

ARTIGO

LIMITES E POSSIBILIDADES DA DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS COMO ALTERNATIVA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DE PELOTAS*

*Andréa Valente Heidrich***

RESUMO: A Constituição Federal promulgada em 1988 apresenta avanços no que se refere aos direitos sociais. Traz como diretrizes a universalização, a descentralização e a participação e, com isso estabelece condições para a construção da cidadania, tratando as políticas sociais como dever do Estado e direito dos cidadãos. Para garantir a participação e o controle da sociedade sobre as políticas públicas, a Constituição Federal instituiu mecanismos de participação popular (Conselhos Paritários, Plebiscito, Iniciativa Popular, Referendo).

PALAVRAS-CHAVE: descentralização político-administrativa; conselhos populares; participação popular.

Mas como vem se consolidando essa nova fase das Políticas Sociais no Brasil? A sociedade civil tem conseguido propor, fiscalizar e controlar políticas públicas? Os Conselhos Paritários têm conseguido desempenhar a função atribuída a eles pela Constituição Federal ?

O presente artigo tenta dar respostas a essas questões. Para isso, trata primeiramente da idéia da descentralização e como foi implementada no Brasil, bem como de seu principal instrumento de implementação, ou seja, os conselhos populares. Na segunda parte do artigo, trazemos a experiência da descentralização das políticas sociais em Pelotas. Esta segunda parte, é resultado de nosso trabalho como Bolsista de Iniciação Científica, pelo CNPq, junto à pesquisa “Análise dos Conselhos Municipais vinculados às políticas sociais com relação ao processo de conquista da cidadania em Pelotas”.

* Extraído do Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção de título de Assistente Social na Escola de Serviço Social da Universidade Católica de Pelotas.

** Assistente Social; Mestranda em Sociologia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Por fim, buscamos verificar quais são as possibilidades e os limites da descentralização das políticas sociais como facilitadora da participação popular na gestão pública.

1. A IDÉIA DA DESCENTRALIZAÇÃO

A descentralização administrativa e a transferência de poder e atribuições aos estados e municípios, ou seja, a valorização do poder local tem sido pauta dos debates sobre as administrações públicas.

A descentralização passa a compor uma espécie de “consenso”, tanto em países capitalistas avançados, como nos países subdesenvolvidos. Além de ser uma possibilidade de melhor gestão dos escassos recursos públicos, representa, nos países egressos de ditadura (como o Brasil e a maioria dos países latino-americanos), uma possibilidade de democratização, visto que, no âmbito local o controle da população sobre a administração pública se torna mais fácil e mais viável.

Melo (1996:13) afirma que o conceito de descentralização tem sido desagregado em várias noções correlatas: devolução (enquanto transferência ao nível intragovernamental de poder decisório sobre as esferas financeiras, administrativa e programática), desconcentração (enquanto mecanismos de transferência de encargos e tarefas entre unidades administrativas ou políticas subnacionais) e delegação (enquanto apenas um grau de poder decisório é definido).

É importante não restringir a descentralização considerando-a apenas como uma dessas três noções trazidas por Melo. A descentralização não é apenas desconcentração, não é apenas devolução e não é apenas delegação. Na concepção que temos de descentralização, ela é um misto dessas três noções correlatas.

Descentralizar é redistribuir o poder do âmbito federal para os âmbitos estadual e municipal e do âmbito do Estado para a Sociedade Civil. É redistribuir o poder de propor, decidir e fiscalizar ações.

Stein (1997:77) nos coloca que a descentralização na América Latina, serve simultaneamente como instrumento para resolução de crise de legitimidade política e econômica. De fato, se considerarmos o momento em que a descentralização entra em pauta no Brasil, tal afirmação é correta. A descentralização aparece por aqui, como um

anseio pela democratização do Estado, que vivia anos de ditadura militar e centralização do poder. Por outro lado, a crise econômica do Estado é apaziguada, se este descentralizar atribuições.

A descentralização entrou na pauta dos debates da ordem política mundial e especialmente da América Latina. No Brasil, passa a ser palavra de ordem, especialmente a partir de 1987, no processo constituinte.

Silva (1998) afirma que dois blocos distintos aprovaram a descentralização e aceitaram a proposta de implantação de canais de ligação entre Estado e a população na Assembléia Constituinte:

“Havia um bloco movido pelo temor de que as organizações e mobilizações populares se articulassem às instituições públicas existentes, podendo gerar ações revolucionárias. Para evitar este risco, os constituintes deste bloco defendem a legalização de várias organizações partidárias e a criação de canais de participação popular, pois acreditam que as instituições servem como núcleos de estabilização e manutenção da ordem. No fundo, é a estratégia da abertura para controlar” (Silva, 1998:60)

Em contraposição a esse bloco de constituintes, existia um outro:

“movido pelo desejo real de democratização. Este bloco exigiu a participação popular para garantir a prática dos direitos de todos. Graças a esse bloco é que a existência dos Conselhos representa uma conquista popular” (Silva, 1998:61).

O fato é que esse dois blocos absolutamente distintos em ideais, aprovaram a descentralização, o que demarcou uma nova ordem política na sociedade brasileira, garantindo formalmente à sociedade o direito de formular e controlar políticas.

