

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

**CONSELHOS GESTORES: IMPASSES E DESAFIOS À  
PARTICIPAÇÃO POPULAR.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do Título de Bacharel em Serviço Social, orientado pelo professor Dr. Raúl Burgos.

DEPTO. SERVIÇO SOCIAL  
DEFENDIDO E APROVADO

EM: 11/03/03

  
Prof.<sup>a</sup> Krystyna Matys Costa  
Chefe do Depto. de Serviço Social  
CSE/UFSC

**LILIAN SEBOLD**

FLORIANÓPOLIS, MARÇO DE 2003.

**LILIAN SEBOLD**

**CONSELHOS GESTORES: IMPASSES E DESAFIOS À  
PARTICIPAÇÃO POPULAR.**

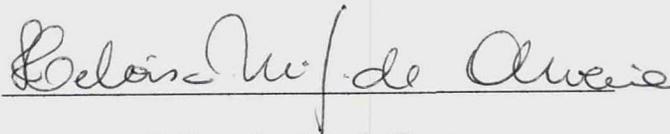
Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

**BANCA EXAMINADORA**

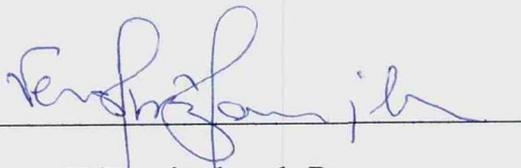


---

Professor Presidente da Banca  
Raúl Burgos



1ª Examinadora da Banca  
Professora Heloísa Maria José de Oliveira



---

2ª Examinadora da Banca  
Professora Vera Inêz Gauer Nilsson

Aos meus pais, meu irmão e meu noivo que compartilharam comigo o sonho de me formar e que colaboram cada um a sua maneira com a realização desse sonho. Essa conquista também é de vocês!

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, o grande mestre que me mostrou o caminho e me conduziu em momentos de fraqueza e situações de desespero; aos meus pais e irmão que compartilharam dos meus ideais e muito me incentivaram nessa jornada. Obrigado pelo estímulo e compreensão; Ao meu noivo Fábio pelo apoio, amor, compreensão e carinho que teve por mim em todos os momentos dessa caminhada; Aos amigos que fiz nestes anos de faculdade que sempre me apoiaram e me deram forças para continuar; Ao Raúl, por toda sua dedicação e paciência nas orientações; À supervisora de estágio, Leila pelo exemplo de profissionalismo e por toda a sua amizade; À Prefeitura Municipal de Atalanta, em especial ao prefeito, José Chiquetti, pela abertura de vaga e pela oportunidade de estágio em meu município; enfim, a todos que contribuíram de uma forma ou de outra para que eu vencesse mais esta etapa da minha vida. Obrigado por acreditarem em mim!

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CAPITULO I - DESCENTRALIZAÇÃO, MUNICIPALIZAÇÃO E EMERGÊNCIA DOS CONSELHOS GESTORES DE POLITICAS PÚBLICAS	9
1.1 – O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLITICAS PÚBLICAS NO BRASIL	9
1.2 – O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO	18
1.3 – A EMERGÊNCIA DOS CONSELHOS SETORIAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A PARTICIPAÇÃO POPULAR	22
1.3.1 – A PARTICIPAÇÃO	29
CAPITULO II – A PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS GESTORES DE ASSISTENCIA SOCIAL E DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	34
2.1 – CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA DA REALIDADE LOCAL	34
2.2 – PARIDADE	35
2.3 – REPRESENTATIVIDADE	39
2.4 – O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL - ATALANTA	40
2.4.1 – COMPOSIÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL	40
2.4.2 – REPRESENTATIVIDADE DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL	45
2.5 – O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE ATALANTA	49
2.5.1 – COMPOSIÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	50
2.5.2 – REPRESENTATIVIDADE DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	57
CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
REFERÊNCIAS	68

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho é fruto da prática de Estágio Curricular Obrigatório, realizado na Prefeitura Municipal de Atalanta, mais especificamente na Secretaria de Saúde e Assistência Social, na área do Serviço Social, tendo como objeto de estudo a participação popular nos conselhos municipais de Assistência Social e de Direitos da Criança e do Adolescente, compreendendo tanto o segmento governamental como o não-governamental.

A Constituição de 1988 abre perspectivas para apoiar ações na esfera pública que possam remeter à questão social, tanto por dar tratamento privilegiado aos direitos sociais que ela inscreve, quanto por oferecer instrumentos que possibilitem ao cidadão concretizar as exigências de um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana.

A organização social desenhada nessa constituição prevê a participação do povo na gestão pública. Essa participação se dá através dos conselhos gestores de políticas públicas, que são instâncias de ação política que articulam no interior do seu campo de atuação, as ações do Estado e da cidadania, com a finalidade de ampliar o controle social na gestão das políticas públicas. Trata-se de canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito a gestão de bens públicos. Eles constituem a principal novidade em termos de políticas públicas, visto que são agentes de inovação e espaços de negociação de conflitos.

Todas essas questões foram observadas durante o Estágio Curricular Obrigatório, em que foi possível acompanhar algumas dificuldades e problemáticas vivenciadas pelos conselhos em questão. Assim, este estudo desenvolve-se a partir do acompanhamento feito aos conselhos, estudo de atas, resoluções dos conselhos e leis pertinentes e realização de entrevistas com os conselheiros. Estas, foram feitas a partir de um roteiro de entrevista semi-aberto e aplicadas à

quatro conselheiros, sendo um representante governamental e um não-governamental do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, assim como um governamental e um não-governamental do Conselho de Assistência Social.

Este estudo encontra-se dividido em dois capítulos. A primeira parte é de ordem teórico-conceitual em que se focaliza o processo de descentralização e municipalização das políticas públicas brasileiras que culminam na emergência dos conselhos gestores e a temática da participação nestes espaços.

O segundo capítulo trata dos conselhos gestores, especificamente os de Assistência Social e de Direitos da Criança e do Adolescente a partir de pesquisa empírica. Aqui, é feito um resgate de questões como a participação, representatividade e principais problemáticas dos conselhos em questão desde a sua criação aos dias atuais.

As análises buscam apontar as lacunas e as necessidades desses conselhos, alertando para a necessidade de democratização do acesso às informações e pela igualdade de condições à participação para todos os membros do conselho.

## I DESCENTRALIZAÇÃO, MUNICIPALIZAÇÃO E EMERGÊNCIA DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### 1.1 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

A discussão acerca da descentralização político-administrativa no Brasil, ganhou impulso com o processo de redemocratização do país nos anos 80. Durante este período, a sociedade questionava o autoritarismo e o centralismo do Estado e exigia avanços democráticos.

Os movimentos sociais apresentaram-se como grandes protagonistas na busca por constituírem-se espaços de concretização dos direitos sociais e de resistência e enfrentamento ao regime militar, que já perdera sua força junto à sociedade devido a crise econômica que se tornou visível desde 1973 com a crise do petróleo.

A união das forças de oposição possibilitou a construção de propostas e frentes de lutas. Havia um clima de esperança, de crença na necessidade da retomada da democracia, da necessidade da participação dos indivíduos na sociedade e na política. Havia também a crença na força do povo, das camadas populares, quando organizadas, para realizar mudanças históricas que outros grupos sociais não tinham conseguido realizar no passado (GOHN, 2001, p.114).

Os movimentos sociais adotaram uma postura contra o Estado e contra a forma de governo autoritário e centralizador. Muitas lutas encontraram espaço de expressão na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, devido a expressiva participação destes movimentos na tentativa de assegurar seus direitos relativos à cidadania e a um Estado Democrático.

Ao pensar historicamente sobre a questão do Estado brasileiro na sua relação com a sociedade civil, principalmente no que diz respeito à construção da esfera pública e da cidadania como processo de democratização, Munarim (2000, p. 68) observa que:

No período do regime militar que sucedeu ao momento do populismo e no qual decorria que as formas tradicionais de representação e mediação – sindicatos, partidos – eram aniquilados pela repressão direta; os direitos políticos eram reduzidos e, em razão disso, a sociedade teve de buscar formas alternativas de representação.

Ainda segundo Munarim (2000, p. 69), foi durante o regime militar que as organizações da sociedade civil tiveram seu maior período de efervescência. Essas organizações se engendraram motivadas pela vontade de se contrapor ao Estado autoritário. Segundo o autor, esses movimentos sociais que proliferaram na década de 70 e até meados da década de 80, tiveram sua relevância política durante o regime autoritário, pois eram o espaço de expressão política possível para os novos atores sociais.

Graças a contribuição desses movimentos, houve uma mudança de contexto, que fez o Estado começar a responder às pressões, abrindo espaço para dialogar com os movimentos sociais. Desta forma, começa a se instalar outra forma de o Estado gerenciar as políticas públicas, abrindo espaço para formas institucionais de participação que acabaram instituídas como conquistas no campo dos direitos sociais na Constituição de 88.

O debate acerca da descentralização no Brasil se fortalece a partir do processo constituinte em 1987 e dentre os princípios apontados pela nova Constituição de 1988, Stein (1997, p. 75) afirma que: “o da descentralização político-administrativa demarca uma nova ordem política na sociedade brasileira, a partir do momento que à sociedade é garantido o direito de formular e controlar políticas, provocando um redirecionamento nas tradicionais relações entre Estado e sociedade.”

A nova carta constitucional também assegura além da descentralização político – administrativa, a participação direta da população na elaboração das políticas públicas, o controle social do Estado e o caráter público deste controle, como aparece no artigo 204, I e II.

Stein (1997, p. 78) afirma ainda que a Constituição Federal de 88 assegura maior autonomia financeira e política aos estados e municípios, particularmente no campo das políticas sociais.

Pode-se portanto associar essa nova tendência de descentralização presente na Constituição à democratização e à autonomia dos entes da Federação, além da possibilidade de maior participação da população na gestão das políticas públicas.

Para falarmos de descentralização das políticas públicas, é necessário primeiramente apresentar o real sentido da palavra, haja visto que o tema tem sido interpretado de várias maneiras.

A questão da descentralização tem se mostrado bastante evidente atualmente, mas não é um tema tão recente quanto parece. Tobar (apud STEIN, 1997, p. 76) identifica em Montesquieu, no Espírito das Leis, uma concepção pioneira da redistribuição do poder como mecanismo de controle social, e atribui a Tocqueville, na obra *A Democracia na América*, a primeira ligação entre o desenvolvimento da democracia e o fortalecimento dos poderes locais.

Beltrão (1984, p. 17) fala de quão antigo é o tema e, para prová-lo, traz palavras escritas em 1862 por Visconde do Uruguai sobre os problemas da excessiva centralização:

É incontestável que a excessiva centralização, quando se juntam a governamental e administrativa, não é das coisas mais favoráveis à libertação dos cidadãos, que peia e embaraça. Fortalece, além do necessário e justo, o Poder Executivo, e põe os cidadãos na dependência imediata do Poder Central, em negócios nos quais pode essa imediata dependência escusar-se. Um governo bem organizado não deve governar tudo diretamente, e substituir em tudo a sua iniciativa, ação e atividade de todos. Há muitos assuntos nos quais a ação do interesse particular ou local é mais ativa, mais pronta, mais eficaz, mais

econômica do que a do Governo (VISCONDE DO URUGUAI apud BELTRÃO, 1984, p. 17-18).

Jovchelovitch (1998, p. 37) reflete sobre o tema descentralização e afirma que podemos entendê-lo sob dois enfoques:

Intragovernamental, compreendendo o deslocamento de poder do governo federal para as esferas subnacionais (estadualização ou municipalização) ou de uma esfera subnacional (estado) para outra (município); relacionado com a democratização do país, envolvendo o deslocamento de poder do Estado para a sociedade, isto é, introduzindo a participação dos cidadãos.

Segundo o pensamento da referida autora, a descentralização consiste em uma partilha de poder efetiva entre o Estado e as coletividades locais, implicando a autogestão local. Tudo isso, implica em uma redefinição da estrutura do poder no sistema governamental, através de um remanejamento das competências decisórias e executivas e dos recursos para financiá-las.

Stein (1997, p. 79) traz o pensamento de Roversi-Monaco que afirma serem a centralização e a descentralização diretivas de organização. Para este, a descentralização total leva ao rompimento da própria noção de Estado e a centralização total seria utópica. Para Roversi-Monaco, tem-se a centralização quando a quantidade de poderes das entidades locais e órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável, assim como tem-se a descentralização quando os órgãos centrais do Estado são detentores do mínimo de poder indispensável ao desenvolvimento de suas atividades.

Em outras palavras, Cassassus (apud MUNARIM, 2000, p. 72) fala da bipolaridade centralismo – descentralização, considerando a forma como se organiza a sociedade. Para ele,

Trata-se de processos de distribuição ou reordenamento do poder na sociedade, nos quais há acrescentamento de poder para uns ou decréscimo para outros, onde se incluem ou reconhecem novos atores e onde surgem outros, ou onde se definem novas formas e áreas de poder na sociedade.

Podemos ainda identificar o raciocínio de dois outros autores apontados por Jovchelovitch (1998, p. 38). Trata-se de Uga e Lobo. Para o primeiro, a descentralização é um processo de

distribuição de poder que pressupõe a redistribuição dos espaços de exercício de poder e dos meios para exercitá-los. Para o segundo, a descentralização é entendida como um movimento de redefinição dos centros de poder, que se bem localizados no aparelho estatal, se articulam com a sociedade em geral.

