

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

"O processo de formalização jurídico-institucional dos conselhos comunitários em Florianópolis (1977 - 1983) : Um caso de oposição sistemática"

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, para obtenção do grau de Mestre em Sociologia.

SIMONE MATOS MACHADO

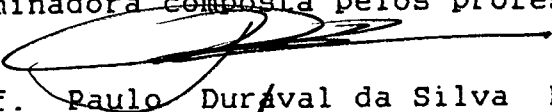
FLORIANÓPOLIS, 01 DE MARÇO DE 1990.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

"O PROCESSO DE FORMALIZAÇÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS  
COMUNITARIOS EM FLORIANÓPOLIS (1977 - 1983) : UM CASO DE  
OPOSIÇÃO SISTEMÁTICA"

SIMONE MATOS MACHADO

Esta dissertação foi julgada e aprovada em sua  
forma final pelo Orientador e Membros da Banca  
Examinadora composta pelos professores :

  
Prof. Paulo Durval da Silva Krischke, Dr.

(Orientador)  
  
Profª Ilse Scherer-Waren, Dra.

Prof. Luiz Antônio Machado, Dr.

## AGRADECIMENTOS

Ao Paulo, pela tranquilidade, confiança e estímulo, presentes em todo o processo de orientação deste trabalho.

A Luiz Vieira, pelo esforço de recuperar uma história vivida há treze anos.

Aos técnicos da secretária do Trabalho do Estado de Santa Catarina e da Prefeitura Municipal de Florianópolis, pela atenção e pelos dados fornecidos.

Ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia política da UFSC, pela experiência acadêmica.

Aos meus familiares e amigos, que dividiram comigo as tarefas de "Ser mãe".

A todas as pessoas que fizeram parte de minha história de vida, construindo, comigo, o sentido da mesma.

A força espiritual que me alimentou nos momentos de crise.

## SUMÁRIO

Considerações iniciais .....	01
Capítulo I : O Fenômeno da Juridização nas Sociedades Capitalistas	
1.1 - Considerações sobre o papel do Estado .....	07
1.2 - Tendências à Juridização .....	14
Capítulo II : O Processo de Criação dos Conselhos Comunitários em Santa Catarina	
2.1 - O contexto econômico e político brasileiro ...	25 <sup>h</sup>
2.2 - A política estadual e o programa de criação dos conselhos comunitários .....	33
Capítulo III : Conselho de Moradores da Lagoa : Um caso de Oposição sistemática	
3.1 - Histórico e manifestação da Entidade frente à política de formalização jurídica dos conselhos comunitários .....	46
Capítulo IV : Síntese Conclusiva dos Capítulos .....	56
Bibliografia .....	64
Anexo I : Ciclos de Repressão e Liberalização (1964 - 1984)	
Anexo II : Decreto nº 2.840, de 16/06/1977	
Anexo III: Decreto nº 8.558, de 20/08/1979	

## RESUMO

Este estudo visa analisar o processo de juridização das relações sócio-políticas estabelecidas entre o governo e população no período de 1977 a 1983 em Florianópolis, Santa Catarina.

A interpretação teórica do processo de formalização dos Conselhos Comunitários em Santa Catarina será efetuada com base nas contribuições de Jürgen HABERMAS.

A pesquisa de campo incluiu o estudo de um caso de oposição sistemática a este processo, de onde ressaltaremos as dificuldades e os avanços desse movimento de resistência.

A importância do presente trabalho se relaciona com sua capacidade de elucidar algumas questões implícitas à interpretação de senso comum, do fenômeno em pauta.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A opção pelo presente tema de pesquisa derivou da necessidade de uma compreensão mais adequada de algumas facetas do movimento social urbano em Florianópolis, que conferem um significado peculiar à relação estabelecida entre as estruturas do poder público local e os diversos agentes/grupos que compõem este movimento.

O período compreendido entre 1977 a 1983 foi marcado por uma ênfase acentuada no processo de juridificação das entidades comunitárias em Santa Catarina, estabelecendo regras quanto à concessão de bens e serviços por parte da estrutura governamental e gerando uma dinâmica distinta às práticas clientelísticas até então adotadas.

Para efeito desta investigação, que trata do processo de formalização jurídico-institucional dos Conselhos Comunitários em Florianópolis, consideramos a existência de três

hipóteses, advindas do senso comum, que tentam definir o espaço específico dos sujeitos envolvidos neste processo.

A primeira argumenta serem, os Conselhos Comunitários, uma imposição do Governo do Estado que, de modo assistencialista, neutraliza as manifestações autônomas da população. O privilégio do papel do Estado, como elemento definidor do processo, unilateraliza a análise e impossibilita uma compreensão dialética do fenômeno social.

A segunda hipótese geral, faz um movimento contrário ao da primeira, desta vez direcionando sua análise unicamente à população, privilegiando-a como elemento definidor do processo, como se o Estado absorvesse a demanda popular de forma estática - donde suas ações tornam-se mero reflexo da vontade popular. Esta visão está implícita no discurso de alguns técnicos atuantes na política estadual dos Conselhos Comunitários.

A terceira hipótese geral aponta para uma compreensão dinâmica e dialética da relação Governo e Conselho Comunitário, onde às políticas sociais impostas pelo Governo sempre corresponde uma resposta da população atingida, mesmo que esta resposta (aceitação ou resistência) esteja diluída no todo social ou desorganizada para efeito de apreensão sociológica. Dentro disso, Governo e População coexistem como sujeitos que negociam o significado de um mesmo fenômeno, embora, muitas vezes, em direções opostas.

Trataremos pois de demonstrar que nossa investigação elucidou aspectos que encaminharam nossa análise ao encontro da terceira hipótese geral, anteriormente mencionada.

Não é pretensão nossa fazer um mapeamento dos Conselhos Comunitários existentes no período estabelecido pela pesquisa e mostrar como funcionou o processo de engajamento dessas entidades no programa do governo, apesar de reconhecermos a importância de uma pesquisa neste sentido.

Nossa opção objetiva a análise de um caso de oposição sistemática ao Programa de Criação dos Conselhos Comunitários, ressaltando suas dificuldades e conquistas na luta pela ampliação de espaços de autonomia.

Interessa-nos, pois, mostrar as características principais de um tipo de negociação política estabelecido entre o Governo do estado e uma parcela da população, que não subjugou facilmente suas capacidades em troca de bens e serviços do poder público.

Se esses casos acontecem, apesar de não serem expressivos numericamente, é porque ocorre uma defasagem entre o discurso e a prática das classes políticas que detêm o poder do estado. É porque o Governo, aqui compreendido como o administrador dos diversos interesses da sociedade civil, não consegue satisfazer interesses que, em muitos casos, se contrapõem. Ou seja, o Governo não representa um conjunto de interesses que podem ser somados, senão, um grupo político que dialoga de forma diferenciada e dialética com os diversos interesses da sociedade civil.

A questão essencial é que na prática política cotidiana, nos contextos sociais capitalistas, interesses antagônicos que dão sustentação à estrutura social, criam um desequilíbrio em favor de grupos que detêm o poder econômico e



político (como teremos oportunidade de observar mais adiante neste trabalho), tornando-se difícil falar-se em "Bem Comum" ou "Interesse Geral".

Dai a importância de salientarmos a expressão de um caso de resistência, que em sua prática política percebe essa defasagem entre o discurso universalizante e as práticas particularizantes dos órgãos do Governo.

Assim, estruturamos o primeiro capítulo de forma a explicitar nossa compreensão e interpretação teórica para o caso em pauta.

A utilização das idéias de POULANTZAS sobre o papel do Estado, se fez necessária, tendo em vista o caráter dinâmico dessa abordagem, que possibilita a abertura de um leque de possibilidades na investigação de situações concretas.

Por razões semelhantes valorizamos neste estudo a contribuição teórica de HABERMAS no trato das questões de juridificação das relações sócio-políticas, no contexto das sociedades capitalistas. Dessas considerações ressaltamos aquelas que apoiam a explanação da realidade objeto de análise, lembrando que as contribuições de HABERMAS vão muito além desta explicação ou interpretação, na medida em que buscam entender, através de uma "Teoria de Ação Comunicativa", situações onde se torna possível a criação de novos valores e a ampliação dos espaços de exercício das capacidades autônomas dos indivíduos.

No segundo capítulo buscamos contextualizar e descrever o processo de criação da política reguladora dos Conselhos Comunitários, sugerindo que a leitura dos anexos apontados é de suma importância para a compreensão do capítulo.

O terceiro capítulo é a síntese dos dados obtidos no estudo do caso analisado.

O quarto capítulo reconstrói o fio condutor de nossa análise, sintetizando as conclusões dos demais capítulos.

Esperamos que nosso estudo tenha contribuído para a compreensão de algumas peculiaridades do movimento social urbano de Florianópolis, nesta fase de sua história.

## CAPÍTULO I - O FENÔMENO DA JURIDIZAÇÃO NAS SOCIEDADES CAPITALISTAS

A tentativa de interpretar teóricamente o fenômeno da formalização jurídico-institucional dos Conselhos Comunitários em Florianópolis supõe a elucidação de alguns pressupostos teóricos operacionais relacionados diretamente aos sujeitos sociais, objetos de nossa análise.

Temos, num primeiro plano, uma ação estatal - concretizada num decreto governamental, regulamentando a concessão de bens e serviços à população. Temos também a sociedade civil elaborando e respondendo de forma variada a este processo.

Nosso ambiente de pesquisa, a cidade de Florianópolis, é uma localidade onde a presença do Estado é um fato marcante, responsável pela absorção de grande parte da mão-de-obra assalariada, juntamente com o comércio local - este em

bem menor proporção, tendo em vista a inexistência da atividade industrial em grande escala.

Dai surge a necessidade de desenvolvermos uma análise sociológica capaz de identificar não só um mecanismo específico de controle social do Estado, mas também as formas pelas quais as camadas populares respondem a estas políticas de ação.

