas necessidades e demandas.

Para Carvalho (1999), é recente o reconhecimento das necessidades e demandas dos cidadãos, como direitos, bem como o reconhecimento desses direitos como fundamento das políticas públicas.

“As prioridades contempladas pelas políticas públicas são decididas pelo Estado, mas nascem na sociedade civil. Por isso mesmo estão em permanente disputa. Elas adentram a agenda do Estado, quando se constituem em demanda fortemente vocalizada por grupos e movimentos da sociedade, que adensam forças e pressões introduzindo-as na arena política” (CARVALHO, 1999, p. 19).

A crise dos últimos vinte anos, como explicitada anteriormente, é caracterizada por um conjunto de ingredientes: o processo de globalização econômica varrendo fronteiras; o triunfo do capitalismo planetário; o crescimento econômico insignificante nos chamados países periféricos; a fragilização do Estado-Nação, como visto anteriormente (CARVALHO, 1999).

“Mas a turbulência vem igualmente de uma sociedade complexa, multifacetada, tecida pela velocidade de mudanças – constantes e cumulativas –provocadas pelos avanços científicos e sobretudo pelo aumento das possibilidades de acesso a redes de informação e de consumo que alteraram os padrões socioculturais e aumentaram o grau de incerteza dos indivíduos e da organizações” (CARVALHO, 1999).

Para Dowbor (1999), as áreas sociais adquiriram importância apenas nos últimos anos e ainda não se formou uma cultura do setor. Segundo o autor, não sabemos como gerir estas novas áreas, pois os instrumentos de gestão correspondentes ainda estão engatinhando. Os paradigmas de gestão que herdamos, segundo Dowbor (1999), têm sólidas raízes industriais. *Só se fala em taylorismo, fordismo, toyotismo, just-in-time e assim por diante* (DOWBOR, 1999).

Na realidade, os paradigmas da gestão social ainda estão por ser definidos ou construídos. É uma gigantesca área em termos econômicos, de primeira importância em termos políticos e sociais, mas com pontos de referência organizacionais ainda em elaboração (DOWBOR, 1999)

O direito social como fundamento da política social, o reconhecimento da cidadania, o estabelecimento de estratégias voltadas ao fortalecimento emancipatório, são premissas fundamentais, quando se pensa em políticas sociais na atualidade.

Wilhein (1999) ressalta que gerir problemas sociais parece ser um dos papéis fundamentais do Estado. Assim sendo, essa gestão deve ser aprimorada, modernizada e, se possível, aperfeiçoar a máquina do Estado, no que se refere a questões sociais.

A gestão social tem um compromisso, com a sociedade e com os cidadãos, de assegurar, por meio das políticas e programas públicos, o acesso aos

bens, serviços e riquezas societárias. Por isso mesmo, segundo Carvalho (1999), precisa ser estratégica e conseqüente.

Para Dowbor (1999) a discussão sobre a gestão social no Brasil é muito recente, sobretudo se considerarmos que se trata de uma revisão profunda dos paradigmas que gerem a sociedade. Ainda estamos, segundo o autor, impregnados da visão de que a empresa só se interessa pelo lucro e será, portanto, inacessível a uma visão social, de que organizar a participação da sociedade civil é apenas uma forma de desresponsabilizar o Estado.

“É muito significativo constatar que uma série de conceitos básicos da reformulação política e social que está ocorrendo em muitos países sequer encontra tradução em português: é o caso de *empowerment*, que os hispano-americanos já traduzem de empoderamento, no sentido de resgate do poder político pela sociedade; de *stakeholder*, ou seja, de ator social que tem um interesse numa determinada decisão; de *advocacy*, que representa o original etimológico de ad-vocare, de criar capacidade de voz e defesa a uma causa, a um grupo social; de *accountability*, ou seja, da responsabilização dos representantes da sociedade em termos de prestação de contas; de *devolution*, recuperação da capacidade política de decisão pelas comunidade, como contraposição ao conceito de privatização; trata-se também de *entitlement*, de *self-reliance* e tantos outros. Além do conceito-chave de *governance*, que envolve capacidade de governo do conjunto dos atores sociais, públicos e privados, em que o conceito tradicional de governança, tal como existe no Aurélio tem de ser reconstruído” (DOWBOR, 1999).

A gestão social está buscando novos espaços em termos políticos, econômicos e administrativos. Não é mais um setor; é uma dimensão humana do próprio desenvolvimento, que envolve todos os organismos da sociedade.

Os avanços não devem ser subestimados, segundo Dowbor (1999). A visão de uma política social de primeira dama, com chazinho de caridade, ainda permeia grande parte da nossa sociedade. Mas são mudanças profundas da cultura política que temos que perseguir.

Vimos de um século de grandes simplificações. Cansados da simplificação liberal - da qual herdamos 3,5 bilhões de habitantes do planeta que vivem com uma média de 350 dólares por ano, e não circulam na internet nem em espaços econômicos algum -, ou da simplificação estatística, que buscou as

soluções na megaburocratização generalizada e no engessamento social por meio de leis e regulamentos, estamos buscando novos rumos. (DOWBOR, 1999, p. 42).

A efetiva participação da população nos processos decisórios requer um esforço crescente de institucionalização da possibilidade de atendimento das demandas em bases negociadas. Trata-se de processar demandas e pressões e de implementar mecanismos formais que contemplem tanto os setores organizados e mobilizados, como os que envolvam os setores desorganizados. Isto vem sendo construído dentro de uma lógica que não está apenas permeada pelo imediatismo e utilitarismo, mas por uma radicalização da democracia que, alargando os direitos de cidadania nos planos político e social, constrói efetivamente novas relações entre governantes e governados. Este processo de gestão possibilita conhecer o funcionamento e os limites da máquina do Estado e estimula a construção de uma relação de co-responsabilização e de disputa, visando produzir consensos cada vez mais qualificados (JACOBI, 1997).

Gohn, ao se referir a gestão de bens públicos, introduz o conceito de “governança local”. Para a autora, o conceito de governança³⁴ local é híbrido, que busca articular elementos do governo local com os de poder local. Ele ainda está em construção, tendo até o momento caráter mais prescritivo – no sentido do que seria um bom governo - do que crítico/analítico. Ele se refere a um sistema de governo em que a inclusão de novos atores sociais é fundamental, por meio do envolvimento de um conjunto de organizações, públicas (estatais e não estatais) e privadas. A governança local diz respeito ao universo de parcerias, à gestão compartilhada entre atores, tanto da sociedade civil como da sociedade política, a exemplo do Orçamento participativo.

Finalizando, a questão da gestão social pública e democrática, na perspectiva de caracterizar um modo de governo cujo eixo está centrado na participação, como princípio e ação do processo democrático, deve orientar, todos os níveis da gestão municipal. Ainda assim, acredita-se que a gestão social, na qual os sujeitos e a estrutura político-administrativa sejam favoráveis ao desempenho da administração das políticas sociais, com vista na democratização e na constituição

³⁴ O conceito de governança surgiu associado ao de governança local, em um projeto que objetivava ter alcance global, criado em fóruns internacionais tais como o da Comissão Mundial sobre Governança Global, ocorrido em 1993. Na realidade, a governança foi criada para dar conta dos novos processos que as políticas de globalização impuseram, enfraquecendo o conceito, então vigente, de “governabilidade” (GOHN, 2001, p. 37).

da esfera pública, é um compromisso a ser perseguido por todos os atores envolvidos nesse processo.

Portanto, é através do conhecimento da trajetória da implantação e desenvolvimento do Conselho Municipal de Assistência Social de Rolândia, descrito no próximo capítulo, que se busca analisar se há possibilidade, ou não, desta instância se consolidar enquanto espaço de participação na gestão e no controle da política de assistência social.

CAPÍTULO III

4 OS CONSELHOS GESTORES NO CONTEXTO SOCIAL: O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CMAS DE ROLÂNDIA.

4.1 CONHECENDO UM POUCO DA HISTÓRIA DE ROLÂNDIA³⁵

Segundo Schwengber (2003), a colonização de Rolândia está intimamente ligada à colonização do Norte do Paraná.

As cidades fundadas na área colonizada pela Companhia de Terras Norte do Paraná³⁶ obedeceram a um plano urbanístico previamente estabelecido. As praças e núcleo urbano dividido em datas, destinadas à construção de prédios, casas residenciais e comerciais, é circundado por um cinturão verde, dividido em chácaras, com a finalidade de abastecer a população.

Os núcleos básicos de colonização, também denominados “Frentes Pioneiras”, foram estabelecidos progressivamente, distanciados cem quilômetros uns dos outros, na seguinte ordem: Londrina, Maringá, Cianorte e Umuarama. Entre esses núcleos urbanos principais, fundaram-se, de 15 em 15 quilômetros, pequenos patrimônios – cidades bem menores – cuja função era servir a uma população não superior a cinco mil habitantes. O extraordinário progresso verificado em todo norte paranaense transformou não só Rolândia, mas todas as demais cidades planejadas para servirem de centros abastecedores da população rural, em cidades de bom porte, muitas com mais de 40 mil habitantes (SCHWENGBER, 2003).

Rolândia foi fundada em 1934, num extenso platô, em forma de espigão, coberto por mata virgem. O solo de terra roxa permitiu que ela fosse

³⁵ Site www.rolandia.com.br/história. Data de acesso 11/10/03.

³⁶ Em 1924, Lord Lovat veio ao Brasil com dois objetivos: 1º - como técnico em agricultura e reflorestamento, acompanhou a Missão Montagu, onde deveria emitir parecer sobre o Brasil nesta área, 2º - como acionista que era da poderosa Companhia Inglesa “Sudam Plantatons”, veio em nome desta companhia verificar a possibilidade de investir seu capital no Brasil, de forma a obter o algodão que importava em larga escala para suprir as indústrias têxteis inglesas. Em visita no Estado do Paraná, Lord Lovat foi informado da existência de vasta área de terras férteis que o Governo do Paraná estava oferecendo por baixíssimo preço, devido à falta de estradas na região. Todos foram unânimes em afirmar que, se os ingleses adquirissem terras no Norte do Paraná para loteamento, teriam lucro imediato.

Entusiasmado, Lord Lovat volta a Inglaterra, onde convence os diretores da “Sudam Plantations” a adquirir terras no Paraná. Ato contínuo, formalizaram a criação da Companhia Inglesa “Brasil Plantations Ltda.” Para aquisição de terras no Paraná, criou-se uma subsidiária no Brasil, denominada “Companhia de Terras Norte do Paraná (SCHWENGBER, 2003, p. 17).

inserida no processo econômico que atingiu o Estado, o cultivo de café, atraindo imigrantes de várias partes do país, inclusive do exterior.

Quando a Companhia de Terras Norte do Paraná iniciou a demarcação do novo patrimônio, distante 30 quilômetros de Londrina, resolveu convocar líderes responsáveis pela imigração alemã³⁷, já radicados em propriedades agrícolas da região, com a finalidade de escolher um nome para o novo patrimônio. Neste encontro surgiram várias sugestões de nomes, dentre eles ROLAND. De acordo com essa sugestão, o Diretor Geral da Companhia de Terras achou por bem dar ao novo patrimônio o nome de Gleba Patrimônio Roland.

O nome Rolândia é derivado de “ROLAND, lendário guerreiro medieval, sobrinho de Carlos Magno, que para os alemães era símbolo de “Liberdade e Justiça”. Em homenagem a este guerreiro, Rolândia foi presenteada, em 1957, pela cidade alemã de Bremen, com uma estátua idêntica a existente naquela cidade (SCHWENGBER, 2003).

Os primeiros moradores chegaram no início dos anos trinta, provenientes da Alemanha e fixaram-se na Gleba Roland. No mesmo período os japoneses ocuparam a Gleba Cafezal. Pouco mais tarde é a vez de paulistas, mineiros e nordestinos, além de italianos, espanhóis, portugueses, suíços e outros.

“Podemos afirmar que a crise econômica foi o ponto de partida para a vinda de imigrantes alemães. Em 1932 começaram a chegar a Rolândia os primeiros colonos da Alemanha. A partir de 1933, com a ascensão de Hitler ao poder, um novo tipo de imigrante chega. É o refugiado da política implantada pelo regime Nazista. A perseguição nazista trouxe para Rolândia políticos católicos e judeus. Na Alemanha, a partir de 1933, todo aquele que fosse contra o regime imposto pela ditadura nazista era cruelmente perseguido. (...) das cerca de 400 famílias de alguma origem alemã, apenas cerca de 80 eram emigrantes recentes da Alemanha; destas tinham sido motivadas a emigrar para Rolândia, por motivos políticos, cerca de 10 (dez) famílias de verdadeira ordem judaica (segundo as infelizes concepções de Hitler, seriam 15), marcadas por “aspectos de raça”; cerca de 45 famílias vieram somente por motivos católicos religiosos. As restantes 320 famílias, ou seja 4/5 vieram somente por motivos econômicos, tanto da Alemanha como das superpopulosas colônias alemãs erguidas no século passado (XIX) no Sul do Brasil. Estes teuto-brasileiros, por sinal, eram importantes para a colônia, porque, segundo leis brasileiras, em cada novo colônia de imigrantes, deveria estabelecer-se um certo percentual de pessoas com cidadania brasileira” (SCHWENGBER, 2003, p. 59).

³⁷ Segundo Schwengber (2003, p. 59), quando nos referimos aos “Pioneiros Alemães” temos que fazer algumas considerações à sua procedência. Rolândia recebeu três categorias de alemães: alemães-judeus, alemães não judeus provenientes da Alemanha, e alemães que vieram do sul do Brasil, principalmente de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul.

Em relação à imigração de judeus alemães, segundo Oberdiek (1997) havia no Brasil postura contra a entrada dos “semitas” devido à má fama que eles tinham de só se dedicarem a especulação comercial ou não se envolverem com atividades produtivas. Mas, segundo o autor, esta visão é uma deturpação da própria realidade da Alemanha. Além do racismo, havia o problema de classe, porque no norte da Alemanha a grande parte dos camponeses eram judeus, e a maior parte deles provinha da Polônia. Neste caso, lá na Alemanha eram vistos como pessoas indesejadas. Esta “classe” de judeus foi praticamente toda eliminada na Alemanha. E os que migraram eram burgueses.

Dentre os imigrantes, havia desde ex-ministro (Erich Kock Weser) até dentistas, médicos e advogados. Pessoas que peça formação técnica seriam importantes para o Brasil no setor urbano. No entanto, não podiam exercer suas profissões, porque a legislação não permitia³⁸.

“O anti-semitismo no Brasil se apresentava altamente prejudicial à vinda dos judeus. Sempre eram apresentados negativamente no sentido econômico (“concorrente comercial”), político (“traidor na Nação, intruso”), ideológico (“comunista”), étnico (“degeneração da raça”), social (“ralé”), sanitário (“anti-higiênico, imundo”). No entanto, assim mesmo muitos entraram. E nas memórias daqueles que chegaram a Rolândia, são descritas todas as peripécias que passaram, não negativamente, mas como o “preço” que tiveram de pagar como garantia de continuarem vivos no país onde a esperança se projetava para o futuro, quando a Alemanha já havia acabado. Eles foram levados a dedicarem-se à agricultura contra suas formações técnicas e contra a fama de que só sabiam dedicar-se ao comércio e concentrar-se nos grandes centros urbanos. Tiveram de viver no meio da mata, viver em ranchos até construírem suas casas, alimentaram-se de palmito e do que plantassem, até terem uma agricultura e uma granja bem sortida. Tiveram de “ajudar” a formar o núcleo urbano de Rolândia. Tudo, enfim, contrário a fama que o anti-semitismo pregava e em que suas formações profissionais os habilitavam. (...) Os profissionais liberais, como médicos e advogados, ajudavam nas emergências ou necessidades consultiva. Mas nunca oficialmente, ou no sentido profissional (OBERDIEK, 1997 p.119,120).

O início da formação da cidade se dá em 1934 com a construção do primeiro hotel, o Hotel Rolândia. O pequeno núcleo urbano vai se ampliando com o Hotel Estrela, a confeitaria e a padaria do Senhor Max Dietz (pioneiro alemão), o

³⁸ A lei que concedia a entrada de imigrantes estabelecia os seguintes critérios: ser investidor ou ser proprietário de terras (OBERDIEK, 1997).

escritório da Cia. de Terras, as estações ferroviária e rodoviária, junto com as primeiras moradias e casas comerciais.

Em meados dos anos trinta é inaugurada a estrada de ferro ligando Rolândia a Londrina. Para a localidade, o trem foi fator de mudança, propiciando o crescimento e o desenvolvimento da região.

Inicialmente, Rolândia, em 1938, torna-se Distrito de Londrina. Mas somente em dezembro de 1943, através do Decreto Lei nº 199, é criado o município.

Como ocorreu em toda região norte-paranaense, Rolândia vai encontrar na agricultura, e mais especificamente no café, o modelo de seu desenvolvimento econômico. O ciclo do café, que se estende até os anos 70, modifica a paisagem, fazendo surgir, no lugar da exuberante mata, grandes cafezais, oportunizando trabalho para inúmeras famílias e a formação de riquezas.

Foram os paulistas e mineiros que implementaram os contratos de parceria agrícola, essa relação de trabalho era desconhecida pelos alemães, porém, logo foi adotada nas suas propriedades rurais, já que se constitui numa forma de cultivar a terra sem despendar capital.

“Os motivos que levaram os nacionais a migrar para o Norte do Paraná, no caso Rolândia, foram:

1. A crise econômica mundial que teve início em 1929 e que atingiu particularmente a cafeicultura do Estado de São Paulo e sul de Minas Gerais;
2. A farta propaganda ventilada apela Companhia de Terras Norte do Paraná e espalhada por todo território nacional, exaltando a excelente qualidade da terra roxa;
3. As vantagens oferecidas pela Companhia de Terras aos interessados na aquisição dos lotes agrícolas;
4. A necessidade de muita mão de obra para a derrubada da mata e o preparo da terra para o cultivo;
5. A criação do núcleo urbano onde se faz necessária toda uma infra estrutura para atender os agricultores e novos moradores como: vendas, pensões, hotéis, bares, correio, estações para os meios de transporte, serrarias etc...” (SCHWENGBER, 2003, p. 98).

A cidade formava-se e crescia com a cafeicultura. São diversas máquinas de benefício de café, cerealistas, serrarias, que compõem o comércio local, além de casas de “secos e molhados”, isto é, “vendas” onde se encontrava

tudo o que era necessário, como alimentos, roupas, sapatos, artigos para o trabalho agrícola (enxadas, peneiras, ferramentas) etc.

Também se instalam as escolas, as pensões, agências bancárias, clubes recreativos ou de lazer e os profissionais liberais, entre eles médicos, dentistas, advogados.

A década de 1970, segundo Schwengber (2003), ainda sob a ditadura militar, foi marcada, para o município, como um período crítico, influenciado pela crise nacional, agravada pelos efeitos nefastos da “geada negra” de 1975 que dizimou os cafezais, provocando grave crise sócio-econômica, além da crise política³⁹.

Rolândia tinha sua economia baseada na monocultura do café e era conhecida como a “RAINHA DO CAFÉ”. Com a queima e erradicação dos cafezais houve o desemprego em massa dos trabalhadores rurais, o que provocou um grande êxodo rural.

Segundo Schwengber (2003), o êxodo rural foi o mais grave problema social decorrente da erradicação dos cafezais. Rolândia que até então não possuía graves problemas sociais, a partir de 1975 começa a conviver com a formação de favelas. Forma-se na periferia da cidade alguns bolsões de pobreza. Com o fim da cafeicultura, ocorreu o desemprego em massa, e os trabalhadores paulatinamente foram sendo substituído por máquinas. Nesse período, muitos trabalhadores migraram para outros Estados da Federação em busca de trabalho. Este fato provocou considerável diminuição de habitantes do Município⁴⁰.

Outra conseqüência da erradicação dos cafezais foi a formação de uma nova “classe” de trabalhadores, a dos “bóias-frias”. Esta classe é formada por trabalhadores rurais que foram obrigados, pela nova ordem econômica, a residir na periferia das cidades. Sem emprego, e em quase estado de miséria absoluta, ficam esperando aparecer esporadicamente algum trabalho avulso na lavoura.

Após o ano de 1975, com a erradicação dos cafezais, o agricultor do município diversifica sua produção.

³⁹ No auge da crise econômica e política, instalou-se durante a administração de Pedro Scomparim (segundo mandato 1977 – 1982) um verdadeiro “pé-de-guerra” entre a Câmara de Vereadores e o Prefeito. A crise culminou com uma ação judicial contra o Prefeito, que foi acusado de improbidade administrativa. Julgado pelo Tribunal de Justiça do Estado, foi condenado e afastado do cargo (SCHWENGBER, 2003).

⁴⁰ Pelo senso de 1970, Rolândia contava com 47.000 habitantes. Após o fenômeno da “geada negra”, conforme senso de 1980, este número caiu para 42.000 habitantes (SCHWENGBERS, 2003, p. 178).

Ainda hoje, a agricultura é a responsável pela economia do município, O cultivo de soja, milho, cana-de-açúcar, café, laranja e mandioca são os principais produtos agrícolas, ao lado de algumas indústrias: torrefação de café, usina de álcool e açúcar, móveis, doces, fécula de mandioca, curtumes, abatedouro de aves, etc.

Na bibliografia consultada, não há referência sobre a participação política da sociedade rolandiense, muito menos a preocupação, por parte dos administradores, no desenvolvimento de uma gestão pública democrática. Esse fato passa a ser evidenciado – muito timidamente - a partir da década de 1990 com a mobilização na região, para descentralização das ações conforme determinava a Constituição de 1988.

Guardadas as diferenças e perspectivas de cada gestão municipal (1944 – 1946 os prefeitos foram nomeados, a partir de 1947 os prefeitos foram eleitos)⁴¹, com discretas alterações no campo social, demarcando muito mais os perfis dos prefeitos do que as condições históricas e sociais da cidade, é incontestável a visão tradicional de administração pública que, via de regra, padronizou a gestão social, segundo

a situação social da população, pelos programas e diretrizes federal e estadual, pela situação sócio-econômica e política nacional e, além disto, pelas perspectivas sobre o desenvolvimento da cidade adotadas pelos prefeitos nas diferentes gestões administrativas (MACHADO, 1991, p. 110).

Nos diferentes momentos e espaços de organização política, o município de Rolândia, até 1990, não manifestou os ideais de uma administração democrática, transparente, comprometida com a as lutas pela cidadania, cuja materialização seria uma gestão que superasse o populismo, a demagogia, o favorecimento de grupos econômicos, a centralização do poder e das decisões, a prevalência de atenção para os bairros centrais e nobres, a ausência de planejamento e de implantação de política devidamente estruturada, entre outros aspectos (CARVALHO, 1999).

⁴¹ Dados retirados da pesquisa sobre os aspectos históricos de Rolândia, Schwengber, C.P. 2003.

Nos últimos anos, temos acompanhado uma verdadeira avalanche de análise e críticas severas que caracterizam o funcionamento do Estado e suas instituições, como respostas ultrapassadas e inócuas às necessidades atuais da sociedade. Dowbor (1998) afirma que

é preciso repensar a hierarquia de decisões do país, com a correspondente transferência de recursos, para devolver ao sistema um mínimo de racionalidade (...) Precisamos de sistemas descentralizados, flexíveis, transparentes e democráticos, enquanto a nossa cultura político-administrativa ainda está centrada no enfrentamento de situações estáveis de leis relativamente permanentes e da filosofia do “cumpra-se (DOWBOR, 1998, p. 313).

Ainda, segundo o autor, através de quatro grandes eixos de mudanças, a dinâmica da sociedade atual indica elementos que condicionam as novas formas de gestão da sociedade. Eixos esses assim formulados:

- O intenso progresso tecnológico, como principal responsável pelas profundas transformações observadas hoje no mundo, e a produção e da pesquisa desafiam as novas formas de gestão econômica e social;
- O processo de globalização, constituindo espaços supranacionais que modificam a lógica e o papel até então assumidos pelo governo de cada país, repercute no modo de vida e da cultura dos povos, não conseguindo, aqui, por exemplo, responder às demandas sociais acumuladas e agonizadas do ponto de vista da exclusão;
- A concentração da população nas cidades, nos últimos cinquenta anos, inverteu brutalmente a relação urbano-rural, sem que o Estado alterasse sua estrutura, redimensionando a rede de serviços locais, necessária ao atendimento de seus usuários;
- E, por fim, um aspecto dos mais preocupantes diz respeito à polarização entre ricos e pobres, resultante, especialmente, das políticas excludentes ou da inexistência de políticas sociais e econômicas, descentralizadas e universais, que dariam conta de reverter parte do processo de exclusão, a que é submetida a grande maioria da população brasileira, atingindo uma proporção de concentração de renda jamais vista na história.