A partir do pensamento destes autores sobre o tema, observa-se alguns elementos em comum, tais como: a utilização do conceito está vinculada ao fortalecimento da esfera local, a descentralização implica uma redefinição do papel do Estado e os temas centralização e descentralização são entendidos como complementares, não sendo necessariamente opostos. Tais definições implicam a necessidade de reforma do Estado, em uma nova forma de relação entre governo e sociedade, o que aponta para a autonomia dos municípios na tomada das decisões e no exercício do controle social.

O que se observa sobre a descentralização, é a existência de uma grande diversidade de interpretações, inclusive algumas divergências no seu entendimento. Entretanto, a idéia está vinculada a uma reação contra o autoritarismo e a tendência centralizadora, relacionando-se portanto, com a consolidação da democracia e participação, fortalecendo o poder local, ou ainda em outras palavras, uma estratégia de democratização do poder público.

Vemos que a descentralização emerge como força instituinte num contexto de forte tradição de centralismo, que mantém-se vivo e atuante por meio de grupos de poder e pressão, e que segundo Munarim (2000, p. 73), é uma prática que acontece hoje em quase todos os países da América Latina, principalmente no que diz respeito ao âmbito da educação formal.

Na proposição de alguns autores como Rivas e Nunes citados por Munarim (2000, p. 76), a descentralização caracteriza-se como estratégia embasada num conjunto de princípios e práticas que se aplicam sob o direcionamento de três eixos lógicos: o administrativo, o econômico-financeiro e o político. Sob a perspectiva do eixo administrativo, a descentralização é um

processo intraestatal e consiste na transferência de funções e recursos do centro para a periferia do Estado, ou seja, da União para os estados e municípios. A lógica do eixo administrativo é a busca da eficiência administrativa.

No eixo econômico-financeiro, a descentralização nos países latino-americanos está sendo definida sob uma lógica economicista de redução dos gastos públicos de acordo com o FMI – Fundo Monetário Internacional – acompanhado pela transferência de recursos públicos à iniciativa privada. Trata-se na verdade da privatização do Estado.

Sob a lógica política, Rivas e Nunes (apud MUNARIM, 2000, p. 76) acreditam que a descentralização consiste na criação de mecanismos que devolvam a sociedade civil o poder de decidir. Este é um movimento que pode ser entendido sob duas perspectivas. Na primeira, trata-se de um movimento centrífugo de poder, onde a racionalidade política segue uma lógica neoliberal de (re)privatização dos conflitos sociais. Isto quer dizer que quando a responsabilidade pelos serviços públicos é transferida do Estado para iniciativas privadas ou instâncias locais de decisão, o centro afasta-se dos conflitos sociais. A segunda perspectiva compreende uma lógica democrática participativa percebida sob dois ângulos. De um lado, a descentralização é um movimento centrípeto, ou seja, da periferia para o centro de poder. É o reconhecimento de entidades da sociedade civil e instâncias regionais e locais como capacitadas para produzirem políticas públicas. Sob este ângulo, as bases da sociedade redefinem e democratizam o Estado. De outro lado, esse movimento se dá do Estado para a sociedade, com a distribuição de poder sob o entendimento de que são as instâncias locais que melhor conhecem a sua realidade e podem resolver melhor os conflitos que podem surgir neste nível.

Torna-se consideravelmente importante conhecer os princípios e diretrizes da descentralização. Para isto, Jovchelovitch (1998, p. 39) aponta como princípios fundamentais do

processo de descentralização: a maior flexibilidade, maior gradualismo, progressividade, além de uma maior transparência e da existência de mais mecanismos de controle social.

A referida autora considera ainda, alguns aspectos desse processo, tais como a democratização do Estado, o maior controle social sobre a administração pública local, a possibilidade de maior conversão de demandas sociais em programas e serviços, a multiplicação dos núcleos de poder através do fortalecimento do poder local, além da maior eficácia das políticas públicas e ainda, atenção às demandas crescentes por participação através de instituições representativas de nível municipal.

Torna-se muito importante conhecer esses princípios e diretrizes da descentralização para não confundí-la com outros conceitos como centralização, desconcentração, autonomia e autoritarismo que veremos a seguir.

A centralização ou centralismo é aqui entendido a partir de Rivas e Núñez (apud MUNARIM, 2000, p. 75), como uma forma de organização do governo, e da administração daquilo que é público, cujas decisões são tomadas por um centro de poder, que é concentrado para conservar o domínio sobre o território e sobre o resto da sociedade. Em contraposição, a descentralização preconiza a participação popular nas decisões e gestão do que é público.

Com relação à desconcentração, é importante observar que também tem suas diferenças em relação à descentralização. Stein (1997, p.81), afirma que a descentralização envolve a redistribuição de poder, com o deslocamento dos centros decisórios. A desconcentração, ao contrario, envolve a delegação de competência sem o deslocamento do poder decisório, ou seja, é um processo administrativo com delegação de responsabilidades sem poder de decisão.

A autonomia entretanto, é considerada uma variável fundamental no processo de descentralização que deve ser levada em conta. Contudo, esta última não deve ser confundida com a primeira. Para Roversi-Monaco (1993), a autonomia caracteriza-se por não aparecer como

uma derivação da organização administrativa do Estado. Ela transcende o quadro conceitual da descentralização administrativa e está ligada à temática da liberdade e aos conceitos de democratização e pluralismo.

Temos ainda a questão do autoritarismo, que implica em centralização de poder, não havendo espaço para a democracia. No processo de descentralização a democracia pode ocorrer, mas para tal, é necessário que haja, de fato, a participação popular nas instâncias de poder. Para Stein (1997, p. 84), a descentralização caracteriza-se como uma estratégia que permite aliviar as cargas do nível central, dando estabilidade ao processo democrático. Constitui-se portanto, num pré-requisito funcional do processo democrático por permitir a dissolução da sobrecarga administrativa mantendo a fluidez do discurso e dos conflitos.

Para que exista uma relação positiva entre descentralização e democracia, deve-se levar em consideração alguns princípios como: o controle do governo a ser exercido por parte dos cidadãos, a participação popular e a educação para o exercício da cidadania.

Dentre as diferentes concepções existentes acerca do termo descentralização, há aquela de caráter neoliberal, que se caracteriza pela transferência de poder do Estado para a sociedade civil no objetivo de reduzir os gastos com políticas públicas. Neste sentido, o Estado passa a privatizar bens e serviços, repassando-os ao mercado. Seu atendimento adquire um caráter seletivo contrapondo-se a universalização dos direitos sociais.

Lobo (apud STEIN, 1997, p. 7) distingue três vertentes da descentralização que podem manifestar-se com essa posição liberal. A primeira é a vertente horizontal, onde há passagem de poder às autarquias ou empresas públicas, o que pode possibilitar uma maior agilidade na administração, porém, terá um caráter setorial e não global. As entidades de administração direta ou indireta escapam do controle social e tem princípios semelhantes ao de uma administração privada. A segunda vertente é a vertical, em que ocorre a passagem de poder entre os níveis de

governo. Caso a descentralização se limite ao aspecto financeiro, beneficiará apenas os locais onde estiver bem mais estruturado burocrática e tecnicamente, formando monopólios. Por outro lado, a descentralização político institucional poderá favorecer esquemas clientelistas, impedindo o exercício da cidadania. A terceira vertente, que está situada na relação Estado e Sociedade, é caracterizada pela transferência de poder do Estado para a sociedade civil, onde se prevê que ocorram redes de cooperação entre os setores públicos e privados, para que haja a provisão de bens e serviços sociais.

O projeto neoliberal de descentralização conforme Munarim (2000, p. 82), assenta-se estrategicamente em proposições de descentralização administrativa, mas que na verdade, joga como justificador do projeto econômico. Desse modo, torna-se um instrumento político que serve para uma maior concentração de poder nas instituições do capital transnacional que, estrategicamente o concentram.

O fundamento do neoliberalismo consiste na valorização das relações de mercado e neste contexto, a descentralização visa a implantação do Estado mínimo, associando-se a privatização dos serviços, onde ocorre a transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade. Observa-se que neste caso, a descentralização mais aparece como uma estratégia do Estado para eximir-se de maiores responsabilidades.

A descentralização implica em partilha de poder entre o Estado e as coletividades locais, exigindo uma redefinição da estrutura de poder por parte do sistema governamental, havendo remanejamento nas decisões e nos recursos a serem utilizados.

Mas a descentralização tem proporcionado também, o fortalecimento dos processos de controle social, a articulação mais direta e democrática entre estados, municípios, instituições e organizações da sociedade civil, quebrando os mecanismos corporativos e clientelistas e construindo novos canais de monitoramento dos investimentos públicos, os quais vem sendo

constantemente ampliados através dos conselhos, que buscam intervir na construção de novas formas representativas, para solucionar seus problemas e ver atendidas as demandas.

A reforma do Estado, conforme a Constituição de 88, prevê a criação de novas formas de relação entre Estado e sociedade civil, passando as organizações locais a ter autonomia para participar das decisões nas várias instâncias de poder. Deste modo, para que a descentralização efetive-se, é necessário que as esferas estaduais e municipais sejam fortes, eficientes e atuantes, no sentido de implementarem e formularem políticas condizentes com as problemáticas e necessidades locais, ocorrendo o que chamamos de municipalização, que veremos com mais clareza a seguir.

## 1.2 O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO

A Constituição de 1988 define os municípios como membros da Federação, pregando em seu artigo 18 que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos...”, quando passa então a associar descentralização a municipalização, vinculando-a ao processo de tornar autônomas as distintas esferas subnacionais entre si.

Para Tobar (apud STEIN, 1997, p. 89), torna-se imprescindível no processo descentralizador, a determinação de quais seriam os níveis apropriados com viabilidade para transferência de poder decisório. Neste contexto, o debate sobre o nível territorial adequado tem se polarizado em torno de duas posturas: a primeira destas posturas se apóia na idéia da descentralização como estadualização e a segunda se refere ao fortalecimento das esferas locais.

A tese da estadualização tem seus argumentos pautados no fundamento de que para o processo descentralizador ocorrer, é necessário a existência de esferas estaduais fortes e

eficientes. Entretanto, a segunda tese afirma que 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.

O argumento da segunda tese pressupõe uma forma de poder mediador que não engloba somente a figura do prefeito, mas sim do poder local.

Segundo a posição de Jovchelovitch (1998, p. 40), a municipalização é a passagem de serviços e encargos das esferas Federal e estaduais que possam ser melhor desenvolvidos pelo município. É desburocratizante, participativa, não autoritária, democrática e desconcentradora de poder.

Trata-se portanto da descentralização político-administrativa com adequada distribuição de poder político e financeiro, constituindo-se ainda em uma forma de organizar o trabalho do Estado, permitindo maior racionalidade, agilidade e eficiência.

Ao chegar a este nível, é importante salientar que, a descentralização não pode mais ser a centralização camuflada que só reparte o poder com o chefe do executivo e seus assessores ou desconcentra os serviços sem descentralizar o poder. Isto é, a municipalização não deve ser confundida com “prefeiturização” (JOVCHELOVITVH, 1998), visto que é um processo mais amplo que deve envolver toda a coletividade local.

A prefeiturização por sua vez engloba somente a figura do prefeito e de seus assessores, enquanto a municipalização engloba, além da prefeitura, a participação das organizações da sociedade civil.

Jovchelovitch (1998, p. 35) acredita que os municípios podem ser vistos sob três aspectos:

Do ponto de vista sociológico é o agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns e afetividades recíprocas, reunidas para satisfação de necessidades e desempenho de atribuições coletivas – um grupo celular básico. Como ente político, é entidade estatal de terceiro grau na ordem política, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao membro por

laços constitucionais indestrutíveis. E, sob visão jurídica, é pessoa jurídica de direito público interno, com capacidade civil para exercer direitos e contrair obrigações. Os aspectos político e jurídico é que são objeto de regramento constitucional e legal.

Esse reconhecimento dos municípios como entes da Federação por parte da Carta Constitucional, foi uma conquista extremamente importante para os brasileiros. Torna possível a mudança da tradicional concepção de poder que sempre esteve presente na esfera Federal de nosso país.

O acentuado centralismo federal nas decisões políticas e questões tributárias, continua mantendo os governos municipais como meros administradores de carências. Um poder supletivo que se encarrega da ambulância, da creche, do transporte escolar, mas que ainda não tem espaço, como aponta Jovchelovitch (1998, p. 36) para gerir as políticas públicas que não foram municipalizadas.

Sabemos contudo, que é principalmente na esfera do município que o cidadão pode indignar-se, se expressar e obter respostas. É nesta esfera que a transparência nas ações públicas locais pode ser exigida, conhecida e alterada, visto que há mais facilidades na comunicação e de interação entre as ações e intenções do governo e os anseios e necessidades dos cidadãos.

O município é o local em que o cidadão tem acesso e oportunidade de fiscalizar e exercer o controle social. O exercício cotidiano da cidadania se encontra fundamentalmente no município. É este o local em que cada um constrói a sua história.

Elencados por Jovchelovitch (1998, p. 41), municipalização também tem seus princípios, que são: a descentralização, o fortalecimento administrativo, a participação comunitária e o enfoque integrador da administração local.

Ainda são condições para que haja municipalização:

Política tributária condizente; fim da legislação centralizadora; maior racionalidade nas ações; fim da administração convencional; programas efetivos de apoio técnico aos municípios; existência de recursos humanos habilitados em nível local; capacidade de gestão; planejamento participativo em nível local e participação popular efetiva e não apenas formal (IDEM).