Trataremos de compreender a relação entre o Estado e a sociedade civil num contexto específico de juridização das relações sociais, no quadro da sociedade capitalista brasileira, no período de 1977 à 1983 - quando a necessidade de legitimação do poder estatal estabeleceu novas regras ao processo de oferta de bens e serviços à população.

### 1.1 - Considerações Sobre o Papel do Estado

Como ponto de partida buscaremos traçar algumas considerações sobre o papel do Estado no contexto das formações sociais capitalistas, tomando como referência principal as proposições de NICOS POULANTZAS em "O Estado, o Poder e o Socialismo".

A intenção de POULANTZAS ao desenvolver sua análise é romper com alguns dogmatismos generalizantes (1) que relacionam o Estado Capitalista exclusivamente com as relações de produção e, ao mesmo tempo, construir uma teoria do estado

---

1 - O autor se refere aqui ao teorismo formalista presente na teoria do Estado que impede o avanço da análise de situações concretas. Ver POULANTZAS, (1981 : 142 - 143).

Capitalista em termos de dominação política e de luta política entre as classes sociais.

O Estado, portanto, é compreendido como a condensação de uma relação de forças políticas estabelecidas entre as classes sociais (POULANTZAS, 1981 : 147). Não estamos falando de um Estado - objeto (2), mero instrumento de dominação das classes dominantes, nem tampouco de um Estado - sujeito (3), portador de um poder próprio, absolutamente autônomo em relação às classes sociais. Nesses dois casos a relação entre Estado e classes sociais é compreendida como relação de exterioridade. De um lado a classe dominante absorve o estado esvaziando-o de seu próprio poder (Estado - Objeto) e de outro o Estado torna-se resistente à classe dominante e lhe retira seu poder em benefício próprio (Estado - Sujeito).

Ambos os casos impossibilitam uma análise das contradições internas presentes na própria estrutura do Estado.

Daí surge em POULANTZAS a concepção do Estado - relação : "O Estado, condensação material de uma relação contraditória, não organiza a unidade do bloco político no poder desde o exterior, como que resolvesse pela sua simples existência, e à distância, as contradições de classe. Bem ao

---

2 - A visão instrumentalista do Estado está muito bem representada na concepção dogmática Stalinista : onde o poder de Estado não possui atribuição própria fora da classe que o manipula, podendo portanto, ser utilizado (enquanto instrumento) por outra classe (operária) numa transição para o socialismo.

3 - A concepção do Estado - sujeito "relaciona essa autonomia ao poder próprio que o Estado passa por deter e com os portadores desse poder e da racionalidade estatal: a burocracia e as elites políticas especialmente (POULANTZAS, 1981 : 148)

contrário, é o jogo dessas contradições na materialidade do Estado que torna possível, por mais paradoxal que possa parecer, a função de organização do Estado" (POULANTZAS, 1981 : 153).

A função orgânica do Estado estabelece um processo de negociação política que acontece em dois planos concomitantemente. De um lado, o Estado expressa a unidade das diversas forças políticas existentes no bloco hegemônico no poder; e de outro, concentra a relação de forças entre o bloco dominante e as massas populares.

Assim, o Estado é, pela sua natureza, um organizador de forças políticas e não estabelece em hipótese alguma relação de exterioridade com as mesmas. Ele é a expressão dos interesses das diversas classes e frações de classes.

A hegemonia política é organizada a partir da correlação de forças existentes na própria estrutura do Estado. Portanto, se uma classe ou fração de classe aparece como hegemônica num determinado período, este fato é resultante de um processo de negociação e luta entre os diversos interesses dominantes.

Conclui-se, portanto, que o Estado não representa uma estrutura rígida, estática e monolítica. Ao contrário, é sustentada por interesses e forças antagônicas, que lhe permitem equilibrar-se, de forma dinâmica e provisória.

Buscando formular subsídios para uma "Teoria relacional do Poder", POULANTZAS (1981 : 167 - 177) desenvolve alguns pontos que merecem destaque e que, constituem o "pano de fundo" de suas análises sobre a questão do Estado :

1 - O poder se estabelece num campo de luta, numa relação de

forças, o que significa dizer que o Poder não é uma grandeza quantificável ou uma qualidade imanente (4).

- 2 - O poder de uma classe, ou seja a capacidade que a mesma possui de realizar seus interesses, é inversamente proporcional ao poder das outras classes.
- 3 - O Estado, tomado como referencial do Poder Político, é um centro de exercício do poder onde se estabelecem relações de forças entre as classes dominantes e destas com as outras classes (Classes Populares).
- 4 - O poder, portanto, possui uma natureza relacional composta por "lutas - resistenciais".

A partir desses pontos poderemos iniciar a discussão de um tipo específico de relação de poder, que é aquele estabelecido entre o Estado e as Classes Populares.

Ora, se as considerações de POULANTZAS nos foi importante para definir o papel do Estado e construir um ponto de partida para a análise de uma situação concreta, é porque elas expressam constantemente uma preocupação que se assemelha à nossa, qual seja, a de superar as análises deterministas ou reducionistas das relações de poder, principalmente a tão discutida relação entre "Governantes e Governados".

---

4 - Neste aspecto especificamente POULANTZAS retoma as considerações de FOUCAULT em "A vontade de saber", p. 123: "o poder, isso que não é uma instituição, não é uma estrutura, não é uma determinada capacidade da qual alguns seriam dotados: é o nome que se dá a uma situação estratégica complexa numa determinada sociedade... Ai onde há poder, há resistência e no entanto, ou até por isso mesmo ela não está jamais em posição de exterioridade".

A construção de um argumento coerente, que conceba as relações de poder, ressaltando-lhes seu caráter dinâmico e dialético, creio ter sido a principal contribuição teórico-política de POULANTZAS, na medida em que nega a absolutização das forças sociais que aparecem como hegemônicas num determinado momento histórico.

A manutenção de um determinado grupo político na posição hegemônica é fruto, como já foi discutido, de um processo de negociação entre este e os outros grupos de interesses.

Entendemos pois, por processo de negociação política a situação onde dois grupos sociais distintos, numa relação de forças, lutam pela realização de seus interesses, implicando situações de avanços e recuos, perdas e ganhos, para ambos os sujeitos envolvidos.

Diante disso, é que a participação das classes populares na dinâmica estrutural do Estado não é fruto de uma absorção direta e premeditada feita pela classe política dominante. Antes, é fruto da luta política que se estabelece entre as diversas forças sociais.

A organização do Estado concreto, ou seja, do conjunto de seus aparelhos, depende do tipo de relação necessária a ser estabelecida entre as frações do bloco no poder, e destas com as classes populares. Segundo POULANTZAS, (1981 : 163) "isso explica a organização diferencial do exército, da polícia, da igreja, nos diversos Estados e que funciona como história de cada um deles, história que é também a marca impressa em seu



arcabouço pelas lutas populares”.

A forma pela qual a classe politicamente dominante organiza sua hegemonia faz, do Estado um campo estratégico onde se articulam interesses diversos dos vários núcleos (redes) de poder que o compõem.

No caso das camadas populares, faz-se importante ressaltar que a interferência das lutas populares nos aparelhos de Estado, não significa que por isso detenham o poder de Estado. As classes populares constituem o Estado sob a forma de focos de oposição ao poder das classes dominantes, intervindo diretamente na organização e no funcionamento de sua estrutura.

Esta interferência das camadas populares deriva da natureza representativa que o Estado possui em relação à sociedade como um todo, falando-se do nível ideológico, ou seja, do discurso legitimador e criador do Estado.

O compromisso com a representatividade dos diversos interesses que existem na sociedade, implica pois, a criação de estratégias que assegurem, ao menos no nível do discurso aparente, uma certa coerência do Estado e suas políticas de ação.

Porém, quando se trata de formações sócio-econômicas que se estruturam a partir de uma correlação entre forças políticas desigualmente estabelecidas, como é o caso das sociedades capitalistas, o Estado se vê permanentemente afetado pelos grupos ou forças sociais que não fazem parte do bloco de poder hegemônico.

A contradição e a luta que se processa na sociedade

em sua totalidade é expressa e vivenciada na estrutura organizacional do Estado, o que limita sensivelmente o seu papel de representante do interesse geral de uma coletividade.

Assim sendo, os mecanismos utilizados pelo Estado, reproduzidos em seus aparelhos (instituições, forças-armadas, legislativo, etc), necessitam de um suporte que justifique esta ou aquela ação política e suas conseqüências em favor deste ou daquele grupo.

Se o Estado é contraditório por natureza, e mesmo o sendo subsiste enquanto representante do interesse geral, é porque dispõe de uma certa "impunidade" legitimada pelo conjunto da sociedade, seja no nível ideológico, seja no nível de sua prática concreta.

A chamada "impunidade" ou "neutralidade" do Estado é assegurada num corpo de leis criado especialmente para este fim, uma vez que o poder legislativo é parte do Estado e assim sendo, reflete, a nível ideológico, as idéias que devem ser generalizadas e introjetadas pelo conjunto da sociedade.

Sob este aspecto, legalidade e legitimação tendem a se confundir e se justificar. Na medida em que as decisões e atitudes do Estado passam a ter substância legal, adquirem, no plano ideológico / discursivo, sua legitimidade perante a sociedade.

Esse processo de legitimação política através da juridificação dos conflitos sociais é uma característica marcante nas sociedades capitalistas, onde o Estado intervém constantemente na esfera econômica, regulando os conflitos de classe intrínsecos ao processo de produção e acumulação do

capital.

É especificamente sobre esse processo de juridificação das relações sociais, tendencialmente crescente nas sociedades capitalistas, que nos deteremos agora em algumas considerações.

## 1.2 - Tendências à Juridização (5)

As formas pelas quais o Estado e o Direito se articulam na reprodução e manutenção das sociedades capitalistas modernas, especialmente aquelas caracterizadas pela forte intervenção Estatal nas crises estruturais do sistema econômico, foram minuciosamente discutidas por Jürgen HABERMAS e trazem, ao nosso ver, valiosa contribuição ao processo de interpretação do nosso objeto de pesquisa.