Se, aos olhos de alguns, o estado atual de crise da sociedade brasileira faz parte da lógica natural do modelo de desenvolvimento adotado, aos olhos de outros, chegou-se ao esgotamento desse ciclo que jamais vai superar a estrutura constitutiva dessa (dês) ordem fortemente excludente, incapaz de devolver à Nação, a dimensão da esfera coletiva e universal da vida rumo à cidadania (CARVALHO, 1999).

É nessa ótica que diversas organizações sociais têm atuado, buscando nos espaços políticos, institucionais e populares, a viabilização da construção do projeto democrático que realize uma modernidade ética, baseada num contrato social verdadeiramente novo, que garanta não só a vigência do estado de direito, mas também a realização dos direitos de todas as pessoas aviltadas pela pobreza e pela exclusão.

Por mais complexas que pareçam as causas e as conseqüências dos problemas, que afetam cada vez mais a vida desses brasileiros, e por mais complicadas que possam parecer as soluções, na verdade, como diz Dowbor (1998, p.9):

Não há grandes mistérios quanto ao que queremos como sociedade: a segurança do necessário para uma vida digna, a tranqüilidade no relacionamento social, o sentimento de participar criativamente das coisas que acontecem, a liberdade moderada pelas necessidades, a paz do amor, o estímulo do trabalho, a alegria de rir com os outros, o realismo de rir de si mesmo.

Tais objetivos, além de exigirem o resgate de valores éticos e parâmetros coletivos de vida em sociedade, exigem, antes, a decisão política de querer, portanto, a revisão de ideologias e de concepção das formas de organização social e política, até então hegemônicas em nosso país.

Assim, a afirmação de um projeto democrático e popular passa necessariamente, pela construção de uma alternativa política, de um novo jeito de fazer política, consubstanciada em um nova proposta programática de gestão pública, capaz de captar os anseios e necessidades difusas de mudança, presentes nos corações e nas mentes de milhões de pessoas, convertendo a apatia ou a indignação em vontade política transformadora. Como afirma Nogueira (1998b, p.91),

o setor público sempre esteve instrumentalizado pelas oligarquias locais/regionais e pelos grupos econômicos dominantes. Acabou, então por ser fortemente condicionado por interesses, hábitos e estilos do mundo privado, que buscou formatar o espaço público como uma fonte de privilégios para pessoas ou grupos e de distribuição de cargos, benesses e prebendas.

Conseqüentemente, é na busca do envolvimento da sociedade civil organizada, através da instituição de espaços públicos participativos, que se acredita no rompimento com esta cultura política autoritária.

4.2 CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ROLÂNDIA - CMAS E A GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA.

Como já explicitado anteriormente, a prática social do CMAS será analisada com o fim de identificar os fatores que limitam ou possibilitam, a efetivação de uma gestão pública participativa da política de assistência social, no município de Rolândia.

Para tanto, por meio de um exame cuidadoso dos documentos pesquisados, pertinentes ao CMAS, buscou-se identificar os temas/problemas mais recorrentes. Inicialmente elaborou-se um modelo para classificar as intervenções por assunto, considerando-se as falas dos conselheiros registradas nas atas. Após a classificação foi realizada a junção dos assuntos em temas. Cada um dos temas destacados o foi na medida em que se mostrou relevante na análise e pertinente ao objeto de estudo.

Desta forma, a análise apresenta-se com a seguinte estrutura: primeiramente, para melhor compreensão, registrou-se o processo de implantação do Sistema Municipal de Assistência Social de Rolândia, através de um breve resgate histórico do processo de implantação da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS e implementação do CMAS. Em seguida, analisou-se o espaço de atuação do CMAS, destacando alguns aspectos significativos como a organização, participação, representatividade, visibilidade e legitimidade.

4.2.1 O processo de implantação do Sistema Municipal de Assistência Social de Rolândia.

A implantação do Sistema Municipal de Assistência Social de Rolândia deu-se por iniciativa do Poder Executivo Municipal, principalmente na figura do dirigente político da Assessoria de Ação Social, como desdobramento das discussões nacionais e regionais em torno da LOAS.

No final de 1992, após pressão da então primeira dama, cria-se a Assessoria de Ação Social, órgão este surgido do desmembramento da Secretaria de Saúde e Bem Estar Social, vinculado diretamente ao gabinete do prefeito.

No ano seguinte - 1993, com a mudança de administração, em virtude das eleições de 1992, o então prefeito escolhe um Assistente Social para comandar o órgão, esta decisão muito contribuiu para a implementação da política de assistência social no município.

Logo que assume a Assessoria, o técnico responsável, elabora um plano de ação no qual constava a necessidade da estruturação do órgão recém criado. Paralelo a essa realidade do município, em dezembro de 1993, marco histórico para a Assistência Social, é aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS:

após longo processo de luta que envolveu diversificado conjunto de agentes e entidades sociais atuantes na área da assistência social. A elaboração da LOAS foi produto da mobilização de segmentos sociais que se organizaram com o objetivo de fortalecer a concepção de assistência social como função governamental e política pública, envolvendo intrincados processos de negociação e formação de consensos pactuados entre diferentes protagonistas da sociedade civil, do governo federal e da esfera parlamentar (RAICHEILIS, 1998 p. 121).

A LOAS vem alterar a dinâmica pela qual a assistência social vinha sendo operacionalizada até então, pois estabelece princípios e diretrizes que se contrapõem à história clientelista e assistencialista.

Mestriner (1992), em sua dissertação de mestrado, ao resgatar a história da construção da assistência social enquanto política pública, ressalta que

para a superação desta visão assistencialista e clientelista, o avanço da assistência social como política pública, supõe forte reforma administrativa na direção da descentralização, e sobretudo, ampla reforma burocrática. Forte trabalho de investimento em recursos humanos e total remontagem de procedimentos. Não bastam leis: “há que se desencadear mecanismos que criem processos de trabalho entre esfera e órgãos para possibilitar um novo formato organizacional. Haverá sem dúvida grande resistência, com a qual ter-se-á que lidar efetivamente” (MESTRINER, 1992, p. 243).

Diante dessa nova proposta, em meados de 1994, surgem as discussões para a implantação da política de assistência social em nossa região. A Universidade Estadual de Londrina/UEL foi a grande colaboradora desse processo, indo aos municípios da região da Associação dos Municípios do Médio Paranapanema – AMEPAR, a qual o município de Rolândia é parte integrante, visando a sensibilização dos prefeitos, sobre a importância da implementação da LOAS. Neste período, Rolândia contava com precários serviços assistenciais, conduzidos há anos por voluntários. A relação existente com o poder público local se restringia a ações clientelistas e paternalistas, cujas pequenas ajudas financeiras sofriam interferências dos interesses de diversas instâncias do poder, prevalecendo, assim, a troca de favores.

Partindo da mobilização regional, todo ordenamento da política de assistência social no município começou a ser desencadeado, tendo como amparo legal os preceitos contidos na LOAS. Neste período (1994), a Assessoria iniciou a organização de um quadro mínimo de funcionários (cinco assistentes sociais e dois psicólogos), visando a organização e operacionalização da Política Municipal de Assistência Social. Iniciou-se, através da equipe técnica, o processo de discussão junto a sociedade civil organizada, a respeito da necessidade da implantação de uma política municipal de assistência social e, sobretudo, a importância da participação popular na condução desta política.

Em novembro de 1994, ocorrem as primeiras reuniões setoriais com representantes da sociedade civil organizada para divulgar a Lei Orgânica de Assistência Social. Inicia-se, neste período, o processo de elaboração e implantação dessa Lei no município.

No dia 04/12/94, realizou-se o primeiro Encontro Municipal de Assistência Social, onde discutiu-se questões sobre a Lei Orgânica da Assistência

Social – LOAS e eleita, pelos representantes da sociedade civil, uma comissão organizadora, cuja função era elaborar o anteprojeto da Lei Orgânica Municipal onde constava a criação do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e o respectivo Fundo Municipal de Assistência Social. Foram cinco meses de trabalho que oportunizou a realização de vários estudos, visando uma discussão ampliada com sociedade civil organizada.

Como a participação popular estava sendo ativa, e para que as discussões não se restringissem a apenas um grupo minoritário, foi realizado no dia 08/05/95 o 2º Encontro Municipal de Assistência Social com a sociedade civil para apresentar o trabalho da comissão, ou seja, a minuta do projeto de Lei a ser encaminhado à Câmara de Vereadores.

Após aprovação, pela sociedade civil, do anteprojeto de Lei, foram realizadas as alterações necessárias pela comissão executiva. Em 22/05/95, o mesmo foi entregue oficialmente ao Sr. Prefeito Municipal, que, na oportunidade ressaltou o profundo envolvimento da sociedade civil na elaboração desse documento, que a seguir foi analisado pelo departamento jurídico e encaminhado à Câmara de Vereadores. Após 03 sessões, a Lei 2.469/95 foi aprovada na íntegra.

Assim sendo, atendendo ao exigido pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993, e pela lei Orgânica do Município, acima citada, ficou instituído o Sistema Municipal de Assistência Social conforme os artigos 1º e 2º:

A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não-contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações da iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas da população. Para a consecução dos fins propostos pela Assistência Social e, em atenção a que dispõe a Lei Federal nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993, ficam instituídos:

- I. A Conferência Municipal de Assistência Social;
- II. Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e
- III. Fundo Municipal de Assistência Social.

Considera-se a promulgação da lei e a instituição do Sistema Municipal de Assistência Social um marco na condução das ações ligadas à Assistência Social no município. Pela primeira vez, a sociedade civil foi convocada

para, junto com poder público, definir as diretrizes da nova política. Inicia-se a busca por uma gestão pública participativa, tendo, como principal mediador, um espaço legalmente instituído, o Conselho Municipal de Assistência Social.

Entretanto, estes novos órgãos complementares do Poder Executivo possuem uma composição e papel de características inusitadas e diferenciadas: sua composição é tão heterogênea e plural quanto a própria sociedade.

Luiz (2001) chama a atenção para este novo quadro da modernidade, onde a necessidade da constituição de espaços públicos, que se transformem em mediadores nas complexas relações entre Estado e Sociedade Civil, possibilita repensar as relações e necessidades sociais existentes, demonstrando o potencial emancipatório do ideal democrático.

Assim sendo, remete-se às palavras de Arendt (apud ALMEIDA, 2000, P. 169) quando se fala em espaço público, pois segundo a autora “público é tudo aquilo que pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível”. Assim configurado, o público não é nem um lugar individual, nem um espaço fisicamente delimitado; é um campo de relação, de convívio de experiências e, como tal, está aberto a qualquer um que resolva deixar o seu lugar privado e ingressar nela para agir e pensar a cidade.

Aqui cabe algumas ressalvas em relação a questão “público” no Brasil que influencia profundamente a consolidação desses novos espaços. Martins (1994) quando analisa a estruturação da sociedade brasileira, ressalta que, esta estruturação interrelacionada com o público e o privado está permeada pelas bases do poder patrimonial no Brasil. Segundo o autor, o público era quase que inteiramente personificado pelo privado; as re-públicas, ou seja, as vilas, os municípios, eram constituídos pela casta dos homens bons. A dominação patrimonial não se constituiu em forma antagônica de poder político em relação à dominação racional-legal. Ao contrário, nutriu-se desta e a contaminou. As oligarquias políticas no Brasil colocaram a seu serviço as instituições da moderna dominação política, submetendo a seu controle o aparelho de Estado. Assim sendo, no Brasil, a distinção entre o público e o privado nunca chegou a se impregnar na consciência popular, como distinção de direitos relativos à pessoa, ao cidadão. Ao contrário, esta distinção, para Martins (1994), ficou restrita ao patrimônio público e privado, ao direito de propriedade, e não aos direitos da pessoa.

República era, pois, sinônimo de coisa pública administrada pela assembleia dos particulares, isto é, dos súditos. Contraditoriamente, era público o que não era do rei, isto é, do Estado. E que estava, portanto, sob administração dos agentes privados. Sendo o clientelismo político, sobretudo, uma relação de troca de favores por benefícios econômicos, “é essencialmente uma *relação entre os poderosos e os ricos*, e não uma relação entre os ricos e os pobres” (MARTINS, 1994, p. 29, grifo do autor). Dessa forma, estão em jogo não apenas relações de poder, mas mecanismos de acumulação da riqueza. Diferentemente das sociedades capitalistas centrais, a modernização na sociedade brasileira associou continuamente patrimônio e poder, consolidando a cultura da apropriação do público pelo privado (MARTINS, 1994, p. 38).

Diante desse cenário, os Conselhos Gestores se transformam na busca de alternativas para o aperfeiçoamento dos processos democráticos, na busca de uma nova esfera pública, não estatal e democrática, que poderá revitalizar a sociedade civil, imprimindo novas modalidades de relação entre Estado e sociedade e erodindo a dicotomia estatal-privado (RAICHELIS, 2000).

A lei confere aos Conselhos de Assistência Social, possibilidades de atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de assistência social, atribuições estas complementares às do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Temos assim configurada a idéia de controle público sobre as ações do Estado mediante o fortalecimento das organizações da sociedade civil, capaz de limitar sua subordinação automática a interesses puramente privados e mercantis.

Entretanto os termos publicização e esfera pública não-estatal não são unívocos e estimulam debates e contraposições. São conceitos que comportam variadas e divergentes leituras, com conseqüências teóricas e políticas ponderáveis que incidem o debate e nos projetos de reforma do Estado (RAICHELIS, 2000).

Tamanha conquista democrática está à altura de um grande objetivo, que é o de assegurar a construção de um modelo baseado nos direitos de cidadania de toda a população, intersetorial, em defesa da vida, e com acesso universal e eqüitativo a todos.

As pessoas tendem a pensar a cidadania apenas em termos de direitos a receber, negligenciando o fato de que elas próprias podem ser o agente da existência desses direitos. Acabam por relevar os deveres que lhes cabem, omitindo-se no sentido a serem também, de alguma forma, parte do governo. Ou seja, é preciso trabalhar para conquistar esses direitos, em vez de meros receptores, são acima de tudo sujeitos daquilo que podem conquistar (MANZINE-COVRE, 1991, p. 11).

Nesse sentido, considera-se que o controle social da política de assistência social, embora seja apenas um dos aspectos que envolvem o exercício da cidadania, poderá ser um caminho que possibilite a construção da cidadania plena.

Entende-se, que o exercício de cidadania nas instâncias de gestão colegiada, poderá permitir que os sujeitos sociais ali presentes, constituam-se em sujeitos políticos e compreendam a responsabilidade que estão assumido ao tomarem suas decisões. Isto significa que exercer a cidadania nestes fóruns é estar o tempo todo mobilizado buscando concretizar direitos.

Sem a clareza do que significa este objetivo e o conseqüente compromisso, o controle social através dos Conselhos fica exposto a pressões estreitas de tendências e grupos, da sociedade e do governo, desviando-se da totalidade da sociedade e da cidadania. Fragiliza-se e descredibiliza-se (MINISTÉRIO DA SAÚDE/CNS/2000)

Faz-se imprescindível mencionar que o controle social é um processo complexo que recai tanto sobre o conselho quanto sobre os conselheiros, individualmente, e apenas se complementa com um certo grau de representatividade. Envolve o monitoramento da gestão executiva (em especial, o financiamento), da permanente pesquisa, fiscalização e avaliação de todas as ações desenvolvidas no município na área de assistência social, de modo a garantir a efetividade e a qualidade dos serviços prestados aos usuários-cidadãos, além de mantê-los informados e integrados ao sistema enquanto sujeitos políticos. Este é um espaço político importante onde deveriam ser publicizados os projetos de interesse dos segmentos, isto é, o direcionamento que irão dar as suas reivindicações com a participação do colegiado.

Segundo a lei, o Conselho de Assistência Social atua compartilhando suas atribuições com os Gestores propriamente ditos (Secretarias,

Departamentos) e com a Casa Legislativa (Câmaras de Vereadores). Ao integrarem o Poder Executivo, o Conselho de Assistência Social tem diante de si a definição do seu espaço privilegiado de atuação, onde deve exercer as suas atribuições. Nesse aspecto, é importante destacar que, na grande amplitude e diferenciação desse espaço, incluem-se os demais órgãos do Poder Executivo, os Tribunais de Contas vinculados ao Poder Legislativo, o Ministério Público e o Poder Judiciário.

Aqui reside uma das estratégias centrais dos Conselhos de Assistência Social, que é a realização das suas atribuições legais⁴² no processo da permanente construção das suas articulações e relações especiais com o Gestor da Política de Assistência Social.

Com relação às suas atribuições legais, cabe ainda ressaltar que a atuação na formulação de estratégias diz respeito a uma postura combativa, ofensiva e criadora de um novo modelo de gestão; e a atuação no controle da execução das políticas, diz respeito a uma postura defensiva, contra os desvios e distorções. Essas duas visões devem ser relativizadas: a atuação na formulação não deve ser “vanguardista” e isolada, mas, sempre que possível, articulada com o Gestor da Política de Assistência Social, e com o Poder Legislativo, sem qualquer prejuízo da autonomia e agilidade próprias do Conselho. Por outro lado, a atuação no controle da execução não deve ser meramente da fiscalização tradicional burocrática, mas sim de acompanhamento permanente da execução dos programas e dos serviços prioritários da rede de serviços da assistência social.

Um dos resultados mais significativos do período de implantação da LOAS no município de Rolândia, bem como da criação do CMAS, foi a organização da sociedade civil, através das entidades prestadoras de serviços, sindicatos, organizações comunitárias, organizações religiosas entre outras, para garantir um dos princípios da LOAS, o da participação popular no controle das ações de assistência social. Historicamente, a fragmentação e desarticulação das ações marcaram o atendimento prestado nesta área.

⁴² Apesar do Conselho de Assistência Social integrar a estrutura legal do Poder Executivo, suas atribuições encontram-se limitadas ao espaço privilegiado e bem identificado de atuação na formulação de estratégias e no controle da execução da política de assistência social. Por isso, o CMAS deve reconhecer as competências típicas da Gestão⁴², que são: Planejamento, Orçamento, Programação, Normatização, Direção/Gerência, Operacionalização/Execução e Controle/Avaliação. O conjunto dessas funções configura o percurso que os recursos públicos devem fazer, desde a sua alocação inicial, até a sua operacionalização, quando devem ser transformados em ações concretas, benefícios e resultados para a população (MINISTÉRIO DA SAÚDE/CNS, 2000).

Outro ponto a se destacar se refere ao papel exercido pelo poder constituído da época, fato fundamental para a implantação da LOAS no município. O envolvimento expressivo do Prefeito de Rolândia junto aos Prefeitos da Amepar, contribui muito para a implantação da LOAS na região norte do Paraná, garantindo assim, embora um tanto tímido, o envolvimento de outros prefeitos no processo regional.

No dia 22/06/95 foi aprovada a Lei nº 2.469/95 que criou o Conselho e o Fundo Municipal de Assistência Social, ficando a composição do CMAS assim definida:

Sociedade Civil

- 01 representante de instituições que atendem crianças e adolescentes em programas assistenciais;
- 01 representante de entidades ou organizações religiosas que desenvolvam programas de enfrentamento à pobreza;
- 01 representante de sindicatos e entidades de trabalhadores com base territorial no município;
- 01 representante de associações de civis, comunitárias e associações de bairro;
- 01 representante da Associação Comercial e Industrial de Rolândia (ACIR);
- 01 representante das associações de defesa e/ou conselho do idoso;
- 01 representante das associações de defesa e/ou conselho de portadores de deficiência.

Poder Público

- 03 representantes da Secretaria de Ação Social
- 01 representante da Secretaria de Saúde
- 01 representante da Secretaria de Educação
- 01 representante da Secretaria de Fazenda
- 01 representante da Secretaria de Obras.

Cabe ressaltar que, segundo informações constantes nos relatórios, para se chegar a essa composição foi necessária uma readequação na definição das instituições que comporiam o Conselho, pois havia, na época, um número reduzido de organizações representativas no município, traduzindo, desta forma, a pouca mobilização, a precária organização e articulação comunitária.

No mês de junho de 1995, realizaram-se várias reuniões setoriais juntamente com a sociedade civil, visando à divulgação da Lei Municipal nº 2.469/95. E, em 26/07/95 publicou-se a portaria nº 1.399/95 onde constam os membros da comissão organizadora da 1ª Conferência Municipal de Assistência Social de Rolândia, com a seguinte composição: 05 membros da sociedade civil e 05 membros do poder público⁴³.

As Conferências são fóruns ampliados de debates que, por determinação legal, realizam-se a cada dois anos, garantido assim um espaço de discussão e avaliação da política municipal, bem como, a legitimação das atividades do CMAS. Neste fórum ampliado de debates, são definidas as diretrizes da política municipal.

Na Lei Orgânica Municipal de Rolândia está estabelecido:

Art. 3º Fica instituída a Conferência Municipal de Assistência Social, Órgão colegiado de caráter deliberativo, composta por delegados representantes das instituições assistenciais, das organizações comunitárias, organizações representantes de usuários e parceiros da assistência social do município e Poder Executivo, que se reunirá a cada 02 (dois) nos sob a coordenação do Conselho Municipal de Assistência Social, mediante regimento próprio a ser aprovado pelo CMAS.

Art. 4º A Conferência Municipal de Assistência Social, no período será convocada pelo Conselho Municipal de Assistência Social, no período de no mínimo 30 (trinta) e no máximo 60 (sessenta) dias anteriores a data, para eleição do Conselho, devendo ser amplamente divulgada nos meios de comunicação do município.

PARÁGRAFO ÚNICO – Em caso de não convocação, por parte do Conselho Municipal de Assistência Social, no prazo referido no caput deste artigo, a iniciativa poderá ser realizada por 1/5 das instituições registradas no Conselho Municipal de Assistência Social, que formarão a comissão paritária par organização e coordenação da Conferência.

Art 5º Os delegados da Conferência Municipal de Assistência Social serão eleitos, mediante reuniões próprias das instituições e organizações convocados para este fim específico, sob a orientação do Conselho Municipal de Assistência Social, no período de 60 (sessenta) dias anteriores à datas de realização da Conferência, sendo garantida a participação de 02 (dois) representantes delegados de cada instituição/organização, com direito a voz e voto.

Art.6º Os representantes do Poder Executivo na conferência Municipal de Assistência Social, em número de 10 (dez) efetivos e suplentes, serão indicados pelo chefe do respectivo poder, mediante ofício enviado ao Conselho Municipal de Assistência Social, no prazo de até 05 (cinco) dias anteriores a realização da conferência.

⁴³ A preocupação com a paridade nas ações do CMAS, esteve sempre presente, segundo os documentos pesquisados.

Art. 7º Compete a Conferência Municipal de Assistência Social:

- I. Avaliar a situação da assistência social no município;
- II. Fixar diretrizes gerais da política municipal de assistência social no biênio subsequente ao de sua realização;
- III. Eleger os representantes efetivos e suplentes da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social;
- IV. Avaliar e reformar as decisões administrativas do Conselho Municipal de Assistência Social, quando provocada;
- V. Aprovar seu Regimento Interno;
- VI. Aprovar e dar publicidade às suas resoluções, registradas em documento oficial.

Desta forma, visando a garantia da definição de uma política municipal, foi realizada no dia 23/09/95 a 1ª Conferência Municipal de Assistência Social ⁴⁴. Este evento foi um momento importante na história da organização do setor no município, pois mobilizou vários segmentos da sociedade civil organizada. Nesta Conferência, foi eleito o primeiro Conselho Municipal de Assistência Social de Rolândia, sendo o terceiro Conselho Municipal de Assistência Social criado no Estado do Paraná e tendo como finalidade:

...a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice, amparo às crianças e adolescentes carentes, promovendo sua integração no mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiências, integrando-as à vida comunitária, a garantia dos benefícios previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, bem como o mínimo social visando o enfrentamento da pobreza (REGIMENTO INTERNO DO CMAS, 1995).