A descentralização no Brasil desenhou uma nova estrutura administrativa, que ainda hoje vem sendo aperfeiçoada. Resta-nos saber, para o quê tem servido essa descentralização. Fica no ar a dúvida: será que não passa de uma desresponsabilização do Estado para com as suas atribuições¹? Ou, torna-se de fato, um espaço para controle social da população

¹ Neste artigo, vamos nos limitar a obrigação do estado para com as políticas sociais como instrumentos de garantia dos direitos sociais.

sobre tais políticas ?. Esse é o debate que pretendemos desenvolver.

A discussão sobre o poder local, sofreu uma ressignificação a partir da década de 80. Antes o poder local era visto como algo perverso, arcaico, que deveria há muito tempo ter sido banido da história do nosso país. Era considerado como um “lugar de captura da esfera pública pela esfera privada, de práticas coronelistas, patrimonialistas e clientelísticas, do primado das relações de reciprocidades hierárquicas” (Costa, 1996:114). Nos anos 80, o poder local passa a ter uma imagem positiva. Essa alteração de significação iniciou-se exatamente no processo de transição do regime autoritário para o democrático e os chamados “novos movimentos sociais” influenciaram de maneira favorável porque deram visibilidade às demandas que instituíram a trilogia democracia, descentralização e participação popular, por estarem presentes nas disputas em torno do estatuto jurídico-político do município, da elaboração da Constituição Federal de 1988 e na febre de constituintes municipais e pela influência no acolhimento do tema da participação pelos partidos políticos.

Costa (1996:115) afirma que outros fatores também se integraram neste processo de ressignificação do poder local. Entre eles destaca-se o fato de novas experiências de gestões democráticas e inovadoras (através de um número significativo de experiências petistas a partir de 1989) que vão se constituir num novo patamar de reflexão sobre o poder local. Essas demandas vão fazer com que o poder local seja visto como “arenas de disputas entre atores distintos, espaços de virtualidades transformativas” (Costa, 1996:115). Agora, o poder local é visto como um espaço de disputa, onde as relações entre as forças políticas é que vão determinar para que serve, afinal essa forma de poder.

A importância política da descentralização/poder local vai se dar de acordo com as forças políticas que a sustentam. Segundo Melo (1996:13), coalizões liberais/conservadoras enfatizam os aspectos relativos a ganhos de eficiência e de redução do setor público; coalizões social-democratas, por outro lado, privilegiam os aspectos relativos ao controle social e democratização da gestão local.

Então, podemos afirmar que é a correlação de forças e a conjuntura política que vão determinar para o que serve a descentralização das políticas sociais. Isso não é nenhuma novidade. Assim como afirmamos que para analisar as políticas sociais precisávamos estar inseridos num

contexto histórico, também aqui, para analisarmos o processo de descentralização dessas políticas precisamos estar submersos na História.

A idéia de descentralização como forma de redistribuição de poder do âmbito federal para os âmbitos estadual e municipal, pressupõe, segundo Lajús (1998:29) a de Municipalização.

“Municipalizar significa uma articulação das forças do município como um todo para a prestação de serviços, cujos co-responsáveis seriam a Prefeitura e organizações da sociedade civil. A municipalização deve ser entendida como o processo de levar os serviços mais próximos à população, e não apenas repassar encargos para as Prefeituras” (Jovchelovitch, 1998:34).

Sposati (1994:105) alerta para a existência de dois tipos de municipalização: a) conservadora ou burocrática (onde apenas se passa as responsabilidades de uma instância para outra na hierarquia do Estado – “passar o abacaxi” e b) democrática (introduz uma nova forma de partilhar a gestão entre o Estado e sociedade, criando mecanismos para a reforma das relações entre eles.

Com a descentralização, os municípios passam a ganhar destaque na estrutura federativa brasileira. Não só devido ao fato de que foram “os principais beneficiários da descentralização” (Affonso, 1996:03) aumentando sua arrecadação devido à transferências federais, mas também, por terem passado assumir um duplo desafio:

“precisam assumir políticas antes a cargo da União ou, secundariamente, dos estados, tanto para assegurar condições mínimas de bem-estar social às suas populações (função de Welfare) como para promover o desenvolvimento econômico com base em ações de âmbito local, o que envolve o estabelecimento de um novo tipo de relacionamento com o setor privado (função desenvolvimentista)” (Abrucio e Couto, 1996:40).

Essas novas funções atribuídas aos municípios podem ter uma dupla conotação, dependendo o lado pelo qual observamos. Podem, primeiramente, representar um avanço da democracia, pois descentralizando o poder, multiplicam-se as oportunidades do controle, da proposição e da fiscalização das políticas públicas por parte da população. Por

outro lado, entretanto, pode ocorrer que a descentralização facilite a prática clientelista (aquela que lida com as políticas sociais como favores).

Essa dupla conotação tem gerado muito debate acerca deste tema.

Acreditamos que para a descentralização cumprir função democratizadora na sociedade, ela precisa estar intimamente articulada com a participação popular. É necessário que a sociedade civil esteja a par das ações do governo, organizada, discutindo e propondo políticas públicas.

Para haver essa participação efetiva, o município é local privilegiado.

“ O município é, de fato, a entidade político-administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública” (Jovchelovitch, 1998:43).

O instrumento mais apropriado para garantir a participação efetiva é o Conselho Popular.

2. OS CONSELHOS POPULARES : INSTRUMENTOS PARA A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Os conselhos municipais no Brasil emergem como resultado de vários fatores, desde a conquista dos movimentos sociais até a institucionalização da participação.

“As novas diretrizes da Constituição, em relação às políticas sociais, prevêem implementar a descentralização, o controle social e a participação popular na gestão.