Assegurando-se a existência das condições para que haja municipalização prevista acima, teremos como conseqüências importantes:

A aproximação do Estado do “locus” cotidiano de sua população, seja para um maior controle, seja para uma maior participação dos cidadãos na gestão pública; a garantia de maior racionalidade e ação interinstitucional no que se refere aos níveis federal, estadual e municipal; a democratização das estruturas compartilhando as decisões nos três níveis; redução e simplificação do aparelho estatal; e a reaproximação do Estado da Sociedade Civil (MUNARIM, 2000, p. 75).

Conclui-se assim, que o município pode e deve assumir responsabilidades, desde que considere alguns aspectos, como os supracitados. O importante é municipalizar os recursos, a autonomia política e administrativa mais que os problemas e o atrelamento ao poder central.

É importante ressaltar que, o conceito mais amplo de municipalização pressupõe uma forma de poder mediador, que vai além do prefeito e seus assessores, que é o que Jovchelovitch (1998, p. 42) chama de “poder local”, sendo que dele tomariam parte não só o executivo, mas também o legislativo e as organizações comunitárias, além do papel imprescindível dos conselhos setoriais paritários, responsáveis pela aprovação e controle das políticas públicas em todos os níveis.

O município é a entidade político-administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular. Por haver maior proximidade, há maior facilidade de comunicação e maior possibilidade de intervenção. As ações do governo são percebidas e acompanhadas pela população.

O poder municipal tem a função constitucional de promover a melhoria das condições locais de vida. O Executivo deve funcionar como responsável pelos serviços e equipamentos públicos.

Sposati (1994, p. 104) afirma que formular uma concepção de municipalização para além de uma proposta reducionista e burocrática, que a define como uma divisão interinstitucional de atribuições, competências e responsabilidades implica fazer do processo municipalizador uma estratégia para a democratização da gestão pública.

Assim, fortalecer as organizações populares constitui-se estratégia fundamental para que o Estado incorpore de forma progressiva os setores excluídos. É também possibilidade de construir uma cidadania de baixo para cima, o que implica em requerer a participação de sujeitos ativos. Portanto, os conselhos setoriais que existem hoje nos municípios são formas básicas de mediação entre a sociedade civil e o poder Executivo, funcionando como estratégia de divisão de poder no governo local. É sobre eles que se falará no item a seguir.

### 1.3 A EMERGÊNCIA DOS CONSELHOS SETORIAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Nas décadas de 70 e 80 é retomada a iniciativa popular, que busca sua participação por meio de movimentos e pressões populares, sendo uma conquista dos cidadãos brasileiros. Essas ações coletivas foram impulsionadas por idéias de redemocratização do país, democratização dos órgãos públicos e pela crença no poder da participação popular.

Assim, a partir da Constituição Federal de 1988, leis orgânicas específicas como a Lei Orgânica da Assistência Social –LOAS- (1993), e o Estatuto da Criança e do Adolescente –ECA- (1990) apontam para a criação de conselhos, integrados por representantes dos diferentes

segmentos da sociedade como forma de desencadear e fortalecer a participação dos cidadãos, de forma democrática em todas as instâncias da administração pública, sendo os conselhos uma forma de exercer a cidadania.

Embora aparentem ser uma novidade, esses conselhos não são tão recentes quanto parecem. Alguns pesquisadores afirmam que os conselhos são uma invenção tão antiga quanto a própria democracia participativa. Gohn (2001, p. 65), afirma que em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados “concelhos” municipais (escrita da época, com c) como forma político-administrativa de Portugal em relação as suas colônias. As câmaras municipais e as prefeituras do Brasil colônia foram organizadas segundo esse sistema de gestão.

No Brasil, Raichelis (2000, p.40), faz referência às práticas operárias do início do século XX, inspiradas pelo anarquismo autogestionário e às comissões de fábricas estimuladas pelas oposições sindicais nos anos 70 e 80. Foi o crescimento dos movimentos sociais e urbanos que trouxe em sua complexa relação com o Estado, nesse mesmo período, a temática dos conselhos.

No cenário brasileiro do século XX, podemos diferenciar três tipos de conselhos, conforme aponta Gohn (2001, p. 70):

os criados pelo próprio poder público Executivo, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares; os populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociação com o poder público; e os institucionalizados, com possibilidade de participação da gestão dos negócios públicos criados por leis originárias do poder Legislativo, surgidas após pressões e demandas da sociedade civil.

Os conselhos institucionalizados que a referida autora chama também de “conselhos gestores institucionalizados setoriais” constituem-se objeto de reflexão deste trabalho e serão melhor trabalhados a seguir.

Os conselhos comunitários conforme Raichelis (2000, p. 41), ganharam força a partir de 1982, com a vitória dos governos de oposição à ditadura militar. No entanto, esses conselhos, na maioria das vezes, eram meramente consultivos. A outra modalidade de conselhos - os populares- não eram estruturados formalmente, e funcionavam como mecanismos de pressão direta junto aos governos, na exigência do atendimento às demandas dos movimentos populares.

Os conselhos gestores diferem dos conselhos comunitários e populares ou dos novos fóruns civis não-governamentais, visto que os últimos são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão, não sendo institucionalizado junto ao poder público.

Os conselhos gestores configuram-se em uma grande inovação, principalmente no que se refere à democratização dos espaços públicos, para o exercício do controle social, da autonomia, da participação e da cidadania. São espaços de abertura para o surgimento de uma nova cultura política e espaços de mediação entre sociedade civil e esfera pública. “Com caráter interinstitucional, eles tem o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis do país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população” (GOHN, 2001, p. 83).

A temática dos conselhos se fortaleceu ainda mais a partir das eleições de 1988, cujos resultados ensejaram administrações populares em várias cidades importantes. “Desenvolveram-se múltiplas experiências dignas de nota, em que a participação popular efetivou-se por distintas modalidades de relação com as administrações municipais” (RAICHELIS, 2000, p. 41).

Atualmente, esses conselhos vêm se organizando em diferentes setores das políticas sociais e estão assumindo crescentes espaços de participação social nas diferentes esferas da ação governamental.

Leis específicas, após 1988, como a LOAS e o ECA passaram a regulamentar o direito constitucional relativo a participação por meio dos conselhos deliberativos, de composição paritária, entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil.

Raichelis (2000, p. 40), afirma que a composição paritária e mista, além da natureza deliberativa de suas funções estabelecidas na formatação legal que orienta a implantação dos conselhos, constitui uma das principais inovações democráticas no campo das políticas sociais no país. A legislação impõe o respeito ao princípio da paridade entre Estado e sociedade, como mecanismos de equilíbrio nas decisões, questão esta que será detalhada um pouco mais no próximo capítulo.

Vemos que, os conselhos criados a partir da Constituição Federal de 88 são constituídos de acordo com a lei que o regulamenta, devendo ter como conselheiros representantes governamentais, representantes da sociedade civil organizada e de outras categorias sociais.

Para Gohn (2001, p. 07), os conselhos são vistos como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito a gestão de bens públicos.”

Esses conselhos constituem-se a principal novidade em termos de políticas públicas, sendo agentes de inovação e espaços de negociação de conflitos.

Por terem sido promulgados no contexto de uma avalanche de reformas do Estado, de caráter neoliberal, vários analistas e militantes de movimentos sociais desacreditam os conselhos enquanto possibilidade real de participação, esquecendo-se de que eles foram reivindicados e propostos pelos movimentos em passado recente, como aponta Gohn.

Em tese, como sustenta Gohn (2001,p. 85), os conselhos são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, podem imprimir um novo formato às

políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação dessas políticas e a tomada de decisões.

É importante destacar que a lei federal preconiza seu caráter deliberativo, por parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e os constitui como novos atores deliberativos e paritários. Apesar disso, vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. [...] Nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos tem sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, [...] não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos ( GOHN, 2001, p. 88).

A partir dessa informação, vemos que existem duas posições em relação ao papel central dos conselhos. A primeira está centrada no plano da consulta, com atuação limitada a auxiliar o poder executivo. A segunda posição postula que eles atuam como órgãos de fiscalização do executivo, seguindo a perspectiva e o modelo de gestão descentralizada. Essa segunda posição implica em o governo ter como eixo fundamental as questões ligadas a participação e ao exercício da cidadania.

As diferentes experiências de estruturação dos conselhos atualmente em curso, que se iniciaram a partir da regulamentação das respectivas Leis Orgânicas, expressam a busca por novos canais de participação da sociedade civil no Estado, em uma conjuntura peculiar de reorganização das forças sociais no processo de redemocratização.

Para a implementação dos conselhos, eles dependem de leis ordinárias estaduais e municipais, cabendo ao Ministério Público zelar pela efetiva implantação e funcionamento dos conselhos, sendo que estes podem também acionar o Ministério ao detectar alguma irregularidade.

No que se refere a composição dos conselhos, a representação governamental é feita, em geral, conforme Tatagiba (2002, p. 50) “por agentes públicos titulares de cargos de direção na

Administração direta ou indireta, por responsáveis pelas áreas das políticas sociais, e por outros que atuem nas áreas afins, por indicação do chefe do poder Executivo.”

A sociedade civil é representada por conselheiros escolhidos em fórum próprio, dentre as entidades e organizações não governamentais prestadoras de serviços, de defesa de direitos, movimentos, associações comunitárias, sindicatos, associação de usuários, devendo essa composição ser prevista por lei específica, de acordo com as particularidades de cada contexto.

Tornados obrigatórios em vários níveis de definição das políticas, foram considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para os estados e municípios, constituindo-se como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais.

Moreira (apud TATAGIBA, 2002, p. 50) nos oferece algumas informações acerca da conformação legal dessas novas instâncias deliberativas:

[os conselhos] são órgãos concebidos para influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, mediante o exercício de competências conferidas pelas respectivas leis criadoras, que devem trazer as linhas definidoras de seu campo de atuação. Não podem os conselhos deliberar sobre matérias que extrapolem os setores das políticas sociais sob sua responsabilidade, nem sobre questões que extravasem o âmbito da esfera de governo onde foram criados e das atribuições que lhe foram conferidas [...] Os conselhos constituem-se em instâncias de caráter deliberativo, porém não executivo; são órgãos com função de controle, contudo não correcional das políticas sociais, à base de anulação do poder político. O conselho não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas pode obrigar o Estado a elaborar normas de direito de forma compartilhada [...] em co-gestão com a sociedade civil [...] Os conselhos devem se deter, também, sobre medidas que visem o reordenamento institucional dos órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas sociais dentro do seu campo específico de intervenção [...] Se tais medidas implicarem alterações de competência privativa do chefe do Executivo, ou de seus auxiliares diretos, dependerão de homologação por essas autoridades públicas. Tudo o mais que tenha caráter de adequação ou reorientação e que expresse o exercício de competência prevista na lei de sua criação não necessita de homologação (exceção feita às deliberações dos conselhos de saúde).

As áreas básicas dos conselhos gestores são: educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescente e emprego. Na esfera municipal têm sido criados outros tipos,

ligados a política urbana, política agrícola, cultura, portadores de deficiências físicas, idosos, meio ambiente, direito da mulher, entre outros.

Para efeito deste trabalho, há de se considerar especialmente os Conselhos de Assistência Social e da Criança e Adolescente.

Os conselhos são arenas de negociação e podem ser usados como espaço de qualificação da comunidade no exercício da gestão democrática: “Como toda arena de negociações, sua qualidade decorre de múltiplos fatores, como, por exemplo, o preparo dos próprios conselheiros em formular opiniões e argumentos defensivos da qualidade de atendimento” ( SPOSATI, 1994, p.108).

A idéia central é que a criação dos conselhos paritários e deliberativos representou um avanço em relação aos conselhos consultivos e não paritários, que além de não terem poder de decisão sobre matérias de campo específico, foram construídos de forma autoritária e centralizadora não representativa dos segmentos organizados da sociedade civil.

Os conselhos gestores de políticas públicas são portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. A pluralidade na composição é o elemento que responde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos, em que a maior perspectiva está ligada à natureza pública dos acordos que os distingue das práticas clientelistas e das trocas de favores, acenando na direção da partilha de poder.

Como podemos ver, a participação é elemento inerente à constituição e existência dos conselhos. Se não há participação, não pode existir conselho. A participação pode representar uma possibilidade concreta de exercício democrático na formulação e execução das políticas públicas.

Para Stein (1997), a atual década aponta para o exercício de uma cidadania ativa, já que a Constituição garante aos cidadãos que se articulem e participem da vida pública de nosso país, na busca do interesse coletivo.

### 1.3.1 A participação

No Brasil, a questão da participação política, segundo Gohn (2001, p. 49) é um tema presente desde o tempo de lutas da Colônia contra a metrópole, passando pelas lutas contra a escravidão e pelo sindicalismo anarquista nas primeiras décadas do último século.

A participação política estimulada por políticas públicas estatais, surge a partir da idéia da participação comunitária [...] como um componente ideológico e prático do movimento dos centros comunitários de saúde norte-americanos, [...] com o propósito de no âmbito da assistência sanitária a indivíduos e grupos, dar resposta ao grave problema da relação entre pobreza e doença (GOHN, 2001, p. 49).