O alvo principal das análises de HABERMAS, em "Teoria de la Accion Comunicativa, Vol. II", são as sociedades do capitalismo tardio, caracterizadas pela intervenção do Estado na regulação de conflitos advindos de um sistema econômico estruturalmente propenso à crises.

Assim, o capitalismo e o Estado moderno são considerados como subsistemas que através do "dinheiro" e do "poder" se diferenciam do componente social do "mundo da vida". Isto quer dizer que se torna possível diferenciar integração

---

5 - A expressão "Juridização" é utilizada por Jürgen HABERMAS (1987 : 504) para designar "a tendência que se observa nas sociedades modernas a um aumento do direito escrito", tanto em sua extensão, regulando novos assuntos sociais, quanto sua fragmentação, subdividindo uma matéria geral em várias matérias particulares.

social e integração sistêmica (esta acontece no mercado e no Estado).

A integração social representa a esfera de ação estruturada comunicativamente, constituída pela família, através de seu papel socializador, e pela opinião pública representada pelas redes de comunicação (arte, imprensa, meios-de-comunicação).

A família (esfera da vida privada) e a opinião pública representam, por sua vez, o que HABERMAS denomina de "mundo da vida".

"A integração sistêmica acontece quando os indivíduos assumem papéis determinados frente à Economia e ao Estado. Os atores, ao assumir os papéis de trabalhador e de cliente da administração pública, se desligam dos contextos do mundo da vida e adaptam seu comportamento a âmbitos de ação formalmente organizados" (HABERMAS, 1987 : 453).

A diferenciação entre integração social e integração sistêmica, não significa a autonomia de uma em relação à outra. Antes, estabelecem uma relação de complementariedade, significativa para a obtenção da legitimidade Estatal.

Diante disso, cabe ressaltar alguns aspectos :

- 1 - Quando os indivíduos oferecem sua força de trabalho em troca de uma compensação correspondente (salário), o fazem mediante um processo de intercâmbio cristalizado, ou seja, objetivado em circunstâncias concretas. A fixação de um

salário, corresponde uma quantidade determinada de força de trabalho negociada formalmente dentro de uma organização do mercado.

- 2 - Da mesma forma, os indivíduos tornam-se clientes da administração pública, oferecendo um tipo determinado de compensação (impostos) e recebendo em troca uma prestação específica do sistema administrativo (bens e serviços). Esta relação de troca também está amparada formalmente, pela organização estatal.
- 3 - Em ambos os papéis, trabalhador e cliente, as relações que estão em jogo são relações de troca entre "dinheiro" e "prestação de serviços" com sistemas complementarmente distintos. O sistema econômico produz riqueza e necessita, para tal, da força de trabalho, ou seja, prestação de serviços dos trabalhadores. Ao contrário, o sistema administrativo Estatal por sua natureza improdutiva, oferece seus serviços em troca de compensações monetárias.
- 4 - Vale lembrar que estamos falando de facetas diferentes de fenômenos que ocorrem concomitantemente com efeitos recíprocos, envolvendo os mesmos sujeitos sociais. O indivíduo trabalhador é, ao mesmo tempo, cliente do Sistema Administrativo. Parte de seu salário transforma-se pois, em impostos. O Estado supre, em grande parte, as deficiências ou os efeitos do sistema econômico através de benefícios, ficando resguardadas as condições de realização do capital.
- 5 - Politicamente falando, percebemos que, em se tratando das

sociedades capitalistas, o grupo detentor do poder estatal contempla os interesses essenciais das classes economicamente dominantes, apesar de não significar uma transferência imediata e mecânica do poder econômico ao poder político. Isto implica que ocorre uma transferência (mediatizada pelos diferentes papéis que assumem os indivíduos e os sistemas) de poder e dinheiro da esfera econômica para a esfera administrativa / estatal, geradora de uma dinâmica contraditória e dinamicamente equilibrada.

6 - Paralelamente a este processo de intercâmbio ocorre outro processo, ligado diretamente aos papéis de consumidor e cidadão, onde a esfera de ação organizada formalmente não depende de uma ligação com uma organização privada ou pública. Estes papéis dizem respeito exclusivamente ao mundo da vida (vida privada e opinião pública) e não podem ser compradas ou cobradas como a força de trabalho e os impostos. Vale dizer que a formação dos papéis de consumidor e cidadão depende das orientações subjetivas das preferências, valores e atitudes dos indivíduos na escolha deste ou daquele produto (consumidor) ou na escolha deste ou daquele candidato, no voto (cidadão).

7 - As orientações subjetivas não estão desconectadas das orientações objetivas. Antes, asseguram a reprodução das relações de intercâmbio, tanto na esfera da vida privada (trabalhador - Consumidor) como na esfera da opinião pública (cliente - cidadão), ou seja, a reprodução simbólica do

mundo da vida. (6)

Diante disso é que percebemos, nas sociedades modernas, um sistema econômico que submete a seus imperativos à forma de vida doméstica e o modo de vida dos consumidores e empregados, ou seja, "o consumismo e o individualismo possessivo, onde as motivações relacionadas com o rendimento e a competitividade adquirem uma força configuradora. Ao mesmo tempo, a esfera da opinião pública se vê sufocada pelo sistema administrativo. A burocratização se apodera dos processos espontâneos de formação da opinião e da vontade coletivas, esvaziando-as de conteúdo" (HABERMAS, 1987 : 461).

Neste contexto é que aparece o fenômeno do intervencionismo estatal nas funções do mercado, tendo em vista os desequilíbrios de um sistema econômico propenso à crises.

O desenvolvimento do Estado Social, cuja intervenção se faz no sentido da pacificação do conflito de classes, traz consigo uma certa "proteção" da esfera da vida privada contra as conseqüências mais gritantes do funcionamento do sistema econômico, assegurando um aumento contínuo do nível de vida dos trabalhadores, desde que, tais intervenções não ponham em risco o processo de desenvolvimento do capital.

---

6 - Segundo HABERMAS, a reprodução simbólica do mundo da vida está ligada ao âmbito de ação estruturada comunicativamente, ou seja, implica necessariamente um processo de legitimação do discurso com pretensões generalizantes.

"A Economia e o Estado penetram com meios monetários e burocráticos na reprodução simbólica do mundo da vida, gerando sintomas de coisificação, cumprindo assim, as condições necessárias para uma colonização do mundo da vida". (HABERMAS, 1987 : 502).

Essa colonização do mundo da vida se movimenta num nível relativamente alto de generalização, formalmente organizado nas formas do direito moderno.

Retornamos assim, a discutir esse processo de juridização nas Sociedades capitalistas que acompanha a sociedade civil desde as suas origens.

Resumidamente (HABERMAS, 1987 : 505), distingue quatro "fornadas" de juridização que marcaram épocas :

A primeira fornada conduz ao Estado burguês, que se desenvolveu na Europa Ocidental na época do absolutismo, cuja função era a de garantir a liberdade e a propriedade da pessoa privada, a segurança jurídica e a igualdade formal de todas as pessoas jurídicas diante da lei e com isto, a previsibilidade de todas as ações jurídicas normatizadas. Constitui-se assim a sociedade civil e a ordem política dentro da qual se efetua a transformação da sociedade estamental de princípios do mundo moderno na sociedade aquisitiva do capitalismo. Esta ordem jurídica se caracteriza por sua positividade, universalidade e formalidade e está constituída com a ajuda tanto do moderno conceito de lei como do conceito de pessoa jurídica que pode fixar contratos e adquirir, alienar ou transmitir propriedades.

A segunda fornada de Juridização conduz ao Estado



de direito que encontrou uma forma representativa no constitucionalismo alemão do século XIX e significa a normalização jurídico-constitucional de um poder público que até então era proibido e limitado pela forma legal e os meios burocráticos do exercício da dominação política. Agora os cidadãos, além de pessoas privadas, têm direitos subjetivos - públicos que podem fazer valer legalmente frente a um soberano, em cujas decisões, no entanto, não participam de forma democrática.

A terceira fornada conduz ao Estado Democrático de Direito que se difundiu na Europa e Norte-América como consequência da Revolução Francesa. Nela, os cidadãos adquirem o direito de participação política e as leis só são consideradas válidas quando são garantidas por via de participação democrática, expressando um interesse geral onde todos os afetados estariam de pleno acordo com elas. Assim, a legislação passa a se interligar com processos de decisão parlamentar e com a discussão pública. Esta juridificação do processo de legitimação se implanta em forma de direito de voto universal e igual e de reconhecimento da liberdade de organizar e pertencer a associações e partidos políticos.

A última fornada de juridização, até o momento, conduz ao Estado social e democrático de direito cuja institucionalidade em curso no século XX, é fruto das lutas do movimento operário europeu, exemplificado concretamente e codificado no artigo 21 da Constituição da República Federal Alemã. Trata-se pois de processos de juridização no mundo do trabalho, inicialmente submetido ao poder de disposição e autoridade organizada dos proprietários dos meios de produção.

Podemos citar como exemplos a limitação da jornada de trabalho, a liberdade de organização sindical, o direito de exigir um determinado nível de salários, a estabilidade no emprego, etc...

Podemos perceber que esta última fornada de juridização se constitui a partir dos efeitos colaterais da primeira fornada de juridização, aquela que constituiu a relação do trabalho assalariado com o capital. Vale dizer que os mesmos dispositivos que garantem a liberdade dos indivíduos acabam pois, gerando efeitos contrários aos objetivos que lhes deram origem.

A existência jurídica do trabalhador assalariado cria repercussões repressivas, quando esse papel generalizante obriga os indivíduos a competirem entre si em situações onde a procura é maior que a oferta.

"Na medida em que o Estado Social vai além da participação do conflito de classes que se apresenta na esfera da produção, e estende sobre os âmbitos privados da existência uma rede de relações de clientela, com tanto mais força surgem os esperados efeitos laterais de uma burocratização e monetarização de âmbitos nucleares do mundo da vida"  
(HABERMAS, 1987 : 515).