Para cumprir estas orientações é desencadeado um processo de reordenamento institucional e são acionados processos para a criação de Conselhos nas diferentes instâncias da federação, a fim de efetivarem o trinômio descentralizar-participar-controlar. Emergem, então, os Conselhos Federais, Estaduais e Municipais, que têm em comum com o Conselhos Comunitários² que já existiam em alguns

² A autora faz a diferenciação entre dois tipos de conselhos: “1 - os conselhos populares, criados pelos movimentos populares, que de forma autônoma e organizada

Municípios, o fato de se constituírem em instrumentos táticos do Estado” (Silva, 1998:60).

Os Conselhos Municipais são espaço privilegiado de participação e de exercício de cidadania, por serem os responsáveis pela construção de políticas sociais. Para isso, precisam ser deliberativos e manter uma interlocução direta com a sociedade.

“Pensar o Conselho Paritário como locus do fazer político é pensá-lo como espaço contraditório, como nova modalidade de participação” (Jovchlovitch, 1998:150).

De fato, os Conselhos Municipais estão imersos numa rede de relações contraditórias. Embora tenham surgido como uma conquista dos movimentos populares, faz-se necessário que se constituam como um espaço de construção cotidiana do aprendizado das classes subalternas no exercício de sua cidadania.

A questão da participação popular junto aos Conselhos Municipais (ou junto a qualquer outro tipo de instrumento de participação da sociedade) vai além de uma participação “numerosa”. É claro que a quantidade de pessoas que participam é importante, mas antes, é necessário que exista uma participação consciente, que as classes populares saibam o quanto é importante sua participação nesses instrumentos e mais que isso, saibam e defendam sua condição de cidadãos.

Isso não é tarefa fácil. É necessária uma longa caminhada para que essas transformações nas consciências, há tanto tempo subalternizadas,³ ocorram e que essas classes populares se tornem protagonistas no processo de construção de políticas públicas.

Se por um lado, há as conquistas dos movimentos sociais que culminam na Constituição Federal de 1988, por outro, há séculos de História com o “jeito tradicional de lidar com as políticas sociais” em

expressavam e defendiam os interesses das classes subalternas junto aos poderes públicos; e, 2 - os conselhos comunitários, criados pelo poder público, para intermediarem suas relações com os setores populares” (Silva, 1998:59)

³ Yazbek diz que as classes populares são subalternizadas pelo expressivo conjunto de relações a que estão submetidas e pelo fato da expressão dar conta de um conjunto diversificado e contraditório de dominação (Yazbek, 1993).

especial, a assistência social. Tradicionalmente, as ações públicas de enfrentamento da pobreza na sociedade brasileira têm sido acompanhadas de uma série de distorções.

“a) Seu apoio, muitas vezes, na matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, foram enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas, o que reproduz a “cidadania invertida” e relações de dependência”...

b) Sua vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário dos homens em sua vida em sociedade.”...

c) Sua conformação burocratizada e inoperante, determinada pelo lugar que ocupa o social na política e pela escassez de recursos para a área....” (YAZBEK, 1993:50 e 51).

Sendo assim, a tarefa de fazer dos Conselhos Municipais reais instrumentos de participação popular, onde a população proponha, fiscalize e controle a implementação de políticas públicas, vai muito além de fazer constar na Lei (seja na Constituição Federal, Estadual ou Municipal). É uma tarefa militante, dos movimentos populares, dos sindicatos, dos partidos ligados com as causas das classes subalternas.

É preciso que os Conselhos Municipais rompam com a cultura que trata as políticas sociais (especialmente as políticas de assistência social) como concessões, caridades, filantropismos. O Estado precisa assumir definitivamente as políticas sociais como respostas aos direitos sociais, pois, estando sob o comando de Instituições Particulares, tende a ter o caráter do favor: “ dentro do possível, fazemos o que podemos” ou “apesar das dificuldades, atendemos e cuidamos do seu filho”. O pior, é que este tipo de relação cria também no usuário, um sentimento de “incapacidade” perante às necessidades impostas pela vida. Assim, ele passa a considerar a Instituição, ou a pessoa que lhe “conseguiu” o benefício como “boazinha”, “caridosa”.

Assim, nem quem recebe, nem quem presta o atendimento através de políticas sociais as vê como direito social. Sposati, no prefácio ao Livro de Yazbek (1993), expressa bem essa questão:

“A cultura brasileira rejeita o serviço público como campo qualificado para a satisfação de necessidades. De um lado não há o compromisso de governantes com a atenção e o respeito aos direitos; de outro, há uma tendência da população em desculpar o que é

produzido pelo Estado, na medida em que as ações governamentais são vistas como ajudas circunstanciais que resultam mais da bondade do governante do que no reconhecimento da dignidade do cidadão.

Sem dúvida, décadas de populismo e clientelismo forjaram um imaginário subalterno para o qual o que chega é lucro, e não resposta a um padrão de cidadania.” (SPOSATI, 1993:10)

Somente com a participação efetiva e crescente da população é que poderemos iniciar o desmonte dessa cultura clientelista e populista que há tanto tempo assombra a sociedade brasileira e empaca a construção da democracia. Aprender a participar ativa e efetivamente é um passo na longa caminhada da construção da cidadania.