Em 19/10/95, entrou em vigor o decreto 2.983/95, que trata dos membros representantes da sociedade civil e poder público que compõem o primeiro Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS. E, no dia 20/10/95, o Prefeito Municipal, em cerimônia oficial, em seu gabinete, nomeou os conselheiros municipais eleitos. Nesse mesmo dia, ocorreu a 1ª reunião ordinária do CMAS,

⁴⁴ Tema central da I Conferência: " A Assistência Social: Participação e Conquista"; tema central da II Conferência: " O Sistema Descentralizado e Participativo"; tema central da III Conferência "Os caminhos e o Acesso: A Política de Assistência Social no Paraná – O Direito do Usuário"; tema central da IV Conferência: " Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios; tema central da V Conferência: 10 anos de Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.

elegendo a secretaria executiva do mesmo. A então assessora de ação social foi eleita presidente e um conselheiro, representando a sociedade civil, seu suplente.

É necessário ressaltar que a lei de criação do Conselho Municipal de Rolândia não estabelece quem deva ocupar a presidência do conselho, garantindo assim, uma total autonomia do conselheiro na escolha da presidência. A única determinação pré-estabelecida em regimento interno é que, quando a presidência for ocupada por um representante do poder público, a vice-presidência deverá ser ocupada por um representante da sociedade civil, ou vice-versa, garantindo, a paridade na representatividade. Esta forma paritária de organizar a secretaria executiva do CMAS garante a igualdade de participação dos segmentos sociais organizados.

Sendo assim, constam as seguintes competências do Conselho na lei:

Art 11 – Compete ao Conselho Municipal de Assistência Social:

- I. Estabelecer as prioridades da Política Municipal de Assistência Social e aprovar o Plano Municipal Anual de Assistência Social, de acordo com as diretrizes gerais aprovadas na Conferência Municipal de Assistência Social;
- II. Atuar na formulação de estratégias e controle da execução da política de Assistência Social no Município;
- III. Inscrever e fiscalizar as instituições de assistencial social atuantes no município;
- IV. Normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, de acordo com as diretrizes da Conferência Municipal de Assistência Social e pela Política Municipal de Assistência Social, definindo os critérios de partilha para a devida avaliação, fiscalização e acompanhamento;
- V. Apreciar e aprovar a proposta orçamentária de Assistência Social para compor o orçamento municipal;
- VI. Propor, aprovar e acompanhar a execução orçamentária e financeira anual dos recursos vinculados ao fundo municipal de Assistência Social;
- VII. Convocar e coordenar, a cada dois anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social;
- VIII. Normatizar as entidades e organizações de Assistência Social no CMAS, cuja área de atuação ultrapasse o limite de um só município;
- IX. Propor a formulação de estudos e pesquisas com vistas a identificar situações relevantes e a qualidade dos serviços de assistência social;
- X. Propor critérios para celebração de contratos ou convênios entre o setor público e as instituições assistenciais privadas que prestem serviços de assistência social no âmbito municipal;

XI. Acompanhar e avaliar a gestão dos recursos destinados a programas de Assistência Social, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;

XII. Acompanhar as condições de acesso da população usuária da assistência social, indicando as medidas pertinentes à correção de exclusão contatadas;

XIII. Elaborar e aprovar seu regimento interno;

XIV. Emitir pareceres, bem como favorecer subsídios que entender necessários, favoráveis ou não, sobre projetos de Lei de qualquer procedência, no que tange à alteração do efetivo, aquisição de materiais e equipamentos e prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social;

XV. Publicar no órgão oficial de divulgação do município sua resoluções administrativas, bem como as contas do Fundo Municipal de Assistência Social e os respectivos pareceres emitidos;

XVI. Estabelecer diretrizes e aprovar o plano de aplicação do fundo municipal de Assistência Social, bem como acompanhar a execução orçamentária e financeira anual de seus recursos;

XVII Estimular e incentivar a atualização permanente dos servidores das instituições governamentais e não governamentais envolvidas na prestação de serviços de assistência social;

XVIII. Aprovar o plano plurianual e o plano de ação do CMAS.

Embora as competências estejam definidas e possibilitem a organização das ações do conselho, percebe-se que, pelos documentos consultados, não foram poucos os desafios encontrados pelo CMAS, para a operacionalização de suas atribuições.

Com o Conselho criado e instalado, foi composta uma comissão paritária para elaboração de uma proposta de regimento interno para normatizar as ações do CMAS, conforme orientação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS. Estas orientações eram genéricas, sem muito respaldo destes órgãos para resolver dúvidas surgidas durante a elaboração da proposta. Ainda assim, num processo interno conflituoso, envolvendo um profundo embate entre o poder público e sociedade civil, após quatro reuniões (ordinárias e extraordinárias), em 20/12/95 o regimento interno foi aprovado.

Discussão sobre a elaboração do regimento interno do conselho (começa um embate entre poder público e sociedade civil) (Ata de nº 2 do CMAS de 31/10/95)⁴⁵.

⁴⁵ Vale ressaltar que os trechos das atas foram transcritos na íntegra; os nomes dos conselheiros foram preservados, estão identificados pela letra inicial do nome, e pela sua representatividade através das seguintes siglas: P.P, quando o conselheiro representar o poder público e S.C. quando representar a sociedade civil.

Discussão da proposta de regimento interno do CMAS (Ata do CMAS de 27/11/95 - reunião extraordinária).

Depois de uma longa discussão sobre as alterações no regimento, onde cada segmento defendeu seus interesses, não chegando em consenso, é marcada uma nova reunião para aprovação do regimento” (Ata de nº 4 do CMAS de 03/12/95).

Discussão e aprovação da proposta de regimento interno (Ata do CMAS de 20/12/95 - reunião extraordinária).

Diante do processo conflituoso ocorrido, evidenciaram-se as dificuldades de se lidar com opiniões e interesses divergentes. Percebeu-se explicitamente a existência da correlação de forças em busca da conquista de espaços.

Após aprovação do regimento interno, o CMAS concentrou seus esforços para organização de suas ações. O processo de reconhecimento das tarefas e atribuições demonstrou, logo de início, a complexidade do trabalho e as implicações conceituais, políticas normativas e legais que envolviam o seu âmbito de atuação.

Sendo assim, conforme previsto no art. 6º inc. III, do regimento interno, para que se viabilizasse as ações foi necessário a formação de comissões setoriais temáticas paritárias, permanentes, temporárias e especiais, formadas por membros efetivos e suplentes, constituídas por deliberação da sessão plenária.

Desta forma, são 04 (quatro) comissões permanentes, existentes desde a implantação do CMAS, cada uma formada por no mínimo 04 (quatro) membros, respeitando a paridade, assim designadas:

I Comissão Setorial Permanente da Política de Assistência Social para a criança e adolescente, idoso, pessoas portadoras de deficiência e família;

II Comissão Setorial Permanente de Documentação e Cadastro;

III Comissão Setorial Permanente de Gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social e de Análise de Projetos de enfrentamento à pobreza;

IV Comissão Setorial Permanente de Comunicação, Articulação e Mobilização.

Art 14 – Compete a Comissão Setorial Permanente da Política de Assistência Social para a criança e adolescente, idoso, pessoas portadoras de deficiência e família;

I. Formular as propostas de política de Assistência Social referente à família, à maternidade, à infância e a adolescência, à

velhice, à pessoa portadora de deficiência, à promoção de integração ao mercado de trabalho e à promoção de projetos de enfrentamento à pobreza;

II. Realizar levantamento sobre a execução social e qualidade dos serviços;

I. Conhecer detalhadamente os projetos governamentais e as instituições públicas e privadas de atendimento;

II. Estabelecer roteiro de acompanhamento das ações desenvolvidas pelas instituições;

III. Subsidiar o Conselho na discussão da política para os segmentos;

IV. Manter-se atualizada com relação às propostas de atendimento da área;

V. Articular-se com os Conselhos Municipais existentes e com as demais políticas públicas básicas.

VI. Elaborar anualmente o plano de ação interno do CMAS.

Art. 15 – Compete a Comissão Setorial Permanente de Documentação e Cadastro:

I Cadastrar as entidades assistenciais do Município;

II. Elaborar formulário para o cadastro;

III. Assessorar, estimular e acompanhar as entidades cadastradas;

IV. Realizar levantamento de entidades já registradas em outras instâncias municipais, estaduais e federais;

V. Elaborar e fornecer Comprovante de Inscrição das Entidades no CMAS;

VI. Fornecer informações sobre as instituições cadastradas no CEAS e CMAS;

VII. Organizar material informativo na área.

Art. 16 – Compete a Comissão Setorial Permanente de Gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social e de Análise de Projetos de enfrentamento à pobreza;

I. Acompanhar a captação e aplicação dos recursos destinados à Assistência Social do Município;

II. Analisar e emitir parecer nos processos encaminhados ao Conselho, com base no Plano de Aplicação;

III. Promover a captação de recursos através de campanhas de incentivos;

IV. Analisar e emitir parecer sobre os projetos em execução;

V. Analisar e emitir parecer sobre novas propostas de atendimento das áreas de competências da Assistência Social;

VI. Acompanhar, analisar, emitir parecer sobre as visitas realizadas às entidades assistenciais no que concerne à gestão municipal.

Art. 17 – Compete à Comissão Setorial Permanente de Comunicação, Articulação e Mobilização”:

I. Divulgar permanentemente a LOAS e as atividades do CMAS;

II. Usufruir dos meios de comunicação do Município para divulgar amplamente a política que o CMAS formular;

III. Garantir a mobilização do Fórum, Conferências e outros eventos municipais de assistência social.

Com estas competências, as comissões têm a finalidade exclusiva de assessorar o plenário do conselho, fornecendo subsídios de discussão para deliberar sobre a formulação de estratégias de controle na execução da política de assistência social. Essas comissões iniciaram seus trabalhos em fevereiro de 1996.

Vale ressaltar que a organização dos trabalhos através de comissões pode representar vantagens na tomada de decisão, uma vez que são decisões tomadas em grupo a partir de uma visão ampliada de determinado problema.

Entretanto, pode-se considerar que para a execução das funções do CMAS, através de comissões, algumas exigências são necessárias: uma coordenação eficiente, que seja capaz de levar à frente os propósitos do grupo e, principalmente, capaz de fazer respeitar o processo democrático existente. Uma segunda necessidade refere-se a divisão de responsabilidades, pois o que se percebe é que nem sempre todo o grupo encara com a devida responsabilidade os temas a tratar e as deliberações a tomar.

Embora as comissões, dentro do CMAS, existam de fato e estejam com suas competências definidas, nas atas observou-se pouca efetividade das ações das Comissões. Percebeu-se, que para o cumprimento da maioria das atividades das comissões, além de conhecimentos técnicos específicos, requer também disponibilidade de tempo para sua realização, fato este pouco evidenciado. Muitas vezes o horário e a duração das reuniões do CMAS podem se tornar fatores limitadores, implicando na ausência freqüente dos conselheiros representantes da sociedade civil.

No que se refere ao financiamento da política de Assistência Social, conforme determinação legal, no dia 27/06/96, através do Decreto nº 3.001/96, foi regulamentado o Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, para que os recursos destinados ao financiamento da política estejam alocados num único fundo.

A existência do Fundo garante ao conselho o controle dos recursos. É no Fundo Municipal que são aplicados os recursos oriundos da esfera federal, estadual e municipal, entre outras receitas, que serão utilizados para o financiamento das ações desenvolvidas no município na área de assistência, social, conforme determinação legal. Este decreto ficou assim definido:

Art. 1º Fica regulamentado o Fundo Municipal de Assistência Social, criado pelo art. 30 da lei Municipal nº2.469/95 que será gerado e administrado na forma deste decreto.

Art 2º O fundo tem por objetivo proporcionar recursos e meios para financiamento das ações na área da Assistência Social.

Art. 3º Constituirão receitas do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, conforme art 32 da Lei 2.469/95:

I. Dotação específica consignada no Orçamento Municipal para Assistência Social;

II. Recursos provenientes da transferência dos Fundos Nacional e Estadual de Assistência Social;

III. Transferência do Exterior;

IV. Transferência do Município;

V. Dotações Orçamentárias da União e dos Estados consignados especificamente para o atendimento do disposto nesta lei;

VI. Produtos de arrecadação de multas e juros de mora, conforme destinação em Lei específica;

VII. Outras receitas que venham a ser legalmente instituídas.

Parágrafo 1º - Os recursos que compõem o Fundo Municipal serão depositados em Instituições financeiras oficiais, em conta especial sob a denominação FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL – FMAS.

Parágrafo 2º - Os recursos do FMAS, deverão ser exclusivamente carreados para contemplação dos programas de Assistência Social eleitos pelo Conselho.

Art. 4º - O FMAS será gerido sob a orientação e controle do Conselho Municipal de Assistência Social, e permanecerá vinculado ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social e Secretaria Municipal, da Fazenda.

Art. 5º - Os recursos do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, serão aplicados em:

I. Financiamento total ou parcial de programas, projetos e serviços de Assistência Social desenvolvidos pelo órgão da Administração Pública Municipal responsável pela execução da Política de Assistência social ou por órgão conveniados;

II. Pagamento pela prestação de serviços a entidades conveniadas pelo direito pública privado para execução de projetos e programas específicos do setor de assistência social;

III. Aquisição de material permanente e de consumo de outros insumos necessários ao desenvolvimento dos programas e projetos específicos do setor de assistência social;

IV. Construção, reforma, ampliação, aquisição ou locação de imóveis para prestação de serviços de Assistência Social;

V. Desenvolvimento e aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão, planejamento, administração e controle das ações de Assistência Social;

VI. Desenvolvimento de programas de capacitação e aperfeiçoamento de recursos na área de assistência social;

VII. Pagamento dos benefícios eventuais, conforme o dispositivo no inciso I do art. 15 da Lei Orgânica de Assistência Social.

O Fundo Municipal de Assistência Social de Rolândia possui uma conta bancária específica, a qual recebe todos os recursos financeiros que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome repassa para o município, bem como os recursos provenientes do governo estadual. Está diretamente vinculado à Secretaria da Fazenda, e a movimentação desta conta deve ser feita conjuntamente pelos Secretários Municipais de Ação Social e da Fazenda. Todos os seus balancetes e prestação de contas devem passar por análise do Conselho Municipal de Assistência Social.

Para que o Executivo Municipal possa distribuir seus recursos financeiros entre as diferentes áreas que compõem a Administração Municipal, anualmente é elaborada a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO pelo Executivo Municipal e enviada ao Legislativo Municipal para a aprovação. Nesta fase de elaboração do Orçamento Municipal é que são distribuídos os recursos que serão destinados para cada área, inclusive para a política de assistência social.

Outro importante instrumento que orienta e direciona os investimentos do município, é o Plano Plurianual, elaborado a cada quatro anos, no primeiro ano de gestão, prevendo ações para os três anos seguintes, e vigorando até o primeiro ano da próxima gestão. Esta organização tem como finalidade se evitar que ocorra uma paralisação da Administração Municipal, por ocasião da substituição do Prefeito de uma eleição para outra. Também é uma peça orçamentária, enviada ao Legislativo por iniciativa do Executivo.

Para que o setor de Assistência Social possa desenvolver suas atividades, bem como implementar novos programas e ações, todas as propostas precisam constar tanto do Plano Plurianual, quanto da LDO, para que, posteriormente, possam ser destinados recursos financeiros do orçamento municipal às respectivas realizações.

Portanto, para que o CMAS exerça seu papel fiscalizador, além de analisar as prestações de contas do Fundo Municipal de Assistência Social, precisa também, conhecer o conteúdo do Plano Plurianual, da LDO e direcionar esforços inclusive para participar da elaboração de ambos.

Complementar a estes instrumentos tem-se como prioridade a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social – PMAS. As deliberações e aprovações sobre este plano são ações de extrema relevância no controle da política social do município, uma vez que tendo, o conselho, conhecimento e

controle sobre as ações da área, poderá deliberar sobre a melhor forma de utilizar os recursos, a partir do estabelecimento de prioridades. O Plano estabelece as diretrizes e as ações a serem implementadas na área, e o seu controle pelo conselho demonstra a ampliação e a transparência do debate sobre a política local (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2000, CNS).

Sendo assim, no dia 18/06/96 foi aprovado pelo CMAS, em reunião extraordinária, o 1º Plano Municipal de Assistência Social. Embora tenha sido elaborado pelos técnicos do órgão gestor, a preocupação com a participação da sociedade civil na elaboração deste plano foi evidenciada, pois o então vice-presidente do Conselho visitou todas as entidades e organizações, visando explicitar as finalidades e obter subsídios para elaboração do plano.

Uma das formas possíveis de dar visibilidade às ações do CMAS, são através de reuniões ampliadas, buscando o envolvimento de toda a comunidade. Sendo assim, no dia 17/08/96, realizou-se o 1º Fórum Municipal de Assistência Social, de acordo com o Art. 47 do regimento interno do CMAS: “o Conselho convocará, anualmente o Fórum Municipal de Assistência Social, do qual participarão os conselheiros titulares e suplentes, representantes dos demais conselhos, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e outros convidados do conselho, objetivando a avaliação do trabalho”. Os Fóruns devem atuar como realimentadores, informando as necessidades, aspirações e propostas de ação de cada segmento em particular, da sociedade civil organizada, a serem apresentados por seus representantes no Conselho, num espaço de debates na elaboração de propostas das políticas, ações e programas a partir das demandas dos movimentos sociais. E ainda, um espaço privilegiado de formação de lideranças e de avaliação da prática e compromisso dos conselheiros.

A criação do Fórum significa a possibilidade de ampliar o espaço público da assistência social para arenas coletivas de debate e de alianças em torno de uma agenda de prioridades e serem enfrentadas. Trata-se de uma instância ampliada de participação e representação política, não institucionalizada, e por isso mesmo mais permeável à participação de segmentos sociais com menor acesso aos espaços tradicionais de deliberação política (RAICHELIS & PAZ, 1999, p. 115).

As autoras ainda ressaltam que, por meio da interlocução pública, o Fórum pode constituir-se em espaço privilegiado de explicitação das concepções que orientam práticas muitas vezes divergentes, e até opostas, no âmbito da assistência social.

Cabe ressaltar que, apesar da lei municipal estabelecer que o CMAS deva promover anualmente a realização de Fóruns de debates, constam nos registros apenas a realização do 1º Fórum. Pode-se então considerar que, em Rolândia, espaços de discussões coletivas ainda são frágeis, suscetíveis e pouco utilizados pela sociedade.

Percebeu-se que na primeira gestão do CMAS houve uma grande preocupação com o reordenamento institucional. Buscou-se uma ação voltada para o controle e fiscalização da rede de serviços assistenciais que contemplavam não só as entidades filantrópicas, mas também a instituição governamental.

Pela primeira vez surgiu o interesse em se discutir sobre a rede de serviços, a qualidade destes atendimentos e sobre o orçamento municipal, possibilitando, desta forma, conhecer como os recursos destinados à assistência social eram empregados. Outra questão muito debatida refere-se as subvenções repassadas pelo poder público local às entidades assistenciais. Durante muitos anos, as negociações relacionadas a valores e prestação de contas, sempre foram feitas no gabinete do prefeito, beneficiando, assim, “algumas” entidades, conforme podemos perceber nos trechos das atas:

... O Prefeito coloca que acha muito estranho uma entidade receber vários salários, enquanto outra recebe apenas um salário (Ata de nº 28 do CMAS de 11/03/98 28ª - reunião no gabinete do prefeito).

... a conselheira F. (S.C) coloca que o prefeito chamou as entidades para assinarem os convênios do ano 2000 e que várias entidades já assinaram o convênio, desrespeitando a deliberação do CMAS, pois não ficou estabelecido os critérios necessários para o repasse às entidades (negociações individuais sem respeito as deliberações do conselho) (Ata de do CMAS de 22/02/2000 - reunião extraordinária).

Foram quatro anos de exercício do primeiro conselho (eleito por dois anos e reconduzido por mais dois anos). Com as eleições de 1996, muda-se a administração municipal e, como previsto em lei, foi necessária a substituição dos representantes do poder público, como acontece a cada mudança de administração

pública. Esse fato provocou uma paralisação das atividades do conselho, pois sempre que novos participantes se integram ao CMAS, em função do pouco ou nenhum conhecimento da dinâmica de funcionamento deste espaço, há uma desmobilização, sendo necessário um tempo razoável para a integração de novos conselheiros à rotina do conselho. Muitas vezes são pessoas que são indicadas apenas para cumprir a exigência da lei.

Com a nova administração (1997/2000), a Assessoria de Ação Social passa a ser uma Secretaria (Secretaria de Ação Social)⁴⁶, órgão este responsável pela gestão da política municipal. Apesar da conquista, este órgão sofreu diretamente a instabilidade provocada pela mudança da administração. O técnico responsável pelo órgão é substituído por uma pessoa leiga, sem qualquer conhecimento sobre a LOAS e sobre a condução da política de assistência social no município.

Desde sua instalação, percebeu-se pelos registros que não foram poucas as dificuldades vivenciadas pelo CMAS. Mas nada se comparou a falta de compromisso e a postura antidemocrática da administração municipal (1997/2000). O desinteresse e a falta de participação dos representantes do poder público pulverizou e fragmentou as comissões setoriais constituídas, contribuindo para uma total desmotivação dos representantes da sociedade civil.

A participação efetiva do poder público, através das nomeações realizadas, representam a articulação necessária com o chefe do executivo. São representantes de várias secretarias municipais que contribuem para a efetivação da política municipal, visando a intersectorialidade.

No mês de setembro de 1999, é realizada a 2ª Conferência Municipal de Assistência Social. Os novos conselheiros eleitos deviam, como tarefa, dar continuidade aos trabalhos iniciados na gestão anterior. Fato este realizado com muitas dificuldades, em virtude do desconhecimento, pelos novos representantes, da dinâmica do CMAS.

Assim como acontece com os representantes do poder público, a periodicidade da troca de conselheiros, fato respaldado pela legislação, sempre propiciou a paralisação, muitas vezes parcial, do trabalho do CMAS. Há um hiato nesse processo, mas ainda não foi possível definir estratégias para resolve-lo; o que

⁴⁶ Atualmente o CMAS está estudando a mudança do nome do órgão gestor, conforme determinação da LOAS e NOB. Deverá passar a se chamar Secretaria Municipal de Assistência Social.

vem ocorrendo, segundo os relatórios, são pequenas ações visando minimizar essa ruptura.

A partir do ano 2000, o município de Rolândia, através da comprovação da capacidade de gerir seus próprios recursos, foi habilitado para Gestão Municipal⁴⁷. Segundo a NOB/AS (1999), nesta modalidade a gestão dos serviços assistenciais, dos programas e projetos de enfrentamento a pobreza, será prioritariamente de responsabilidade dos governos municipais, de acordo com as competências estabelecidas no item VII - 1.3. Para tanto, os recursos serão transferidos, diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Municipais dos municípios habilitados nessa condição de gestão, independentemente de mecanismos convencionais. Os municípios terão autonomia de gestão destes recursos, que serão aplicados no atendimento dos destinatários da política de assistência social, segundo a realidade local e as diretrizes e metas estabelecidas pelo Plano Municipal de Assistência Social.

Desta forma, para que permaneça nessa modalidade de gestão, o município, além de enviar relatórios periódicos ao gestor estadual, também tem que comprovar a dotação orçamentária correspondente à contrapartida de recursos próprios do Tesouro Municipal, de acordo com a legislação em vigor.