Nesse sentido é que o Direito como meio funcional das relações contratuais estabelecidas formalmente (trocando salário por força de trabalho) nas organizações econômicas e nas organizações administrativas estatais (trocando impostos por prestação de serviços), vai aos poucos, através do Estado Social, se estabelecendo como meio regulador de estados de

necessidade pertencentes ao contexto informal do mundo da vida.

"As medidas de legislação social, relativas quase sempre ao pagamento de compensações monetárias, não intervêm como no caso dos convênios coletivos de trabalho, através da fixação de salário, em um âmbito de ação que já está formalmente organizado, antes porém, regulam juridicamente situações de necessidade que, como tais, pertencem a um âmbito de ação estruturado comunicativamente" (HABERMAS, 1987 : 519).

Em termos genéricos, podemos caracterizar esses efeitos coisificadores como aqueles que reduzem a capacidade de autonomia dos indivíduos, ampliando a esfera de relação heterônoma, ou seja, relações estabelecidas a partir de princípios externos aos indivíduos, que passam a dar respostas formalizadas e normatizadas às ações das instituições que representam o Sistema Social.

Essa redução das capacidades autônomas dos indivíduos, crescente nas sociedades modernas, lhes é imposta de forma persuasiva e fluidificada através da coisificação da prática comunicativa cotidiana. "Importante se faz, ressaltar o papel dos meios de comunicação de massas no processo de "colonização" do mundo da vida, enquanto forma generalizada de comunicação :

"Ao canalizar unilateralmente os fluxos de comunicação em uma rede centralizada, do centro para a periferia e de cima para baixo, os meios de

comunicação de massas podem reforçar consideravelmente a eficácia dos controles sociais". (HABERMAS, 1987 : 552 - 553).

O apontamento de alguns aspectos enquanto indicadores para um diagnóstico de nosso tempo, não significa, em hipótese alguma que, os indivíduos estejam condenados por um fatalismo imanente, à um processo de destruição sem condições de crítica ou oposição.

Já insistimos que as relações de poder são relações resistenciais e portanto, implicam um potencial emancipatório, tendo em vista sua natureza contraditória.

Vale ressaltar que o potencial emancipatório nas sociedades capitalistas modernas fluem de diversos espaços espalhados no mundo da vida. Os grandes movimentos operários ligados aos problemas advindos da relação capital e trabalho, já não servem de modelo aos novos movimentos que se desenvolvem, o que não significa sua eliminação do âmbito das lutas políticas.

O poder libertário das forças de resistência nas sociedades atuais se baseia de um lado, na crítica ao modelo de crescimento econômico adotado ( implicando numa exploração ilimitada dos recursos naturais e numa conseqüente e exagerada materialização do modo de vida dos indivíduos) e de outro, na recuperação dos espaços autônomos do mundo da vida (7). Com

---

7 - É o caso dos movimentos antinucleares, ecologistas, pacifistas, alternativo (ligados à projetos de vida alternativa), das minorias (anciãos, homossexuais), para-religiosos, das associações escolares de pais, de resistência contra as "reformas modernistas" e finalmente o movimento feminista. De importância internacional lutam pela autonomia regional, linguística e cultural. (HABERMAS, 1987: 557).

todas as dificuldades que esses movimentos encontram na aglutinação de forças e em sua organização, funcionam como "anti-corpos" no todo social, de forma que se torna impossível ao sistema dominante atacar seu núcleo vital, tendo em vista sua natureza não centralizadora do poder político.

Concluindo, podemos perceber um processo crescente de juridização nas sociedades atuais, conforme já colocado anteriormente, que, funcionando como meio de legitimação do Estado Social e Democrático de Direito, passa a regular formalmente assuntos sociais que funcionavam de maneira informal no mundo da vida. Contra essa tendência, encontramos redes de resistência lutando por formas autônomas de manifestação que, com seus limites e possibilidades, começam a ser contempladas e pesquisadas no mundo da produção acadêmica das Ciências Sociais.

É com este entendimento que nos deteremos a analisar, nos capítulos subsequentes, um caso concreto de juridificação das relações sócio-políticas estabelecidas entre o governo e população.

## **CAPÍTULO II - O PROCESSO DE CRIAÇÃO DOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS EM SANTA CATARINA**

### **2.1 - O Contexto Econômico e Político Brasileiro**

A criação dos conselhos Comunitários em Santa Catarina como parte do programa de governo do Estado, envolveu dois mandatos e dois decretos governamentais.

O primeiro decreto foi criado em 1977, pelo então Governador Antônio Carlos Konder Reis, dando o passo inicial ao processo de formalização jurídica das entidades associativas, com o objetivo de normatizar a atividade de prestação de serviços à população.

Caberia, num primeiro momento, contextualizar a realidade econômica e política brasileira, buscando compreender o fenômeno da juridificação das relações sócio-políticas

estabelecidas entre o governo e população em Santa Catarina, a partir de 1977, e o seu significado diante do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975 - 1979).

Maria Helena Moreira Alves em "Estado e Oposição no Brasil : 1964 - 1984", analisa as relações entre o Estado e os grupos de oposições no Brasil, considerando o papel específico da economia brasileira no sistema econômico mundial. Poderíamos resumir seus aspectos essenciais nos seguintes pontos (ALVES, 1984 : 19) :

- 1 - A crescente penetração do capital internacional na economia brasileira após metade da década de 50, necessitou de uma aliança entre o capital privado nacional, o capital internacional e o capital do Estado.
- 2 - O conceito de "desenvolvimento", em seu sentido econômico fundamental, significa a expansão da capacidade produtiva de uma sociedade. No caso das economias dependentes do capital estrangeiro, que funcionam na periferia do sistema mundial, são criadas restrições drásticas nas suas capacidades de desenvolvimento tecnológico, industrial e financeiro, necessário a um crescimento autônomo. Em grande parte dos casos, estas economias cumprem o papel de fornecedores de matérias-primas às economias industriais avançadas.
- 3 - A situação de dependência econômica impõe um complexo relacionamento entre o desenvolvimento capitalista e a expansão de todo um sistema capitalista mundial, implicando o desenvolvimento de "classes clientelísticas" locais que associam

seus interesses por meio da propriedade conjunta e de mecanismos formais de cooperação ao capital estrangeiro, facilitando a penetração da economia nacional nas relações internacionais.

4 - A situação de dependência não significa necessariamente subdesenvolvimento permanente e estagnação econômica. Representa pois um tipo de desenvolvimento com efeitos colaterais estruturalmente imbricados ao sistema a que pertence, deixando sem solução problemas sociais consideráveis como as desigualdades regionais, disparidades acentuadas na distribuição da renda, altos índices de desemprego e consequentemente, um nível de vida alarmantemente baixo para a maioria da população.

5 - No caso brasileiro, o desenvolvimento dependente e suas implicações, aumentaram significativamente, no final dos anos 50 e início dos anos 60, a mobilização de setores anteriormente marginalizados da população (8), durante o governo de João Goulart, que promoveu uma série de restrições aos investimentos multinacionais, como o controle das remessas de lucros, de pagamentos de "royalties" e de transferência de tecnologia, adotando também uma política nacionalista de apoio e concessão de subsídios diretos ao capital privado nacional, sobretudo nos setores vinculados ao capital estrangeiro.

---

8 - Ressalta-se a expressão dos sindicatos rurais e ligas camponesas e da organização da classe trabalhadora urbana no interior da estrutura sindical oficial ou em movimentos paralelos que estenderam sua coordenação para outras categorias. (ALVES, 1984 : 22).



- 6 - Neste clima de participação e organização popular é que se cria o pano de fundo indispensável à conspiração civil e militar que derrubou o governo de João Goulart em 31 de março de 1964.
- 7 - A tomada do poder de Estado pelos militares, coligados com corporações multinacionais e com o capital brasileiro associado - dependente, necessitou de um corpo ideológico legitimador dos meios não democráticos utilizados para a perpetuação de um modelo altamente explorador de desenvolvimento dependente. É nesse contexto que podemos compreender a ideologia de segurança nacional, conforme coloca ALVES (1984 : 26), "... a Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento efetivamente prevê que o estado conquistará certo grau de legitimidade graças a um constante desenvolvimento capitalista e a seu desempenho como defensor da nação contra as ameaças dos "inimigos internos" e da "guerra psicológica". A legitimação é vinculada ao conceito de desenvolvimento econômico e segurança interna".
- 8 - As bases da dominação política através da doutrina de segurança nacional se corporificou na Constituição Autoritária de 1967, já precedida por quatro atos constitucionais responsáveis pela reformulação de planos e normas nascidos de um confronto dialético entre o Estado e Oposição. O caráter autoritário da constituição de 1967 se complementou com o Ato Institucional nº 5, baixado no dia 13

de dezembro de 1968. (9)

9 - O Estado de Segurança Nacional passou à ofensiva, lançando as bases do modelo econômico com uma série de leis para garantir o controle dos salários e o incentivo aos investimentos multinacionais.

10- No período de 20 anos de poder militar ocorreram vários ciclos de repressão e liberalização, frutos do relacionamento dialético estabelecido entre o Estado de Segurança e o movimentos de oposição. (10)

A partir desses pontos levantados em torno de algumas características do modelo econômico e político adotado no Brasil a partir dos anos 50, e que provocou reações sistemáticas dos grupos de oposição, gostaríamos de evidenciar mais detalhadamente o período do Governo Geisel, contexto político nacional no qual desenvolveu a política estadual e de criação dos Conselhos Comunitários em Santa Catarina.