3. A PRÁTICA DA DESCENTRALIZAÇÃO EM PELOTAS

Podemos considerar que a primeira experiência descentralizadora em Pelotas, se deu em 1984, quando a Administração do Prefeito Bernardo Olavo de Souza implementou o Programa “Todo o Poder Emana do Povo”, onde a população indicava as prioridades para o orçamento público através de assembléias. A proposta deste programa, além de descentralizar era propiciar efetivamente a participação popular.⁴ Em 1986, entretanto, esse programa foi abandonado, e a partir de 1990 (com a regulamentação da Constituição Federal de), é que o município começa novamente a ter ações “descentralizadas”. Cabe-nos ressaltar, que essas ações descentralizadoras se deram devido ao fato de serem obrigatórias pela nova Constituição, e não por vontade ou iniciativa da administração pública local.

Em 03 de abril de 1990, foi promulgada a Lei Orgânica Municipal de Pelotas que traz em seu preâmbulo:

“Nós, Vereadores da Câmara de Pelotas, representantes do povo, firmando o propósito de asseguramento, na plenitude do Estado

⁴ Esse programa, segundo o Sr. Bernardo de Souza, foi pioneiro no Brasil e na América Latina, em termos de participação popular no orçamento público.

democrático, a autonomia Municipal e os princípios da Constituição da República Federativa do Brasil e da Constituição do estado do Rio Grande do Sul, pelo povo e com o povo deste Município, promulgamos esta Lei Orgânica Municipal”

A Lei Orgânica Municipal segue as diretrizes e princípios da Constituição Federal de 1988, e atribui ao Município, em ação integrada com a União, com o Estado e com a sociedade, o asseguramento dos direitos sociais, e garante no Parágrafo Único, do Artigo 168 que o Município assegurará mecanismos que possibilitem a participação das entidades da sociedade civil legalmente constituídas nos programas destinados a atender os direitos sociais.

Prevê então a LOM, a criação dos Conselhos Municipais:

“Art. 15º - O Conselho popular municipal e os Conselhos Populares Setoriais têm por finalidade cooperar com o Governo Municipal e auxiliar na administração, orientação, planejamento e fiscalização de matéria de sua competência.

§ 1º - É assegurada a participação dos Conselhos Populares nas decisões importantes do Município.

§ 2º - A lei especificará as atribuições de cada Conselho, sua orientação, composição, funcionamento, forma de nomeação dos titulares e suplentes e prazo de duração dos respectivos mandatos.”
(Lei Orgânica Municipal –03.04.90).

Foram criados os seguintes conselhos, desde então, de acordo com Silva (1998:80):

Ainda, trazendo Silva, cabe-nos destacar que os Conselhos que condicionam a liberação de verbas para o Município tiveram seu processo de implementação mais agilizado.

Da criação dos Conselhos Municipais até hoje, muita luta foi desenvolvida pelos conselheiros e por aqueles que acreditam que os Conselhos são ou podem ser um instrumento construtor de cidadania.

Neste capítulo, traremos alguns dados coletados através da Pesquisa em que trabalhamos como Bolsista de Iniciação Científica (PIBIC UCPEL e CNPq), desde o ano de 1997, sob orientação da Prof^a. A. S. Vini Rabassa da Silva.⁵ Esta pesquisa foi realizada com os Conselhos Municipais vinculados às políticas sociais em Pelotas. São eles:

- C. M. de Saúde
- C. M. de Assistência Social
- C. M. dos Direitos da Criança e do Adolescente
- C. M. das Pessoas Portadoras de Deficiência e Superdotados
- C. Tutelar de Pelotas
- C. M. de Entorpecentes
- C. M. da Previdência Social
- C. M. de Educação
- C. M. do Idoso.

No desenvolvimento da pesquisa, buscamos abranger o maior número de conselheiros possíveis por Conselho Municipal (pelo menos 50 % do número de titulares dos Conselhos). Realizamos, também entrevistas com representantes do Poder público, bem como pesquisa junto aos Anais da Câmara Municipal de Pelotas (durante o ano de 1997), buscando estabelecer o contraponto das posições.

Passaremos à apresentar alguns dados dessa Pesquisa, que refletem a situação da descentralização das políticas sociais no Município de Pelotas.

⁵ A pesquisa tem como título “Análise da atuação dos Conselhos Municipais vinculados às políticas sociais em relação ao processo de conquista da cidadania em Pelotas”.

3.1 Perfil dos conselheiros de Pelotas

Os questionários da pesquisa foram aplicados a 73 conselheiros dos Conselhos Municipais acima citados. Destes, 30% eram do Conselho Municipal de Saúde, 16 % do C. M. do Idoso, 15 % do C. M. da Previdência Social, 10% do C. M. de Assistência Social, 10 % do C. M. dos Direitos da Criança e do Adolescente, 7 % do Conselho Tutelar de Pelotas, 7 % do C. M. de Educação, 4 % do C. M. dos Portadores de Deficiência e Superdotados e 1,37 5 do C. M. de Entorpecentes.

Desses Conselheiros, 48 % participam do Conselho há mais de dois anos. Esse dado é bastante significativo, pois revela que, quase metade dos conselheiros não é renovada, portanto, seguem os mesmos representantes, o que reduz a participação.

Os conselheiros representam, em sua maioria entidades públicas (36 %). Os representantes de entidades privadas representam 22 % do total de conselheiros. Há ainda representação de Movimentos populares, ONGs, Entidades sindicais, Entidades de classe, CEAP, Pastoral da Saúde, Profissionais da Saúde. Os Conselheiros Tutelares são escolhidos diretamente pela população, através do voto popular.