Segundo a NOB/AS (1999) são requisitos para habilitação:

Para a habilitação dos estados, Distrito Federal e municípios às condições de gestão estadual e municipal, é exigível que os mesmos estabeleçam em lei e comprovem a implementação do Conselho e do Fundo de Assistência Social no âmbito de sua jurisdição político-administrativa e formulem o Plano de Assistência Social, de acordo com o que se segue:

a) comprovação da criação e funcionamento do Conselho de Assistência Social, através de cópia da lei de criação e das atas das três últimas reuniões plenárias;

⁴⁷ Além da Gestão Municipal, Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/AS (1999), que disciplina a organização da gestão das ações de assistência social e define procedimentos, estratégias e operacionalização do processo de descentralização político-jurídico-administrativo, prevê outro nível de Gestão para a implementação do modelo descentralizado e participativo da política de Assistência Social: Gestão Estadual

Gestão estadual: Para os estados habilitados na condição de gestão estadual, serão transferidos diretamente do Fundo Nacional aos fundos estaduais de assistência social, independente de mecanismos convencionais, os recursos referentes aos gastos da União com a rede existente na sua área de abrangência, correspondentes a: a) serviços de responsabilidade própria dos estados, que extrapolem os níveis de competência dos municípios por sua complexidade, especialidade e ou ausência de demanda municipal; b) manutenção transitória dos serviços assistenciais localizados em municípios não habilitados;

Ao Distrito Federal compete, simultaneamente, as funções aqui especificadas para os níveis estadual e municipal de governo.

b) comprovação da criação e funcionamento do Fundo de Assistência Social, através de cópia da lei de criação, da comprovação de dotação orçamentária com recursos próprios para o fundo, e de documentos bancários que comprovem a movimentação de recursos pelo fundo;

c) apresentação do Plano de Assistência Social, que deve conter: definição e quantificação dos destinatários; prioridades, estratégias e metas; previsão de recursos próprios e transferidos e; diretrizes para a construção do Sistema Local de Assistência Social, considerando a complementaridade entre o Estado e a sociedade na prestação de serviços, bem como os instrumentos de relação entre ambos.

É exigência também o reordenamento institucional, com o comando único da Assistência Social na esfera de governo específica, conforme determinação da LOAS, bem como a capacidade técnica e gerencial para formulação, gestão e avaliação da política de Assistência Social.

Ao final do exercício os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão apresentar Relatório de Gestão, demonstrando o cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Assistência Social e os recursos financeiros alocados na área.

A partir da habilitação do município para Gestão Municipal, ocorre a transferência regular e automática dos recursos do FNAS e FEAS para o FMAS. Entretanto, nas atas percebeu-se que o repasse de recursos pelo Governo do Estado do Paraná é inexistente, ou muitas vezes insignificante, descumprindo assim, o que a legislação garante, ou seja, a responsabilidade do financiamento da política de assistência social pelas três esferas de governo. Esta omissão do Governo estadual interfere diretamente na qualidade do atendimento prestado pela rede de serviços do município, e pode incentivar a não disponibilização de recursos pelo governo municipal. Este fato é uma preocupação que já vem sendo discutida dentro do conselho conforme registros em atas:

... A omissão do Estado na área está muito evidente; o conselheiro D. (P.P) questiona se não existe repasse de recursos para os municípios. O conselheiro acha que o conselho deva se manifestar sobre essa situação... (Ata do CMAS de 02/09/99 - Reunião extraordinária).

... o presidente do Lar André Luiz, Sr. J. E. (S.C) questionou também a falta do repasse do governo do Estado, afirmando que este está sendo omissos já que somente a União e os municípios tem feito o repasse de verbas... (Ata de nº 84 do CMAS de 29/10/2001).

Esta nova responsabilidade, estar habilitado na modalidade gestão municipal, exige do órgão gestor o total respaldo por parte do CMAS sobre suas ações, pois é exigido sistematicamente o posicionamento do conselho sobre a condução da política de assistência social no município, para que a União continue a repassar recursos via Fundo. O CMAS deve utilizar-se desta sistemática para garantir a publicidade das ações do órgão gestor. O Estado do Paraná também deveria assumir sua responsabilidade, pois, como visto anteriormente, é parte dessa nova forma de gerir a política de assistência social, mas, como ficou evidenciado nos relatórios, o Governo do Estado do Paraná bem pouco vem fazendo para que o novo modelo possa ser consolidado.

Embora a NOB/AS tenha estabelecido que o município deva promover o reordenamento institucional, com o comando único da Assistência Social, houve uma certa resistência por parte da sociedade civil organizada, em Rolândia, na efetivação desta determinação. Os trabalhos das instituições sempre foram fragmentados, com uma postura assistencialista e clientelista. Sendo assim, não aceitavam a submissão às novas regras.

As instituições, oferecem resistência de diversas ordens no que se refere a mudança em sua lógica interna e em seus métodos de ação. Em sua maioria, estão organizadas para agir de forma verticalizada, setorializada e especializada (CARNEIRO, 2002). Muitas instituições, do município não querem se cadastrar no CMAS, para não serem fiscalizadas. Outras se recusam a aceitar essa nova forma de gerir as políticas sociais. Insistem em negociar individualmente com o Prefeito, ou na maioria das vezes, desconsideram as deliberações do CMAS. O que é mais grave, não aceitam a publicização dos serviços prestados conforme relatos nas atas:

...há uma resistência das entidades em enviar relatórios de atividades e prestação de contas... (Ata nº 30 do CMAS de 13/05/98).

... as entidades não cumprem os prazos dados para o retorno de documentos necessários... (Ata nº 30 do CMAS de 13/05/98).

.. há um total desconhecimento das entidades sobre tramitação para conseguir recursos estaduais e federais... (Ata nº 31 do CMAS de 10/06/98).

... as entidades não querem preencher os cadastros enviados pela secretaria... (Ata nº 35 do CMAS de 14/10/98).

...a conselheira S. (P.P.) afirma que cada entidade trabalha pensando somente em si e não em seu segmento... (Ata nº 39 de 13/03/99).

... as entidades assinaram os novos convênios desrespeitando as deliberações do conselho. [...] Houve acertos individuais, conforme interesses...(Ata nº 39 do CMAS de 13/03/99)

...as instituições recebem recursos da assistência social sem prestar um atendimento na área nem estar dentro das diretrizes estabelecidas pela LOAS... (Ata nº 40 do CMAS de 14/04/99).

...Falta de organização das entidades; não prestam conta do dinheiro recebido. “O conselheiro D. (P.P.)I ressalta que existe há necessidade de uma prestação de contas, mas muitas destas entidades não estão fazendo estas prestações e com isso o município poderá cortar o repasse de recursos.. (Ata da Reunião Extraordinária do CMAS de 02/09/99)

...os repasses as entidades estão sendo negociados os montantes dos recursos com as entidades sem respeitar as deliberações do conselho (negociações no gabinete do prefeito)” (Ata nº 52 do CMAS de 09/02/2000).

...não envolvimento das entidades na elaboração do plano [...] não retornam os dados solicitados; [...] falta de profissionalismo das entidades ; cobrado várias vezes o projeto social para análise da proposta do albergue/ a entidade não entregou alegando não ter feito” (Ata nº 54 do CMAS de 15/03/2000).

Para Cohen (1980), quando se propõem reformas sociais que exigem controle social específico, como é o caso da nova forma de gerir as política públicas, é inevitável que estas reformas sofram oposição por parte de alguns membros da sociedade. Já que, em certas situações é necessário que os indivíduos manifestem uma mudança em seu comportamento, a fim de se submeterem à reforma social correspondente. Essa nova proposta sofre resistência, porque as pessoas receiam perder *status* e porque querem permanecer naquele modo de agir a qual estão habituados. Quando a introdução do controle social se torna uma condição fundamental para a mudança na sociedade, deve-se prever o processo será bastante longo e atraíra pouco ou nenhum apoio no início.

No ano de 2003, houve a necessidade de alteração da Lei municipal. O novo contexto em que se encontrava o município exigiu alterações na

representatividade, visto que a composição existente na formação do primeiro conselho já não respondia a realidade social da cidade. Desta forma, após várias discussões entre os conselheiros do CMAS e comunidade, foi aprovada a nova lei com as devidas alterações e encaminhada para a Câmara de Vereadores para ser avaliada e aprovada. Com a mudança da Lei, foi necessária a alteração de alguns aspectos do Regimento Interno do CMAS.

Assim, em maio de 2003 a Lei 2.981/2003 entra em vigor com as seguintes alterações:

Art 9º O Conselho é composto de 20 (vinte) membros efetivos com respectivos suplentes. A Saber:

I. 10 (dez) representantes do Poder Público assim distribuídos:

- 1 (um) representante da Secretaria de Saúde;
- 1 (um) representante da Secretaria de Fazenda;
- 1 (um) representante da Secretaria de Infra-Estrutura;
- 1 (um) representante da Secretaria de Esportes;
- 1 (um) representante da Secretaria de Ação Comunitária;
- 1 (um) representante da Secretaria de Cultura
- 1 (um) representante da Secretaria de Educação;
- 03 (três) representantes da Secretaria de Ação Social;

II. 10 (dez) representantes da Sociedade Civil, dentre as organizações de usuários das entidades ou organizações prestadoras de serviços de assistência social e de trabalhadores do setor, assim distribuídos:

- 50% de usuários;
- 30% de entidades ou organizações prestadoras de serviços;
- 20% de trabalhadores do setor⁴⁸.

Segundo o relatório da V Conferência Municipal de Assistência Social (2003), essa nova composição condiz com a conjuntura local, que deve

⁴⁸ A atual distribuição dos membros da sociedade civil organizada está assim definida: Organização de Usuários (Associação dos deficientes auditivos de Rolândia, Associação dos deficientes visuais de Rolândia, Associação dos deficientes físicos de Rolândia, Pastoral do Idoso, Associação de Moradores do Jardim Planalto); Trabalhadores do setor (um titular e um suplente representando o CRESS e CRP); entidades ou organizações prestadoras de serviços (um titular e um suplente representando a APAE, APMI, Educandário São José, Albergue Noturno e CERVIN).

constituir-se num espaço democrático para ação, reflexão, capacitação com vistas a construção de uma sociedade mais igualitária no que se refere aos direitos sociais preconizados na Constituição Federal e LOAS.

Vale ressaltar que a escolha das secretarias, acima citadas, para compor o CMAS, foi definida em função da necessidade da intersetorialidade, pois, segundo a LOAS, a política de assistência social perpassa as demais políticas públicas, sendo assim, é fundamental o envolvimento das diversas secretarias gestoras das políticas sociais no município.

O foco na intersetorialidade é uma diretriz acertada. Ao buscar articulação horizontal das políticas, programas e serviços municipais, a perspectiva da intersetorialidade aponta em direção contrária à fragmentação, verticalização e excessiva “setorização das políticas”, marcas característica do aparato institucional das administrações pública ainda predominante no país. Tal estratégia permite resultados mais significativos quanto ao impacto e sustentabilidade dessas políticas, evitando sobreposição de ações e garantindo às mesmas maior organicidade (CARNEIRO, 2002).

Entretanto, os registros nas atas demonstram que a intersetorialidade proposta é uma questão a ser conquistada pelo o CMAS:

... não existe uma sistematização de informação pelas secretarias...(Ata de nº 30 do CMAS de 13/05/98).

... E. (P.P.) explica que seria ótimo se existisse parceria com a secretaria de Esporte, Cultura, mas não consegue avançar nas discussões. A sra. C. (S.C.) afirma que não há uma cultura de trabalho integrado com as secretarias, cada um vê seu alvo específico.... (Ata de nº 80 do CMAS de 14/09/2001).

Para viabilizar a horizontalidade, contudo, muitos são os limites. A lógica setorial expressa-se na cultura organizacional – fruto da diversidade de secretaria e de programas especializados -, assim como nos mecanismos de destinação de recursos. A maioria dos repasses, principalmente nas áreas de saúde, educação e assistência social, acaba por fortalecer ações setoriais. Conseguir esta articulação, inclusive do ponto de vista financeiro, não é algo simples e demanda um longo prazo. Na questão do financiamento, há necessidade de uma nova lógica de intervenção no desenho e oferta de serviços sociais, possibilitando ampliar o impacto

do gasto social, racionalizando procedimentos e somando esforços de áreas diversas (CARNEIRO, 2002).

4.2.2 O espaço de atuação do CMAS

O objetivo aqui é analisar a capacidade do CMAS de funcionar e tomar decisões, distinta e independente de estímulos e pressões do poder estatal, segmento social ou força política. Neste sentido, serão analisados os recursos que reúne para funcionar; a existência (ou não) de divergências de opinião entre seus componentes e a correlação de forças que se estabelece em seu processo decisório.

4.2.2.1 A organização

A periodicidade legal das reuniões ordinárias do CMAS é mensal. A realização ou não da reunião é vinculada à constatação de *quorum* regimentar. A dinâmica das reuniões caracteriza-se por cinco partes distintas: leitura da ata da reunião anterior para aprovação ou não, leitura das correspondências recebidas e expedidas, informes, discussão da pauta e assuntos gerais. As reuniões são registradas em atas, manuscritas durante a reunião pela secretária. Durante o primeiro mandato do conselho (1996/1997), era enviada uma cópia da ata para cada conselheiro, mas em virtude da contenção de despesas foi retirada esta sistemática. A ata é lida e aprovada na reunião seguinte.

A pauta é elaborada pela secretaria executiva (presidente, vice-presidente, secretária) e entregue no início da reunião. Poucos são os assuntos encaminhados pelos segmentos, que representam a sociedade civil, para inclusão na pauta, a maioria dos assuntos são enviados pelos representantes do gestor. Embora haja a possibilidade de encaminhamentos para serem inclusos nas pautas, isto não é uma prática muito utilizada, daí se apropriarem dos momentos dos informes.

A participação ou omissão dos segmentos representantes da sociedade civil na elaboração da pauta de reuniões propicia uma postura centralizadora dos representantes do governo, privilegiando assuntos de seu interesse e relegando a participação dos demais segmentos ao momento dos informes. Contribui-se assim, para a não manutenção do caráter reivindicatório da participação social no CMAS. Percebe-se, nesse processo, o quanto as relações autoritárias estão presentes.

Para que se rompa com essa sistemática autoritária, é indispensável que os CMAS formule uma agenda de temas básicos, e de publicidade a esta agenda. É imprescindível para o CMAS articular canais de informações estratégicos onde seja possível garantir a expressão de todos.

Sob as condições acima referidas, os temas de cada reunião do plenário do Conselho, tanto na formulação de estratégia, como no controle das políticas, devem ser priorizados segundo três critérios iniciais:

- a) **Pertinência** – O assunto é tanto mais pertinente quanto mais ligado às bases da construção da Política de Assistência Social e do novo modelo de gestão, refletidas na Constituição Federal, nas Leis Nacionais, nas Constituições Estaduais, nas Leis Orgânicas dos Municípios e nas Normas Básicas das Comissões Intergestores.
- b) **Relevância** – A experiência acumulada e o senso comum do plenário de cada Conselho, possibilita identificar os temas mais ligados as causas e menos às conseqüências, mais ao prioritário e menos ao secundário, enfim, os mais relevantes. Deve-se lembrar contudo, que a prioridade dos mais relevantes, não deve excluir o conjunto dos temas secundários, que ao serem analisados no conjunto, proporcionam um exercício e aprendizado permanente para o Conselho chegar com realismo nas causas e estabelecer sua estratégias.
- c) **Oportunidade** – É a sensibilidade e visão política que a partir da avaliação da conjuntura, indica para o Conselho, os momentos mais ou menos oportunos para a sua intervenção, porque se obriga a avaliar as demais fontes de interesses e poderes, também envolvidas com os tema, e suas mobilizações em torno dele. Este senso de oportunidade ajuda a ampliação das alianças necessárias e por vezes imprescindíveis, na Sociedade, no Poder Legislativo, no Poder Executivo e em outras instâncias. Mesmo que o tema seja pertinente e relevante, pode necessitar posicionamento imediato do Conselho. (MINISTÉRIO DA SAÚDE/CNS, 2000)

A não organização de uma agenda, com temas que envolvam questões fundamentais para a condução da política de assistência social municipal,

empobrece a discussão, não proporcionando suporte necessário para as deliberações do CMAS.

A votação das matérias no Conselho é nominal e aberta. Quanto ao encaminhamento das suas “decisões”, ficam a cargo do gestor, isto é, transferido para a instância que reúne meios para tal. Este poder, concentrado no gestor, gera uma dependência excessiva, propiciando instrumentos para que o mesmo altere qualquer decisão tomada pelo CMAS.

Sendo assim, em virtude da recorrência com que certas questões aparecem na atas, ao longo dos oito anos de existência do conselho, fica evidente que nem tudo recebe o devido encaminhamento. São inúmeras as solicitações registradas, mas poucas foi oferecido o devido encaminhamento. Este fato, provavelmente, se configura num divisor de águas para atuação do CMAS. Alguns temas recorrentes podem ser assim classificados:

- Organização interna do CMAS (horários de reuniões, recursos necessários, tempo);
- Atraso dos repasses dos recursos para as entidades;
- Não participação das reuniões ou omissão do gestor da política;
- Qualidade dos atendimentos prestados pelas entidades cadastradas no CMAS;
- Desorganização das entidades prestadoras de serviço;
- Fiscalização dos recursos;
- Participação dos conselheiros nas reuniões, desconhecimento de assuntos primordiais.

Apesar das questões sugeridas apontarem necessidades prementes para a política de assistência social local e o funcionamento do próprio Conselho, poucas vezes pautaram discussão. Surgiram sempre dentro de outros temas, o que parece ter minimizado seu caráter deliberativo. Além disso, foram sugeridas em momentos diferentes, pelos vários segmentos que integram o Conselho. Se isto, à primeira vista, poderia caracterizar uma interlocução de interesses, ao não serem viabilizadas na prática, estas sugestões evidenciam, pelo contrário, uma estratégia de manipulação das potencialidades deste espaço, fragilizando-o na sua capacidade de produzir respostas desejadas para os problemas apontados. Alguns pontos podem ser visualizados:

...dificuldades de compreensão dos conselheiros sobre programas de proteção especial e assistencial; desorganização administrativa das entidades prestadoras de serviços dificultando para organização do cadastro; [...] Segundo a presidente até hoje não temos um instrumento legal que nos permita conhecer como é que é feito o trabalho em cada instituição que presta assistência social no município... (Ata nº 12 do CMAS de 10/09/96).

...Discussão sobre a desorganização das ações na área no município; dificuldade de controlar as ações, ou seja, dificuldades de sistematizar as ações com anuência do conselho...(Ata de nº 8 do CMAS de 14/05/96).

...não existe uma agenda de assuntos de interesse para dinamizar as reuniões... (Ata de nº 52 do CMAS de 09/02/2000).

...O conselheiro S. (S.C.) comenta que a Assistência Social nasceu, sem que houvesse um prévio diagnóstico das necessidades do município... (Relatório das pré-conferências, julho de 2001).

Percebe-se que a relação Estado/Sociedade, na maioria das vezes, é antagônica e conflituosa, podendo surgir estratégias utilizadas, tanto pela sociedade civil quanto pelo Estado, de cooptação, de composição de consenso, de manipulação, de confronto, entre outras, para a garantia de interesses.

Entretanto, de acordo com Bachrach e Baratz (apud BATTINI et al, 2003), toda relação de poder, como é o caso das relações dentro dos Conselhos, ultrapassa a simples delimitação e mensuração das decisões concretas, propiciando um processo de exclusão de temas que se mostram perigosos na formação da agenda política.

Todas as ações do CMAS que envolvem recursos administrativos, técnicos e financeiros são realizadas e patrocinadas diretamente pela Secretaria de Ação Social. O CMAS tem uma estrutura administrativa independente⁴⁹, financiada

⁴⁹ De 1995 a 2000, em função das responsabilidades da Secretaria de Ação Social também constarem das políticas municipais relacionadas à criança e adolescentes, à pessoa portadora de necessidades especiais, a idosos, entre outras, existia uma estrutura administrativa dentro da secretaria, onde uma secretária com o suporte técnico dos Assistentes Sociais lotados na SAS dava o suporte necessário para o funcionamento do CMAS e demais conselhos. Quando a atual administração municipal assumiu a prefeitura, houve, por interesses políticos, a divisão da SAS, Foi criada a Secretaria de Ação Comunitária com objetivos paralelos a SAS. Como havia interesses políticos envolvidos, e por desconhecimento da então recém nomeada Secretária de Ação Social, o responsável pela SAC resolveu levar toda a estrutura que dava suporte ao conselhos para sua secretaria, desrespeitando completamente as legislação vigente. Num esforço entre técnicos da SAS e alguns conselheiros do CMAS, foram viabilizadas várias reuniões onde foi decidido o retorno da estrutura para sua Secretaria de direito. Nesse momento foi organizada uma sala, em um órgão subordinado a SAS, para abrigar a estrutura dos Conselhos. Hoje o espaço conta com equipamentos básicos para administração dos Conselhos (CMDCA e CMPPD, COMAD).

pelo órgão gestor da política de assistência social.

Legalmente cabe a SAS fornecer infra-estrutura para o funcionamento do CMAS. Porém, apesar da existência de uma infra-estrutura mínima, percebeu-se que, a cada mudança do representante do poder executivo e responsável pela secretaria, há um questionamento em relação a necessidade dessa infra-estrutura, e se realmente é obrigação do poder público assumir as despesas do Conselho. A necessidade de recursos básicos, bem como as dificuldades em consegui-los esteve presente na pauta de várias reuniões e percebe-se como o processo de legitimação deste espaço esbarra em questões primárias como subsídios básicos para o desenvolvimento das atribuições do CMAS. Os empecilhos e dificuldades aparecem como estratégias para desestimular a ação do conselho.

...os técnicos da secretaria de ação social colocam sobre as reclamações do gestor sobre o excesso de gastos com xerox que o CMAS realiza... (Ata de nº 16 do CMAS de 18/02/97).

...O P. R. (S.C.) levanta as dificuldades que o órgão gestor vem apresentando para manutenção do xerox das atas e outros materiais necessários [...] o P. R. (S.C.) e o conselheiro M. (S.C.) apresentam a proposta de uma central para os conselhos com toda a infra-estrutura necessária para suporte necessário aos trabalhos de todos os conselhos, com a concentração de ações poderia facilitar o suporte necessário ao funcionamento dos conselhos...(Ata de nº 17 do CMAS de 13/03/97).

A legislação é omissa quanto a destinação orçamentária para manutenção deste colegiado. Entretanto, o próprio Fundo Municipal de Assistência Social, de acordo com o Plano Municipal de Assistência Social, prevê recursos para manutenção, mas toda vez que é necessário a disponibilizarão de recursos para custear os eventos promovidos pelo CMAS, bem como, enviar conselheiros para capacitações fora do município ou reuniões necessárias, são criados empecilhos, desmotivando e dificultando assim os Conselheiros na busca pela participação. Os trechos das atas abaixo demonstram esta problemática:

...dificuldades de participação dos conselheiros representantes da sociedade civil nos eventos fora do município... (Ata de nº 10 do CMAS de 09/07/96).

...Os conselheiros da sociedade civil não tem disponibilidade de recursos para participação em eventos fora do município... (Ata de nº 30 do CMAS de 13/05/98).

...Dificuldades de participação dos conselheiros em eventos fora do município em virtude do não subsídio fornecido pelo poder público... (Ata de nº 64 do CMAS de 18/10/00).

...A conselheira C. (S.C) que também esteve na Conferência Estadual coloca que os principais assuntos discutidos foram registrados em fita de vídeo no valor de dez reais, mais não foi possível adquiri-la uma vez que a mesma foi eleita delegada na Conferência Regional para participar da Conferência Estadual, mas o órgão gestor não viabilizou recurso no valor de trinta e sete reais e vinte centavos tendo a mesma que ir com recursos próprios...(Ata de nº 86 do CMAS de 14/11/2001).

O maior número de denúncias e/ou demandas é feito pelos seguimentos representados e não pela sociedade em geral. Isso demonstra problemas na capacidade do CMAS de detectar tais manifestações, uma vez que esse colegiado não conta com nenhum serviço formal de acolhimento de denúncias/demandas.

As denúncias e/ou demandas chegam até o Conselho por duas vias basicamente: correspondência, o que não é muito comum, e através de seus membros, primordialmente dos representantes dos prestadores de serviços que utilizam o momento dos informes, com todas as limitações que isto representa.

Em síntese, fatores como: ausência de canal formal para recebimento de denúncias e/ou demandas; vocalização dos interesses dos segmentos sociais limitada ao momento dos informes e predomínio do Estado sobre a sociedade na geração dos temas de pauta, formam um baixo grau de permeabilidade do CMAS.

4.2.2.2 A Participação

Em uma sociedade como a nossa, na qual, como já observado, historicamente, as questões sociais são sempre discutidas ou definidas com a mínima ou nenhuma participação popular, é de se supor que o novo projeto, no qual

se pressupõe a incorporação de novos atores, possa ser identificado como um progresso inserido em um processo de mudança social.