O período compreendido entre 1968 e 1973 ficou conhecido como o do "milagre econômico" brasileiro, onde estabeleceu-se índices altíssimos de crescimento industrial baseado num aumento substancial de investimentos estrangeiros no país, auxiliado por medidas estabelecidas por decretos-lei,

---

9 - O ato institucional nº 5 não estipulava o prazo de sua vigência, ficando este a mercê da vontade do presidente da República que só poderia revogá-lo com a assinatura de decreto específico para este fim. Mais detalhes sobre os seus dispositivos, ver ALVES (1984 :131)

10- ver anexo nº 01. Tabela 9.1 extraída do Capítulo IX de Alves (1984 : 319)

criando um sistema de incentivos fiscais que estimulava os investidores a buscar financiamentos externos. O lema era "aumentar o bolo e depois distribuí-lo". Conforme o manual básico da Escola Superior de Guerra (p. 339) (11) :

"As nações que alcançaram rápido desenvolvimento realizaram, ao longo de sua formação histórica e econômica, considerável esforço de poupança. Este esforço pode significar diferentes graus de sacrifício de sucessivas gerações, uma vez que toda poupança induzida corresponde a uma redução de Consumo".

Não é difícil concluirmos as consequências desastrosas de um crescimento industrial acelerado altamente concentrador de capital. O desvio de recursos do orçamento nacional para as atividades de apoio às indústrias de ponta deixou setores com a saúde e a educação com percentagens irrisórias em comparação com anos anteriores :

"Em 1973, o Ministério da Educação e Cultura, (MEC) recebeu 5,21 % do orçamento total do país. No mesmo ano, no auge do "milagre econômico", o Ministério da Saúde recebeu apenas 1,09 % do orçamento total. Em compensação, o Ministério dos transportes, que construía as estradas de acesso às jazidas

---

11- A Escola Superior de Guerra foi fundada em 1949, com a assistência de consultores franceses e norte-americanos, para treinar "pessoal de alto nível no sentido de exercer funções de direção e planejamento da segurança nacional". (ALVES, 1984 : 24). A autora extraiu o texto grifado do Manual Básico da Escola Superior de Guerra, pg. 19.

da bacia amazônica, obteve 12,4 % e os três ministérios militares receberam conjuntamente 17,96 %" (ALVES, 1984 : 155).

As crescentes dificuldades enfrentadas no terreno econômico, tendo em vista o crescimento da dívida externa e a estagnação do crescimento do setor agrícola brasileiro, indicavam um ponto de estrangulamento do modelo de desenvolvimento econômico. Era necessário encontrar uma nova base de legitimidade para garantir o apoio clientelístico, afrouxando a tensão sócio-política e distendendo e controlando mecanismos de participação que pudessem cooptar setores de oposição.

"Assim, o primeiro período do Governo Geisel destinava-se a desmantelar gradativamente os mecanismos mais explícitos de coerção legal, simbolizados no Ato Institucional nº 5". (ALVES, 1984 : 185).

A política de distensão de Geisel implicava em medidas de liberação com controle, definidas no slogan oficial "Continuidade sem Imobilidade" e constituía uma busca de legitimação do Estado através de etapas de liberação planejadas. (12)

Os setores da oposição, adquirindo mais espaços para se organizarem, aumentaram os temores dos setores adeptos da Doutrina de Segurança Nacional. Ocorreram momentos de profunda incerteza devido à ampliação das forças de oposição e à

---

12- Ver ALVES (1984 : 186)

vigência, ainda legitimada, das políticas de repressão.

O Plano Nacional de Desenvolvimento do governo Geisel manifesta sua estratégia de desenvolvimento social da seguinte forma :

"Na opção realizada, o governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda, ou seja, a teoria de "esperar o bolo crescer"(...). Há necessidade de, mantendo acelerado o crescimento, realizar políticas redistributivas "enquanto o bolo cresce"(...).

Ao mesmo tempo, é importante reconhecer que o crescimento acelerado exerce, no caso, papel vital, porque amplia as opções. Com expansão rápida, é possível dar mais renda e consumo a todos, e ao mesmo tempo investir mais" (II PND : 58).

O governo Geisel não poderia deixar despercebidos os problemas sociais decorridos do modelo econômico adotado, e seu mandato teve que lidar com as situações caóticas daí advindas.

Pretendendo, contraditoriamente, manter o nível do crescimento econômico, a política de distensão de Geisel, controlando a participação popular, traduz-se em inúmeras práticas de cooptação e clientelismo.

Essa preocupação social que aparece no plano de governo de Geisel, manifestou-se ao nível das políticas dos estados da federação.

Nos deteremos agora a discorrer sobre a política estadual do governo de Antônio Carlos Konder Reis em Santa Catarina, especialmente no que se refere à área do desenvolvimento social.

## 2.2 - A Política Estadual e a Criação dos Conselhos Comunitários em Santa Catarina

No plano de governo de Konder Reis iremos encontrar as seguintes citações :

"No campo social não é lícito à unidade federada transferir integralmente os seus problemas para a área de decisão do Governo Central, embora as preocupações maiores, como a questão da estrutura da distribuição da renda, dependa, pela sua própria natureza e magnitude, de equacionamento e soluções nacionais.

(...) Sob esse aspecto, a ação do Governo Estadual em consonância com a do Governo Federal é da maior importância, e uma política corajosa será definida através de órgão próprio a ser criado e implementada pelos órgãos executores da estrutura administrativa estadual (...) Assim é, que, o projeto de lei da Organização Administrativa cria o Conselho Estadual de Desenvolvimento Social".  
(BAPTISTA, 1986 : mimeo)

As ações no campo do desenvolvimento social privilegiaram a organização comunitária e criaram, especialmente para esse fim, a Superintendência de Ação

Comunitária (SAC), ligada diretamente ao gabinete do governador.

As ações da SAC se estenderam aos municípios através de organismos criados com o objetivo de estimular a integração entre o Governo e a População, objetivo este explícito no capítulo social do plano de governo Estadual da seguinte forma :

"O Governo estimulará dentro da filosofia geral que informa este plano desde sua concepção, a integração Governo-Povo". (BAPTISTA, 1986 : mimeo)

A política de ação do governo do Estado, cria, através de decreto, o Programa Estadual de Estímulo e Apoio à Criação e ao Funcionamento de Conselhos Comunitários, caracterizados como "organismos destinados a coadjuvar o poder público na execução de tarefas de natureza sócio-cultural, visando a integração e o desenvolvimento de comunidade". Assim se expressa o artigo 1º do decreto nº 2.840 de 16 de junho de 1977 de autoria do então governador Konder Reis.

Para efeitos deste decreto os conselhos comunitários foram assim definidos em seu artigo 2º :

"(...) considera-se Conselho Comunitário a associação dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, integrados por membros da mesma comunidade, criada sob a orientação e supervisão do Estado, que tenha as finalidades, a estrutura e preencha os demais requisitos previstos nos capítulos seguintes". (12)

---

12- Ver decreto em anexo.

Ressaltamos a seguir as principais normas que definem, ao nosso entender, os mecanismos de controle social específicos do referido decreto :

- Artigo 5º, parágrafo 3º - "Os associados eleitos para a comissão Diretora e para o Conselho Fiscal terão seus nomes homologados pelo Governador do estado."
- Artigo 7º, parágrafo 7º - "A competência dos órgãos referidos neste capítulo e as atribuições de seus dirigentes serão definidas pelo Estatuto do Conselho Comunitário, elaborado de acordo com o estatuto - padrão publicado pela Supervisão da Ação Comunitária" (...)
- Artigo 19º - "O estado não prestará colaboração financeira ao Conselho Comunitário que não estiver inscrito na Supervisão da Seção Comunitária".

A existência de normas que regulamentavam a concessão de recursos, suscitou reações dos setores da população, principalmente aqueles ligados a outros organismos sociais que não os Conselhos Sociais, e modificou a forma e a abrangência do clientelismo até então praticado. (13)

Se antes, o clientelismo político era exercido pelo líder político mais influente na comunidade com poder de barganha junto ao poder executivo estadual, agora o poder de absorver recursos se vincula à uma entidade considerada de utilidade Pública pelo Governo do Estado.

---

13 - Essas reações se relacionaram, principalmente, ao descontentamento de outras entidades que já existiam antes do decreto e que se sentiram marginalizadas, sem oportunidade de se integrarem ao Programa. Ver BAPTISTA, Dulce M. T. Centro Social Urbano Hercílio Decke : uma experiência de co-gestão. UFSC, Florianópolis, setembro de 1986. mimeo.



Isto não significa que ambas as formas de clientelismo não possam ser acopladas. É o que percebemos quando "coincidentalmente" muitos desses líderes políticos passam a compor a diretoria dos Conselhos Comunitários em seus locais de moradia. Essa fusão, no entanto, não impede reconhecermos que a formalização jurídica do processo de concessão de recursos ampliou sua abrangência a organismos considerados de utilidade pública.

Sobre essa configuração do clientelismo político como fenômeno público de massas e não mais particularizado entre "clientes" e "patronos" - vale as considerações de RUTH CARDOSO em "Os movimentos populares no contexto da consolidação da Democracia". Diz a autora: "Esse "novo" clientelismo, caracterizado como uma "mercantilização" da política, concebe a prestação de serviços à população como uma concessão àqueles que detém maior poder de negociação". (CARDOSO, 1988)

A exclusão das entidades comunitárias já existentes que, mesmo querendo, não puderam se inserir no programa dos conselhos comunitários gerou questionamentos que foram absorvidos pelos técnicos ligados ao trabalho de campo, diretamente com as comunidades. Muitas entidades procuravam os técnicos responsáveis para se engajarem no Programa e, tendo em vista o imperativo legal restrito aos Conselhos Comunitários, criou-se uma lacuna e uma dificuldade para a continuidade da política operacional, nestes termos. (14)

---

14 - Dados obtidos através de entrevistas com Assistentes Sociais ligadas diretamente à execução do Programa dos Conselhos no período do primeiro e segundo decretos.

É neste contexto que surge o decreto 8558 de 20/08/1979 de autoria do então governador Jorge Konder Bornhausen, alterando o decreto anterior no que diz respeito ao engajamento de outros organismos comunitários (15).

Assim se expressa o artigo 2º em parágrafo único:

"Equiparam-se aos Conselhos Comunitários definidos neste artigo, as entidades comunitárias, existentes, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, integradas por membros da mesma comunidade, com orientação técnica da Fundação Catarinense de Desenvolvimento de Comunidade".