3.2 Relação dos Conselhos Municipais com o Poder Público

Para identificar as relações estabelecidas entre os Conselhos Municipais e o Poder Público, além da aplicação dos questionários junto aos conselheiros, realizamos entrevistas com representantes do poder público municipal, bem como análise dos Anais da Câmara Municipal de Pelotas.

Para que os Conselhos Municipais sejam de fato, instrumentos de participação popular no controle, fiscalização e proposição de políticas públicas, faz-se necessário que o Poder Público reconheça e respeite os Conselhos, seu poder de deliberação, e que, ofereça estrutura para que o Conselho possa trabalhar.

Através da pesquisa podemos constatar, que nem sempre isso ocorre. É comum, por exemplo, nos pronunciamentos dos vereadores, a negação do caráter deliberativo dos Conselhos Municipais, como podemos ver nos reproduzidos a seguir:

“entendemos que os Conselhos têm grande validade, têm um trabalho preponderante na administração, porém entendemos que os Conselhos não têm o caráter deliberativo, porque, no meio do caminho, os interesses político-partidários se sobrepõem ao interesse público...” (Anais, 188ord97)

“o Prefeito reconhece todo o trabalho do Conselho a penas somos contra o fato de ele ser deliberativo. Se a população elegeu o Prefeito numa eleição democrática (...) deu a ele uma procuração para que administrasse a cidade...” (Anais, 201ord97).

É claro que também existem vereadores que defendem os Conselhos Municipais e criticam a posição da Administração Pública de ser contra o caráter deliberativo do Conselho, como podemos ilustrar com a seguinte declaração:

*“ O governo coloca-se assim: eu fui eleito e agora esse pessoal quer se reunir e deliberar sobre a questão. Isso revela o caráter autoritário dos governos, porque nos conselhos, o governo tem assento também. Ele também vai estar lá brigando pela sua política, pelos seus projetos, quando ele tem. Então esse raciocínio de abrir os governos para sociedade, deixar as pessoas que sentem, que vivem o problema que, portanto, o conhecem melhor, eles é quem devem deliberar sobre aquele tema, com a participação evidente, do Governo, do Legislativo, do Judiciário, enfim...
...chega na hora de discutir o Conselho, o caráter deliberativo, o governo é contra. Tem que ser a favor, tem que abrir o governo sem medo nenhum. E tem outro aspecto que é o seguinte: a questão do Fundo. Os senhores querem se reunir sem deliberar nada e sem dinheiro? Pode se reunir. Essa é a postura. E aí vem outro aspecto. Além de autoritário é paternalista, populista e demagogo, porque quer sempre pegar o dinheiro e mostrar que é bonzinho, quando o correto é pegar a verba que não é do Prefeito, é verba pública (...) esse dinheiro tem que ir para os conselhos e lá ser deliberados sem que nenhum político, de nenhum partido, de nenhum cargo vá dizer que deu esse dinheiro, até porque esse dinheiro não é dele...” (Anais, 201ord97)..*

Daí podemos concluir, que existem posições diversas no interior do Poder Legislativo, e que os Conselhos, nem sempre, são reconhecidos e respeitados.

Para ilustrar essa afirmação, trazemos um exemplo. No ano de 1997, o Poder Executivo enviou à Câmara um Projeto de Lei que destinava, aleatoriamente, verbas para Instituições Assistenciais, Times de Futebol, Escolas de Samba, Sindicatos, entre outras entidades. O Conselho Municipal de Assistência foi até o Legislativo, reivindicando essa verba para o Fundo Municipal de Assistência Social para que o Conselho pudesse determinar para onde iriam tais verbas. Segundo uma conselheira do Conselho Municipal de Assistência Social, desde a criação do Fundo Municipal de Assistência Social, em 1995, “nenhum centavo” foi repassado ao mesmo. Em contrapartida, o Poder Executivo justificava-se com uma rubrica constante no Orçamento Municipal destinada a concessões e subvenções a entidades (aprovada pelo próprio Poder Legislativo). Após muita discussão, substitutivos na Lei, e até tentativa do Poder Executivo (e seus defensores no Legislativo) de colocar os Vereadores que se posicionavam como contrários a tal Lei, como contrário às entidades, o Fórum dos Conselhos Municipais de Pelotas conseguiu que a Câmara barrasse tal projeto.

Um outro dado significativo, é que quando perguntamos aos Conselheiros se o poder público atendia às solicitações do Conselho, 60 % dos conselheiros responderam que às vezes ou raramente atende e nas justificativas da questão aparece as seguintes:

- Não atende solicitações financeiras;
- O Poder Executivo afirma que existe tendência petista nos Conselhos;
- O Poder Público ainda não entendeu bem a finalidade dos Conselhos;
- O Poder Público não considera a opinião do Conselho, não quer dividir o poder;
- O Poder Público não valoriza a função dos Conselhos Municipais;
- As solicitações, muitas vezes, não estão embasadas na racionalidade (técnica ou econômica).

Embora possamos verificar que uma resposta coloca que as solicitações são “irracionais”, a maioria demonstram “pouco caso” do poder público para com as solicitações dos Conselhos Municipais.

Em uma outra questão, perguntamos aos conselheiros como é a relação da Administração Municipal com os Conselhos. Em que pese o fato de 20 % dos conselheiros não terem respondido a essa questão, 31% responderam que é uma relação de indiferença. Dado esse, que reafirma o que foi colocado acima, que o Poder Público não reconhece a importância dos Conselhos Municipais, segundo os conselheiros.