A prática de participação em conselhos não é nova no Brasil, como se apontou anteriormente, uma vez que, desde as décadas de 1970 –1980, as experiências dos conselhos comunitários, populares, setoriais, vêm se desenvolvendo de várias formas e nas diferentes esferas de governo. No entanto, os conselhos, que passam a se multiplicar a partir do marco legal da Constituição de 1988, não constituem, nas palavras de Raichelis (2000), uma simples continuidade das experiências do passado, não apenas pelas mudanças que se observam nas suas funções, mas também considerando a conjuntura sociopolítica na qual se desenvolvem hoje as práticas dos seus protagonistas.

A experiência dos Conselhos gestores demonstra que está em curso certo “modelo” de gestão participativa, que revela uma inflexão na prática dos movimentos populares, bem como do poder público, em diferentes esferas de governo.

“A novidade nesse cenário político-institucional relaciona-se, portanto, ao protagonismo de novos atores sociais e à presença de múltiplos interesse que desafiam as possibilidades e definição de projetos coletivos. No âmbito da sociedade civil, é a difícil identificação das demandas específicas e corporativas de cada um dos elementos que, sem anula-las, possa impulsionar a construção de alianças, muitas vezes provisórias e parciais, para o estabelecimento de uma agenda comum. No campo governamental, o reconhecimento, de saída, de que a partilha do poder, e mesmo que seja no âmbito restrito e até secundário da ação estatal, é sempre penosa e dependente da correlação de forças que se estabelecem. As dificuldades se localizam também na excessiva setorização e desarticulação entre políticas sociais e econômicas, além da mesma centralização do poder de decisão os escalões superiores a hierarquia estatal (RAICHELIS, 2000, p. 181).

Para Raichelis (2000), apesar de toda a voga neoliberal, que insiste na falência e na fragilidade do Estado, se está diante da presença de um Estado forte, centralizador e com razoável poder de decisão no âmbito da regulação social e econômica.

Para Schwartzman, a presença histórica, desde 1930, de um Estado forte com características patrimoniais tem levado à permanência de dois sistemas de

participação política nas relações entre Estado e sociedade no Brasil: tanto *sistemas de cooptação política*, como *sistemas de representação autônoma* (grifos do autor), que se mesclam e interpenetram, com predominância ora de um, ora de outro, dependendo das conjunturas políticas e da correlação de forças no cenários político-institucional. No entanto, somos também obrigados a reconhecer que as relações entre Estado e sociedade no Brasil têm sido marcadas por um “processo pelo qual o Estado tratava, e ainda trata, de submeter à sua tutela a forma autônoma de participação” (SCHWARTZMAN apud RAICHELIS, 2000, p. 182).

Tal processo para Raichelis (2000), tende a criar estruturas de participação débeis, impedindo a emergência de grupos políticos autônomos e de arenas de negociação e disputa entre interesses em jogo. A mediação é sempre feita por intermédio do Estado, induzindo relações de dependência e subordinação, pelo fracionamento dos grupos sociais na busca de privilégios e não da formação de estruturas de demandas políticas mais permanentes.

Sendo assim, pensar em conselhos supõe ter presente esse conjunto de questões. O que está em jogo, de fato, segundo Raichelis (2000), é a possibilidade de representação de interesses de forças autônomas diante da resistência do Estado e das instâncias burocráticas em incorporar novas demandas e novos atores sociais no processo de definição e controle das políticas governamentais, aqui especificamente a política municipal de Assistência Social.

Os novos instrumentos envolvem uma questão fundamental: a participação direta, e não só a participação através de partidos e de representantes eleitos, dos sujeitos envolvidos que é reconhecida como fundamental para construção da democracia, principalmente na gestão das políticas pública.

Sendo assim, concorda-se com, Battini et al (2003), quando coloca que a finalidade da criação dos conselhos de acompanhamento das políticas públicas foi a de atribuir à sociedade a responsabilidade de acompanhar as ações governamentais na execução de suas políticas, tornando transparente todos os seus atos e resultados.

Desta forma, apesar das divergências entres os autores, o controle social caracteriza-se aqui, pela participação popular em instâncias do aparelho do Estado, órgão, agências ou serviços públicos responsáveis pelas políticas públicas, tornando-se instrumento necessário indispensável para que haja eficácia dos direitos positivados em lei. O controle social na política de assistência social justifica-se por

ser ela um bem público que não pode ter suas ações e parâmetros éticos decididos unilateralmente por interesses econômicos, de grupos ou de categorias profissionais que militam no setor, por mais bem intencionados que sejam (BATTINE, et al, 2003, p. 49).

No curso desta pesquisa, percebe-se grandes limitações, para que esses novos canais de participação na gestão pública possam se consolidar. Algumas já mencionadas, outras que se fizeram presentes nos documentos, e que se acredita influenciarem profundamente a condução do CMAS.

Um ponto a se destacar refere-se à questão da participação dos conselheiros nas reuniões ordinárias e extraordinárias do CMAS. O índice de frequência às reuniões é um dado relevante, na medida em que pode sugerir o grau de comprometimento e a prioridade concedida à participação no conselho por parte dos representantes não-governamentais e dos representantes das instâncias governamentais. Os resultados apontam para uma baixa presença dos atores governamentais nos momentos de deliberação do conselho, o que pode espelhar a pouca importância conferida a esse mecanismo e espaço de discussão coletiva sobre os rumos da política de Assistência Social no município.

08/04/98 reunião cancelada por falta de quorum.

... a conselheira Fátima coloca a não participação do poder público dentro dos conselhos...(Ata de nº 60 do CMAS de 09/08/00).

....o secretário de Ação Social Sr. B. diz que é uma falta de visão dos secretários por não entender a importância do conselho, o que acaba trazendo prejuízos para a própria administração...(Ata de nº 60 do CMAS de 09/08/00).

Faltas dos conselheiros (Ata de nº 33 do CMAS de 12/08/98).

... o conselheiro M. (S.C.) levanta a questão sobre a falta dos conselheiros (representantes governamentais) nas reuniões e faz um levantamento de quantos estão hoje aqui presentes... (Ata de nº 31 do CMAS de 10/06/98).

...As informações dos acontecimentos e ações dos conselhos ficam centralizadas em pequenos grupos, não há divulgação; os conselheiros não são multiplicadores como de fato deveriam ser... (Relatório do Encontro temático do CMAS , julho/2001).

A participação residual de grande parte dos conselheiros governamentais pode indicar um certo descompromisso e não-prioridade desse espaço de debate no processo decisório e na gestão da política municipal de assistência social. O exame da simples presença, ou não, dos conselheiros nas plenárias pode expressar, portanto, a natureza do compromisso institucional com o conselho, apontando para uma maior ou menor importância atribuída a esse canal de deliberação. O conselheiro, uma vez ausente (ou com participação restrita) nas reuniões plenárias, abdica de seu direito de debater e, portanto, de interferir sobre as decisões e encaminhamentos relativos à política. E, se o faz, é porque tem uma avaliação negativa a respeito da importância do conselho ou apresenta dificuldades para uma atuação mais qualificada e efetiva.

...A conselheira C. (P.P.) comenta da importância da participação dos conselheiros às reuniões não somente em dias de eleição, nos outros dias também, existem assuntos importantes que precisam ser discutidos e necessitam da aprovação de todos... (Ata de nº 105 do CMAS de 13/11/2002).

...O P. F. (S.C.) fala que outra questão que precisamos rever é a participação do conselheiro nas reuniões. Afirma que na reunião de ontem compareceu conselheiro que nunca viu no conselho. Vieram somente para votar, não acha isso correto...(Ata de nº 106 do CMAS de 14/11/2002).

Pouco freqüentes às reuniões, os representantes governamentais ignoram as atividades desenvolvidas pelo conselho, bem como as reais atribuições do conselheiro. O fato de a grande maioria das reuniões ser no horário do expediente facilita a ida dos representantes governamentais, mas não garante suas presenças.

Em relação aos representantes dos segmentos não governamentais, percebe-se que, a precariedade da participação, ou seja, a ausência ou a presença restrita (participam sempre os mesmos) é um dos principais limites do conselho. Entretanto, pode-se considerar que o grupo dos representantes não-governamentais parece ter mais coesão e sintonia com a agenda, demonstrando maior conhecimento das questões envolvidas, do que o grupo dos representantes governamentais.

Ainda que a participação de representantes não governamentais seja relativamente maior, ela é bastante limitada e desigual. Alguns poucos

participam mais ativamente, enquanto a maioria tem uma baixa presença nas reuniões plenárias. Percebe-se que certos segmentos detêm recursos de mobilização maiores, capazes de atender demandas, articular agendas e interesses de maior amplitude. Este fato ressalta não apenas a heterogeneidade, mas também a desigualdade na representação. Os segmentos não são todos iguais e nem todos têm condições de arcar com os custos da participação e capacidade técnica para intervir efetivamente na agenda e nas deliberações do conselho.

Além dos constrangimentos de tempo e financeiros (muitos são trabalhadores, ou voluntários, que deixam seus compromissos para participarem das reuniões, sem respaldo das organizações a que estão vinculados) existe uma desigualdade na distribuição, entre membros, de conhecimento, informação e competência especializada. Ainda, as entidades precisam superar práticas e visões clientelistas na relação com o Estado. Muitos representantes de entidades buscam o conselho na tentativa de conseguir recursos para financiar suas atividades, apresentando uma participação muito tímida e mesmo residual nos espaços de deliberação sobre a política municipal.

A questão é como garantir a qualidade da participação, tanto para representantes do governo municipal, quanto para representantes da sociedade civil. Para estes últimos, segundo Carneiro (2002), trata-se de viabilizar condições, instrumentos e conhecimentos que permitam a discussão e o debate melhor informado e, portanto, maior igualdade e paridade na participação. A excessiva heterogeneidade entre os participantes dos conselhos não permite que estes sejam efetivamente paritários: membros não governamentais e governamentais possuem disponibilidades, capacidades e conhecimentos muito diferenciados, o que dificulta a realização da dimensão igualitária na participação. Para os representantes do Município, a participação em conselhos integra suas atribuições profissionais remuneradas, e o custo da participação é, em geral, muito menor do que para os representantes de entidades da sociedade civil, para as quais é difícil compatibilizar as demandas mais imediatas com as discussões de maior alcance exigidas nesses fóruns de decisão. Assim,

...a abertura de espaços e a inovação institucional, ainda que indispensáveis, não são suficientes para uma efetiva participação. Esta exige também a qualificação dos atores envolvidos e a democratização das informações a respeito dos problemas, ações e financiamento das políticas sociais. Produção, disponibilidade e acesso à informação são dimensões que não podem estar restritas à discricionariedade do governo. O problema da assimetria informacional continua sendo um entrave para um melhor desenvolvimento dos conselhos (CARNEIRO, 2002. p. 285).

Tem-se nas falas dos conselheiros do CMAS a noção da qualidade da participação:

... a conselheira S. (P.P.) fala do enfraquecimento do conselho e que todos nós enquanto conselheiros precisamos ter uma participação ativa nele... [...] o conselheiro M. (S.C) questiona se isto não é reflexo do quadro que se apresenta no setor social... [...] o conselheiro M. (S.C.) continua afirmando que é reflexo da falta de um secretário comprometido com a política a frente do social para que haja maior desempenho nessa área [...] o conselheiro J. E. (S.C.) relata que sentiu um descaso da Prefeitura em relação aos idosos de Rolândia...(Ata de nº 27 de 11/02/98).

...O sr J. (S.C.) sugere que se faça um sopão para atender as crianças dos programas que estarão fechados devido ao recesso...(Ata de nº 26 do CMAS de 17/12/1997).

...sr J. E. (S.C.), Presidente do CMAS [...] diz que foi encaminhado correspondência a estes segmentos informando-os da importância de participarem e que os indicados fossem pessoas interessadas, com disponibilidade e engajadas em prestarem serviços ao Conselho. Afirma que este trabalho é uma doação ao próximo e com ele buscamos amigos para a vida eterna... (Ata de nº 49 do CMAS de 10/11/99 - cerimônia de posse dos conselheiros).

...deve existir muito amor em cada pessoa para se dedicar ao próximo... (Prefeitos se referindo aos conselheiros) (Ata de nº 49 do CMAS de 10/11/99 - cerimônia de posse).

...A sra M. (secretária de Ação Social) ressalta que não acha justo o município ter que assumir tanta responsabilidade... (comentário da sra secretária em relação a reivindicação da comunidade pela construção de creches) (Ata de nº 92 do CMAS de 22/03/2002, reunião extraordinária)

...A conselheira S. (P.P.) afirma que cada entidade trabalha pensando somente em si e não em seu segmento... (Ata de nº 39 do CMAS de 13/03/99).

...O conselheiro C. H. (S.C.) desabafa afirmando que está desanimado com o conselho, sente-se desmotivado... (Ata de nº 43 do CMAS de 14/07/99).

...A conselheira Z. (S.C.) faz o mesmo desabafo, segundo ela o conselho rendeu pouco... (Ata de nº 43 do CMAS de 14/07/99).

... Não houve o preenchimento das vagas dos segmentos da sociedade civil na Conferência Municipal... (Ata de nº 48 do CMAS de 04/10/99).

Segundo Nogueira (2003), dada a complexidade da gestão participativa, a existência desta, tem uma forte carga retórica, e muitas vezes, é vivida como “desejo” (grifo do autor) que como proposta efetiva a ser de fato implementada. “Seu sucesso prático depende da presença de determinados requisitos, que na maioria das vezes não estão de antemão e precisam ser construídos (NOGUEIRA, 2004, p. 152).

Para o autor, o principal deles é que a comunidade tenha uma cultura ético-política forte e em constante revitalização. Isso depende de educação para a cidadania, com a qual se dissemina a capacidade de valorizar as instituições políticas, os direitos e os deveres e, principalmente, a capacidade de compreender que participar é mais do que eleger representantes e autorizar governantes, mas não exclui os papéis específicos que representantes e governo têm no processo de tomada de decisões e de organização do espaço público. Trata-se, segundo Nogueira (2003) de uma questão de consciência política, que se resolve pro intermédio de um círculo de fatores que combinam, e que *vão “da escola à política, da cultura às lutas sociais, do esforço pessoal ao vínculo associativo. É impossível imaginar processos deliberativos ampliados sem cidadãos em condições de deliberar em esfera predominantemente argumentativas. Na ausência deles, a participação converte-se em exclusão”*.

Para Nogueira (2003), há pouca qualidade participativa em uma comunidade que consome instrumentalmente a democracia, em vez de assumi-la como um valor não negociável, como uma forma de vida e de organização das relações entre os membros da sociedade. Participar não é apenas fazer valer o peso de certos valores e interesses no processo decisório, pois, em sociedades complexas, tal perspectiva tem um alcance limitado. “Participar é também fazer-se presente no debate público e democrático, no qual os pontos de vistas se explicitam

e se formatam os consensos fundamentais, no qual se constituem opiniões, armam-se as lutas pela hegemonia e delinea-se, em maior ou menor dose, uma idéia de ordem pública e de comunidade política” (NOGUEIRA, 2003, p. 153).

Aqui vale ressaltar a questão da participação política, a qual acredita-se que deva ser considerada quando se fala de participação dos Conselhos na gestão pública. Segundo Nogueira (2003), por intermédio da participação política, indivíduos e grupos interferem num terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado. É essa participação que consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos.

A gestão participativa não é uma operação isenta de obstáculos, dificuldades e problemas. Segundo Nogueira (2003), como todo processo de intensificação democrática, no qual vêm a tona participantes até então excluídos do processo decisório e da vida pública, a gestão participativa é alvo de disputas, sofre ataques sistemáticos, torna-se objeto de cobiça ou pode ser afetada por manobras dos que se sentem particularmente ameaçados ou incomodados. Nas palavras de Nogueira (2003) ela está, por assim dizer, no centro do conflito social, refletindo lutas e contradições de classes. Institucionaliza-se com dificuldades exatamente por isso. Pode ser descaracterizada por várias artimanhas, tanto pela cooptação e neutralização de seus atores, quanto pela integração dos procedimentos participativos em “contextos institucionais que lhe retiram o potencial democrático e de transformação das relações de poder” (SANTOS & AVRITZER, apud NOGUEIRA, 2003, p. 154).

Outro ponto ressaltado por Nogueira, em relação aos obstáculos de uma gestão participativa, refere-se aos “custos da participação” (MARTINS apud NOGUEIRA, 2002, p. 153)., ou seja, na atualidade a participação resulta de uma complicada operação pedagógica, política e ideológica. Aquele que participa não o faz sem ônus, sem algum “sacrifício” (grifo do autor), podendo ter de arcar com custos financeiros, físicos e emocionais. Quando esse ônus cresce demais, a participação reflui (NOGUEIRA, 2003).

A prática de não inclusão do Conselho no processo decisório da política municipal de assistência social gera nos representantes de todos os segmentos, bem como do governo, uma percepção reducionista da participação orientada para uma postura, ao mesmo tempo, passiva e reativa. Ou seja, o CMAS é

acionado para homologar projetos do governo e para aderir e divulgar suas campanhas e programas.

É com base nos registros que parece correto afirmar que o exercício da participação nos conselhos tem levado ao questionamento, por certo ainda frágil e insuficiente, de alguns aspectos de nossa tradição política. Tem exigido que o Estado dê publicidade de suas ações, apresente contas, exponha os critérios que balizaram acordos etc., e da sociedade tem exigido que se qualifique para esse embate, que busque construir relações mais simétricas, devendo partir, em primeiro lugar, do rompimento com a passividade, com a cumplicidade nos desmandos, com as trocas de favores, com a cooptação. Os conselhos gestores aparecem como espaços nos quais se gesta um importante aprendizado de convivência democrática, tanto para os atores da sociedade quanto do Estado, indicando a gestação de uma tendência contrária à privatização dos espaços e dos assuntos públicos, marca da constituição do Estado e da sociedade no Brasil.

“No caso brasileiro, em que predomina a *legalidade truncada* (O’DONNELL, 1993), que garante os direitos políticos democráticos mas não consegue efetivar a lei e a justiça nas múltiplas esferas da vida social, essas questões ganham ainda maior relevância. Os instrumentos de participação democrática, dada a sua fragilidade, são constantemente ameaçados pela cultura política autoritária, patrimonial e clientelista da sociedade brasileira. O escasso enraizamento da cidadania no tecido social traz múltiplos desafios, tanto para o aperfeiçoamento e consolidação dos mecanismos formais de democracia representativa, quanto para a necessária ampliação dos espaços políticos–institucionais, demarcado que incorpore a participação ativa dos sujeitos políticos. Aliás, o texto constitucional em vigor admite formas de democracia participativa com democracia representativa, embora como observa Benevides (1990), seja provável que muitos constituintes tenham aprovado os novos mecanismos de democracia semidireta na crença de que dificilmente seriam postos em prática” (O’DONNELL apud RAICHELIS, 2000, p. 186-187).

Nessas condições, considerando-se as demandas pela extensão da democracia ns sociedades contemporâneas e, especialmente no Brasil, intensificadas pela luta contra a ditadura militar, eleva-se a importância da ampliação da democratização da esfera política para a democracia na esfera social. Trata-se da “extensão das formas de poder ascendente [...] no campo da sociedade civil [...]

através da ocupação [...] de novos espaços até então dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático” (BOBBIO apud RAICHELIS, 2000, p. 187).

Como assinala Coutinho (apud RAICHELIS, 2000, p. 187), a perspectiva neoliberal, que tem se consolidado no Brasil, reconhece e até estimula a auto-organização da sociedade civil, mas procura orientá-la para defesa de interesses puramente corporativas e particularistas. Bloqueia a constituição de esferas públicas como instâncias mediadoras em que esses interesses possam ser confrontados e concertados, pulverizando a força da organização de sujeitos políticos coletivos e buscando substituí-la pela ação de grupos de pressão ou lobbies, mais facilmente manipuláveis pelos interesses no poder. Isso é acompanhado pela consideração dos espaços políticos, favorecedores da articulação de interesses coletivos, como marcadamente “ideológicos” ou “aparelhados”, o que expressa uma forma de desqualificar as *instâncias globalizadoras da política* (grifo da autora) e os mecanismos de socialização da política e do poder.

Segundo Battini et al (2003), inúmeros prefeitos não aceitam o caráter deliberativo do conselho, alegando que esse poder discricionário caberia exclusivamente a eles, como representantes legítimos da vontade popular, teoria que encontra respaldo na democracia meramente representativa (BATTINI et al, 2003, p. 41).

Nesse sentido, percebe-se que os encontros ente Estado/sociedade nos conselhos parecem regidos por uma lógica contraditória, marcada pela correlação entre o peso relativo dos traços autoritários das instituições estatais brasileiras e os espaços de negociações e representação políticas. Os conselhos, nesse sentido, encarnam as ambigüidades, os desafios e as promessas de uma forma partilhada de construção das políticas públicas, sob a égide de uma cultura política na qual predominam referências autoritárias (TATAGIBA, 2002).

4.2.2.3 A representatividade

Sendo os conselhos considerados espaços formais de participação social, um dos princípios que deve ser respeitado neste espaço, diz respeito à

obrigatoriedade da paridade na composição dos conselhos. Ou seja, compreendeu-se que, nos conselhos, Estado e sociedade deveriam ter igual número de membros, excetuando-se o caso dos Conselhos de Saúde, para os quais a lei prevê composição paritária dos usuários em relação ao conjunto dos demais segmentos. A paridade, como dito anteriormente, foi considerada condição preliminar para uma real disputa entre posições e interesses divergentes no interior dos conselhos, garantindo dessa forma a legitimidade e o equilíbrio no processo decisório (TATAGIBA, 2002, p. 57).

De acordo com análise da “composição”, o CMAS é composto por vinte membros. São dez representantes da área governamental e dez representantes da não governamental assim distribuídos: cinco representantes de usuários, três representantes de entidades ou organização prestadora de serviço e dois trabalhadores do setor.

Ainda que esteja garantida, em lei, a divisão paritária da representação, ao se analisar nas atas do CMAS os debates entre os atores que participam dessas experiências, muitas vezes a questão da paridade tem ficado reduzida à dimensão numérica.

Nesse sentido, parte-se do pressuposto de que, mesmo que entre sociedade e governo exista uma igualdade numérica, essa igualdade não é suficiente para garantir o equilíbrio no processo decisório. Na dinâmica de funcionamento do CMAS, os principais constrangimentos à existência de uma relação mais simétrica entre Estado e sociedade aparecem relacionados às seguintes variáveis: a) a dificuldades dos conselheiros, tanto governamentais quanto não-governamentais, em lidar com a pluralidade, b) a relação conselheiro-entidade; e c) a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções.

A busca pelo equilíbrio na representação dos interesses governamentais e não governamentais nos conselhos não se exaure nas garantias procedimentais da paridade numérica; antes deve ser construída no cotidiano das práticas e das articulações no interior dos conselhos. Isto porque a diversidade interna dos referidos campos abre a possibilidade de múltiplas clivagens e articulações no desenrolar dos processos deliberativos (TATAGIBA, 2002).

Os interesses que levam as entidades a disputar assento no CMAS são os mais variados, assim como a própria noção do que seja participar na formulação das políticas. Para muitos representantes da sociedade civil, estar nos

conselhos é uma forma de conseguir mais recursos para sua entidade e não uma forma de construir coletivamente o que seria o interesse público em cada área específica. A disputa por recursos, na maioria das vezes exíguos, os distintos projetos políticos que animam a participação, a diversidade na compreensão do que seja participar na formulação das políticas públicas, tudo isso torna o campo da sociedade civil, naturalmente heterogêneo, em um campo altamente fragmentado. Da mesma forma, embora seja possível construir generalizações acerca da natureza da participação governamental no conselho, é preciso reconhecer a heterogeneidade constitutiva do ator estatal. Entretanto, no campo das representações governamentais, também encontramos sujeitos portadores de distintos interesses, com distintas visões do papel do conselho, muitas vezes com posturas altamente abertas à participação da sociedade civil, mesmo quando o enfoque geral adotado pelo governo possa ser o de resistência a essa participação.

...E. (S.C.) coloca a questão dos conselheiros faltosos, principalmente os indicados pelo poder público, o presidente do conselho sugere que seja enviado um ofício ao prefeito sobre esta questão, a conselheira C. (S.C.) sugere que seja enviado em ofício também para secretaria de Saúde para a liberação do conselheiro L. (S.C.), pois o mesmo trabalha na ambulância é representante da sociedade civil (sindicato dos funcionários públicos) e não tem podido comparecer (não está sendo liberado) devido ao seu trabalho. S. (S.C) propõe uma reunião com o prefeito para discutir a questão do repasses para as entidades e sobre a participação do poder público nas reuniões... (Ata de nº 52 do CMAS de 09/02/2000).