Em 1979 a Supervisão de Ação Comunitária foi substituída pela Fundação Catarinense de Desenvolvimento de Comunidade (FUCADESC), criada pelo decreto 5516 de 28/02/79.

O programa dos Conselhos Comunitários sai do gabinete do Governador para integrar a estrutura da área social do Governo do Estado.

A atuação técnica da FUCADESC junto aos Conselhos Comunitários baseava-se numa metodologia de intervenção contida na Estratégia Operacional para o Desenvolvimento de Comunidade, abrangendo as seguintes etapas metodológicas, conforme cita VARELLA (1983 :16 - 23)

- 1 - Interpretação do Programa às entidades oficiais e particulares sediadas na comunidade e às lideranças dos grupos sociais existentes.

---

15 - Decreto em anexo

- 2 - Estudo preliminar do modo de vida e, em particular, do modo de pensar da população.
- 3 - Nucleação dos grupos já existentes ou em formação, buscando o seu fortalecimento.
- 4 - Capacitação de lideranças executado de acordo com o Manual de treinamento elaborado pela entidade, utilizado pelo técnico responsável pelo treinamento, o qual era programado a partir da mobilização das entidades e dos grupos.
- 5 - Diagnóstico Preliminar elaborado a partir da programação de reuniões comunitárias, com a participação de representantes de grupos e entidades envolvidas.
- 6 - Projeto Preliminares elaborados a partir das prioridades estabelecidas no diagnóstico preliminar. Eram enfatizados como projetos prioritários aqueles que pudessem contar com maior participação dos recursos comunitários.
- 7 - Avaliação Preliminar permitindo e mensuração do estágio atual da comunidade, em confronto com a situação evidenciada no momento em que foi iniciado o trabalho.
- 8 - Formação do Conselho Comunitário iniciado desde o momento da nucleação e da integração entre os núcleos existentes - era este o momento mais propício para serem tomadas as primeiras decisões, com a finalidade de institucionalizar o Conselho Comunitário.
- 9 - Realimentação da Capacitação de Lideranças com o objetivo de aprofundar os conhecimentos sobre Desenvolvimento de

Comunidade, enfatizando as funções do Conselho Comunitário que se fizerem necessárias.

- 10- **Caracterização Sócio-Econômica** realizada pela comunidade, sob a orientação do técnico, através da aplicação de questionários à população e às instituições locais, oferecendo subsídios para um diagnóstico qualitativo e quantitativo sobre os seguintes aspectos : educação, saúde, trabalho, recreação, infra-estrutura e outros.
- 11- **Plano Global** elaborado a partir das prioridades manifestas na caracterização sócio-econômica.
- 12- **Projetos Setoriais** formulados pelas comissões comunitárias, coordenadas pelos conselhos comunitários.
- 13- **Compatibilização de Recursos/Convênios** através de mobilização de órgãos oficiais a nível municipal, estadual e regional.
- 14- **Execução dos Projetos** efetuada, sob a coordenação do Conselho Comunitário, através das comissões ou grupos comunitários.
- 15- **Avaliação Global** ocorrida em função da execução do Plano Global, num nível mais abrangente do desenvolvimento comunitário, em relação ao estágio da comunidade apresentado na última avaliação.

Esta detalhada metodologia deu corpo a uma experiência, considerada pioneira no estado de Santa Catarina : O Projeto Comandos Sociais.

Criado em 19 de abril de 1980 pelo governador Jorge Konder Bornhausen, o referido projeto objetivava mobilizar estudantes universitários para atuarem na área social, concentrando esforços governamentais e comunitários na solução dos problemas sociais das áreas mais carentes.

Foram mobilizados quatrocentos e setenta e três estudantes universitários bolsistas divididos em vinte e seis (26) comunidades da região da Grande Florianópolis, coordenados por uma equipe técnica de Assistentes Sociais Orientados pela metodologia de ação, já explicitada anteriormente.

Além da mobilização estudantil foram mobilizados recursos materiais e humanos a nível estadual e municipal que foram, aos poucos, se articulando num trabalho conjunto aos Comandos Sociais, tentando evitar atuação paralela nas comunidades.

A execução do projeto sofreu questionamentos que foram alvo de análise de uma estagiária de Serviço Social :

"Objetivando colher dados para o estudo das comunidades, teve início a aplicação do questionário sócio-econômico. Pela forma como foram aplicados, pelo conteúdo das questões e o número excessivo das mesmas, os questionários suscitaram polêmicas, tanto por parte dos estudantes como das próprias comunidades (...) Nas comunidades, as pessoas sentiram-se invadidas na sua privacidade, fazendo restrições em suas respostas (...) Podemos citar, entre outras duas perguntas que provocaram maior questionamento dos entrevistados : "É eleitor ?, Onde vota ?" (DELA

BRUNA, 1982 : 53)

Os referidos questionários apontaram os principais problemas das comunidades que eram encaminhados, em forma de projeto, pelos estudantes aos órgãos competentes, que, em consequência viram-se envolvidos por uma variedade de problemas comunitários.

Os projetos de menor complexidade, realizáveis a curto prazo foram agilizados. Os projetos de infraestrutura, que geralmente implicam em grandes recursos financeiros, permaneceram à espera.

Algumas comunidades de Florianópolis, percebendo que os Comandos Sociais não solucionariam a contento os seus problemas, assim se manifestaram :

"Os Comandos Sociais é jogada política para garantir nosso voto. Vocês têm boa vontade mas o povo está cansado de promessas". (Comunidade Vargem Pequena em 23/11/80)

"O que nós precisamos é de dentista, médico e esta promessa não foi cumprida desde a outra eleição. O povo tem que votar contra para eles aprenderem a não enganar o povo". (Comunidade de Jurerê em 12/10/80)

"Olha moça, vocês pensam que enganam a gente, mas nós sabemos que chegando as eleições o governo vai dar um jeito de resolver os problemas". (Comunidade do Morro da caixa em 18/08/81) (DELA BRUNA, 1982 : 60)

A esses questionamentos somaram-se fatores como a pouca representatividade da população junto aos grupos e comissões de mobilização de recursos.

Em 1982 a FUCADESC assume a direção dos Comandos Sociais, reestruturando sua estratégia de operacionalização em equipes interdisciplinares. Neste ano, o trabalho envolvia cento e setenta e três estudantes atuantes em cinquenta comunidades, com a supervisão de nove Assistentes Sociais.

O Programa de desenvolvimento de Comunidades em Santa Catarina entre 1977 e 1983, período de grande ênfase à criação de Conselhos Comunitários ou entidades estruturadas conforme os moldes dos decretos-lei, foi alvo de crítica de alguns técnicos envolvidos em sua execução direta :

"Analisando o Programa de Conselhos Comunitários desenvolvido em Santa Catarina, podemos considerar que tais organismos foram encampados pelo Governo Estadual, que passou a apoiar e estimular esta forma de organização comunitária. Surgiu muito mais como uma necessidade do estado de adotar uma nova proposta de atuação na área social, do que da necessidade das comunidades. Deste modo, os Conselhos Comunitários têm uma vinculação direta com o estado, que normatiza, direciona, legitima e orienta as suas ações, muitas vezes implantando projetos alheios à necessidade e aspiração da comunidade, onde a participação acontece com pouca intensidade. A ação dos Conselhos Comunitários está atrelada ao estado: os seus representantes, ou seja a Diretoria

dos Conselhos, é eleita pela comunidade, mas os seus membros são legitimados pelo Governador do Estado, passando, portanto, tais representantes eleitos a serem vistos na comunidade como delegados do Estado, que neles deposita sua confiança (...)

As ações dos Conselhos Comunitários estão unificadas, ou seja, centralizadas através de órgão Estadual que direciona e fornece as diretrizes da ação comunitária no estado. Deste modo a ação comunitária é uma questão institucional não comunitária nem participativa, pois não acontece através da politização do cotidiano a partir da base".

(BAPTISTA, 1986 : mimeo)

Críticas e resistências ao processo de formalização dos Conselhos Comunitários , advindas da população, podem ser exemplificadas através de organizações autônomas, como é o caso do Conselho de Moradores da Lagoa, alvo de análise no próximo capítulo.



### **CAPÍTULO III - CONSELHO DE MORADORES DA LAGOA : UM CASO DE OPOSIÇÃO SISTEMÁTICA**

A pesquisa preliminar elaborada com o objetivo de identificar os casos que poderiam servir de base para o nosso estudo, envolveu sete entidades comunitárias de Florianópolis, sendo quatro delas, conselhos comunitários e três associações de moradores.

Houve dificuldades para conciliar o caráter da entidade "autônoma" ou "atrelada" com o período histórico que nos propomos a trabalhar, qual seja, a fase de formalização jurídico - institucional dos Conselhos Comunitários intensamente vivida no período de 1977 - 1983.

Entrevistas com profissionais ligadas à supervisão da Ação Comunitária do Estado, atuantes no trabalho junto às comunidades de Florianópolis, não vislumbraram com facilidade, grupos de oposição aos decretos.

Em contato com o grupo de pesquisa sobre Movimentos

Sociais Urbanos do Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, começaram a aparecer informações sobre a Associação de Moradores da Lagoa (AMOLA) e a atuação de Luiz Vieira, líder de destaque na política comunitária em Florianópolis.

A AMOLA, organizou-se através dos integrantes do ex-Conselho de Moradores da Lagoa, que, conforme veremos mais adiante, constituiu-se num grupo de resistência e oposição à política estadual de formalização jurídica das entidades comunitárias através da criação dos Conselhos Comunitários.

A facilidade de acesso à Luiz Vieira, presidente do referido Conselho de Moradores, na época, e a disponibilidade de informações sobre uma história iniciada a treze anos atrás, que o mesmo possuía em memória e em artigos de sua autoria, definiu a nossa opção.

Este capítulo mostrará a história do Conselho de Moradores da Lagoa, enquanto um caso de oposição sistemática aos decretos de 1977 e 1979, a partir de informações obtidas através de entrevistas gravadas com Luiz Vieira.