Portanto, a relação do Poder Público com os Conselhos Municipais é uma relação conflituosa. Consideramos que isso se dá, pelo fato de tratar da “descentralização”, “desconcentração”, “divisão” de poder. Considerando a tradição política dos políticos de Pelotas (conforme já falamos há alguns itens atrás neste trabalho), não é de se estranhar que os vereadores, os administradores, não queiram perder esse poder de “barganha”. As políticas sociais sempre foram um terreno fértil para o “jeito tradicional de fazer política”. Agora, se descentralizarmos, se a população passar a ver as políticas como direitos seus, se controlar tais políticas e deliberar sobre elas, como fica o “poder” de dizer “eu dei ‘x’ reais para tal Associação de Moradores”? Como utilizar um slogan do tipo “conto contigo, tio” ou “vou cuidar da nossa gente”? Não dá. Se a população passar a ter consciência de sua condição de cidadã de direitos, tais práticas vão ter de ser transformadas, discursos vão ter de ser modificados, sob pena de não “colarem mais”. Assim, é fácil entender esse descaso todo, com os Conselhos Municipais, por parte do poder público em Pelotas.

3.3 Relação dos Conselhos Municipais com a comunidade de Pelotas

Um dos fatores que influenciam na forma como o Poder Público vê e conseqüentemente, na forma como se relaciona com os Conselhos Municipais é o respaldo que os Conselhos têm (ou não têm) junto à população. Por isso, buscamos também, verificar como é a relação dos Conselhos Municipais com a comunidade de Pelotas.

Perguntamos aos conselheiros se os Conselhos Municipais estão representando, efetivamente, os interesses da população pelotense. Os conselheiros responderam, em sua maioria que sim (45%); entretanto, 34% afirmaram que os Conselhos representam “em parte” os interesses da

população pelotense.. Ainda verificamos que 16 % dos conselheiros entrevistados , consideram que os Conselhos Municipais não representam os interesses da população pelotense. Destacamos aqui, que entre as justificativas dos que disseram que os Conselhos Municipais representam os interesses, aparecem com frequência: a) a falta de conhecimento por parte da população dos Conselhos Municipais; b) os limites impostos pelas condições de trabalho nos Conselhos Municipais; c) a falta de tempo dos conselheiros; d) o fato dos Conselhos estarem em processo de afirmação; e) o interesse por parte de algumas pessoas em terem projeção política e interesses particulares e, f) falta de preparo dos Conselheiros.

A população desconhece a importância, a função e a força que os Conselho podem ter. Esse “desconhecimento” é, sem dúvida, um grande entrave na construção dos Conselhos Municipais como instrumentos de participação popular na gestão da “coisa pública”. Isso é óbvio. Como podem ser os Conselhos instrumentos de participação popular, se a população não os conhece e, portanto, não os legitima ?

Este é um ponto fundamental a ser atacado por aqueles que acreditam nos conselhos Municipais como um dos instrumentos construtores da tão sonhada “nova sociedade”, pautada em uma nova ética, novos valores, novas relações. Os Conselhos precisam ser mais do que meras entidades representativas. Tem que, de fato, estabelecer uma ponte entre a sociedade civil e o Poder Público. Para isso, é necessário que exista uma relação cotidiana entre aquele que representa as entidades populares nos Conselhos e sua base(aqueles que ele representa).

3.4 As dificuldades da prática dos Conselhos Municipais em Pelotas

Os conselheiros vivem cotidianamente as dificuldades da prática dos Conselhos Municipais. Por isso, perguntamos a eles porque as conquistas dos direitos sociais pelos Conselhos não haviam sido maiores. Classificamos as respostas dadas pelos conselheiros como: a) dificuldades internas; b) dificuldades externas. Passemos à elas:

a) Dificuldades Internas

- Falta de objetividade e de metas;
- Pouca participação;
- Falta de maior comprometimento com os Conselhos;
- O fato de sempre esbarrar em lei, decretos e na crise financeira que o Município e o Estado se encontram;
- Desmobilização;
- Falta de quorum e interesse;
- Falta poder para o Conselho;
- Falta verba para ações;
- Falta de recursos e políticas definidas;
- Falta de trabalho.

b) Dificuldades Externas

- Falta de consciência da importância dos Conselhos Municipais;
- Dificuldades criadas pelos órgãos públicos;
- Descaso das autoridades competentes;
- Pouco apoio do Poder Executivo;
- Dependência da boa vontade e responsabilidade política do Executivo;
- fato do Conselho não ser uma reivindicação ou conquista popular faz com que não tenha respaldo nem força dos representantes;
- Os governantes não respeitam os direitos sociais e, muitas vezes, utilizam os mesmos como troca de favores através de uma política clientelista e assistencialista.
- Falta de preparo da comunidade quanto ao exercício da democracia;
- Desinteresse das autoridades locais;
- Não há reconhecimento, nem respeito ao caráter deliberativo dos Conselhos;
- Falta de vontade política;
- Falta mais pressão por parte da sociedade que se diz organizada;
- Não há ressonância dentro do Poder Executivo;
- Os direitos existem na teoria, na prática falta muito.

- Os Conselhos são novos e a população ainda não se conscientizou da sua importância.

Como se pode ver, são muitas as dificuldades apresentadas pelos conselheiros. A maioria delas atribuídas a falta de participação efetiva, de recursos, de apoio e reconhecimento por parte do poder público.