Além da composição entre os atores sociais não ser o resultado necessário do conjunto das articulações estabelecidas no interior dos conselhos, o princípio da paridade tende, pelas próprias características de nossa cultura política, a se traduzir em vantagens para o governo, trazendo profundos desequilíbrios ao processo decisório.

Nesse sentido, parece correto supor que a obrigatoriedade legal da paridade, como princípio de equivalência entre Estado e sociedade nos conselhos, embora absolutamente fundamental, não é suficiente para garantir a equivalência real. Esta envolve a contínua hegemonia no interior dos conselhos. A paridade, portanto, parece intrinsecamente relacionada não apenas ao reconhecimento da legitimidade da representação do “outro”, mas também à capacidade de estabelecer

com ele acordos contingentes em torno de demandas específicas (TATAGIBA, 2002).

A heterogeneidade e fragmentação de interesses existentes no interior da sociedade civil precisam, sob a pena de sucumbir diante da lógica neoliberal hoje em curso, que desqualifica as instâncias de representação coletiva buscando deslocá-las para a ação de *lobbies* e grupos de pressão, mais facilmente manipuláveis pelo interesse no poder (RAICHELIS & PAZ, 1999).

Muitas vezes, dispositivos legais já reduzem a heterogeneidade na composição dos conselhos, excluindo, *a priori*, a possibilidade de representação de certos grupos de interesses. No caso específico dos usuários, a determinação legal do CMAS, que estabelece escolha destes representantes, traz em si uma ambigüidade. Por um lado, o processo de escolha é democrático, pois não sofre interferência direta do poder público, que se restringe a homologar os nomes indicados pela entidade. Por outro, contudo, a representação desse segmento encontra-se, na prática, circunscrita aos limites de poucas e precárias organizações. Algumas organizações não estão legalmente constituídas e, assim, estão impedidas de participarem como membros do CMAS. As que estão regular não conseguiram visibilidade e o reconhecimento da sociedade. Este fato conforma uma participação seletiva no processo de escolha dos representantes no CMAS.

A representatividade social do conselho está sendo pensada enquanto capacidade de expressar o conjunto de interesses e demandas presentes na sociedade, fato que está pouco evidenciado e que desde o início do CMAS foi motivo de preocupação dos conselheiros:

...P. R. (S.C.) coloca que devemos também trabalhar junto aos segmentos, ou seja, o CMAS estar presente junto às entidades que seriam as bases, discutindo sobre a política de assistência social do município e conselho. Enfim, trabalhar junto aos segmentos envolvidos na política de assistência social... (Ata de nº 15 do CMAS de 10/12/96).

Cada um dos segmentos que integram obrigatoriamente o CMAS (usuários, prestadores de serviço, profissionais), deve ser defensores das reivindicações específicas do segmento que, por sua vez, o indicou para a conquista dessas reivindicações. Entretanto, o acompanhamento do funcionamento do CMAS

revelou que a simples soma das reivindicações e “direitos” de cada segmento, não garante a realização das diretrizes da equidade e universalidade.

De acordo com Raichelis (2000, p. 42), representar interesses coletivos implica na existência de sujeitos sociais ativos, que se apresentam na cena política a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores.

Daí decorre a necessidade das articulações e negociações entre o representante e o representado, sempre na busca de avanços e conquistas a favor da política de assistência social, da cidadania e do exercício do novo modelo de gestão desta política. Este exercício busca tornar o CMAS – ainda que seja considerado um colegiado heterogêneo, plural e conflituoso - competente e maduro para negociar interesses e conflitos a favor de conquistas parciais e gradativas da política de assistência social.

Pode-se, hoje, reconhecer que o CMAS tem acumulado a experiência de constituir um palco de disputa de projetos de sociedade, com origem em cada um dos segmentos nele representados, porém, esta disputa deve ser direcionada ao espaço da construção da cidadania e não à confrontos e conflitos que levam a um mero jogo oposicionista, partidário ou corporativo já que conflitos são próprios das lutas democráticas.

...M. (S.C.) diz que o conselho não pode ser visto como adversário e sim como parceiro da administração, que este é o espírito da descentralização político administrativa... (Ata de nº 57 do CMAS de 11/05/00).

Quanto à representatividade dos conselheiros governamentais, o estudo do CMAS permite afirmar a existência de um vínculo muito frágil entre os representantes governamentais e seus órgãos de origem – com exceção dos representantes da secretaria de ação social. Assim, as posições do governo nem sempre chegam ao conhecimento do conselho, bem como não existe acompanhamento por parte do Chefe do executivo. Muitas vezes, isso decorre da pouca importância que o Estado confere à participação nos conselhos, mandando para as reuniões pessoas não preparadas para a discussão e com pouco poder de decisão. Essa política de esvaziamento dos conselhos tem se refletido nos altos

índices de ausência dos conselheiros governamentais nas reuniões e da grande rotatividade destes. Isso produz um enfraquecimento do conselho que, apesar de suas prerrogativas legais, não consegue impedir que muitas questões importantes sejam decididas nos gabinetes.

A frágil e informal comunicação entre os conselheiros e os responsáveis pela execução das políticas no âmbito da administração pública acaba diminuindo a capacidade de o CMAS atuar como instância geradora de uma maior responsabilização do poder executivo.

Em relação à questão da representação não-governamental nos conselhos, percebe-se que é uma questão muito delicada, porque se, por um lado, os conselhos devem responder às exigências da pluralidade, por outro, isso pode significar a defesa de grupos antidemocráticos, que fazem de sua participação nos conselhos condições para manutenção de privilégios e de velhas práticas de negociação com o Estado.

Percebe-se, no campo das representações não-governamentais, a fragilidade do vínculo entre os conselheiros e seus segmentos. De uma forma geral, os conselheiros não governamentais têm encontrado pouco respaldo e acompanhamento de suas ações por parte das entidades ou organizações que representam. As entidades, movimentos e associações indicam ou elegem seus representantes e, então, tendem a se afastar do cotidiano dos conselhos. Com isso, os conselheiros acabam emitindo sua própria opinião sobre determinado tema, resultado do seu acúmulo pessoal ou da sua adesão às propostas defendidas no calor do debate. Essa falta de um debate prévio com as entidades e movimentos de origem tem se mostrado muito problemática, principalmente quando nos referimos ao segmento dos usuários que, sem um amadurecimento prévio das questões, acabam aderindo às posições defendidas por grupos com maior poder de argumentação e influência.

...A conselheira A (S.C.) comenta das dificuldades encontradas em levar ao segmento que representa (União Rolandense de Associação de Moradores - URAM) as informações fornecidas por este conselho...(Ata nº 67 do CMAS de 14/02/2001).

A participação seletiva dos segmentos sociais somadas à ausência de um mecanismo formal de comunicação entre representantes e representados gera pelo menos duas conseqüências:

- Um baixo reconhecimento social do conselheiro e
- Uma representação de interesses distantes das demandas coletivas.

Assim, a capacidade de vocalizar demandas, por parte dos conselheiros da sociedade civil, torna-se praticamente nula.

Cabe ressaltar que a representatividade relacionada ao segmento dos usuários - fato a que caberia uma atenção especial, pois são eles que vivenciam diariamente a necessidade de uma política pública eficiente - de acordo com os documentos, evidenciou que a pouca disponibilidade de tempo e o desconhecimento do próprio espaço a que se integram contribuem para a sua baixa representatividade social deste segmento.

Assim sendo, a pequena representatividade dos representantes dos usuários no CMAS revela que a participação semi-direta resulta num problema de representação. Este é aqui mais profundo do que na política formal. Pois, para além dos limites da participação do cidadão no momento do voto e de seu controle praticamente nulo sobre ações dos representantes (BENEVIDES, 1994), a participação semi-direta dos usuários no CMAS encontra-se restrita pela dupla exclusão do processo de escolha (quem participa e quem vota e pode ser votado), pela fragilidade na comunicação entre representantes e representados, pela pouca disponibilidade de tempo dos representantes e pelo desconhecimento do colegiado que integram. Assim, a fragilidade da representação dos usuários, na prática, dificulta a ampliação da cidadania e a conformação de uma nova forma de poder local.

O distanciamento do CMAS em relação às entidades sociais e aos órgãos da administração pública responsáveis pela execução da política, traz como conseqüência a baixa visibilidade social do conselho, fato este que será discutido separadamente. Se por um lado, as deficiências na comunicação dos conselheiros com suas bases se traduzem na conformação de públicos fracos no processo deliberativo no interior do conselho, por outro, essas fissuras na comunicação diminuem a força dos conselhos enquanto públicos que disputam numa esfera pública mais ampla. Conseqüentemente, segundo Tatagiba (2002), sem capilaridade social, os conselhos são levados ao isolamento e à debilidade.

Um ponto relevante, quando se fala da relação entre poder público e sociedade civil, na concretização das competências destas instâncias, a LOAS tem o mérito de procurar eliminar os desvios da relação entre público-privado, principalmente quanto à responsabilização clara da área governamental pela formalização, coordenação e manutenção da política de assistência social, retirando-a da posição diluída e ambígua de repasse contínuo de encargos, (com suposto financiamento) à rede privada de filantropia que, por sua vez, é e não é reconhecida como protagonista destas ações, num discurso supostamente neutro de colaboração com o Estado.

A relação público-privado poder ser, desta forma, do âmbito meramente cartorial em que é colocada atualmente, através de auxílios e subvenções, sempre acompanhados de forte dose de manipulação e favoritismo em troca de apoio político ou passar para uma relação de cooperação e co-gestão efetiva, responsabilizando-se conjuntamente pela construção e desenvolvimento de uma ampla política de proteção social.

Assim, a associação do poder público e da iniciativa privada no campo da assistência social pode deixar de se configurar como mera divisão de tarefas e passar a uma relação de poder que vai implicar em alianças, pactos, negociações, no âmbito da correlação de forças entre Estado e sociedade civil (MESTRINER, 1992).

Através da análise das atas, foi ratificada a preponderância do papel pouco reivindicatório dos segmentos sociais no CMAS. Ao assumirem este papel, porém, os segmentos sociais fragilizam a capacidade deliberativa do CMAS e, por conseqüência, fortalecem, a centralização do processo decisório no âmbito do governo. Neste sentido, pode-se inferir que o CMAS constitui-se numa instância de caráter mais consultivo-burocrático do que deliberativo. O que significa dizer que há desvinculação entre a arena institucional da formação das políticas de assistência social e o “processo de votação” vivido no Conselho, “utilizado” para homologar decisões do governo e atender exigências legais.

O rico exercício das articulações e negociações na busca dos consensos em torno de temas estratégicos, assim como nos esforços de convencimento e negociação transparente dos dissensos, pode configurar o CMAS como um espaço de discussão coletiva. Inusitado, devido sua diversidade e conflituosidade interna, este novo espaço coletivo poderá construir uma nova cultura

política, que busca informações, analisa, avalia, formula estratégias e controla a execução da política de assistência social.

Daí a necessidade dos Conselheiros assumirem, a disposição consciente de retornar permanentemente para os seus segmentos, tanto as deliberações do Conselho, como também as discussões que geram as deliberações, com o objetivo de conquistar a adesão e mobilização das entidades, através de suas diretorias e assembléias. Aí reside o grande potencial da força política dos Conselhos, e suas deliberações somente terão poder de mudança para a construção da Política Municipal de Assistência Social, na medida que as entidades priorizem, nas suas agendas de pressões e mobilizações, as deliberações do Conselho.

Heterogeneidade na composição, respeito à diferença e capacidade de construir adesões em torno de projetos específicos parecem ser condições necessárias tanto para dotar de eficácia as ações do CMAS, como para ampliar seu potencial democratizante. “É do confronto argumentativo, e da tentativa de diálogo entre grupos que defendem interesses distintos, e por vezes claramente antagônicos, que o conselho extrai a sua força” (TATAGIBA, 2002, p. 62).

Alem do respeito à diferença, a efetivação dos conselhos como espaços de representação plural e paritária parece estar também relacionada à natureza do vínculo estabelecido entre conselheiros governamentais e não-governamentais com suas entidades. Nesse sentido, quanto mais forte a relação conselheiro-entidade, maior a possibilidade de que diferentes interesses possam de fato se fazer representar nos conselhos (TATAGIBA, 2002).

Um dos elementos centrais constitutivos de espaços efetivamente públicos e democráticos é sua ocupação por sujeitos sociais capazes de tornar legítima suas representações. E isso só é possível quando se constituem como sujeitos coletivos dotados de autonomia e se a legitimidade de sua representação for ativada pela democratização radical dos mecanismos decisórios e pelo controle social exercido pelas bases que fundam essa representação. A questão do controle público, portanto, é central em todo processo de conformação da esfera pública democrática, e supõe a criação de nova cultura política democrática que institua a alteridade, ou seja, o outro dotado de representação e protagonismo (SPOSATI e LOBO, 1992).

É preciso registrar que seria muito difícil, mesmo para o mais bem-intencionado dos governos, ou para a mais participativa das comunidades, fazer-se

representar de forma qualificada nos inúmeros conselhos em funcionamento no município. A Constituição, ao instituir a obrigatoriedade dos conselhos em diversas áreas, acabou criando uma extensa rede de conselhos, abrindo espaços difíceis de serem preenchidos. A tentativa de ocupar esses espaços tem levado, muitas vezes, à sobrecarga de trabalho de alguns conselheiros que acabam atuando em diversos conselhos ao mesmo tempo. Analisando os problemas decorrentes dessa explosão de espaços participativos, alguns estudos caminham no sentido de propor que as entidades, os movimentos entre outros façam uma análise de custo/benefício e escolham os conselhos em que vale a pena participar, priorizando os espaços que ofereçam maiores potencialidades de transformação das agências estatais via produção das políticas (TATAGIBA, 2002).

No município de Rolândia existem vários conselhos setoriais, o que dificulta, muitas vezes, uma articulação das políticas locais. Tal constrangimento cria dificuldades de participação, uma vez que não existem pessoas, quadros e entidades em número suficiente para uma representação em várias instâncias de deliberação. Tem-se, assim o desafio urgente de buscar mecanismos de integração dos conselhos, de forma a minimizar os efeitos perversos de sua fragmentação, ou mesmo criar estratégias para viabilizar a formação e introdução de novos líderes.

Embora este estudo não se ocupou da análise do perfil dos conselheiros, as informações disponíveis permitem realizar algumas considerações. A mais importante delas é o reconhecimento da falta de capacitação dos conselheiros, tanto governamentais quanto não-governamentais, para uma intervenção mais ativa no diálogo deliberativo no interior do CMAS. Esse reconhecimento caminha junto com a solicitação dos próprios conselheiros de programas de capacitação.

...Dificuldade das comissões trabalharem, pela falta de conhecimento e tempo... (Ata de nº 6 do CMAS de 12/03/96).

...Mais uma vez é colocado as dificuldades das comissões...(Ata de nº 13 do CMAS de 08/10/96).

...mais uma vez manifestada as dificuldades das comissões... (Ata de nº 14 do CMAS de 12/11/96).

...S (S.C.) esclarece mais uma vez a necessidade das comissões estarem se reunindo antes das reuniões ordinária do conselho para estarem levantando proposta para que as reuniões do conselho sejam mais dinâmicas e objetivas... (Ata nº 52 do CMAS de 09/02/2000).

...Dificuldades dos conselheiros se reunirem para discutir atividades das comissões... (Ata de nº 57 do CMAS de 11/05/00).

...Necessidade de capacitação para os novos conselheiro... (Ata de nº 51 do CMAS de 08/12/99).

...a conselheira S. (P.P..) fala aos presentes sobre a necessidade de se fazer o curso de capacitação para os conselheiros e diz: será preciso se na hora das reuniões ordinárias pois está ficando difícil reunir os conselheiros para curso de capacitação... (Ata de nº 50 do CMAS de 28/03/2000).

A realização de cursos para conselheiros, apesar das sugestões, vindas dos diversos segmentos durante os oito anos de existência do Conselho, nunca foi sistematicamente assumida pela SAS. O que ocorre é que na mudança de gestão os técnicos da SAS preparam e distribuem materiais necessários para o conhecimento da dinâmica do CMAS e repassam algumas orientações importantes. Um dos motivos da não existência de capacitação, percebido nos relatórios, se refere à disponibilidade de tempo e horário dos conselheiros.

O problema da falta de capacitação atinge de forma diferenciada os distintos atores que participam do CMAS. Se o acesso às informações e o próprio conhecimento quanto ao funcionamento da máquina administrativa colocam os conselheiros governamentais em vantagens em relação aos representantes da sociedade civil, entre estes últimos, as diferentes capacidades também oferecem obstáculos à eficácia de participação nos processos deliberativos.

Nas atas, percebeu-se que a pouca clareza sobre os limites entre as competências do CMAS e da SAS é conseqüência da pouca experiência acumulada e de alguns equívocos e conflitos que afloraram no início da implantação do Sistema Municipal de Assistência Social, permanecendo até hoje. Do lado do gestor, há reação de incômodo com as atividades do CMAS, rotulando-o de “basista”, “corporativista”, “partidarizado” e “dificultador da eficiência da gestão”. Do lado do CMAS, há reação de crítica negativista direta aos gestores e sua rotulação de

“incompetência”, “burocratismo”, “fisiologismo”, “cooptação”, autoritarismo “e” corrupção”.

Todas as rotulagens correspondem, em ambos os lados, não a desvios reais existentes, mas em regra, exageradas e generalizadas, são fruto das inseguranças e preconceitos de ambos os lados.

Os atores envolvidos neste processo precisam ter claro que o compromisso com o bem público não é monopólio, nem virtude unilateral de nenhum dos lados. Também tem que haver o reconhecimento e respeito às atribuições legais específicas, tanto das funções da Gestão como do Controle Social através dos Conselhos (MINISTÉRIO DA SAÚDE/ CNS, 2000).

Segundo Tatagiba (2002), os conselhos gestores são arranjos institucionais inovadores, dentre outros motivos, por permitir que setores tradicionalmente excluídos possam influenciar no processo de produção das políticas públicas. As regras de composição dos conselhos visam justamente cumprir essa expectativa. Contudo, esse procedimento não é capaz de assegurar que esses setores ocupem de forma eficaz esse espaço e, nele, realizem os seus interesses.

Ao lado da dificuldade de efetivar a participação, as análises das atividades realizadas pelo CMAS, embora as atribuições estejam estabelecidas em regimento interno, mostram que poucas são as ações específicas do papel do CMAS. Quando se trata das atribuições do conselho, o que é mencionado refere-se às atividades-fim da política, o atendimento direto de problemas com recursos, distanciando-se, portanto, de uma atuação mais no âmbito da formulação de diagnóstico e diretrizes da política, e de controle público sobre a ação governamental.

Os planos, instrumentos necessários para o repasse dos recursos, são produzidos pelos assistentes sociais, sem um diagnóstico completo do município; há uma total falta de informações, as poucas existentes estão desatualizadas ou fragmentadas.

Definição de prioridades e indicação de diretrizes para elaboração do plano municipal de assistência social são práticas assumidas pelo CMAS. Os planos (1996 a 2003) foram elaborados com a participação dos conselheiros, através de encaminhamentos de necessidades e discussão de prioridades, e aprovados pelo CMAS em reunião específica para isso. Mas, apesar de acontecer esta participação, os documentos demonstram a pouca efetividade destes planos. A maioria foi

elaborado por exigência legal do Estado e, na maioria das vezes não foram avaliados para que o próximo plano pudesse ser elaborado. Outro fato crítico se refere a falta de dados da realidade do município, dificultando a construção de planos respaldados na realidade, o que foi evidenciado por conselheiros em reunião:

...dificuldades de conseguir dados condizentes com a realidade dificultando a elaboração do plano; falta de participação das entidades no envio de documentos que embasam a elaboração do plano... (Ata do CMAS de 13/08/97 reunião extraordinária).

...Dificuldades na elaboração do PMAS: não existe banco de dados; desconhecimento dos conselheiros de outras secretarias sobre a existência de fundos (despreparo e desinformação dos conselheiros) [...] S. (S.C.) coloca que o número de informações apresentadas no plano são muitas e que os conselheiros deveriam ter maior tempo para discutir as informações no conselho [...] a aprovação do plano sempre acontece a toque de caixa... (Ata de nº18/06/96 reunião extraordinária).

...o órgão responsável pela gestão da política não tem informações suficiente para elaboração de um plano conforme necessidade do município (Ata de nº 9 do CMAS de 11/-6/96).

...há uma desorganização das ações na área no município; dificuldade de controlar as ações, ou seja, dificuldades de sistematizar as ações com anuência do conselho. [...] o órgão responsável pela gestão da política não tem informações suficiente para elaboração de um plano conforme necessidade do município ((Relatório das pré-conferências, julho de 2001).

...grupo reafirma a importância de que seja elaborado um diagnóstico social do município a partir de uma pesquisa que possibilite dados estatísticos fidedignos (...) (Relatório das pré-conferências, julho de 2001).

Portanto é possível inferir que o CMAS possui baixa capacidade de influir concretamente no processo de tomada de decisões do governo. Esta realidade gera uma dicotomia entre poder de ação delegada e seu poder de ação real. Concebendo o CMAS como uma instância sem poderes decisórios, os conselheiros poderão questionar a necessidade de sua existência e a finalidade de sua participação.

Vale considerar também a conclusão de Offe (1994) a respeito da incorporação de “grupos de interesse” ao processo de tomada de decisão do

Estado. Este autor fornece um importante referencial para se pensar os limites e as possibilidades da participação institucionalizada. Para ele,

nenhuma das mudanças ou dos planos propostos para a reorganização política das relações Estado/grupos de interesse foram inspirados por motivos alheios à doutrina liberal-pluralista da democracia representativa, que hoje em dia constitui o credo das elites políticas nas sociedades capitalistas desenvolvidas. (...) Os motivos subjacentes são, antes, de natureza pragmática e 'funcionalista': facilitar a resolução do conflito distributivo, obter um conhecimento mais sólido e previsível necessário à elaboração da política, livrar a burocracia estatal do poder de veto de grupos de interesse imprevidentes, combater mais eficazmente a inflação, a recessão e a crise fiscal e assim por diante. (OFFE, 1994. P. 241).

4.2.2.4 A Visibilidade e legitimidade

Para Raichelis (2000, p.42), as ações e os discursos dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os diretamente envolvidos, mas também para aqueles implicados nas decisões políticas. Supõem publicidade e fidedignidade das informações nos espaços públicos de representação.

Um dos mecanismos formais de divulgação das atividades do CMAS está previsto no seu regimento interno: publicação das resoluções e demais atividades, o que ocorre através de um jornal local, onde se publicam todos os documentos do Poder Executivo de Rolândia. Contudo, percebe-se que esta visibilidade é restrita, pois, as resoluções limitam-se às prestações de contas, a respaldar as ações do gestor e atestar o funcionamento das entidades assistenciais cadastradas no CMAS.

Constam das atas, com recorrência ao longo dos diversos mandatos do Conselho, registros que apontam a necessidade de serem viabilizados outros meios para tornar públicas as atividades do colegiado. Contudo, somente no início, este tema pautou uma discussão efetiva, onde foi viabilizado um folder onde constavam informações básicas sobre a política municipal de assistência social e sobre o CMAS. Como a confecção dos *folders* demandou recursos financeiros, o órgão gestor considerou um gasto desnecessário, impossibilitando a confecção de

novos materiais informativos. Solicitou-se outras formas de divulgação, mas permaneceu no campo das sugestões, sem propostas de encaminhamento.

...V. (S.C.) apenas coloca em relação a conscientização das pessoas em relação aos conselhos municipais, a diferença que existe entre os conselhos, pois as pessoas não tem claro qual a função de cada um desses conselhos existentes no município...(Ata nº 15 do CMAS de 10/12/96).

... há um desconhecimento por parte da sociedade sobre os conselhos... (Ata nº 33 do CMAS de 12/08/98).

...Necessidade de divulgação da LOAS...(Ata nº 37 do CMAS de 09/12/98).