Nosso roteiro de entrevista englobou os seguintes aspectos:

- Origem da entidade
- Forças de oposição
- Forças aliadas
- Reação frente aos decretos
- Perspectivas

Ressaltamos que a análise das informações presentes neste capítulo, será efetuada no capítulo IV deste trabalho.

### 3.1 - Histórico e Manifestação da Entidade Frente à política de formalização Jurídica dos Conselhos Comunitários

O Conselho de Moradores da Lagoa da Conceição surgiu em 1976, paralelamente ao surgimento do Conselho de Moradores de Santo Antônio de Lisboa (outra região do município).

Essas duas entidades tinham algumas características comuns :

- Localizavam-se em regiões semi-urbanas, convivendo uma população nativa, ligada à atividades artesanais locais como a pesca e a renda de bilro, com um contingente vindo do centro urbano e de outras cidades para fins de moradia.
- Preocupação inicial com questões ligadas ao meio-ambiente, juntamente com outras questões ligadas à precariedade do funcionamento do sistema educacional ( más condições das escolas), do sistema de saúde (falta de atendimento médico) e da estrutura do saneamento básico.
- Preocupação com a independência e autonomia da entidade em relação aos órgãos públicos e partidos políticos.

Especificamente falando do Conselho de Moradores da Lagoa, as questões ligadas ao meio-ambiente tornaram-se muito preocupantes.

Os moradores vindos de outros estados brasileiros se depararam com uma situação caótica de depredação ambiental. Muitos deles, conscientes da discussão que se fazia presente a

nível nacional sobre a questão ambiental, começaram a chamar a atenção para algumas práticas crescentes de agressão ambiental, como por exemplo, a exploração das saibreiras (16) e das pedreiras, e os restaurantes jogando dejetos diretamente às águas da Lagoa.

A preocupação do Conselho dos Moradores com a questão ambiental resumia-se ao fato de pretenderem um desenvolvimento da localidade garantindo-lhe um padrão de qualidade de vida.

Conforme relata Vieira, presidente do Conselho :  
"Nessa época não existia na cidade um plano urbano ou um plano diretor. Não existia, por exemplo, uma legislação municipal que garantisse a ocupação do solo, considerando a questão da preservação do meio-ambiente". (17)

Como pode-se perceber, a composição da diretoria do Conselho de Moradores da Lagoa abrangia moradores nativos e moradores advindos de outras localidades, ressaltando-se a presença de alguns intelectuais, geralmente professores universitários.

A entidade não possui atrelamento ou filiação à qualquer grupo político ou poder público (por exemplo: a Intendência local da Prefeitura).

Todos os moradores da comunidade da Lagoa eram

---

16 - Lugar onde se extrai saibro (mistura de argila e areia grossa) Definição retirada do dicionário "Aurélio" p.260

17 - Extraído de entrevista gravada com Luiz Vieira, presidente do Conselho de Moradores da Lagoa desde sua origem

considerados filiados ao Conselho e eram chamados a participar das assembléias deliberativas sobre questões específicas e dos processos eleitorais.

A entidade contava com moradores contribuintes que davam apoio financeiro / material.

O Conselho de Moradores da lagoa enfrentou dificuldades de duas ordens. A primeira surgiu a partir do momento em que a entidade começou a questionar e denunciar a exploração dos recursos naturais, que ocorria sem os mínimos critérios. Começaram a aparecer reações, principalmente do representante do poder público municipal no bairro, (18)tais como as que se refere VIEIRA :

" (...) eram pessoas que não entendiam o tipo de trabalho da gente. Viam o trabalho do Conselho como uma disputa de liderança com eles, que tradicionalmente foram aqueles cabos eleitorais que, inclusive, canalizavam todas as reivindicações e faziam um clientelismo encima disso. E também, à medida em que a gente começava a denunciar as pessoas que eram os autores das agressões ambientais eram pessoas que tinham a proteção da Intendência, por participarem dos mesmos grupos políticos (...). A Intendência fazia "vistas grossas" a tudo o que eles faziam a nível de depredação".

Outra dificuldade, ligada às limitações internas do

---

18 - Denomina-se "intendente" o líder comunitário, funcionário da prefeitura municipal que exerce o papel de intermediário entre o bairro e o poder municipal.

próprio trabalho que o conselho desenvolvia, se relacionava à convivência de moradores nativos com aqueles vindos de outras localidades:

"Como, na época, o pessoal de peso dentro do conselho eram os moradores que vinham de fora com um interesse imediato nas questões do meio-ambiente, faltou uma pedagogia de trabalho, uma compreensão melhor da problemática, que fez com que, nos primeiros momentos de luta, não conseguíssemos um apoio maior da comunidade, o que talvez tivesse acontecido se a gente tivesse dado importância a outras lutas por necessidades mais sentidas pelo pessoal, como por exemplo, a questão do transporte, aqui a gente se preocupava, mas não dava a importância que dávamos à questão do meio-ambiente". (VIEIRA)

A medida em que o trabalho do Conselho envolvia um número reduzido de pessoas da comunidade, devido à falhas de estratégia de trabalho, deu margem para que o pessoal de oposição fizesse um trabalho de boicote às ações que desenvolvia.

Um exemplo disso, conta VIEIRA :

"Houve uma tentativa (por parte do Conselho) de se organizar um curso supletivo para atender o pessoal que não tinha condições de estudar na cidade, que era inclusive, uma ação feita independente de pagamentos por parte dos professores, que colaboravam voluntariamente. Uma

quantidade grande de pessoas da comunidade foi solicitar a utilização de uma sala do Colégio à noite, ao secretário da Educação (Aderson Flores) e ele negou a utilização da sala, à noite, quando as salas estavam todas vazias, simplesmente porque o chefe político local, que era o intendente, pressionou para que não fosse dado pra gente".

Os boicotes se estenderam até as práticas que não possuíam caráter de denúncia, como o caso citado anteriormente.

O trabalho do Conselho de Moradores da Lagoa possuía uma oposição declarada dos representantes do poder público municipal, como era o caso do intendente :

"No início a gente se reunia na igreja, depois na sala do grupo (escolar). Aí boicotaram a gente e não deram mais a chave. Da sala do grupo tivemos que nos reunir debaixo da figueira da escola. Ai botaram um portão com cadeado e não pudemos mais nos reunir nem debaixo da figueira". (VIEIRA)

De repente, esse próprio poder público municipal, vinculado à política estadual, procura o Conselho de Moradores com a proposta de transformá-lo num Conselho Comunitário, adaptando o seu estatuto padrão, Conforme relata VIEIRA :

"Quando começou a criação desses Conselhos Comunitários, houve várias rodadas de reunião com a gente e com um representante da Supervisão de Ação Comunitária (VICENTE). Eles queriam que a

gente se enquadrasse. Aí nós começamos a questionar (19) todos os furos. Mostrava que aquilo ali era uma coisa que castrava a própria autonomia. E a nossa argumentação era tão real que o funcionário da SAC abriu o jogo dizendo que achava que nós tínhamos toda a razão, mas ele ia fazer o que? Aquilo era um decreto, ele era um funcionário, a ele competia aquilo. Ele foi embora e desistiu porque não tinha como nos convencer. Jamais, como uma entidade independente, a gente iria se submeter a um sistema que a gente negava. A gente reagiu e não aceitou participar. Continuamos o nosso trabalho !"

Houve outras tentativas por parte do Governo do Estado de formar um Conselho Comunitário na Lagoa da Conceição, mas foram infutíferas.

Uma delas aconteceu através da Sociedade Amigos da Lagoa, clube recreativo local, mas não houve mobilização comunitária para a organização de um Conselho Comunitário, paralelo à estrutura do Conselho de Moradores já existente.

"Tentar, eles tentavam muito, mas nunca conseguiram formar um Conselho nos moldes deles, dentro da Lagoa. Havia cabos eleitorais interessados mas acontece que nós tínhamos um trabalho que, pelo

---

19 - VIEIRA ressalta a participação do professor universitário Marco de Rós, também médico sanitarista, como principal articulador das argumentações feitas ao representante da Superintendência da Ação Comunitária.



menos, era reconhecido dentro da comunidade e as outras pessoas não tinham respaldo para tentar articular outro conselho". (VIEIRA)

A partir desses fatos, o processo de marginalização o Conselho de Moradores da Lagoa, enquanto entidade autônoma, se intensificou por parte do poder público.

VIEIRA sugere algumas causas desse processo de marginalização relacionando-as ao próprio caráter formalizador dos Conselhos Comunitários :

"Esses Conselhos eram, na verdade, modernos cabos eleitorais. Antes tinha aquele cabo eleitoral, individual, que fazia ponte entre as reivindicações da comunidade e o poder público através do clientelismo e da barganha (...) Os conselhos comunitários atrelados eram a forma que o governo via de fazer a ponte (...) Então se havia uma reivindicação da comunidade, para poder ser atendida por qualquer órgão público diretamente ou indiretamente ligado ao estado, tinha que ser, obrigatoriamente, através destes conselhos, foi uma forma deles afunilarem e sacramentarem esses Conselhos como os reais cabos eleitorais deles."

Isso começou a representar obstáculos, não só para as entidades que não tinham conselhos, como para aquelas que tinham entidades não atreladas.

A atuação do Conselho de Moradores da Lagoa continuou a acontecer através de várias campanhas sobre a

questão do meio-ambiente.

Apesar da criação do decreto 8558, de 20/08/1979, que ampliava a participação no programa de apoio e estímulo à criação e funcionamento do conselho comunitário, à outras entidades já existentes nas localidades que não, especificamente, Conselhos Comunitários, o conselho de Moradores da Lagoa permanece firme em suas posições. As colocações de VIEIRA sobre o referido decreto são as seguintes :

"A gente viu que simplesmente era um artifício (porque na época surgiram várias iniciativas independentes no Estado) para ampliar o controle deles sobre estas outras entidades. Antes, a entidade tinha que ser constituída desde os primeiros passos, conforme os critérios deles. Simplesmente, neste momento, eles tentaram fazer com que aquelas que já existiam tivessem a oportunidade de se enquadrar na deles".