No Brasil, a participação dos indivíduos no processo de elaboração de estratégias e tomada de decisões em políticas públicas só aparece na década de 80, em atuações conjuntas com comunidades eclesiais de base, oposições sindicais, associações de moradores, entre outros. A participação popular, foi definida na época, segundo Gohn (2001, p.50) como “esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade”. Onde o povo e os excluídos do círculo de poder dominante eram os agentes e os atores básicos da participação popular, sendo que a temática da participação estava associada a dois princípios básicos. O primeiro era de estabelecer e ordenar o que reivindicar e que direitos conquistar. O segundo era de estabelecer formas de arregimentação de forças políticas próprias que sustentassem as reivindicações e a conquista de direitos.

Segundo a colocação de Gohn (2001, p. 55) “o eixo articulatório central da temática da participação, ainda continuou a ser, nos anos 1980, o da ocupação de espaços físicos para que se fizessem ouvir outras vozes além da dos que estavam no poder, para que se democratizasse a sociedade incluindo a diferença”.

Ainda segundo esta autora, no final dos anos 1980, parcelas de oposição política às elites tradicionais ascenderam ao poder em algumas cidades e estados, o que possibilitou requalificar a temática da participação em outras dimensões, que dizem respeito ao aprofundamento da democracia, à construção de um novo paradigma, às ações coletivas baseadas na categoria da cidadania, e à construção de novos espaços de participação com novas relações sociais entre o público e o privado, onde a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade civil.

A partir disso, vemos que a participação social não representa um sujeito específico, mas está em constante construção em busca de um modelo ideal de relação entre Estado e sociedade.

Mas todo esse processo de mudança no cenário da participação não tem sido gerado espontaneamente nem de forma harmoniosa. Dois fatores devem ser destacados. Primeiro, já havia uma herança anterior acumulada de experiências de participação, advinda do campo democrático [...], em particular aquelas desenvolvidas pelos movimentos sociais e pelas organizações de assessoria. Foram experiências que forneceram patamares referenciais e alimentaram as novas práticas. Segundo, foi necessário ter vontade política para que um novo espaço público, de caráter não-estatal, se implantasse. Esse espaço surgiu como agente de mudança, de decisão, e foi preciso construir regras de institucionalidade bem claras para que os mecanismos de participação, de caráter democrático, viessem a operar (IDEM, p. 63).

Hoje, observa-se que a idéia da participação popular, pelo menos no discurso, tornou-se generalizada na cultura política brasileira. Deixou de ser apanágio dos partidos de esquerda e dos movimentos sociais e passou a ser incluída nas propostas de governo e no planejamento das cidades, independente da orientação ideológica dos gestores.

Ela pode ser aprendida e aperfeiçoada pela prática e pela reflexão, pois é suscetível ao crescimento. Não é apenas conteúdo que possa ser transmitido, nem somente uma destreza que se possa adquirir através de um treinamento. Ela é sim, fundamentalmente uma vivência coletiva e não individual.

Segundo Bordenave (1986, p. 72), a qualidade da participação se eleva quando as pessoas aprendem a conhecer sua realidade; a refletir e superar contradições reais ou aparentes, distinguir efeitos de causas e fatos de julgamentos, além de aprender a manejar conflitos, tolerar divergências e respeitar opiniões.

Demo (apud KRUSCINSKI, 1999, p. 19) refere-se também a qualidade da participação e afirma ser ela delineada através de quatro categorias: *representatividade*, onde as lideranças são delegadas a representantes através de eleições de chapas concorrentes. Aqui pode haver deslocamento dos líderes que passam a representar a si mesmos e não a coletividade, devido à dificuldade do povo sistematizar um controle ou vigilância para com os representantes;

A segunda categoria é a *legitimidade*, em que a participação é um processo de direito, regulamentada democraticamente na vida comum, havendo direitos e deveres devidos. A legitimidade ocorre pela constituição dos mesmos;

A *participação* de base é o terceiro elemento, onde a participação é autêntica, é a origem. Aqui, há possibilidade de novas lideranças alternativas, que não renovam um reduzido número de representações;

Temos ainda como quarta categoria o *planejamento participativo auto sustentado*, onde é preciso capacidade de diagnosticar através de uma consciência crítica e autocrítica dos problemas, bem como estratégias para o funcionamento dos mesmos, aliando-se teoria com a prática.

A participação democrática começa quando os grupos da população interessados em um tema específico recebem as informações sobre aquele tema, conhecem os canais de reivindicação e são alertados para formas de consultas a que tem acesso. Assim, “o governo democrático aberto [à participação é aquele que informa corretamente, ouve cuidadosamente e consulta ativamente a população” ( BORDENAVE, 1986, p. 69).

Percebe-se através desse processo, que sem comunicação não pode existir participação. A intervenção das pessoas na tomada de decisões requer pelo menos dois processos comunicativos: a informação e o diálogo.

Demo (1996, p. 26), fala de canais de participação e os apresenta como sendo cinco, mas salienta que não precisam ser exatamente neste número. Temos então, segundo seu estudo:

- a) *Organização da sociedade civil*, que seria a capacidade histórica de os cidadãos assumirem formas conscientes e políticas de organização;
- b) *Planejamento participativo*, que diz respeito à autogestão e co-gestão com o Estado, que pode colaborar com a organização auto-sustentada da sociedade;
- c) *Educação básica*, visto que saber ler, escrever e contar é o mínimo necessário para se perceber melhor o mundo e os problemas nele existentes. A educação aqui tratada não é somente ligada a esfera econômica, mas é uma questão política necessária para a qualidade de vida de um povo;
- d) *Identidade cultural comunitária*, vista como uma construção histórica e cultural, mas que é parceira da participação na medida em que se trabalha em grupo;
- e) *Conquista de direitos*. Esta se realiza junto com a cidadania, com a capacidade de construir o seu espaço a partir de sua própria iniciativa.

Através desses canais de participação apontados por Demo, vemos que a participação é um processo histórico de conquista. Sua existência ocorre à medida que é conquistada, sendo

algo repassado através da educação das gerações. Implica pois, em divisão de poder, e a lógica do poder não é dividi-lo, mas sim concentrá-lo e este é o grande desafio a ser enfrentado pelos processos participativos.

Portanto, ao participar, o homem se percebe como sujeito de sua própria história, ao se ver a agir, vai construindo a sua cidadania, o que dá ao Estado seu verdadeiro caráter democrático, como havia sido pensado na Constituição de 1988. É neste sentido, de caminho que solidifica a cidadania, que os conselhos foram criados. Eles buscam resgatar o sentido do público, da universalidade, não somente dos direitos, mas do próprio sentido da esfera pública, por ser fundamental para a democratização da vida social fortalecer as relações entre Estado e sociedade civil.

No próximo capítulo, estudaremos um pouco mais detalhadamente o processo de participação nos conselhos gestores de políticas sociais, principalmente no Conselho Municipal de Assistência Social e no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, a partir da experiência junto aos mesmos, vivenciada em nossa prática de estágio.

## **II - A PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS GESTORES DE ASSISTENCIA SOCIAL E DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

### **2.1 CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA DA REALIDADE LOCAL**

Dado que o presente trabalho é resultado de uma pesquisa realizada na Prefeitura Municipal de Atalanta SC, mais especificamente na Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social, é conveniente contextualizar o município geográfica e historicamente.

Atalanta, município catarinense localizado no Alto Vale do Itajaí, é integrante da AMAVI – Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí, da qual também fazem parte os municípios de Agrolândia, Agronômica, Aurora, Braço do Trombudo, Chapadão do Lageado, Dona Emma, Ibirama, Ituporanga, José Boitex, Laurentino, Lontras, Mirim Doce, Petrolândia, Pouso Redondo, Presidente Getúlio, Presidente Nereu, Rio do Campo, Rio do Oeste, Rio do Sul, Salete, Santa Terezinha, Taió, Trombudo Central, Vitor Meireles e Witmarsum. O município fica distante 190 Km da capital Florianópolis, pela BR 282. Tem cerca de 4 mil habitantes, com aproximadamente 605 propriedades rurais, sendo portanto, um município predominantemente agrícola.

Seu setor primário produz basicamente cebola, milho, feijão e fumo. O setor secundário do município conta, segundo Kraemer (1998), com onze unidades, entre malharias, facções, serrarias, marmoraria, marcenaria e serralheria.

Trata-se de um município novo, com apenas 38 anos de emancipação política. Seu território pertencia anteriormente ao município de Ituporanga. Atualmente o município encontra-se em sua 9ª legislatura, sendo que somente nesta, foi instituído o Serviço Social, contando com uma profissional habilitada na área.

Com referência aos mecanismos de controle social o município de Atalanta tem em funcionamento os seguintes conselhos: Conselho Municipal de Assistência Social; Conselho Municipal de Saúde; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do adolescente; Conselho Tutelar; Conselho Municipal do Trabalho e Emprego; Conselho Municipal de Educação; Conselho Municipal de Alimentação Escolar; Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural; Conselho Municipal do Meio Ambiente; Conselho Municipal de Turismo. Sendo que cabe ao Serviço Social, segundo o Plano Plurianual de Assistência Social 2002-2005 apoiar e assessorar o Conselho Tutelar, bem como os demais conselhos municipais, na área de interesse da Assistência Social.

## 2.2 PARIDADE

Como vimos no capítulo anterior, os movimentos organizados da sociedade civil tiveram um papel de grande importância, visto que exerceram forte influência no decorrer do processo constituinte. Desta forte influência resultou não somente a criação dos conselhos, mas principalmente a definição de alguns princípios que deveriam nortear a implementação desses espaços. Dentre esses princípios cabe ressaltar aquele que diz respeito à obrigatoriedade da paridade na composição dos conselhos, tida como mecanismo de equilíbrio nas decisões.

Tatagiba (2002) afirma que a paridade foi considerada condição preliminar para que possa existir uma real disputa entre posições e interesses divergentes no interior dos conselhos, garantindo dessa forma a legitimidade e o equilíbrio no processo decisório.

Vemos que, a paridade nos conselhos se refere ao respeito a igualdade numérica de membros representantes do Estado e da sociedade, embora essa igualdade não seja suficiente para

garantir o equilíbrio no processo decisório, constituindo problema crucial a ser melhor definido nos conselhos gestores em geral.

Não encontra-se estabelecido na legislação dos conselhos, critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições de participação de todos os membros.

A questão da paridade não é uma questão apenas numérica, mas de condições de uma certa igualdade no acesso às informações, disponibilidade de tempo, capacitação, entre outros.

A disparidade de condições para a participação em um conselho de membros advindos do governo daqueles advindos da sociedade civil é grande. Os primeiros trabalham em atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal remunerado, têm acesso aos dados e informações, têm *infra-estrutura* de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática etc. Ou seja, eles têm o que os representantes da sociedade civil não têm (pela lei, os conselheiros municipais não são remunerados nem contam com estrutura administrativa própria) [...] É preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas; é preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração (GOHN, 2001, P. 93).

Os conselheiros não são remunerados pois segundo a SEAS (2002) não fazem parte do quadro dos servidores, desempenhando apenas uma função temporária de contribuição, embora os conselhos tenham a natureza de órgão público com competência administrativa.

Segundo a Lei nº 8.069/90 art. 89, “A função de membro do Conselho Nacional e dos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada”.

Vemos com isso, uma disparidade entre conselheiros governamentais e não-governamentais. Como afirma Gohn, os primeiros exercem suas funções de conselheiros em seu horário normal de expediente remunerado, enquanto que os não-governamentais têm que se ausentar de seu trabalho e correr o risco de ser descontado o dia de sua folha de pagamento para representar uma terceira instituição, na qual, em geral já exercem um cargo de liderança que lhes

toma bastante tempo, além de seus compromissos familiares. Não estamos querendo aqui dizer que os conselheiros governamentais também não os têm, mas a diferença está em que os conselheiros governamentais representam interesses da própria instituição em que trabalham, enquanto que os não governamentais devem se desdobrar entre o seu trabalho, a entidade da qual fazem parte e suas atribuições no conselho.

Segundo o regimento interno do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente em seu art. 16, “As reuniões ordinárias do Conselho serão realizadas toda segunda quarta-feira dos meses pares, com início previsto para as oito horas e trinta minutos, na sala de reuniões da Secretaria da Educação.”

As dificuldade de participação descritas acima, podem ser vistas na fala dos próprios conselheiros:

Na época em que eu estava na área social era mais fácil, mas depois que voltei a ser professora, não é fácil deixar as crianças e faltar no trabalho. Por isso, até sugeri para que se fizesse as reuniões à tarde, que aí eu estava de folga e era mais fácil, já que à noite também não posso, pois tenho uma pessoa idosa na família que requer cuidados e não pode ficar sozinha [...] Para mim, o mais difícil era deixar o trabalho para participar das reuniões (CONSELHEIRA NÃO-GOVERNAMENTAL CMDCA, 2003).

Ou ainda nas atas dos conselho:

Vê-se também a dificuldade que os conselheiros tem de estar participando das reuniões. Todos são muito compromissados e já fazem parte de outros conselhos municipais, além de suas atividades normais, onde todos estão sobrecarregados. (CMAS, 2000)

Isso nos leva a pensar que o principio da paridade tende a se traduzir em vantagens para o governo, desequilibrando o processo decisório. Nesse sentido, a paridade que aparece como fundamental e obrigatória, não é suficiente para garantir o equilíbrio nas decisões, já que paridade numérica não é paridade política.

Neste sentido, afirma Campos (1995, apud VIEIRA, 1998, p. 24):

Pensar o Conselho Paritário como lócus do fazer político, é pensá-lo como espaço contraditório. Como uma modalidade de participação. Diz respeito a um formato de exercício democrático que questiona, ao mesmo tempo, a tradição elitista de fazer política e, por outro lado sugere as práticas de precária experiência democrática, predominantes na sociedade civil [...] Pensar o conselho como oportunidade de construção de uma cultura alicerçada nos pilares da democracia participativa, denota compreender que o novo é uma construção histórica ingente.