Um fator crítico detectado está, diretamente relacionado a questão da falta de visibilidade, refere-se as deliberações do CMAS. De acordo com o Art 5º do regimento interno, está previsto que as deliberações do CMAS sejam formalizadas através de resoluções, que deverão ser acatadas por todos os órgãos. No entanto, na análise das atas, observou-se que muitas estão sendo desconsideradas pelo Chefe do Executivo, ou mesmo por outros órgãos:

...S. (S.C.) diz ainda que os projetos deveriam ser encaminhados aos conselhos com tempo hábil para serem analisados. Sugere que o Conselho faça e envie manifestos as esferas superiores protestando contra a forma como os projetos chegam aos Conselhos. [...] J. E. (S.C.) volta a ressaltar a importância de enviar ofício ao departamento de planejamento solicitando que os projetos sejam encaminhados ao conselho para estudo e análise antes da aprovação... (Ata nº 31 do CMAS de 10/06/1998).

...os conselheiros questionam se foi feito algo, a Prefeitura não cumpriu a Resolução de número 002/97 – Art. 3º “O contrato e/ou convênio antes de ser celebrado deverá ser submetido a apreciação do CMAS, que por sua vez, após avalia-lo emitirá parecer favorável, num prazo máximo de 15 dias após tomar conhecimento do mesmo...(Ata nº 39 do CMAS de 13/03/99).

...Descumprimento das deliberações do conselho...(Ata nº 45 do CMAS de 25/08/99).

...Desrespeito às deliberações do conselho “é preciso que se respeite o artigo 31 da LOAS no que se refere ao repasse de recursos as entidades e que estamos na gestão municipal portanto todos recursos devem vir via fundo... (conselheiro S.C./presidente)” (Ata do CMAS de 22/02/2000 - reunião extraordinária).

...A conselheira L. (P.P.) sugere que a sra. M. (P.P.) sente com sua equipe técnica para procurar entender melhor esta questão, principalmente se este projeto foi aprovado pelo conselho e desaprovado sem passar pelo mesmo... (Ata de nº 75 do CMAS de 13/06/2001).

Essa fragilidade deliberativa vem acompanhada por uma tendência que indica uma atuação um pouco mais efetiva na fiscalização do Estado. Ou seja, recuperando os termos de Carvalho (1995), os conselhos parecem estar atualmente mais capacitados para “impedir o Estado de transgredir”, do que “induzi-lo a agir”, investindo suas energias mais no controle das prestações de contas e dos serviços prestados pelo Estado, do que na formulação de políticas.

Os problemas dos limites das deliberações do CMAS, porém deve ser remetido não apenas à visão que o Executivo tem a respeito de Conselhos institucionais paritários e deliberativos, mas principalmente, à questão a prioridade atribuída pelo governo às políticas sociais, e , dentro destas, à política de assistência social.

A fragilidade deliberativa do CMAS se reflete e se reforça também no problema da gestão e controle do FMAS. Como dito anteriormente, a obrigatoriedade legal da existência dos fundos nacionais, estaduais e municipais relaciona-se, segundo Tatagiba (2002), à estratégia de descentralização inaugurada com a Constituição de 1988. A tentativa era não apenas avançar o processo de descentralização financeira, mas instituir mecanismos publicizadores na aplicação do dinheiro público, uma vez que cabe aos conselhos a administração dos fundos. Por meio dos fundos, e sob o olhar atento da sociedade, dar-se-ia o repasse dos recursos federais para estados e municípios e, destes, para entidades prestadoras de serviços (TATAGIBA, 2002, p. 96).

Pode-se observar que, em muitas localidades brasileiras, os conselhos foram criados por uma obrigação legal; já que sua existência nos municípios é condição requerida para receber verbas das esferas federal ou estadual. Um dado ilustra isso bem: só 2% dos conselhos municipais de assistência social foram criados antes da promulgação da LOAS no final de 1993 (CRUZ, 2000, p. 35).

Segundo Arretche (2000, p.63), a participação política ou a “cultura cívica” não podem explicar isoladamente o diferencial de disposição de governos

locais para assumir funções de gestão em programas sociais. Por isso, é possível pensarmos em algum grau de indução de instância do executivo e legislativo para a criação dos conselhos sociais. No caso, a liberação de recursos federais em determinados programas agiu e age como elemento de pressão para que estados e municípios instituíam seus conselhos. Por isso, já no final dos anos de 1990, mais de 90% dos municípios brasileiros já tinham seus conselhos de saúde e assistência social em funcionamento.

Além da assimetria informacional, falta ao CMAS a posse do uso de instrumentos que permitam a efetivação de sua dimensão normativa e deliberativa. O fato do Executivo não considerar os conselhos co-gestores da política, definitivamente mina o poder constitucionalmente sancionado dos conselhos.

As atas demonstraram que os conselheiros não conhecem as condições dos fundos, os recursos que possuem e a que se destinam. Estas informações permanecem restritas ao Executivo municipal, quando não exclusivamente ao prefeito. Embora as determinações constitucionais façam dos conselhos os gestores dos fundos, na realidade eles sabem muito pouco sobre este assunto. Além disso, os fundos não são objetos de políticas explícitas de captação de verbas, e, pelo que se percebe nas atas, o pouco recurso existente para a política de assistência social não é controlado pelo conselho.

...dificuldades na regularização do fundo [...] seria importante uma assessoria jurídica para solução de questões relacionadas a legislação... (Ata de nº 10 do CMAS de 09/07/96).

...Em relação a aplicação dos recursos do Fundo Municipal, S (P.P) fala da importância de cada Fundo municipal ter seu recurso próprio. [...] O conselheiro A (S.C) questiona como funciona este recurso do Fundo...(Ata de nº 112 do CMAS de 23/05/2003).

...Não há transparência quanto aos recursos recebidos do governo municipal, estadual e federal, nem sobre quais os procedimentos para se obter recursos financeiros destas instâncias... (Relatório das pré-conferências, julho de 2001).

Os fundos, com sua exigência intrínseca da publicização, chocam-se com uma cultura política marcada pela apropriação privada dos bens públicos. Raichelis, analisando a questão no tocante ao Fundo Nacional de Assistência Social,

ressalta a importância do envolvimento e da articulação com outros atores como forma de se atingir uma gestão mais transparente dos recursos:

A questão do orçamento é crucial e constitui um dos maiores desafios para o Conselho, que precisa fazer avançar sua interlocução com outras esferas de poder, sobretudo com o Legislativo. A criação de mecanismos de articulação política com parlamentares progressistas – que se têm insurgido contra as práticas de ‘carimbo’ das verbas públicas – é uma estratégia política fundamental para enfrentar a cultura política clientelista presente no universo da assistência social. Nesse quadro, é primordial a adoção de instrumentos publicizadores, que dêem visibilidade ao debate sobre o fundo público, o que envolve, também, a interlocução sistemática com a esfera judiciária, por meio de uma atuação mais articulada com o Ministério Público (RAICHELIS, 1998, p. 195).

Essa articulação talvez permitisse ao CMAS maior poder de influência na definição dos percentuais a serem destinados a área. Hoje, o que vemos é que, quando o conselho consegue algum sucesso na questão do orçamento, esse sucesso restringe-se, em geral, à questão da alocação de montantes de recursos previamente definidos, situando-se na ponta final do processo, acabam tendo que decidir, na maioria dos casos, sobre como aplicar “migalhas”.

A dotação orçamentária destinada à política municipal de Assistência Social foi uma luta travada entre o CMAS e o executivo para que garantisse 5% ⁵⁰do orçamento municipal à PMAS. Este processo foi progressivo, conforme tabela abaixo:

⁵⁰ A determinação da porcentagem para ser empregada na política de assistência social é uma luta que vem ocorrendo nas três esferas de governo. Sem o estabelecimento legal do percentual, cada prefeito determina o que é possível.

Ano	% do orçamento municipal destinado para a PMAS
1996	Não consta no plano
1997	Não consta no plano
1998	1,1
1999	5,0
2000	5,24
2001	7,1
2002	7,0
2003	7,0

Fonte: Planos Municipais de Assistência Social

Entretanto, embora conste no orçamento municipal uma porcentagem de recursos destinada a manutenção da PMAS, o CMAS tem que enfrentar o problema relacionado a previsão de recursos, pois, a disponibilização destes, dependerá da arrecadação municipal e da prioridade do gestor. Há também uma dificuldade muito grande na transparência de informações sobre os recursos para a política no município:

...O P.J. R. (S.C.) coloca da dificuldade deste conselho de estar recebendo informações sobre os repasses de recursos, e que este conselho já oficializou os pedidos de informações e até agora não obtivemos resposta. A conselheira T(P.P.) coloca que o ideal é ir falar com o prefeito pessoalmente porque muitas vezes as coisas não chegam até ele, e como sugestão que se crie uma comissão dentro deste conselho para tentar agilizar as respostas dos ofícios encaminhados à administração... (Ata nº 57 do CMAS de 11/05/2000).

Contudo, os documentos referentes ao CMAS deixam claro os limites do poder fiscalizador, ou seja, o controle não diz respeito à execução da política de assistência social como um todo, mas principalmente, à análise, muitas vezes parcial, e aprovação de projetos e prestações de contas. Consta em lei, que

todas as prestações de contas referentes aos recursos da assistência social deveriam passar pelo CMAS, mas essa determinação legal não é cumprida na íntegra, apenas o que de interesse do governo é prestado conta, a demais informações são omitidas. A primeira prestação de contas realizada pela SAS, foi em 1º/03/2002, após sete anos de existência do CMAS, ainda assim foi uma prestação de contas parcial. Registra-se que, em oito anos de existência, nenhuma prestação de contas foi recusada pelo CMAS.

...As entidades não têm acesso ao montante recebido pelo município para ser repassado às instituições assistenciais. É necessário que a comunidade saiba qual a porcentagem do orçamento do município, do Estado e da União destinada a Assistência Social... (Relatório das pré-conferências, julho de 2001).

...A prestação de contas das entidades é feita “pró-forma”, só para constar, as entidades acreditam que seria necessária liberdade na aplicação dos recursos financeiros, pois dificultam quanto aos critérios estabelecidos pelas instâncias governamentais...(Relatório das pré-conferências, julho de 2001).

Constata-se, através dos registros, a fragilidade do controle social realizado pelo CMAS. Exemplo disso está relacionado a fiscalização dos serviços prestados na área. A única fiscalização, *in loco*, que o CMAS realiza não é sobre as ações da secretaria e sim, sobre algumas ações dos prestadores de serviços cadastrados no CMAS bem como, de recursos liberados para estes prestadores. Quando há dúvida na prestação de contas ou denúncias de que o programa assistencial não vem garantido os serviços de acordo com o objeto da solicitação, o CMAS forma comissões, *ad hoc*, para fiscalizar:

De acordo com a qualidade de denúncias, vê-se que, a despeito do não cumprimento de várias competências legais, há um certo controle embrionário sobre os serviços assistenciais prestados pelo gestor.

Assim sendo, pode-se considerar que a busca pela legitimidade do conselho é um objetivo a ser perseguido. Em alguns momentos, na trajetória do CMAS, percebe-se os avanços desta conquista:

... A conselheira E. (P.P.) comenta sobre as dificuldades enfrentadas na Administração anterior, onde cada entidade ia até o gabinete do Sr. Prefeito e negociava individualmente o repasse deste convênios. Com esta nova administração foi possível apresentar uma proposta onde o prefeito acatou e agora os recursos serão repassados via Fundo Municipal de Assistência Social, que repassará a conta específica de cada entidade. Ressalta que a administração entendeu este processo, mas que a negociação não foi fácil. [...] As entidades se reuniram e elaboraram uma proposta, a partir daí elaboraram este novo contrato de gestão que, após aprovado pelo conselho, foi levado para aprovação do executivo [...] A conselheira L. (P.P.) parabeniza todo este processo, acha justo a retirada deste poder de negociação (entre entidade e prefeito) e conclui dizendo que este momento é histórico para Rolândia. (...) O sr. J. E. (S.C.), presidente do Lar Infantil André Luiz, parabeniza a administração por acatar esta proposta de atender as entidades por per capita. Lembra que em 1997 este conselho elaborou a Resolução nº 002/97 em que definia os critérios para celebração dos convênios entre o setor público e entidades assistenciais, mas que só agora será cumprido essa deliberação (Ata de nº 74 do CMAS de 24/05/2001).

Complementar ao controle embrionário, aos limites da visibilidade e legitimidade, há que se considerar a precariedade dos recursos de poder, existentes nestes novos espaços públicos. Esta precariedade impede a existência de condições para consolidação dessa nova forma de gerir as políticas públicas, ou seja além dos recursos administrativos e técnicos necessários para dar o suporte à condução das atividades do CMAS, tem-se como prioridade aquisição os recursos políticos, capacidade de mobilizar vontades além de interesses econômicos, em favor de projetos políticos coletivos.

Devem ser ressaltados alguns aspectos quanto aos recursos políticos: além da capacidade do CMAS mobilizar vontades por interesses públicos em favor de projetos políticos coletivos, no sentido de controlar as ações do governo, mobiliza também interesses particulares de orientação moral, altruísta, e muitas vezes a resistências do Gestor:

...os conselhos em vez de sanar os problemas está complicando cada vez mais... (Prefeito) [...] comenta ainda que não acha justo estes repasses de verbas, que na verdade as entidades não podem ficar esperando ajuda do Poder Público, as entidades precisam lutar para obter seus próprios recursos.[...] o sr prefeito coloca mais uma vez que sente que os conselhos querem pressioná-lo... (Ata nº 28 do CMAS de 11/03/98 - reunião no gabinete do prefeito).

Contudo, observa-se, que a presença de uma cultura político administrativa autoritária, inibe e restringe às possibilidades de uma participação política mais efetiva. O impacto do autoritarismo, não permite que se desenvolva um cenário no qual a ingerência da sociedade civil seja significativa. Pelo contrário, fragiliza o processo decisório.

A esse consenso prévio no processo decisório do CMAS, ligam-se fundamentalmente três fatores do contexto sócio-político que, na prática, se relacionam e se mantêm:

- Fragilidade do CMAS em reunir recursos de poder;
- Não prioridade do governo municipal para implementar projeto político relacionado às políticas sociais e;
- Falta de legitimidade da autoridade do secretário de ação social para formular a política de assistência local.

Segundo Carneiro (2002), existe uma patente fragilidade de mecanismos institucionalizados de controle sobre a execução das políticas, e os números indicam a distância entre as competências, estabelecidas legalmente e juridicamente para os conselhos, e os resultados de sua implementação em processos sociais e institucionais complexos.

Em relação ao fator, a não legitimidade da autoridade do secretário, para formular a política de assistência social local, dá-se pelo fato de que, nos oito anos de existência do Conselho, foram nomeadas para assumir o órgão gestor da PMAS sete pessoas. Destas, somente a primeira tinha conhecimento sobre a política de assistência social; os demais ocuparam o cargo por indicação política e pouco conheciam sobre a nova forma de gerir uma política pública. Assim, a cada mudança de secretário, houve um retrocesso no processo de consolidação da PMAS no município, ocasionando uma falta de direcionamento na condução desta política, refletindo-se no desestímulo por parte dos Conselheiros, visto não haver comando.

Essa realidade define em favor do governo a correlação de forças neste Colegiado. E, ao mesmo tempo que contribui para ocultar os conflitos de interesses, favorece a centralização do poder e a legitimidade do Estado na formulação da política de assistência social em Rolândia. O CMAS não configura, portanto, um espaço de conflito entre forças sócio-políticas divergentes, antes, configura um espaço de “aliança social composta” (OFFE, 1985).

...M (S.C.) questiona se isto não é reflexo do quadro que se apresenta no setor social"; [...] M (S.C.) continua afirmando que é reflexo da falta de um secretário a frente do social para que haja maior desempenho nessa área...(Ata nº 46 do CMAS de 14/07/1999).

...não existe um secretário na secretaria de ação social, porque a prefeitura não está em condições de pagar, contenção de despesas...(Relato do Prefeito) (Ata nº 28 do CMAS de 11/03/98 - reunião no gabinete do prefeito).

Ao se analisar o CMAS, tem-se um cenário desalentador: queixas de falta de recursos financeiros, do caráter marginal que o conselho ocupa no poder municipal, da baixa presença dos representantes nas reuniões plenárias, das dificuldades do exercício da deliberação, entre outras. Parece claro que o funcionamento do CMAS depende de suas condições físicas, materiais e institucionais. A realidade mostra que há um baixo grau de institucionalização, uma fraca autonomia do CMAS e uma dependência excessiva do Executivo municipal. Se a administração reconhece a relevância do trabalho desenvolvido pelo CMAS, existe alguma chance deste funcionar. Se não existir esse reconhecimento, ele caminhará precariamente ou não existirá.

...o conselheiro P. B. (S.C.) afirma que enquanto não houver um conhecimento do Prefeito da necessidade do cumprimento da lei o município não receberá recursos e será prejudicado...(Ata nº 43 do CMAS de 14/07/99).

...as dificuldades que a prefeitura e o próprio prefeito irá enfrentar com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o senhor Prefeito diz muitas coisas serão cortadas, e que pelo menos trinta por cento do orçamento previsto para Ação Social também será cortado...(relato da comissão de gerenciamento do fundo em reunião com o sr. Prefeito) (Ata nº 59 do CMAS de 12/07/00).

Grau (2000) aponta que um certo nível de autonomia em relação ao Estado torna-se necessário para viabilizar o exercício de controle por parte de agências institucionalizadas, sendo que a eficiência depende, e muito, da atuação do Estado. A análise empírica sugere fortemente a profunda dependência, para um efetivo funcionamento dos conselhos, do aparato governamental.

Para Carneiro (2002), a questão da autonomia remete, portanto, à dimensão da efetividade do poder de decisão dos conselhos. A perspectiva dos

conselhos como espaço de poder implica alterações no desenho institucional e na estrutura do poder estatal. Para que o conselho seja efetivamente um espaço de decisão e de controle social das ações do Estado, é necessário que: o sistema administrativo considere novas questões em sua agenda; que apresente uma efetiva disposição para partilhar o poder de decisão e o controle da implementação das políticas; altere sua lógica de funcionamento e sua racionalidade; incorpore, na formulação e gestão de políticas sociais canalizadas, a participação de diversos atores da sociedade civil. Para implementar tais mudanças é necessário que se aplique um projeto municipal que considere os conselhos como canais efetivos de participação, garantindo uma presença mais qualificada dos conselheiros, comprometida com a consolidação de mecanismos de participação e deliberação suficientemente adaptados e abertos para viabilizar uma comunicação efetiva entre o Estado e sociedade.

Por isso, o limite do Controle Social através dos Conselhos será o grau de organização e mobilização de toda a sociedade na construção do Estado Democrático. Sob este ponto de vista, é desejável e legítimo que cada conselheiro reconheça e assuma suas duas faces complementares de atuação: a da cultura política do “coletivo homogêneo” da sua entidade ou instituição de origem, e a da cultura política do “coletivo heterogêneo” do CMAS (MINISTÉRIO DA SAÚDE, CNS, 2000).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste estudo, pode-se observar que a implementação desta nova institucionalidade política, os conselhos gestores, possibilitou a ampliação do campo de debate e da participação entre o governo federal e os governos estaduais e municipais, no processo de descentralização das políticas sociais durante os anos de 1990. Com isso, foi possível reduzir as tradicionais formas de controle burocrático de uso de recursos públicos. Entretanto, tal ampliação da participação não se deu sem tensões: por um lado o governo federal, numa posição ativa, reformava o Estado levando à frente a implantação de um modelo de gestão de política pública tendo como pilares a descentralização, a participação e a ampliação dos direitos sociais; de outro, no âmbito, principalmente dos governos estaduais e municipais, muitos governantes tentam reproduzir as tradicionais práticas políticas clientelistas e assistencialistas, agindo contra a idéia de direitos e cidadania.

Porém, percebe-se que a ampliação da participação deve ser estudada com cuidado, pois, apesar da abertura potencial de canais institucionais de participação social nas políticas públicas, a participação efetiva é muito diferenciada, em função da área da política pública considerada e do Estado ou município da federação. Pois, pode-se considerar que a ampliação da participação não necessariamente altera os antigos valores do favor e da caridade implícita na tradicional forma de distribuição de recursos públicos na área de assistência social. A ampliação da participação, sem um debate sobre o interesse público, ou sobre os princípios de cidadania implícito nos valores da LOAS, pode tornar a participação apenas um reproduzidor de valores tradicionais, com novos atores e novas institucionalidades.

Tendo como objeto de estudo os fatores que limitam ou possibilitam, a efetivação de uma gestão pública participativa, na política municipal de assistência social do município de Rolândia, percebe-se a existência de um espaço legalmente constituído - o CMAS -, com as devidas normatizações, mas com sérios limites, que necessitam urgentemente de superação para que se cumpram suas finalidades.

Considera-se que, apesar dos oitos anos de existência do CMAS de Rolândia, o tempo transcorrido é pouco para resultados sedimentados. Os

obstáculos encontrados na prática para efetivação do potencial de emancipação do conselho sinalizam que, para ser as ações efetivas, requer uma sociedade civil organizada, capaz de exercer influência sobre o sistema político e sobre as burocracias públicas, fortalecendo a dimensão associativa da cidadania. Além disso, a performance do CMAS tem uma ligação intrínseca com a qualidade do governo municipal, e com a questão dos recursos controlados pelos agentes – tempo, organização, informação, capacidade técnica, autonomia, entre outros.

Outro ponto importante a se destacar é que, par atender os princípios preconizados na LOAS e, portanto, viabilizar a democratização da gestão pública da política de assistência social, é necessário considerar a questão gerencial, ou seja, a existência de mecanismos que favoreça, a coordenação e a articulação das ações. Os pressupostos legais formulados institucionalizados pelas LOAS são modernos e necessitam, para sua implementação, de instrumentos gerenciais adequados e eficazes, sendo necessária uma infra-estrutura tecnologia para a geração de informação e de capacitação de recursos humanos para absorver as novas exigências.

A gestão participativa que se propõe está intimamente relacionada a um Estado mais aberto à dinâmica social, mais democrático e mais competentemente aparelhado para auxiliar as comunidades a se autogovernarem – “um Estado que seja um parâmetro de sentido para os interesses, um recurso ético-político de fortalecimento e de organização da sociedade civil” (NOGUEIRA, 2003, p. 121).

A gestão participativa, objeto final dos Conselhos gestores, pressupõe uma nova forma de gerir as política pública condicionando a administração pública à reconfiguração, ou seja, à reorganização administrativa. Obrigatoriamente a gestão participativa busca modificar a articulação entre governantes e governados. Nas palavras de Nogueira (2003), a gestão participativa é uma resposta á crise do Estado e à necessidade se reformar o Estado, promovendo um novo encontro entre este e sociedade. Por isso, a gestão participativa precisa estar revestida de força e de iniciativa suficiente para dirigir, coordenar e impulsionar o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas, tanto para garantir a qualidade dos serviços públicos, quanto para ser capaz de pensar o Estado e de valorizar o espaço público democrático.

Para tanto, o CMAS necessita compreender que a gestão participativa opera além do formal e do burocrático: buscando através de iniciativa e criatividade a produção de resultados efetivos, ou seja, resultados que não se limitem ao administrativo e que sejam, portanto, abertos à transformação social necessária no município. Segundo Nogueira (2003), trata-se de uma ação técnico política que busca não apenas “corrigir” políticas equivocadas, mas buscar a modernização da máquina pública, desenvolvimento social e principalmente a emancipação social dos cidadãos.

Complementar a essa discussão, a participação institucionalizada pressupõe que o governo municipal deve aceitar como legítimas as demandas do CMAS, assim como demonstrar capacidade de transgredir e flexibilizar sua política em função delas. E a sociedade deve ter capacidade, em nível dos diversos grupos sociais representados no CMAS, de elaborar interesses e vocalizar propostas, assim como reconhecer, no Poder constituído, condições e possibilidades de acolhimento. Como bem menciona Nogueira (2003), cidadãos ativos são personagens vitais da democracia, devendo ser, por isso, constantemente “organizados”, estimulando-se o debate público e a multiplicação de espaços institucionais de discussão e deliberação. Só há como admitir um governo soberano a partir da existência de um povo soberano, isto é, capaz de autodeterminar.