Em que pese as dificuldades apresentadas, os Conselhos Municipais foram definidos pela maioria (63%) dos conselheiros como *Instrumentos de participação popular* porque:

- querem reunir a população para opinar através dos Conselhos;
- são os órgãos que chamam a comunidade a viver os problemas específicos de cada área de uma forma crítica. São uma porta aberta para a busca de soluções junto aos poderes constituídos;
- Permitem a participação popular;
- Representam a comunidade através de suas entidades;
- Devem legitimar seus usuários;
- Lutam pelos anseios populares;
- São exercício da cidadania na plenitude;
- Através dos Conselho, os usuários ajudam a definir políticas.

Então, os Conselhos Municipais são instrumentos de participação, segundo os conselheiros, basicamente, por garantirem e/ou possibilitarem a participação popular na discussão e definição de políticas.

3.5 A experiência do Fórum dos Conselhos Municipais

O Núcleo de Apoio ao Exercício da Cidadania da Escola de Serviço Social da Universidade Católica de Pelotas, através de seu programa Animação e Assessoria aos Conselhos Municipais tem desenvolvido um trabalho junto aos Conselhos Municipais de Pelotas.⁶ O trabalho iniciou em 1995 e desde então, têm se desenvolvido diversas atividades como: Seminários de Conselhos Municipais, reuniões, elabo-

⁶ Para saber mais sobre este trabalho, ver artigo de Silva (1998) “Articulação de Conselhos Municipais: relato e análise de uma prática no Município de Pelotas” IN: SILVA, Vini Rabassa da (org) (1998:79-87)

ração de propostas de políticas públicas conjuntamente, entre outras.

Em 1997, a fim de expressar a prática da integração e articulação que vinha ocorrendo entre os conselhos Municipais e, ao mesmo tempo, fortalecer suas lutas, a assessoria propôs a organização do Fórum dos Conselhos Municipais. No III Seminário de Conselhos Municipais, o Fórum foi “assumido” pelos Conselhos Municipais, que utilizaram a denominação em dois documentos produzidos nesse evento. No final do ano, ficou estabelecido entre os Conselhos que, para 1998, seria elaborada uma Agenda Comum e efetivada a constituição oficial do Fórum.

“A articulação do Fórum dos conselhos Municipais pode propiciar, ao mesmo tempo, a organicidade desta luta e a qualificação dos Conselhos, através de um processo sistemático de mobilização e formação” (Silva, 1998:90)

O Fórum dos Conselhos é uma alternativa concreta no enfrentamento das dificuldades postas no cotidiano dos Conselhos Municipais. A união de forças, faz com que os mesmos ganhem maior visibilidade diante dos empecilhos colocados pelo Poder Público na efetividade dos Conselhos como instrumentos de participação popular na gestão das políticas públicas.

4. LIMITES E POSSIBILIDADES DA DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS EM PELOTAS

A descentralização das políticas sociais em Pelotas (via Conselhos Municipais) só foi efetivada pelo fato da obrigatoriedade da ativação dos Conselhos Municipais para o recebimento de verbas do Estado e da União. Por outro lado, é mantida pela vontade apaixonada dos conselheiros e outras pessoas que acreditam que os Conselhos Municipais são um instrumento para a construção de uma sociedade mais justa e democrática (no sentido amplo do termo).

Não se observa, por parte do poder público nenhum interesse em efetivar as ações dos Conselhos Municipais e isto pode ser verificado pela quantidade de vezes que se tenta “driblar” os Conselhos Municipais na deliberação de projetos de lei, nas tentativas frustradas de se estabelecer

um contato maior com o poder público, na falta de infra-estrutura dos Conselhos Municipais e pela não-alocação de recursos financeiros nos Fundos Municipais.

Em contrapartida, os Conselhos têm resistido como podem. A criação do Fórum dos conselhos é uma forma de resistência objetiva. Os Conselhos e os conselheiros unem as forças para vencer as dificuldades e ganhar maior visibilidade junto a comunidade em geral.

Ainda há muito a ser feito. É necessário que a população esteja ciente da importância dos Conselhos Municipais e que tenha conhecimento das ações por eles desenvolvidas. A participação tem de ser estimulada a todo o momento, visto que, também nos Conselhos observa-se ondas de maior participação em determinados momentos e, em outros, uma considerável diminuição.

Outras formas de participação devem ser estimuladas para que a população participe efetivamente das decisões sobre as políticas públicas e não se deixe levar mais por políticos populistas ou por entidades que tratam direitos sociais como favores. O orçamento participativo, os conselhos de bairro, as audiências públicas, também são formas de democratização do poder público. É claro, que para que isso ocorra, é necessário uma administração que tenha como prioridade a participação popular e vontade política para efetivá-la. É necessário também, que a sociedade civil esteja organizada (em sindicatos, associações de bairro, partidos políticos,...) e em constante discussão, para que a cidadania seja construída no cotidiano do Município.