O reconhecimento das questões ligadas a falta de capacitação e entendimento sobre a política em questão apontados por Gohn, continuam a aparecer nas falas dos conselheiros: “Uma das maiores dificuldades é a falta de capacitação que existe para conselheiros. [...] os conselheiros não conhecem realmente qual é o trabalho do conselho [...] Eu desconheço muitos fatores legais ligados aos conselhos” ( CONSELHEIRO GOVERNAMENTAL CMAS, 2003).

Para Tatagiba (2002), na dinâmica de funcionamento dos conselhos, os principais constrangimentos à existência de uma relação mais simétrica entre Estado e sociedade, estão relacionados à dificuldade dos atores em lidar com a pluralidade, além da relação conselheiro - entidade e a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções.

Ao observar as composições tanto do Conselho Municipal de Assistência Social quanto do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, podemos ver em alguns, uma aparente paridade numérica, já que na composição do 3º conselho de direitos da criança e do adolescente, temos um representante da Segurança Pública como sendo representante não-governamental e na 5ª composição deste mesmo conselho, vemos um conselheiro como representante não governamental, mas o mesmo era funcionário governamental na época, como afirma em entrevista concedida à autora: “A gente conversou na sacristia da Igreja e o seu Osvaldo pediu que eu fosse representante do CPC – Conselho Pastoral da Comunidade- no conselho. [...] Aceitei bem, porque eu sabia como funcionava, já que na época trabalhava na área social da prefeitura”.

A paridade existente naqueles conselhos era apenas aparente, pois em muitos casos, o conselheiro acaba seguindo a linha do governo e não representa mais a sociedade civil.

### 2.3 REPRESENTATIVIDADE

Sabemos que a questão da participação na definição e gestão das políticas sociais é tida como elemento fundamental no processo de democratização das esferas governamentais, mas não é garantia do efetivo funcionamento de esferas como os conselhos gestores de políticas públicas.

A participação nos conselhos pode representar uma possibilidade concreta de exercício democrático na formulação e execução das políticas públicas, mas eles só se tornarão efetivamente eficazes se houver parceria entre o Estado e a sociedade civil. Para tanto, é imprescindível que o Estado se coloque a serviço da sociedade. De outro lado, os cidadãos precisam atuar de forma mais consciente e segura nesses espaços, para só assim poder propor e viabilizar transformações políticas e culturais.

São muitos os desafios no processo de criação e funcionamento dos conselhos. Desafios estes que vão desde a forma como os diversos setores se organizam até as formas como buscam parcerias e a questão da representatividade.

Vemos na representatividade dos conselheiros uma questão central para os conselhos, pois a transformação de uma estrutura societária, a construção de uma nova cultura política perpassa pelo rompimento com as práticas elitistas e antidemocráticas, sendo que a má atuação destes representantes põe em risco toda a estrutura democrática e solidifica representações e práticas conservadoras.

No que se refere ao tema da representação, iremos tratar mais especificamente sobre as entidades que vêm sendo representadas, a começar pelo Conselho de Assistência Social e em seguida pelo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente.

## 2.4 O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL DE ATALANTA

Criado em 14 de dezembro de 1995, pela Lei Municipal nº 643/95, o CMAS é matéria de iniciativa do chefe do Executivo, em conformidade com a Lei Federal nº 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social.

A principal competência do conselho é o exercício do controle social da Política de Assistência Social. O controle social, exercido pelos conselhos é um exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da política, do Plano Plurianual de Assistência Social e dos recursos destinados a sua implementação.

A seguir, vamos estudar o CMAS, através de sua composição, suas atribuições, e sua representatividade.

### 2.4.1 Composição e atribuições do Conselho Municipal de Assistência Social

A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis [...] É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta Lei a efetiva instituição e funcionamento de: Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; Plano de Assistência Social. (BRASIL, 1993 § art 5º 1-2, art 30º § 1-3).

De acordo com a Lei Federal nº 8.742, a composição dos conselhos de assistência social conta com representantes de órgãos governamentais do poder executivos, responsáveis pela implementação das políticas sociais e órgãos não-governamentais, subdivididos em três segmentos: representantes dos usuários ou de organizações dos usuários; entidades e organizações de assistência social e das entidades e organizações de trabalhadores do setor.

No que se refere à composição dos conselhos gestores de políticas públicas, a legislação impõe o respeito ao princípio da paridade entre Estado e sociedade, como mecanismos de equilíbrio nas decisões.

A composição numérica do conselho vai depender, em cada esfera de governo, da organização do setor público, da organização representativa da sociedade civil, da intersetorialidade das políticas sociais com a assistência social e principalmente das prioridades do Plano Plurianual de Assistência Social (SEAS, 2002, p.19).

Segundo a lei municipal nº 643/95 que cria o conselho municipal de assistência social, em seu artigo 3º, o referido conselho é órgão paritário e composto de oito membros em que quatro são representantes da administração pública, sendo um representante da secretaria de saúde, um da secretaria de educação, um da assistência social e um representante do órgão de finanças. Há ainda, a representação não-governamental de um prestador de serviços da área, que trata-se aqui de um representante de creches. A representação dos usuários se dá através de um representante dos grupos de jovens, um representante dos sindicatos e um representante dos grupos de idosos.

A representação governamental no conselho, assim como seus respectivos suplentes, é feita por agentes públicos titulares de cargos na administração, responsáveis pelas áreas das políticas sociais que tem representatividade no conselho, através de nomeação do prefeito municipal. Os representantes das organizações da sociedade civil e seus suplentes são indicados pelas respectivas entidades, eleitos em fórum próprio.

Segundo o art.2º da Lei Municipal nº 643/95, o CMAS rege-se pelos princípios e diretrizes enunciados na Lei 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência e lhe compete:

Definir as prioridades da política de Assistência Social; estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano de Assistência Social; aprovar a Política Municipal de Assistência Social; atuar na formulação de estratégias e controle da execução da política de Assistência Social; propor critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Assistência Social e fiscalizar a movimentação e aplicação dos recursos; acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestados a população pelos órgãos, entidades públicas e privadas no Município; definir critério de qualidade para o funcionamento de serviços de Assistência Social públicos e privados no âmbito Municipal; definir critérios para a celebração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas que prestam serviços de Assistência Social no âmbito Municipal; apreciar previamente os contratos e convênios [...]; elaborar e aprovar o seu Regimento Interno; zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social; [...] Acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados.

A referida lei não faz nenhuma menção à competência do CMAS que diz respeito ao registro no conselho de entidades beneficentes, parecendo assim não ser essa uma de suas atribuições.

Passaremos agora a nos deter mais especificamente na composição do Conselho Municipal de Assistência Social desde o ato de sua criação, com os conselheiros e seus respectivos cargos e representatividade, além de suas ações, levando em conta suas atribuições descritas acima, usando dados e informações das Atas do conselho e de sua lei de criação nº 643/95.

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) foi criado em 27 de maio de 1996 e sua primeira composição permaneceu até 22 de junho de 1998. Composto de 8 membros, sendo 4 não-governamentais e quatro governamentais, além da secretária executiva, também representante governamental que foi substituída em 19/06/97 pela então primeira dama municipal. No transcorrer deste período, foram realizadas onze reuniões do conselho. As reuniões

foram de formação do conselho, posse aos membros, elaboração do Plano de Assistência para o ano de 1997, aprovação do plano, substituição de secretária, escolha de entidades para receber recursos repassados da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e da Família, resposta a questionários do Conselho Estadual, participação em conferência a respeito do questionário do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), elaboração do Plano de Assistência para 1998, inscrição das entidades no conselho, escolha da nova composição do conselho e entrega de duas cadeiras para portadores de necessidades especiais, conforme registro em ata. (este último fere gravemente as atribuições do CMAS)

O segundo conselho com mandato de 22/06/98 à 17/11/00, é também composto por 8 membros, mas não há informações em ata de qual a representatividade de cada conselheiro. Não se pode desta maneira identificar se houve paridade na composição deste conselho. Neste mandato ocorreram 12 reuniões e suas atividades desenvolvidas registradas em ata foram: posse dos conselheiros, elaboração do plano de assistência para 1999, aprovação do plano, preenchimento de formulário dos dados cadastrais do conselho, preenchimento do plano de monitoramento e avaliação da assistência social, autorização ao gestor municipal para habilitar-se junto a Comissão Intergestora Bipartite (CIB), troca de secretária, capacitação pela Série Diálogo veiculada pela TV Escola, elaboração do plano de assistência para 2000/2001, aprovação do plano e preenchimento do relatório de monitoramento e avaliação dos serviços assistenciais.

O terceiro conselho com mandato de 17/11/00 à 31/05/01 foi composto por somente sete membros. Não houve indicação de um representante do Sindicato dos trabalhadores Rurais que segundo a lei municipal nº 643/95 é uma das entidades com representação no conselho. Este conselho teve somente duas reuniões, uma para sua posse e outra para aprovação do Relatório de gestão 2000. Não se chegou sequer a compor a diretoria.

O conselho atual foi empossado em 31/05/01. Em ata consta somente a troca dos conselheiros governamentais, que se deu em decorrência da troca de prefeito e também do prestador de serviços na área visto que seu representante anterior passou por uma transferência de cargo. O atual conselho realizou 6 reuniões até 25/11/02 (data em que suas atas foram cedidas para análise deste estudo). Os assuntos tratados nas reuniões foram: preparação da primeira Conferência Municipal de Assistência Social, apresentação do programa para articuladores em políticas sociais públicas, necessidade de elaboração do Plano Plurianual de Assistência, análise de dois pedidos de inscrição no CMAS, aprovação do Plano Plurianual de Assistência Social 2002-2005 e análise da documentação necessária para a implementação do convênio relativo ao programa API (Apoio a Pessoa Idosa).

Observando-se as atribuições do conselho contidas em sua Lei de criação, vemos que poucas foram levadas em consideração. Nos quatro mandatos, vemos que suas ações se detiveram na elaboração do Plano de Assistência, na sua aprovação, inscrição de algumas entidades no conselho e respostas a questionários e relatório de monitoramento e avaliação da Assistência Social. Nenhuma ação foi proposta e nenhuma resolução foi tomada pelo conselho. Suas ações concentraram-se somente no cumprimento dos critérios para que houvesse condições de repasse de recursos, estabelecidos na LOAS Lei 8.742/93, art 30º:

É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta Lei a efetiva instituição e funcionamento de: I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos conselhos de Assistência Social; III - Plano de Assistência Social.

A idéia de que o Estado é o provedor e organizador da ordem necessária e de que a sociedade deve seguir o que é colocado pelo Estado sem muitos questionamentos ainda permanece. Tem-se a impressão de que as tradicionais práticas políticas centralizadoras em que a

população não tinha o direito de opinar e participar permanecem para essas instituições que se fazem representar.

Além das tradicionais práticas políticas embutidas nas pessoas, temos também o problema da falta de informações e o desconhecimento da causa: “Falta pessoas que queiram estar engajadas, falta um maior conhecimento do que se tratam os conselhos, falta capacitação e falta as pessoas sentirem necessidade de se capacitar.” (CONSELHEIRO GOVERNAMENTAL CMAS, 2003)

#### 2.4.2 Representatividade do Conselho Municipal de Assistência Social

O Conselho Municipal de Assistência Social tem como representantes não-governamentais três entidades que representam os usuários da Assistência Social e um representante de uma entidade prestadora de serviços na área, não possuindo representação de entidades e organizações de trabalhadores do setor, até mesmo porque no município não há nenhuma organização deste tipo.

A entidade prestadora de serviços na área deve segundo SEAS (2002), prestar, sem fins lucrativos, atendimento assistencial específico ou assessoramento aos beneficiários abrangidos pela Lei Orgânica da Assistência.

A entidade que possui essa representação como prestadora de serviços é a Creche Municipal Montão de Carinho, regida pela Lei Municipal nº 712/99 que dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação de Atalanta – SC.

A referida creche é a única do município que atende cerca de 50 crianças de zero a três anos de idade. Localizada no centro do município, deixa de atender toda a demanda localizada em seu interior que permanece sem atendimento, visto que não existem outros estabelecimentos

de ensino que trabalhem com essa faixa etária no município, nem mesmo instituições particulares.

Dadas as particularidades do desenvolvimento da criança de zero a seis anos, a educação infantil cumpre duas funções indissociáveis que são educar e cuidar, em que a educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade: “o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (ATALANTA, 1999, art 27)

A educação infantil é oferecida em creches para crianças de até três anos de idade e pré-escolas para crianças de quatro e seis anos. Constitui direito da criança que o Estado e a família tem o dever de atender.

A Creche Montão de Carinho, como um centro de educação infantil tem por objetivos:

produzir condições que garantam a criança o pleno exercício de seus direitos como sujeito ativo e em processo de desenvolvimento através: da expressão e da formação da sua identidade sócio-político-cultural; elaboração e apropriação de sua autonomia; de seu bem-estar e de sua saúde; da livre expressão, manifestação de sua criação e de seu imaginário; do movimento, do contato com a natureza e da expressão corporal em espaços amplos; da brincadeira, da teatralidade, da musicalidade, da poesia, da historicidade e das artes plásticas e demais manifestações culturais; da atenção individual enquanto ser social; da ampliação de suas experiências e de seu conhecimento sobre a realidade local e universal, de forma interdisciplinar. (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2000)

A referida creche é um órgão governamental ligada a Secretaria Municipal de Educação e a Prefeitura Municipal. Seu representante no conselho é funcionário público municipal, que recebe seus vencimentos através da prefeitura.