A possibilidade do CMAS constituir-se num espaço público de interlocução de interesses entre o poder público e os representantes da sociedade civil organizada, a fim de influir na formulação da agenda pública do setor e no controle da execução das ações do governo, ainda é limitada. O poder de decidir sobre uma política pública encontra-se diretamente relacionado à ampliação da cidadania e à configuração do Estado, fato ainda em construção no município de Rolândia.

Embora o CMAS constitua-se em lugar de exercício democrático e de avanços na implementação da política municipal, não consegue constituir dimensões fundamentais como: a superação dos problemas organizacionais, a capacidade de realizar articulações, principalmente em relação ao planejamento governamental; o conhecimento quanto ao funcionamento da máquina estatal para minimizar a falta de informações sobre o processo de elaboração das políticas do governo e da dificuldades de propor iniciativas de monitoramento de políticas

públicas. Sem esses fundamentos, o CMAS está desqualificando-se e fragilizando seu poder.

Tem-se que considerar que os Conselhos, instituídos como canais de exercício do controle social da política municipal de assistência social, sofre inflexões conjunturais. Há que se destacar que esses espaços não são os únicos de exercício democrático no país, porém acredita-se que sejam os mais qualificados na condução e nos encaminhamentos da gestão participativa da política de assistência social.

No processo de formação e desenvolvimento do CMAS, percebe-se a existência do favorecimento da participação dos grupos melhor organizados e já atuantes. Estes representam setores mais articulados, enquanto os grupos que mais precisam da atenção do Poder público são precisamente os que menos participam.

Já em relação aos representantes governamentais, é necessário retomar a questão de representatividade junto ao chefe do poder executivo, para que, no ato da nomeação, escolha pessoas que realmente tenham autonomia e interesse em cumprir essa representatividade dentro das necessidade e responsabilidade que a função exige, e não simplesmente cumprir uma exigência legal, sem demonstrar qualquer compromisso com a função que exerce.

No CMAS, o limite da participação também está associado ao envolvimento de grupos socialmente heterogêneos, no próprio processo decisório. Isto, por sua vez requer a capacidade de alterar o curso de ação estabelecida pelo governo municipal, na medida em que a gestão da PMAS é uma atividade conduzida pelo Poder Público, sendo assim, é muito importante garantir a autonomia dos representantes da sociedade civil que participam do processo. Caso contrário, é grande o risco de manipulação ou de se ter a presença de representantes da sociedade civil apenas para legitimar ou referendar decisões já tomadas pelo gestor.

Com isso, o CMAS está transformando-se em campo de representação, em vez de campo de participação, tornando-se num espaço a mais de negociação de interesses por mais recursos públicos.

Os conselheiros necessitam compreender que o CMAS constitui-se num microespaço de rico exercício democrático, de aprendizado e realizações num território institucional, político e de poder, em que os compromissos e interesses públicos são cotidianamente testados. Configura-se em um espaço de construção de

parcerias externa e internas voltadas par a operacionalização de uma gestão pública democrática.

A outra questão básica que precisa ser enfrentada pelo CMAS de Rolândia diz respeito ao seu funcionamento. É preciso respeitá-lo como um órgão consultivo e deliberativo, bem como, como parte integrante do órgão gestor da PMAS, ou seja, co-gestor desta política.

Portanto, a aprendizagem requerida para o exercício eficaz da democracia na gestão da política de assistência social, deve contemplar, sobretudo, a capacidade de negociar e de conviver com a diversidade, tanto por parte dos cidadãos em geral, como dos técnicos e dirigentes, em particular.

Percebe-se que pelo menos dois desafios identificados, para se avançar na construção de um novo modelo de gestão no município de Rolândia. Em primeiro lugar, a tensão gerada pela coexistência entre uma cultura centralizadora e normativa e uma cultura descentralizadora. Na prática, tanto a redefinição de papéis quanto a participação carecem de uma maior apropriação pelos atores sócio-políticos envolvidos, uma vez que, estas mudanças exigem que sejam alteradas as relações de poder internas do governo, assim como as relações do poder local.

O outro desafio a ser enfrentado nessa construção é a dificuldade de se trabalhar com instituições com práticas assistencialistas tradicionais. Estas práticas, ainda que não devessem se opor, são de responsabilidade de diferentes grupos dentro da CMAS o que gera diferentes níveis de apropriação e de envolvimento.

Esses fatores, que na prática se somam e se reforçam, mantêm a redistribuição dos recursos nas mãos do governo. Este, por seu lado, para além de uma instância consultivo-burocrática, a fim de atender exigências legais, requer o funcionamento do CMAS para favorecer a adesão e dar visibilidade social às suas ações e também para legitimar o discurso de “governo participativo”.

Assim, pensamos que a distância prática existente entre o poder de ação legal e o poder de ação real deste colegiado, aponta para a necessidade de se relativizar a participação social no âmbito do Estado. Esta necessidade deve-se, principalmente, ao fato dos representantes dos segmentos da sociedade civil organizada, contarem com uma limitação intrínseca para influir na formulação da agenda, isto é, a desigualdade no nível de informação com que comparecerem a estes espaços, uma vez que, cotidianamente, não compartilham e não participam da lógica e dinâmica do espaço político-institucional.

Por fim, pensamos que a institucionalização da participação favorece à maioria da sociedade civil organizada, mas que para alcançar essa maioria eles precisam se habilitar. Esta habilitação, no caso em estudo, vai além da necessidade da capacitação técnica dos atores sociais envolvidos, pois, concordando também com Carvalho (1995), cada um dos atores envolvidos nos Conselhos “traz para dentro desses organismos, além de seus interesses específicos, *todo um conjunto de representações a respeito dos demais atores e a respeito do próprio Estado, a partir inclusive de sua experiência*” (CARVALHO, 1995, p.27, grifos nosso). Neste sentido, levando-se em conta a trajetória do Conselho Municipal de Assistência Social de Rolândia, verifica-se a necessidade de mudanças num nível mais profundo, no nível da cultura política e associativa desses atores, para que se tornem atores ativos em defesa da política municipal de assistência social como direito de cidadania e pressionem por uma efetiva participação na tomada de decisões e no controle desta política no município.

A democracia participativa somente pode Produzir bons frutos se dispuser de cidadãos e de associações com disposição política para experimentar dinâmicas decisórias coletivas e cooperativas, isto é, “destinadas não a promover destruições recíprocas, mas a compor unidades da diversidade” (NOGUEIRA, 2003, p. 164).

Sendo assim, a democracia participativa, pensada como recurso de transformação social e de reinvenção do político, apenas pode avançar se seus cidadãos forem alcançados por processos fortes de educação política, de conscientização cívica e de politização. Cidadãos ativos, portadores de direitos e deveres, construtores de “bons governos” e de “boa sociedade”, dependem tanto de instituições políticas e de marcos jurídicos adequados quanto de condições adequadas de participar na esfera pública. Requerem, em suma, procedimentos e atos participativos (NOGUEIRA, 2003).

A democracia participativa é um projeto que requer desconstruções de posturas e ideologias, seja por parte do governo que hegemoniza o Estado, seja por parte da sociedade civil que deve ser considerada na sua heterogeneidade.

Assim, para que a institucionalização da participação por via do CMSA seja mais efetiva, para que haja uma real apropriação deste espaço, deve-se investir na superação dos limites apontados, iniciando-se, essencialmente, pela superação da dependência e subordinação do conselho e a frágil identificação com um projeto político social, através da conquista da autonomia como essência, para que este se constitua num espaço de participação e controle social.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S.H. Nem Cidadãos, Nem Seres Livres: o dilema político do indivíduo na ordem liberal-democrática. **Dados**, vol. 28, n.1. Rio de Janeiro, 1985, p. 05-24.

ALMEIDA, M. H. T. **Federalismo e Políticas Sociais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais/ANPOCS. 28 junho de 1995. p 88 – 108.

ALMEIDA, M.H.T. Hannah Arendt ou os caminhos de um pensamento inquieto na busca de uma vida pública. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n 62, p. 169-187, mar. 2000.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: Sader, E. (org.) **Pós-neoliberalismo – As Políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da Descentralização. Mais democracia eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais/ANPOCS**, 31, junho de 1996.p 45 –66.

_____. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais/ANPOCS**. 40, v. 14, junho 1999. p. 111-141.

BARBOSA, M.J. de S. & RAMOS, M.H.R. Gestão de políticas urbanas e mecanismos de democracia direta. In. RAMOS, M.H.R. (org). **Metamorfoses Sociais e Políticas Urbanas**. Rio de Janeiro, DP&A editora Ltda, 2003.

BARREIRA, I.A F. A Cultura e a Política: encontros frutíferos de uma agenda de pesquisa. **Revista de Ciências Social**.UFC v.28,nº ½, 1997, p.34-48.

BARRETO, M I. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. In: PEREIRA, Luiz C. B. e GRAU, Nuria C. (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BARROS, E. Controle Social. Do papel à prática, avanços e desafios. **Relatório da 11ª Conferência Nacional de Saúde**. Mimeo.

BATISTA, A. Reforma do Estado: uma prática histórica de controle social. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, Cortez, nº 61, nov. 1999, p. 63-90.

BAVA, S.C. **Democracia e Poder Local**. Instituto Polis, 1994, n. 14, p.3-9.

BENEVIDES, M. V.de M. - **A Cidadania Ativa - Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular**. São Paulo: Ed. Ática, 1991.

Cidadania e democracia. **Lua Nova**
Revista de Cultura e Política N. 33, número especial sobre cidadania. São Paulo.
CEDEC. 1994.

BEHRING, E.R. Os Conselhos de Assistência Social e a construção da democracia.
Cadernos Abong, Novembro de 2001, n. 30.

BLOCH, R.A. **Democratização da Gestão Pública**: a municipalização da saúde nos municípios brasileiros de pequeno e médio porte. Rio de Janeiro, 1999. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Fundação Getúlio Vargas.

BOBBIO, N. MATTEUCCI, N. PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília, Universidade de Brasília, 1994, 6ª ed. Vol 1 e 2.

BORON, A. Os “novos Levitas” e a polis democrática: neoliberalismo decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, E e GENTILI, P. (orgs.) **Pós-neoliberalismo II. Que Estado para que democracia?**. Petrópolis, Vozes, 1999.

BRAVO, M. I. e PEREIRA, P. A. P. (orgs). **Política social e democracia**. São Paulo. Cortez Editora. 2001.

CALDERÓN, A. I. - Participação Popular: uma abordagem na lógica da função governativa, in: **São Paulo em Perspectiva**, 9(4) 1995.

CAMARGO, A. Pacto federativo passa por rearticulação regional. O Estado de São Paulo, 26/12/1995. In: TEIXEIRA, S.F. Sistema Político Brasileiro. **Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública**. EBAP, FGV, 1997.

CARDOSO, R.C. A Trajetória dos Movimentos Sociais. In: DAGNINO, E. **Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo, Brasiliense, 1994.

CARNEIRO, C.B.L. Conselho de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**. FGV, v. 36, mar/abr 2002.

CARVALHO, A.I. Os Conselhos de Saúde, participação social e Reforma do Estado. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, p. 23-25, 1998. v.III, nº 1.

_____. **Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro, FASE/IBAM, 1995.

CASTRO, M. H. Reforma do Estado e Democratização do Poder Local. In: **Poder Local, Participação Popular e Construção da Cidadania**. São Paulo, Instituto Polis, fev. 1995, p. 11-18.

CHAUÍ, M. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In, DAGNINO, E. (org). **Anos 90: Política e sociedade no Brasil**. São Paulo, Brasiliense, 1994.

COHN, A. Descentralização, cidadania e saúde. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, Fundação SEADE, v. 6, n. 4, p. 70-76, out. Dez. 1992.

COUTINHO, N. C. **Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo, Cortez, 2000.

COSTA, S. Movimentos Sociais, democratização e a construção de esferas locais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, nº 25, v. 12, outubro de 1997.

CRUZ, M. do C. M. Desafios para o Funcionamento Eficaz dos Conselhos. In CARVALHO, M. do C. A A & TEIXEIRA, A. C. (org.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo, Pólis, 2000.

DAGNINO, E. (org). **Os Anos 90: Políticas e Sociedade no Brasil**. São Paulo, Brasiliense, 1994.

DANIEL, C. Poder Local no Brasil urbano. **Revista Espaços & Debates**. São Paulo, Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (NERU). Ano VIII. 1988, n. 24, p. 26-39.

DOWBOR, L. A **Reprodução Social**. Ed. Rev, e atual. Petrópolis, RJ, Vozes, 2003.

_____. O potencial da política local integrada. **São Paulo em Perspectiva, São Paulo**, v. 8, n. 30, p. 13- 15, nov./dez. 1995.

ERUNDINA, L. Desenvolvimento Social e participação da sociedade local na gestão pública municipal. In: **Para que participação popular nos governos locais?** São Paulo, Instituto Polis, fev. 1996, p. 11 – 16.

FALEIROS, V. De P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. **Capacitação em Serviço Social e política social**, módulo 3. Brasília, UNB, CEAD, 2000.

FERNANDES, B. “Os Donos do Poder”. **Revista Carta Capital**, n.12, 1995.

FIGUEIREDO, J. E. S. A de. **Comunidade cívica, capital social e conselhos de saúde no Estado do Rio de Janeiro**. [Mestrado] Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 2001. 113 p.

FIORI, J.L. Para uma economia política do Estado brasileiro. Rio de Janeiro, UERJ/IMS, mai/1993, n. 41, p. 1-56.

FISCHER, T. Poder Local: um tema em Análise. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, EBAP/FGV, v. 26, n. 4, out/dez, 1992, p. 105 – 113.

FLEURY, T.S. Descentralização do sistema de Saúde: dimensões analíticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, EBAP/FGV, v. 24, n-2, fev-abr, 1989.

_____. A questão democrática na saúde. In FLKERY, S. (org). **Saúde e Democracia: a luta do CEBES**. São Paulo, Lemos Editorial, 1997.

FORTES, P.A. C. **A Ética do Controle Social na Saúde e os conselhos de Saúde**. Texto digitado.

FREIRE, S. de M. Estado, Democracia e Questão Social no Brasil. In: BRAVO, M. I. S. & PEREIRA, P. A P. (Orgs). **Política Social e Democracia**, São Paulo, Cortez, 2001.

GAIOFATTO, N. Reforma do Estado e Educação no Brasil: Perspectivas presentes na produção Acadêmica. [S.l.:s.n.], [200?].

GARCIA, R. C. **Descentralização: um poder a ser acompanhado e avaliado (ou do finja que eu finjo ao faça que nos vemos)**. 1995. Mimeo.

GOHN, M. da G. **Conselhos Gestores e Participação sociopolítica**. São Paulo, Cortez, 2001. (Coleção questões da nossa época; v.84).

_____. **Os sem-terra, ONGs e cidadania**. São Paulo. Cortez Editora. 1997.

_____. Participação e gestão popular da cidade. **Revista Serviço Social e Sociedade** n. 26. São Paulo, Cortez, 1992.

GOMES, M.F.C.M. Política Social e Cultura Política. **Revista de Políticas Públicas**, São Luiz, v.6, n.1, p.113-125, jan/jun 2002.

GOMES, A L. Os conselhos de políticas e de direitos. **Capacitação em Serviço Social e Política Social**, Modulo 04. Brasília, UNB, CEAD, 2000.

GRAU, N.C. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120 nº 1, jan-Abr 1996. Brasília- DF, p.113-140.

IANNI, O . **A Sociedade Global**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1992.

JACOBI, P. Os Municípios e a Participação: desafios e alternativas. **Revista de Administração Municipal**. Jan/mar de 1991. p 32 – 38.

KAMEYAMA, N. As novas configurações das políticas sociais. **Revista Praia Vermelha**. Rio de Janeiro, 5, 2º semestre de 2001, pp. 12-38.

LAURELL, A C.(org.) **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. São Paulo, Cortez, 2002.

LIMA, T. M. Descentralização e controle social. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, EDUFMA, v. 4, 2000.

LUIZ, D.E.C. A Sociedade Civil e suas Possibilidades de Emancipação Social. **Emancipação**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2001.

LOBO, T.L. Descentralização e Cidadania: Desafio do Poder Local. **Revista do Serviço Público**, v. 118, nº 3, Set/Dez 1994, p. 123- 128.

LOPES, M. H. C. Lopes. **A Construção da Política de Assistência Social Pública:** uma gestão democrática em Londrina – PR. São Paulo, 1999. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

MACPHERSON, C.B. **A Democracia Liberal - Origens e Evolução.** Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1977.

MARTINS, M. L. R. **Movimentos populares urbanos e o direito à cidade.** São Paulo. FASE. 1997

MESTRINER, M.L. **Assistência Social e Seguridade Social:** oposições e aproximações. São Paulo, 1992. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Pontifícia Universidade Católica.

_____. **O Estado Entre a Filantropia e a Assistência Social.** São Paulo, Cortez, 2001.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 2ª ed. São Paulo, Hucitec, 1993.

_____. (org). **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes. 1994.

MOISÉS, J. A. Democracia e cultura política de massas no Brasil. **Revista de Cultura e Política Lua Nova**, São Paulo: CEDEC, n26, p.5-51,1992.

MOTTA, P. R. Participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras. **Revista de Administração Pública.** FGV. V 28, julho/setembro de 1994.

NASCIMENTO, E.P. Paradoxos da Modernidade. **Revista Humanidades**, Editora UNB, v. 9, n. 02.

NEDER, C.A.P. (org) - Controle Social do SUS: a Prática e os Desafios - **Relatório de Oficina de Trabalho.** São Paulo, Instituto de Saúde, Coleção Debates. Mimeo.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da Política:** Idéias para a Reforma do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. A Dimensão Política da Descentralização Participativa. **Revista São Paulo em Perspectiva**. 3, v 11, julho/setembro de 1997.

_____. Permanência e Mudança no Setor Público. **Revista do Serviço Público**. Ano 45, v. 118, nº 1, Jan/Jul 1994.

_____. Um Estado para a sociedade civil. RICO, E. de M. & RAICHELIS, R. (orgs). **Gestão Social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

OBERDIEK, H. **Fugindo da Morte: imigração de judeus alemães para Rolândia/PR, na década de 1930**. Londrina, Ed. UEL, 1997.

OFFE, C. **Problemas estruturais e Estado capitalista**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, F. Reforma do Estado e Democratização do poder Local. In: **Poder Local, Participação Popular e Construção da Cidadania**. São Paulo, Instituto Polis, fev. 1995. p 5-10.

PAZ, R. D. O . **Dimensões e indicadores de Participação Social na Avaliação de Programas Habitacionais**. São Paulo, 2002. Tese (Doutorado em Serviço Social) Pontifícia Universidade Católica.

PEREIRA, P. A. P. Estado, Regulação Social, e Controle Democrático. In: In: BRAVO, M. I. S. & PEREIRA, P. A P. (Orgs) .**Política Social e Democracia**, São Paulo, Cortez, 2001.

PEREIRA, L. C. B. A reforma da Administração Pública. **Crise econômica e Reforma do Estado no Brasil**. Ed. 34, cap. 16, p. 269- 294.

PIMENTEL, A. **O Método da Análise Documental: seu uso numa pesquisa historiográfica**. Cadernos de Pesquisa, n.114, p. 179-195, novembro/2001.

PONTUAL, P. de C. Por uma pedagogia de participação popular. **Revista Polis**. São Paulo, Polis, nº 14, p. 63-68.

RAMOS, M.H.R. (org). **Metamorfoses Sociais e políticas Urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A,2002.

RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo, Cortez, 1998.

RAICHELIS, R & PAZ, R. Fórum Nacional de Assistência Social: novo marco de interlocução entre sociedade civil e governo federal. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo Cortez, nº 61, 1999.

REIS, P. Elisa. Governabilidade e Solidariedade. In: VALADARES, L. e COELHO, M. Prates (org). **Governabilidade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1995.

RICO, E. de M. & RAICHELIS, R. (orgs). **Gestão Social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

RODRIGUES, I.P.F. Demandas sociais e Reconstrução do Estado. **Revista do Serviço Público**, v. 118, nº 3, Set/Dez 1994, p. 73- 80.

SCHWENGBER, C. P. **Aspectos Históricos de Rolândia**. WA RICIERI – GRÁFICA. Cambe, 2003.

SILVA, L. **Institucionalização de Práticas Participativas na Administração Pública**: caminho para a democratização do poder local? Dissertação de Mestrado (2001).

SILVA, S.F. da. **Municipalização da saúde e poder local**: sujeitos, atores e políticas. São Paulo, Hucitec, 2001.

SOARES, L. T. R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SOARES, M. M. Federação, Democracia e Instituições políticas. **Lua Nova**. CEDEC.44, 1998. p 137 –163.

SOUSA, L.E. de. Revolucioner a Gestão da Cidade: Um grande desafio. In.CALDERÓN, A, I & CHAIA, V. (org.) **Gestão Municipal**: descentralização e participação popular. São Paulo Cortez, 2002.

SPOSATI, A & LOBO, E. Controle Social e Política de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v.8, nº 4, p. 366-378, 1992.

SPINK, P. A democratização do poder local: gestão social na ótica subnacional. RICO, E. de M. & RAICHELIS, R. (orgs). **Gestão Social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

STEIN, R. H. A Descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias revisão teórico-conceitual. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, nº 54. p. 75 – 96.

STORINO, G.R. **Participação Cidadã na Gestão Pública: um estudo de caso do programa Favela-Bairro do município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2000. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Fundação Getúlio Vargas.

TATAGIBA, L.F. **Dos Significados da Ética na Política a articulação e Discurso no Contexto Pró-Impeachment**. Dissertação de Mestrado, Unicamp, 1998.

_____. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

TELLES, V. da S. Sociedade Civil e Construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. **Anos 90: Políticas e Sociedade no Brasil**. São Paulo, Brasiliense, 1994.

TENÓRIO, F. G. e ROZENBERG, J. E. **Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação**. 1996, mimeo

TEIXEIRA, E. **O Local e o Global: Limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo, Cortez, 2001.

_____. Conselhos de gestão - uma nova institucionalidade?. Seminário Conselhos de Gestão Democrática e popular: um balanço crítico da experiência. **ABONG NE 1**, Recife, 09/10/07/1999. Mimeo.

TELLES, V. S. Direitos sociais: afinal do que se trata? **Biblioteca Virtual de Direitos Humanos**. São Paulo, USP, Comissão de Direitos Humanos. Texto digitado, 1999.

_____. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (org). **Anos 90 Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

VIEIRA, E. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. 1998. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, nº56, pp.9-23.

WANDERLEY, L. E. - Participação Popular: poder local e conselhos. **São Paulo em Perspectiva**, 5(2):23-30, abril/junho 1991.

WANDERLEY, L. E. Educação para a cidadania. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 62. São Paulo. Cortez. 2000.

WILHEIM, J. O contexto da atual gestão social. In: RICO, E. de M. & RAICHELIS, R. (orgs). **Gestão Social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

DOCUMENTOS – FONTES DE PESQUISA

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**: 1988. Senado Federal, 1997.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Manual de procedimentos técnicos administrativos para a operacionalização da gestão municipal. **Curitiba**: SAS, 1998. V. ½ (mimeo)

Coletâneas de Leis e Resoluções. 4ª ed. Cress, 7ª R- Rj.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1, 1995, **Rolândia. Ata da 1º Conferência Municipal de Assistência Social**. Rolândia, PMR/SAS, 1995 (mimeo).

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2, 1997, Rolândia. **Ata da 2º Conferência Municipal de Assistência Social**. Rolândia, PMR/SAS, 1997 (mimeo).

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 3, 1999, Rolândia. **Ata da 3º Conferência Municipal de Assistência Social**. Rolândia, PMR/SAS, 1999 (mimeo).

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 4, 2001, Rolândia. **Ata da 4º Conferência Municipal de Assistência Social**. Rolândia, PMR/SAS, 2001 (mimeo).

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 4, 2001, Rolândia. **Relatório da 4º Conferência Municipal de Assistência Social**. Rolândia, PMR/SAS, 2001 (mimeo).

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ROLÂNDIA. CMAS, 1995.

ROLÂNDIA. Câmara Municipal. **Orçamentos Municipais: gestão 1995/2002**. Rolândia: Câmara Municipal, 2003.

ROLÂNDIA. PREFEITURA MUNICIPAL. **Relatório Anual**. Rolândia, SAS, 1996/1998.

ROLÂNDIA. PREFEITURA MUNICIPAL. **Plano Municipal de Assistência Social**. Rolândia, SAS, 1996 a 2002.