Na efetivação desse processo, os trabalhadores sociais (Assistentes Sociais, Sociólogos, Pedagogos, entre outros) têm papel fundamental a desempenhar, por tratar-se de um processo político pedagógico. A população necessita entender o quanto é importante a participação de todos e de cada um nesse processo e, fundamentalmente, precisa ter acesso a informações. É aí que entra a importância desses profissionais enquanto mediadores entre o poder público e população subalternizada.. Para essa população ser, de fato, sujeito desse processo, ela precisa estar “consciente” de sua condição de subalternidade e, diante dessa consciência, se dispor a mudar essa condição.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio Henrique, SANTOS, Wanderlei Guilherme dos e COIMBRA, Marcos Antônio. **Política social e combate à pobreza**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987
- ABRUCIO, Fernando Luiz & COUTO, Cláudio Gonçalves, “A redefinição do papel do Estado no âmbito local”, In: **Revista São Paulo em Perspectiva**, v.10, n. 3, jul-set/1996
- AFFONSO, Rui. “Os municípios e os desafios da federação no Brasil”, In: **Revista São Paulo em Perspectiva**, v.10, n.3, jul-set/96
- BATTINI, Odária. “Participação popular e eleições municipais: o papel dos Conselhos Municipais. In: Silva, Vini Rabassa da. **Conselhos Municipais e Poder Local**. Pelotas: EDUCAT, 1998. Pp. 43-58
- BAVA, Silvio Caccia. “Desenvolvimento Local: uma alternativa para a crise social?”. In: **Revista São Paulo em Perspectiva**, v.10, n.3, jul-set/96
- BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997
- Cáritas Brasileira Regional RS – Cad. De Formação Nº. 13. **Conselhos: novo espaço e desafio à participação popular**.
- CNBB – Setor Pastoral Social. **Participação Popular em Conselhos Paritários: aprendendo e ensinando uma nova lição**. Petrópolis: Vozes, 1997
- COSTA, João Bosco da Costa. “A resignificação do local: o imaginário político brasileiro pós-80” In: **Revista São Paulo em Perspectiva**, v.10, n. 3, Jul-set/96
- DOWBOR, Ladislau. “Governabilidade e descentralização” In: **Revista São Paulo em Perspectiva**, v.10, n. 3, jul-set/96
- FALEIROS, Vicente de Paula. **Saber Profissional e Poder Institucional**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1993
- _____. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 1986
- JACOBI, Pedro & TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. “Orçamento Participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades”. In: **Revista São Paulo em Perspectiva**, v.10, n. 3, jul-set/96
- JOVCHELOVITCH, Marlova. “O processo de descentralização no Brasil”. In: **Revista Serviço Social e Sociedade Nº. 56, Ano XIX**, 03/98. Pp. 34-49
- LAJÚS, Maria Luiza de Souza. “ Reflexão sobre a sociedade brasileira, o processo de descentralização como reordenamento político institucional e os Conselhos Municipais” In: SILVA, Vini Rabassa da (org.), **Conselhos Municipais e Poder Local**, Sociedade em Debate, Pelotas, 5(2): 81-103, agosto/1999

- Pelotas: EDUCAT, 1998. Pp. 17-42.
- LIMA, Terezinha Moreira. **A política social no dia-a-dia**. São Paulo: Cortez, 1982
- MAIA, Marilene. "Democratização e Conselhos Municipais" In: SILVA, Vini Rabassa da, **Conselhos Municipais e Poder Local**. Pelotas: EDUCAT, 1998. Pp. 11-16
- MELO, Marcus André. "Crise Federativa, Guerra Fiscal e 'Hobbesianismo Municipal': efeitos perversos da descentralização?" In: **Revista São Paulo em Perspectiva**, v.10, n.3, jul-set/96
- MENEZES, Maria Thereza C. G. de **Em busca da teoria: Políticas de Assistência Pública**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Universidade do Rio de Janeiro, 1993
- MOISÉS, José Álvaro. **Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática**. São Paulo: Ática, 1995. Pp-105-158
- MOTA, Ana Elisabete. **Cultura da crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 1995
- NUNES, Edison. "Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil" In: **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3. Jul-set/96
- PASTORINI, Alejandra. **Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria concessão-conquista**. In: Revista Serviço Social e Sociedade N.º 53, Ano XVIII, São Paulo: Cortez, 03/97
- PEREIRA, Potyara A. P. **A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social**. In: Revista Serviço Social e Sociedade N.º 56, Ano XIX, São Paulo: Cortez, 03/98
- PIZZI, Jovino. "Normas para a apresentação de um Trabalho de conclusão de Curso". In: **ECOS Revista**, Pelotas: EDUCAT, 08/97.
- RAICHELIS, Raquel. **Legitimidade popular e poder público**. São Paulo: Cortez, 1988
- SADER, Emir. "Idéias e Questões" In: **Quando novos personagens entraram em cena** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1991. Pp. 25-60
- SILVA, Vini Rabassa da (org.). **Conselhos Municipais e Poder Local**. Pelotas: EDUCAT, 1998-11-13
- _____. **Serviço Social, movimentos comunitários e cidadania: em busca de uma metodologia**. Pelotas: EDUCAT, 1995
- SOUZA, Celina. "Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização". In: **Revista São Paulo em Perspectiva** v.10, n. 3, jul-set/96

- SPOSATI, Aldaiza, FALCÃO, Maria do Carmo e FLEURY, Sônia Maria Teixeira. **Os direitos (dos desassistidos) sociais.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- SPOSATI, Aldaiza de Oliveira, BONETTI, Dilsea Adeodata, YASBEK, Maria Carmelita e FALCÃO, Maria do Carmo B. Carvalho **Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em análise 6ª ed.** São Paulo: Cortez, 1995
- STEIN, Rosa Helena. “A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual)” In: **Revista Serviço Social e Sociedade N.º 54, ano XVIII, jul/97.** Pp.75-96
- VIEIRA, Evaldo. **Democracia e Política Social.** Col. Polêmicas do nosso tempo 49. São Paulo: Cortez, 1992.
- _____. **As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos.** In: Revista Serviço Social e Sociedade N.º 53, Ano XVIII, São Paulo: Cortez, 03/97
- YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social.** São Paulo: Cortez, 1993