Vemos assim, que a formação deste conselho não está correta. Seu representante acaba por defender os interesses governamentais e o conselho não cumpre o requisito básico de sua existência, que é a sua formação paritária entre governo e sociedade civil.

A representação dos usuários se dá, como foi dito, através do Sindicato dos Trabalhadores Rurais De Atalanta, do Grupo da Terceira Idade e do Grupo de Jovens.

O Sindicato dos Trabalhadores Rurais é uma entidade sindical de primeiro grau e é constituído para: fins de coordenação, defesa, reivindicação, representação e proteção da categoria profissional rural, visando entre outras a melhoria das condições de vida e trabalho de seus representados e a manutenção das instituições democráticas brasileiras, conforme aponta o art.1º de seu Estatuto.

São prerrogativas do Sindicato:

Representar, proteger, reivindicar, coordenar e defender os interesses gerais da categoria, bem como os interesses individuais e coletivos dos seus associados, inclusive em questões judiciais e administrativas; Celebrar convenções e acordos coletivos de trabalho; Eleger ou designar os representantes de sua categoria; Colaborar como órgão técnico e consultivo no estado e solução dos problemas que se relacionam com a sua categoria e a classe trabalhadora em geral; (...) Manter serviços de assistência judiciária para seus associados(SINDICATO TRABALHADORES RURAIS, 1992, art. 2º).

São deveres do Sindicato:

Desenvolver atividades educacionais, com vistas, principalmente à formação e conscientização Sindical; Promover e estimular a organização coletiva, objetivando principalmente a defesa dos interesses sociais, políticos, culturais e econômicos da categoria, tais como, para a organização da produção e a sua comercialização; Lutar pela democracia, justiça social e liberdades fundamentais dos integrantes da categoria e de toda a classe trabalhadora; (...) Manter relação com as demais categorias proporcionando a concretização da solidariedade e a defesa dos interesses sociais (SINDICATO TRABALHADORES RURAIS, 1992, art 3º).

Outra entidade que se faz representar no Conselho é o Grupo da Terceira Idade, representado no atual mandato pelo grupo situado no centro do município, visto que existem outros três localizados pelo seu interior.

Fundado em 06 de março de 1990, conforme aponta seu estatuto, o Grupo da Terceira Idade é uma entidade civil de direito privado, de caráter beneficente, educativo e de promoção social, sem fins lucrativos.

As finalidades do grupo da Terceira Idade são:

Congregar todos os idosos, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, religião, opinião política, origem nacional ou social, bem como de qualquer outra natureza; representar os idosos na solução de problemas da comunidade; orientar e organizar movimentos comunitários de saúde, assistência social, cultural e reivindicações; promover reuniões e diversões de caráter cívico recreativo, nelas congregando seu quadro social (GRUPO DA TERCEIRA IDADE DE ATALANTA, 1990).

Todos os idosos, sejam eles do sexo feminino ou masculino podem ser sócios do grupo da terceira idade, desde que tenham acima de sessenta anos e qualquer outro cidadão, desde que pertença ao corpo de colaboradores ou voluntários.

O último representante dos usuários é o grupo de Jovens. Grupo este, ligado a Igreja Católica, que tem como objetivo congregar os jovens do município sem qualquer distinção, observando o limite de idade, ou seja, crianças não podem participar.

Este grupo não possui registro no CMAS, nem qualquer tipo de Estatuto ou Regimento que regulamente o seu funcionamento, conforme afirma seu coordenador. A comprovação de sua existência se dá pelo registro das atas de suas reuniões.

Segundo o coordenador do grupo, ele existe desde a década de 70 e só agora é que se começou a elaborar um regimento interno para o grupo, mas que está parado.

O representante do grupo no CMAS é o próprio coordenador. O que não se sabe, é se esta representação é a mais correta, já que não estão delimitados quais são as atividades desenvolvidas por este grupo.

A escassez de entidades não governamentais no município se traduz na dificuldade de se compor um conselho. Instituições governamentais acabam fazendo parte do conselho como não-governamentais e instituições sem nenhuma regulamentação também tem suas representações.

O conselho perde a sua legitimidade ao descumprir com o requisito da paridade, pois com essa composição, o governo possui cinco representantes enquanto que a sociedade civil apenas três. Segundo nossa opinião, o mais correto, seria que o Sindicato dos Trabalhadores Rurais fosse o representante do prestador de serviços na área, embora suas ações estejam dirigidas apenas para os trabalhadores rurais, sejam eles prestadores de serviço ou empregadores rurais, proprietários ou não, trabalhadores individuais ou em regime de economia familiar. E a sua representação de usuários fosse de alguma outra instituição, como por exemplo, de uma APP - Associação de Pais e Professores de um estabelecimento de ensino que trabalhe com crianças e adolescentes de todas as faixas etárias, para incluir as com idade acima de três anos representadas pela creche.

## 2.5 O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE ATALANTA

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente foi instituído de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente pela Lei Municipal nº 507 de 18 de novembro de 1991, posteriormente alterada pela Lei Municipal nº 574 de 24 de junho de 1993 e revogada pela Lei nº 650 de 29 de agosto de 1996 e instalado em 18 de dezembro de 1991 como órgão normativo, consultivo, deliberativo e controlador da política de promoção e defesa da criança e do adolescente.

O CMDCA tem como objetivo proteger, defender e promover a criança e o adolescente de acordo com seus direitos garantidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal nº 8.069/90.

O Estatuto da Criança e do Adolescente define como diretrizes da política de atendimento à criança e ao adolescente os conselhos de direitos e seus respectivos fundos, com composição paritária e com poder deliberativo sobre as políticas de atendimento às crianças e adolescentes.

São diretrizes da política de atendimento: I municipalização do atendimento; II criação dos conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a composição popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; [...] manutenção do fundo nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; [...] mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade (BRASIL, 1990, art. 88, § 1, 2, 4 e 6).

A seguir, veremos mais detalhadamente a composição, atribuições e representatividade do conselho em questão.

### 2.5.1 Composição e atribuições do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

No que se refere à composição dos conselhos de direito da criança e do adolescente, cabe as leis específicas de criação destes conselhos, determinar o perfil das entidades não – governamentais que deverão ter sua representação no conselho, assim como, cabe também a lei de criação dos conselhos determinar o número de conselheiros necessários para a sua composição.

Tatagiba (2002, p. 52) afirma que: “Em geral, as leis prevêm a participação de entidades de atendimento direto a crianças e adolescentes , entidades de defesa dos direitos e, de forma menos freqüente, centros de estudos e pesquisas e entidades classistas”.

No caso do município de Atalanta, segundo a lei nº 650/ 96, art 6º, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, é composto por seis membros, sendo: Um representante da Secretaria da Educação; um representante da Secretaria da Saúde ; um representante da Secretaria da Saúde na área do serviço social; três representantes de segmentos organizados da sociedade civil.

Os Conselheiros representantes das Secretarias serão indicados pelo Prefeito, dentre pessoas com poderes de decisão no âmbito da respectiva secretaria. Os representantes de organizações da sociedade civil serão eleitos pelo voto das entidades de defesa e de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, com sede no município, reunidas em Assembléia convocada pelo Presidente ou na falta deste pelo Prefeito, mediante edital publicado na imprensa com prazo de 30 (trinta) dias, para posterior nomeação e posse do conselho. A designação dos membros do Conselho compreenderá a dos respectivos suplentes (ATALANTA, 1996, art. 6º, § 1º, 2º e 3º).

De acordo com a Lei 650/96, art. 7º e o Regimento Interno do CMDCA, art. 3º, são suas atribuições:

Formular a Política Municipal dos direitos da criança e do adolescente, definindo prioridades e controlando a execução das ações; opinar na formulação das políticas sociais de interesse da criança e do adolescente; deliberar sobre a conveniência e a oportunidade de implementação de programas e serviços [...] bem como a criação de entidades governamentais ou realização de consorcio intermunicipal regionalizando o atendimento; elaborar e alterar o regimento interno, com aprovação de no mínimo 2/3 do total de seus membros; solicitar as indicações para o preenchimento de cargo de Conselheiro, nos casos de vacância e termino de mandato; nomear e dar posse aos membros do conselho; deliberar, por decisão de no mínimo 2/3 do total de seus membros, o destino e as aplicações dos recursos constituídos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, segundo as prioridades do plano de aplicação; propor modificações na estrutura das Secretarias e órgãos da Administração ligados a promoção, proteção e defesa dos direitos da Criança e do Adolescente; opinar sobre o orçamento municipal destinado a Assistência Social, Saúde e Educação, bem como o funcionamento dos Conselhos Tutelares [...]; opinar sobre a destinação de recursos e espaços públicos para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e adolescência; proceder a

inscrição de programas de proteção e sócio-educativos de entidades governamentais e não-governamentais [...]; fixar critérios de utilização, através de planos de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas [...]; realizar as eleições para escolha dos Conselheiros Tutelares, publicando Editais, cadastrando as entidades votantes e todos os atos necessários para esse pleito; apoiar, incentivar e acompanhar o trabalho desenvolvido pelo Conselho Tutelar; regulamentar assuntos de sua competência por resoluções aprovadas por, no mínimo, 2/3 dos total de seus membros; alterar seu regimento interno e eleger sua nova diretoria com aprovação de 2/3 de seus membros (CMDCA, 2000).

A seguir, pode-se observar a composição a as atividades desenvolvidas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente desde o ato de criação da comissão provisória do conselho até os dias atuais.

Em 09 de outubro de 1991 foi criada a Comissão Provisória de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, através de reunião com representantes das comunidades, poder Legislativo e Executivo e algumas entidades, como: Clube de Mães, Grupo de Jovens, Grupo de idosos, Sindicato dos trabalhadores rurais, Secretarias Municipais da Saúde e Educação e membros das Igrejas do Município. A Comissão foi composta por dez representantes para auxiliar na elaboração do projeto de Lei que dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente. Esta reunião contou com ampla participação, como afirma uma conselheira:

Foi feito uma reunião com todas as entidades [...] geralmente vinham três, quatro de cada entidade e a sala estava cheia. No início eles eram bastante participativos [...] Cada pessoa que estava presente votou em um representante de cada entidade que achou mais adequado. (CONSELHEIRO NÃO-GOVERNAMENTAL CMDCA, 2003).

Mesmo com a Lei 507/91 aprovada, a primeira reunião do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente só aconteceu em 1993, quase dois anos após sua aprovação. O Primeiro Conselho foi constituído por 23 membros, sendo o presidente representante da

Câmara de Vereadores. Este número de membros não respeitou a composição descrita pela Lei 507/91, art 11º em que:

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é composto de 10 membros efetivos, os quais representam paritariamente instituições governamentais e não governamentais, sendo: 5 (cinco) conselheiros [...] indicados pelas seguintes entidades e órgãos governamentais: a) Um representante da área da Educação, b) Um representante da área da Saúde, c) Um representante da área de Serviço Social, d) um representante da área de Finanças, e) um representante do poder legislativo Municipal e 5 (cinco) conselheiros com seus respectivos suplentes [...] representantes de segmentos organizados da Sociedade Civil (ATALANTA, 1991).

Em junho de 1993 foi criada a Lei nº 574/93 que altera alguns dispositivos da Lei nº 507/91, principalmente em relação ao número de conselheiros que passou a ser seis em lugar dos dez previstos anteriormente, sendo três governamentais indicados pelo prefeito e três não-governamentais representantes de segmentos organizados da sociedade civil. Dois meses após a promulgação da referida Lei, com auxílio de uma Assistente Social convidada, organizou-se a composição do novo conselho com apenas seis membros. Não mais haveria um representante da área de finanças, além da exclusão do Poder Legislativo Municipal pela Lei 574/93 visto que sua representação no Conselho não estava em consonância com a Constituição.

A Lei 507/91 que criou o conselho composto de 10 membros não observou o fato de representantes do Poder Legislativo assim como do Poder Judiciário não poderem ser membros do conselho, o que gera uma situação de incompatibilidade com o princípio de independência entre os três poderes consagrado pelo art. 2º da Constituição Federal.

Os conselhos têm a natureza de órgão público com competência administrativa, são órgãos de assessoramento de cada esfera de governo, devendo portanto, ser composto de representantes dessa esfera. Os vereadores podem participar dos conselhos, mas não enquanto membros representantes do Poder Legislativo, como afirma SEAS (2002, p.20): “Os deputados e vereadores podem e devem acompanhar os trabalhos dos Conselhos, uma vez que a Câmara de

Deputados e a Câmara Municipal são órgãos de controle externo da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal”.

Após as devidas alterações nos dispositivos legais, em 30 de agosto de 1993 é composto o segundo conselho com seis membros em conformidade com a lei. Os membros governamentais passaram a ser representantes da Secretaria da Educação, Secretaria da Saúde, e Assistência Social e os não-governamentais representantes do Clube de Mães do interior do município, Grupos de Mães do centro e de uma Associação de Moradores da qual, hoje não existem mais registros.

Durante o mandato destes membros, ainda não havia sido instalado o Conselho Tutelar no município, o que os levou a se ocupar de questões que mais tarde seriam abarcadas pelo Conselho Tutelar, como verificação de denúncias de maus tratos, prostituição, negligência, entre outras. Mas além disso, também se preocuparam com a elaboração de seu Regimento Interno, organização de palestras com temas para adolescentes, aprovação de seu Regimento, solicitação de preenchimento de vaga nos casos de vacância, deliberação sobre o destino dos recursos advindos da Secretaria de Estado da Justiça, convocação de suplentes e preparação e organização de reuniões nas comunidades para divulgação do Conselho e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em 18 de setembro de 1995, tomou posse o terceiro conselho. As organizações não-governamentais representadas foram um Grupo de Mães e uma APP do Município, sem indicação de qual, já que existe mais de uma no município. O terceiro membro não governamental descrito em ata, foi um representante da Segurança Pública. Mais uma vez não houve paridade na composição do conselho, visto que a segurança pública é um órgão ligado ao governo e jamais poderia estar no conselho enquanto representação da sociedade civil.

As atividades desenvolvidas por este conselho permaneceram na mesma linha do anterior, atendendo casos e atribuições do Conselho Tutelar ainda não formado. Suas demais ações foram de composição da diretoria, participação de dois conselheiros em seminário sobre o CMDCA, reunião com as comunidades para dar início a formação do Conselho Tutelar, participação em palestra sobre as atribuições do CMDCA e Conselho Tutelar, organização das eleições para Conselho Tutelar e organização e realização da 1ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Seu mandato prosseguiu até 15 de outubro de 1997 quando foi realizada a escolha do novo conselho em assembléia com as organizações não-governamentais.

O 4º conselho tomou posse em 20 de outubro de 1997. As instituições não-governamentais que se fizeram representar foram grupo de mães e APP novamente sem indicação de qual; e o CPC (Conselho de Pastoral da Comunidade) da Igreja Católica São José. Com relação a representação governamental, as atas não fazem indicação de que setor são os membros indicados.

Mais uma vez a sociedade civil tem sua participação limitada em dois membros, visto que a APP não fez indicação de seu representante e respectivo suplente, permanecendo esta composição até o fim de seu mandato. Esses membros, realizaram em seus dois anos de mandato somente uma reunião em que trataram da aprovação do Regimento Interno do Conselho Tutelar.

Em 20 de outubro de 1999, foi dado a posse dos novos membros do conselho. A ata não faz menção a existência de uma assembléia para escolha dos membros não-governamentais que continuou com as mesmas entidades sendo representadas, agora com membro representante da APP. Suas ações se voltaram para organização das eleições para o Conselho Tutelar, programação de palestras nas escolas em comemoração aos dez anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, organização de palestras para a comunidade sobre drogas e direitos e deveres da criança e do adolescente e análise das inscrições para eleição do Conselho Tutelar.

O sexto conselho assumiu em 01 de junho de 2000. Houve somente troca dos conselheiros governamentais nomeados pelo prefeito e assume a conselheira suplente da representante da APP em lugar da titular. Na verdade, o que houve foi uma recondução destes membros. Suas ações se desenvolveram no âmbito de avaliação das ações propostas na I Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente e melhoramento das propostas para a II Conferência; necessidade de se fazer levantamento das crianças de 7 a 14 anos que trabalham para inserí-las no PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil); necessidade de se formar um conselho anti-drogas; resposta ao questionário enviado pelo centro das Promotorias da Infância; participação no dia de “Mobilização pela Infância e Juventude – Compromisso inadiável” realizado na cidade de Ituporanga e programação do fórum para escolha do novo conselho.

O conselho atual foi formado após palestra e exposição sobre o que é o CMDCA, quais suas funções, atribuições e objetivos. Foram enviados cerca de 50 convites para as instituições participarem da troca do conselho, mas somente apareceram representantes de doze instituições entre Clubes de mães, grupos de jovens, igrejas e APPs. A representação governamental permaneceu a mesma.

O atual conselho, até 25/11/02 (data em que suas atas foram cedidas para este estudo) realizou somente uma reunião, que foi a de posse de seus novos membros, em que compareceu somente o representante do CPC (Conselho de Pastoral da Comunidade).

### 2.5.1 Representatividade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

No que se refere a representação da sociedade civil no CMDCA no período analisado, temos a participação até os dias atuais de APPs (Associação de Pais e Professores), Grupos de Mães, CPC (Conselho Pastoral da Comunidade – Igreja Católica), além das primeiras representações através de uma Associação de Moradores e Segurança Pública (tida ilegitimamente como representação não governamental).

Para efeito de uma breve conceituação, estaremos entendendo as organizações não-governamentais na perspectiva de Falcão (1991, apud COELHO, 1999, p. 98): “Como entidades ou associações espontâneas e voluntárias, sem fins lucrativos, não subordinadas às autoridades públicas e propondo-se a melhorar a qualidade de vida dos setores mais oprimidos”.

As ONGs voltadas ao atendimento à infância e juventude emergiram segundo Coelho (1999) devido a crescente pauperização das classes trabalhadoras e a falta de eficiência das políticas públicas, o que levou a intensa criação de entidades diferentes das já tradicionais, voltadas meramente à prestação de assistência social, sinalizando a existência de novas tendências de concepção e metodologia voltadas para a população infanto-juvenil, em que se encontram os programas de atendimento que enfatizam o trabalho junto à criança e o adolescente e os grupos voltados para a denúncia de omissões e transgressões do Estado e da sociedade em relação aos direitos da pessoa humana e da cidadania das crianças e adolescentes.

No caso do município de Atalanta, a não existência de entidades que realizam esse trabalho, pode caracterizar-se como um problema para o conselho.

Vemos a questão da representação não-governamental nos conselhos como uma questão muito delicada, pois de um lado, os conselhos devem responder as exigências da pluralidade, mas, de outro, a não existência de entidades diretamente ligadas a criança e o adolescente no conselho não favorece esse segmento se levarmos em consideração o objetivo maior da existência do conselho observado no Capítulo II, art. 2º do seu Regimento Interno: “O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tem como objetivo proteger, defender e promover a criança e o adolescente de acordo com seus direitos garantidos pela Lei Federal nº 8.069/90”.

Sabemos também, que seria contraditório com a postura democrática e pluralista evitar a presença de todos os setores da sociedade civil nos conselhos, mas muitas dessas entidades podem não estar comprometidas com a luta pela implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente e com o maior objetivo do Conselho, e sim, fazer de sua participação condição para manutenção de privilégios e práticas de negociação com o Estado, garantindo a representatividade de setores conservadores da sociedade de forma a não permitir um avanço na questão da democracia nos conselhos.

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 dos conselhos 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 sua força [...] (TATAGIBA, 2002, p. 62).

Para efeito deste estudo, levar-se-á em consideração as organizações que possuem representação no atual CMDCA.

Temos assim a representação do “Clube de Mães A Liberdade” com natureza jurídica de associação, portador do CGC. nº 01.776.262/0001-05. A presente associação segundo seu Estatuto, foi fundada em 13 de maio de 1992 como sociedade civil com fins beneficentes, composta de senhoras casadas ou viúvas.

São requisitos essenciais para a admissão das sócias, segundo o estatuto em seu capítulo II, art. 5º: que sejam casadas, ou viúvas e sejam apresentadas por duas sócias; que possuam idoneidade moral e social; que sejam aprovadas, em votação secreta, considerando-se aceita se obtiver 2/3 dos votos dos membros efetivos da diretoria.

A representante desta associação no CMDCA é tesoureiro de sua entidade, exercendo portanto um cargo de diretoria, em que suas atribuições segundo o art 29º do estatuto, são de fazer e fiscalizar a escrita contábil, assinar com a presidente cheques e títulos de crédito, proceder a arrecadação da receita e pagar os débitos, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo regimento interno.

Este fato só vem reforçar o que foi dito anteriormente sobre as muitas atribuições daqueles que fazem parte dos conselhos. Esta pessoa tem seu trabalho diário, faz parte do conselho e ainda faz parte da diretoria da instituição que representa. Todas essas atribuições lhe tomam tempo e muitas vezes, alguma acaba sendo deixada de lado.

O estatuto do Clube de Mães se refere ao desenvolvimento de atividades beneficentes, mas não especifica quais são essas atividades e não faz nenhuma referência ao desenvolvimento de atividades voltadas à criança e ao adolescente, o que não caracteriza essa associação como entidade de defesa e de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, como preconiza a Lei nº 650/96, art.6º, § 2º citada acima. Para estar em condições de participar legalmente do CMDCA, a associação deveria incluir aquelas atividades como objetivo da instituição.

Cabe salientar que, a associação não possui um regimento interno, embora o art. 32º de seu estatuto afirme que: “A Sociedade terá um Regimento Interno, elaborado pela Diretoria e Aprovado pelo Conselho Deliberativo”. A falta do regimento pode ser vista como um fator que contribui para a falta de informações mais detalhadas principalmente em relação ao tipo de

atividades desenvolvidas pelo Clube, visto que ao regimento cabe esclarecer os dispositivos do estatuto, e cujo objetivo é orientar seu funcionamento.

Temos também como representação não-governamental a APP – Associação de Pais e Professores da já mencionada Creche Municipal Montão de Carinho.

A Associação de Pais e Professores da Creche Montão de Carinho segundo seu Estatuto, art. 1º, foi fundada em 23 de abril de 1990 e é uma sociedade civil sem fins lucrativos de duração indeterminada e existência obrigatória. Tem por finalidade específica a integração escola-comunidade em termos de conjugação de esforços, articulação de objetivos e harmonia de procedimentos.

São considerados sócios da APP os pais ou responsáveis legais dos alunos regularmente matriculados na Escola, os professores da Unidade Escolar e outras pessoas da comunidade, se aprovado pela diretoria.

Segundo o Estatuto desta associação, são suas atribuições:

promover a aproximação e cooperação entre pais e professores de modo a interessar os membros da comunidade pelas atividades escolares e a Escola pelas atividades comunitárias; contribuir para a solução de problemas inerentes à vida escolar preservando uma convivência harmônica entre pais, responsáveis legais, professores e alunos, estudar formas de colaboração da comunidade escolar para com a APP, levando em consideração as condições financeiras de cada família; cooperar na conservação do prédio e equipamentos da escola; administrar, de acordo com as normas legais, os recursos provenientes de subvenções, doações e arrecadações; integrar a Escola com a comunidade com vistas à interação e participação de todos no desenvolvimento do projeto pedagógico e participar do processo administrativo, através da aplicação de verbas recebidas pela Unidade de Ensino (APP, 1990, art.2º).

A terceira organização não-governamental que compõe o CMDCA é o Conselho de Pastoral da Comunidade, intitulado de CPC e pertencente a Igreja Católica São José do Município, subordinada a Paróquia Santo Estevão do município de Ituporanga.

O Conselho de Pastoral da Comunidade (CPC) é a instância representativa que congrega todas as forças vivas da comunidade e se regerá pelo Código de

Direito Canônico, pelas normas da Igreja Diocesana e proposições aprovadas na Assembléia de Pastoral Paroquial e da Comunidade. [...] O CPC tem por finalidade: a primazia da ação evangelizadora e pastoral; a formação e qualificação dos leigos; a conservação e manutenção das estruturas materiais (CPC, 2002, art. 1 e 2).

O CPC é composto por pessoas pertencentes a comunidade Católica sendo eleitos por ela: o Coordenador Geral, o Coordenador Administrativo, o Secretário e o Tesoureiro. Os demais membros são escolhidos dentre os demais segmentos que também se fazem representar, que são: Pastoral da Criança, Ordem Franciscana Secular, Renovação Carismática Católica, Casais Lareiristas, Animadores vocacionais, catequese, ministros, e equipe litúrgica.

Na maioria das vezes, como pode ser constatado através de confrontação entre as composições do Conselho e do CPC, este último vem sendo representado no CMDCA pelos representantes dos ministros e não pela Pastoral da Criança como se poderia pensar prematuramente.

Os Ministros podem ser da Comunhão, da Palavra, da Visitação, do Batismo, da Esperança e do Matrimônio. Não há nenhum ministério que tenha suas ações voltadas diretamente a criança e ao adolescente. Portanto, a representação mais correta seria a da Pastoral da Criança, visto que consta nas Diretrizes da Ação Evangelizadora 2001-2004 da Diocese de Rio do Sul, SC, que suas ações devem ser voltadas para: sensibilizar os segmentos da sociedade para ações efetivas em favor da defesa dos direitos das crianças; integrar e participar dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar, de Saúde, de Educação, Associação de Bairro; Promover projetos de atendimento às crianças; recuperar a dignidade das mães; mobilizar a comunidade para proteger a vida desde o ventre materno e exercer o ministério profético da Igreja, denunciando as violações contra as crianças nascidas e não nascidas,

orientando os leigos para que exijam leis que garantam o direito das crianças e que as leis sejam cumpridas.

Até os próprios conselheiros acreditam no melhor funcionamento dos Conselhos composto de membros que estejam ligados a criança e ao adolescente:

os conselheiros devem ser pessoas que tem algum vínculo com crianças e adolescentes, que trabalhem com eles ou que já tenham trabalhado, pois se colocar alguém que não seja desta área, a pessoa não vai se interessar muito e aí, as coisas não funcionam (CONSELHEIRO GOVERNAMENTAL CMDCA, 2003).

Em relação à representação governamental, os órgãos governamentais que se fazem representar no CMDCA são: Secretaria Municipal da Educação, Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social que se encontra vinculado à Secretaria de Saúde.

A representante da secretaria da educação tem o cargo de coordenadora pedagógica na secretaria e exerce o cargo de secretária do conselho. A representante da secretaria da saúde é auxiliar administrativo da secretaria. Além do secretário, é sua única funcionária administrativa. Desempenha as funções de marcação de consultas pelo SUS- Sistema Único de Saúde- , é responsável pela alimentação do sistema de informação do SUS, atendimento ao público, controle da dengue e além disso ainda responde pela Junta de Serviço Militar do município.

A representante do Serviço Social é a única assistente social da Prefeitura Municipal, além de ser a única funcionária de seu setor. É responsável por todas as atividades do Serviço Social, presta assessoria aos três grupos de idosos e aos onze grupos de mães existentes no município, e faz parte não somente do CMDCA, onde exerce a função de presidente, mas também do Conselho Municipal de Assistência e do Conselho Municipal de Saúde.

Todos os representantes governamentais estão em seu segundo mandato, com exceção da representante da secretaria da saúde que está no terceiro mandato, embora o primeiro tenha sido de apenas um ano, até que houve troca de prefeito que nomeou novos nomes. Na nova

composição do conselho realizada em 06 de setembro de 2002 houve somente a troca dos conselheiros não-governamentais, permanecendo os governamentais nomeados pelo prefeito.

Segundo a Lei municipal nº 650/96, art.2º, os membros dos conselhos e seus suplentes exercerão mandato de dois anos, admitindo-se apenas uma recondução por igual período. Se este prazo for extrapolado, SEAS (2002) afirma que: “Ao extrapolar o prazo, sua representação torna-se ilegítima, perdendo a eficácia qualquer deliberação tomada”.

O que vemos, é a existência de um acúmulo de funções ou uma sobrecarga de trabalho para os conselheiros governamentais. A Constituição ao instituir a obrigatoriedade dos conselhos em diversas áreas, acabou criando uma extensa rede de conselhos, abrindo espaços difíceis de serem preenchidos, levando a sobrecarga de trabalho de alguns conselheiros que acabam por atuar em diversos conselhos ao mesmo tempo, que é o que vem acontecendo no município de Atalanta, principalmente em relação aos conselheiros governamentais, como pode ser visto em suas falas:

Sou presidente nos dois conselhos (CMDCA e CMAS), mas além desses, eu também faço parte do Conselho Municipal de Saúde, onde sou secretária [...] eu sou a única funcionária do Serviço Social da Prefeitura e a legislação municipal exige que os conselhos tenham um representante do Serviço Social. Se eu não puder fazer parte de mais de um, não há representação do Serviço Social (CONSELHEIRA GOVERNAMENTAL CMAS, 2003).

Percebe-se que o conselho encontra-se com dificuldades de funcionamento, principalmente no que diz respeito a sua composição. A Lei 650/96, art.6º, § 1º afirma que os conselheiros governamentais representantes das secretarias serão indicados pelo prefeito dentre pessoas com poder de decisão no âmbito de sua respectiva secretaria.

A participação de pessoas não preparadas para as reuniões e discussões e com pouco poder de decisão produz, segundo Tatagiba (2002, p. 63) “um enfraquecimento dos conselhos

que, apesar de suas prerrogativas legais, não conseguem impedir que muitas questões importantes sejam decididas nos gabinetes [...] do governo”.

É sim necessário representantes com maior conhecimento e maior competência para decidir. O problema está em que municípios de pequeno porte com número limitado de funcionários, e organizações não-governamentais, mas com um número elevado de conselhos que exigem a participação dos mesmos segmentos e com a legislação que permite somente uma recondução, as representações nem sempre podem ser de pessoas com poder de decisão, como é o caso do atual Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. Os representantes governamentais são apenas funcionários das secretarias que representam e o Serviço Social encontra-se subordinado à Secretaria da Saúde. Assim, o que esses representantes querem, às vezes, não é o que o Estado quer. Desta forma, o conselheiro aceita as determinações do conselho, mas quando chega a seus superiores, ele tem que mudar sua posição, pois o conselheiro não está ali para representar interesses pessoais e sim interesses coletivos através da sua instituição. Isto vai enfraquecendo e esvaziando os conselhos além de tornar cada vez mais frágil o vínculo entre os conselheiros e suas entidades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante desse estudo e análise, pudemos observar que os conselhos gestores de políticas públicas surgiram em decorrência de lutas desencadeadas por amplos movimentos sociais que buscavam a descentralização com vistas a possibilidade de maior participação da sociedade civil nos processos decisórios acerca das políticas públicas, buscando autonomia para os municípios, para que estes pudessem administrar e decidir sobre a aplicação de seus recursos de acordo com suas demandas.

A municipalização pretendida supõe um reconhecimento da instância local como dotada da devida competência para elaborar e propor as ações de política social. É evidente que o processo de descentralização/municipalização não se constrói por decretos e leis, o que requer por parte da sociedade civil e do Estado a predisposição a romper com os hábitos e práticas políticas que resultaram na centralização.

Os conselhos aparecem assim, como um instrumento de exercício da democracia e constituem inovações institucionais na gestão de políticas sociais, além de terem uma importante função pedagógica no sentido da construção da cidadania e convivência democrática. São assim, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais.

O que se coloca como uma questão aberta é até que ponto foi ou é possível efetivá-los e até onde a sua dinâmica de funcionamento permite que seus princípios inovadores sejam traduzidos como práticas políticas inovadoras.

Os conselhos podem ser tanto instrumentos de muito valor para a construção de uma gestão democrática e participativa e podem contribuir para mudanças sociais significativas, ou podem ser somente estruturas burocráticas formais e meras estruturas para transferência de

escassos recursos para a comunidade. Podem portanto, se consolidar como *locus* de ampliação do espaço público ou atuar simplesmente como elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas de forma centralizada.

O que vemos em nossa pesquisa, é que os conselhos vêm atuando no cenário atual, com baixa, ou quase inexistente capacidade propositiva, com um poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas cada vez mais reduzido. Além disso, a sua criação bate de frente com todo o processo histórico-conjuntural marcado pelas tradicionais práticas políticas autoritárias em busca da redução da esfera pública e fortalecimento de práticas e posturas antidemocráticas.

Os conselhos, apesar de representarem um importante avanço na construção de formas mais democráticas de gestão dos negócios públicos, na prática, estão longe de se tornarem eficazes espaços públicos. Seu potencial e âmbito de atuação são naturalmente limitados. Um exemplo dessa limitação é a sua natureza setorial e fragmentada.

Vemos também que, os conselhos em questão, vêm enfrentando muitos problemas desde a sua criação, que vão desde a dificuldade de composição, escassez de entidades que prestem serviços na sua área de atuação, desrespeito ao princípio da paridade, até a falta de capacitação teórica, técnica e política necessárias ao exercício da participação e o desconhecimento dos assuntos pertinentes ao conselho do qual faz parte.

Para que se tornem eficazes e efetivos na área em que atuam, é necessário que: os conselhos sejam paritários não apenas numericamente, mas também nas condições de acesso e exercício da participação; os conselheiros devem passar por um processo de formação, capacitação e atualização que inclua cursos, seminários, trocas de experiências, fóruns, espaços culturais, eventos, etc; deve também ser criado alguma espécie de pré-requisito mínimo para se tornar conselheiro, principalmente no que diz respeito ao seu espaço de atuação e até mesmo um

código de ética e/ou postura para nortear suas ações diante dos negócios públicos; há ainda necessidade de uma definição mais precisa de suas competências e atribuições e a elaboração de instrumentos jurídicos de apoio as suas deliberações.

É preciso dotar os conselheiros de informações e conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais. Esses têm o direito e o dever de conhecê-las para poder intervir de forma a exercitar uma cidadania ativa e não regulada ou passiva. Neste caso, a participação para ser efetiva, precisa ser qualificada, não bastando apenas a presença numérica das pessoas.

A institucionalização da participação popular nas políticas públicas foi um grande avanço e uma conquista bastante importante. Se os desafios são imensos como vimos, muitas são também as possibilidades de superação desses desafios, como por exemplo a promoção de uma maior intersectorialidade entre as políticas sociais, regionalização dos fóruns para promover um maior fortalecimento dos conselhos, presença contínua de um secretaria executiva e a constituição de uma carta de Princípios e Regimento públicos. Apenas o tempo será capaz de dizer se esses esforços serão suficientes ou se as atuais limitações inviabilizarão os conselhos como um campo de luta pela ampliação da democracia.

Até onde é possível ir com esse processo, é uma questão que só pode ser respondida nesse jogo de avanços e retrocessos que vem marcando as experiências conselhistas.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DE PAIS E PROFESSORES - APP. Creche Montão de Carinho. **Estatuto**. Atalanta, 1990.

ATALANTA, **Lei nº 507**, de 18 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e dá outras providências.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 574**, de 24 de junho de 1993. Altera dispositivos da Lei nº 507/91.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 643**, de 14 de dezembro de 1995. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 650**, de 29 de agosto de 1996. Dispõe sobre a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e dá outras providências.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 712**, de 18 de novembro de 1999. Dispõe sobre o sistema municipal de educação e dá outras providências.

BELTRÃO, Helio. **Descentralização e liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1984.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Coord. Sandra J. Miranda. São Paulo, ed. Rideel, 2001.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 8.069**, de 13 de junho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 8.742** de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

BORDENAVE, Juan E. D. **O que é participação**. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CALDERÓN, Adolfo I.; CHAIA, Vera. (Org.) **Gestão Municipal: Descentralização e Participação Popular**. São Paulo: Cortez, 2002.

CLUBE DE MÃES A LIBERDADE. Atalanta. **Estatuto**. 13 de maio de 1992.

COÊLHO, Ailta B. S.R. **Política de proteção à infância e adolescência e descentralização**. In: Revista Serviço Social e Sociedade n° 60, ano XX. São Paulo: Cortez, julho/99.

CONSELHEIRO GOVERNAMENTAL CMAS. **Depoimento** [jan. 2003]. Entrevistador: Lílian Sebold. Atalanta: 2003.

CONSELHEIRO GOVERNAMENTAL CMDCA. **Depoimento** [jan. 2003]. Entrevistador: Lílian Sebold. Atalanta: 2003.

CONSELHEIRO ONG CMAS. **Depoimento** [jan. 2003]. Entrevistador: Lílian Sebold. Atalanta: 2003.

CONSELHEIRO ONG CMDCA. **Depoimento** [jan. 2003]. Entrevistador: Lílian Sebold. Atalanta: 2003.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL. Atalanta. **Ata das reuniões**. De 27 de maio de 1996 a 25 de novembro de 2002. Livro 01, p. 1 – 18.

CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Atalanta. **Ata das reuniões**. De 09 de outubro de 1991 a 25 de novembro de 2002. Livro 01, p. 1 – 26.

CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Atalanta. **Regimento Interno**. Decreto Municipal n° 007/2000, Atalanta, 30 jun. 2000.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Resolução n° 001/2000**. Fixa normas para Educação Infantil no âmbito do Sistema Municipal de Ensino do Município de Atalanta – Santa Catarina. Atalanta, 03 maio 2000.

CONSELHO DE PASTORAL DA COMUNIDADE – CPC. Atalanta. **Regimento Interno**. In: Diretrizes da Ação Evangelizadora. 2002.

CPC. Conselho de Pastoral da Comunidade. **Diretrizes da Ação Evangelizadora 2002**. Rio do Sul: Diocese de Rio do Sul, 2002.

DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 3ªed. São Paulo: Cortez, 1996.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **História dos Movimentos e Lutas Sociais: A Construção da Cidadania dos Brasileiros**. 2ª ed. São Paulo: Loyola, 2001.

GRUPO DA TERCEIRA IDADE DE ATALANTA. **Estatuto**. Atalanta, 06 de março de 1990.

JOVCHELOVITCH, Marlova. **O Processo de descentralização e municipalização no Brasil**. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 56, ano XIX. São Paulo: Cortez, março/98.

KRAEMER, Osvaldo. **ATALANTA, nossa história**. 1998.

KRUSCINSKI, Ana C. R. **O Perfil dos Conselheiros do Conselho Estadual da Assistência Social de Santa Catarina – CEAS – SC**. Florianópolis: TCC UFSC, 1999.

MARCELINO, Gileno F. **Descentralização: um modelo conceitual**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNSEP, 1988.

SEAS – Secretaria de Estado de Assistência Social. **Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social**. Brasília: MPAS, 2000.

MUNARIM, Antonio. **Educação e esfera pública na serra catarinense: a experiência política no Plano Regional de Educação**. Florianópolis: UFSC, Centro de Ciências da Educação, Núcleo de Publicações, 2000.

RAICHELIS, Raquel. **Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social**. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 56, ano XIX. São Paulo: Cortez, março/98.

\_\_\_\_\_. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE ATALANTA. **Estatuto.** Atalanta, 20 de outubro de 1992.

SOARES, José A.; BAVA, Silvio C. (Org.) **Os Desafios da Gestão Municipal Democrática.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

STEIN, Rosa Helena. **A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias.** In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 54, ano XVIII. São Paulo: Cortez, março/97.

\_\_\_\_\_. **A descentralização político – administrativa na Assistência Social.** In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 59, ano XX. São Paulo: Cortez, março/99.

TATAGIBA, Luciana. **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil.** In: DAGNINO, Evelina. (org.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

VIEIRA, Paulo R. **Em busca de uma teoria de descentralização: uma análise comparativa em 45 países.** Rio de Janeiro: FGV, 1971.

VIEIRA, Simone C. **O Protagonismo da Sociedade Civil no CEAS – SC: perspectivas e desafios na consolidação da política pública de assistência social.** Florianópolis: TCC UFSC, 1998.