Vale ressaltar que haviam forças aliadas à prática do Conselho da Lagoa, como é o caso do Conselho de Moradores de Santo Antônio. Além de possuírem objetivos semelhantes, chegaram a se reunir algumas vezes para uma troca de experiências, avaliação e discussão sobre a possibilidade de criação de uma união municipal de entidades autonômas.

Esse quadro de funcionamento do Conselho de Moradores da Lagoa existiu durante quatro anos (1976 - 1980).

A partir de 1980 o Conselho de Moradores deixou de existir enquanto entidade.

Sobre as causas da extinção do Conselho VIEIRA coloca :

- 1 - Toda pressão do poder público dificultando a realização dos trabalhos através dos boicotes.
- 2 - Essa dificuldade de concretização dos trabalhos fez com que as pessoas da comunidade, influenciadas pelo poder público local, passassem a perceber as atividades do Conselho como um trabalho marginal.
- 3 - O afastamento de pessoas que participavam ativamente dos trabalhos da entidade, como é o caso daquelas ligadas à "grupos políticos organizados" que, percebendo a importância da entidade assumiram compromissos de apoio, fazendo parte, inclusive, da diretoria do conselho.

A extinção do Conselho de Moradores da Lagoa não significou a paralização das lutas da comunidade.

Em 1980 foi criada uma comissão, que surgiu de uma <sup>20</sup> assembleia geral no bairro, organizada por algumas lideranças, para tratar da questão da precariedade do transporte coletivo no bairro.

Essa comissão funcionou durante um ano e meio e conseguiu algumas conquistas, principalmente quanto à ampliação dos horários dos ônibus.

Em 1981 é criado o jornal no bairro, um instrumento articulador que envolvia todas as comunidades vizinhas à Lagoa,

---

20 - VIEIRA ressalta a participação do médico sanitarista, Rui Iverson, morador do bairro e do grupo de jovens ligado à igreja.

que funcionou por dois anos, 1981 - 1983.

O grupo organizador do jornal era composto praticamente, por pessoas que estivera ligadas ao Conselho de Moradores.

Em 1984 surge a Associação de Moradores da Lagoa (AMOLA) como relata VIEIRA :

"(A AMOLA) foi uma espécie de construção do conselho, mas já com outras características, com outro "pique", envolvendo um número maior de pessoas da comunidade. Nós já tínhamos avançado numa reflexão sobre o próprio método de trabalho da gente".

A AMOLA se estruturou a partir de uma história de quatro anos de luta do Conselho de Moradores. História esta, marcada por experiências que trouxeram um intenso aprendizado político, tendo em vista os grandes desafios enfrentados.

#### CAPÍTULO IV - SÍNTESE CONCLUSIVA DOS CAPÍTULOS

A história do Conselho de Moradores da Lagoa nos revela pontos-chaves para o entendimento na política governamental reguladora da concessão de bens e serviços à população florianopolitana.

O Conselho de Moradores da Lagoa teve durante o período de 1976 a 1980, uma atuação política enquanto movimento de denúncia e enquanto movimento de resistência e, apesar de alguns questionamentos quanto à participação limitada de moradores nativos na entidade, não foi possível ao governo do Estado criar, na Lagoa da Conceição, uma entidade paralela nos moldes padrões dos Conselhos Comunitários. Isto significa que o Conselho de Moradores da Lagoa possuía a um grau mínimo de aceitação e reconhecimento por parte da população que representava. Como o próprio presidente da entidade nos revelou, as causas desse

reconhecimento se deveu ao fato de a mesma possuir uma atuação constante em movimentos de denúncia.

Assim, o potencial libertário do Conselho de Moradores da Lagoa se deu em dois sentidos : numa crítica ao modelo de crescimento econômico adotado no bairro (e por extensão ao município) e na recuperação dos espaços autônomos do mundo da vida.

As lutas de denúncia sobre a depredação ambiental atacavam diretamente os interesses dos grupos economicamente dominantes da localidade. O funcionamento do comércio dos restaurantes num ponto turístico intensamente valorizado, sem um planejamento sanitário, aliado às explorações dos recursos naturais, como o barro e a areia, matéria-prima da indústria de construção civil, em início de expansão na época, estavam sendo constantemente questionados pelas denúncias feitas pelo Conselho de Moradores da Lagoa. Como se refere VIEIRA, a entidade compreendia que o desenvolvimento da comunidade deveria implicar uma garantia da qualidade de vida de seus moradores.

A prática e a compreensão que o conselho dos moradores da Lagoa possuía a respeito do que era mais viável para o bairro não eram respeitadas pelos interesses econômicos dominantes.

Além da questão econômica, o conselho de Moradores da Lagoa se opôs a uma forma padronizada e controlada de negociação política, lutando pela liberdade de expressar e denunciar as mais violentas agressões à qualidade de vida da localidade. As práticas cotidianas de luta da entidade vieram de encontro ao programa proposto pelo Governo do Estado, fator que intensi-

ficou o seu processo de marginalização social em relação ao atendimento de suas reivindicações. Essa marginalização exigiu da entidade a criação de formas alternativas de prática política na busca de espaços para sua expressão. Dentro deste processo de criação de formas alternativas podemos ressaltar em primeiro lugar, o fato da entidade se considerar representante de um conjunto de moradores de um bairro e por isso entender que todos os moradores eram associados ao conselho, com o direito a votar e ser votado nas assembléias gerais. Ou seja, não havia um registro formal de associados. Bastava residir no bairro para possuir direitos frente à entidade que os representava.

Outro aspecto importante foi o fato acontecido nas reuniões entre os representantes do Governo do Estado e o Conselho de Moradores da Lagoa. O poder de explicitar discursivamente as contradições do processo de criação dos Conselhos Comunitários desestruturou as argumentações, do representante do Governo Estadual que acabou, inclusive, confirmando a forma anti-democrática de execução desta política dos Conselhos Comunitários.

Vale a pena evidenciar que o bairro da Lagoa da Conceição sofreu agressões políticas relacionadas ao direito de cidadania de seus moradores.

As reivindicações do bairro não eram reconhecidas e não possuíam os requisitos legais para, pelo menos obterem o direito de serem negociadas. Houve, portanto, um processo de exclusão de parte da sociedade civil à política de concessão de bens e serviços por parte do Governo do Estado neste período por nós analisados (1977 - 1980).

A partir destas constatações concluímos que o processo de formalização jurídico institucional dos Conselhos Comunitários em Santa Catarina foi permeável por contradições apreendidas desde o conteúdo do próprio decreto que o criou. Ao mesmo tempo que o decreto prevê a participação dos conselhos comunitários na execução de tarefas de natureza sócio-cultural, objetivando o desenvolvimento das comunidades, prevê também, as condições desta participação e, como podemos perceber em alguns de seus artigos havia um controle das regras de funcionamento e dos nomes eleitos pela comunidade. Assim se expressa o artigo 5º, parágrafo 3º : "Os associados eleitos para a comissão diretora e para o conselho fiscal terão seus nomes homologados pelo governo do estado". (decreto 2.840/77)

Podemos perceber neste mecanismo de controle um reflexo de momento político brasileiro, baseado no slogan, "liberdade com controle", característico de política de distensão Geisel.

A negociação política, neste contexto, evidenciou atitudes e respostas tanto por parte do governo como por parte da população, haja visto a criação de um segundo decreto sob influência de uma série de questionamentos advindos da implantação do primeiro decreto.

O decreto que cria o Conselho Comunitário não vislumbra a participação de outras entidades já existentes que se interessavam em negociar seus interesses. Como, no caso dos decretos, a nomenclatura não era a questão essencial, o segundo decreto se dirigia não mais restritamente aos "Conselhos Comunitários", mas às "Entidades Comunitárias" interessadas em



seguir os seus dispositivos.

Associado a isto, percebemos que o processo de ampliação da participação popular num programa de formalização jurídica para a concessão de bens e serviços por parte do poder público estadual pode ser caracterizado como uma nova configuração do clientelismo político, como fenômeno público de massas. Dentro desses argumentos salientamos que existiam mecanismos de controle que asseguravam ao governo um conhecimento quantitativo e qualitativo da população envolvida.

Podemos relacionar os seguintes pontos no decreto de 1977 :

- 1 - O artigo 5º e 3º parágrafo que trata da homologação pelo governo dos eleitos para a comissão diretora do conselho.
- 2 - O artigo 13º diz que será cancelada a inscrição do Conselho Comunitário no registro de conselho comunitário da supervisão da ação comunitária, quando : "(...) não encaminhados a supervisão da ação comunitária até o dia 15 (quinze) de março de cada ano, o balanço, relatório e a relação atualizada dos associados".

Essa nova configuração do clientelismo político, implica num controle de um grande contingente populacional com fins político-eleitorais (conforme CARDOSO, capítulo III).

Essa fase vai ser implementada quando da implantação do projeto "Comandos Sociais", explicitado no capítulo segundo deste trabalho. Referimo-nos às perguntas "É eleitor ?", "Onde vota ?". presentes no questionário aplicado em 26 (vinte e seis) comunidades da grande Florianópolis.

Podemos traçar um paralelo entre o processo de juridificação dos Conselhos Comunitários em Santa Catarina e o crescente processo de juridificação nas sociedades capitalistas de maneira geral, onde o direito funcionou como meio de legitimação do estado e seus grupos de interesse, regulando assuntos sociais que funcionavam de maneira informal no mundo da vida.

Cabe aqui ressaltar as especificidades do capitalismo brasileiro, sistema altamente dependente do capital estrangeiro, aliadas às formas autoritárias de legitimação utilizadas pelo poder militar no Brasil, no período por nós analisado. São ressalvas que geram outros tipos de contradições ao processo de juridização, ausentes em sociedades capitalistas desenvolvidas, a saber :

- 1 - As formas de juridificação formalizam os direitos dos indivíduos, garantido-lhes o poder de exigí-lo. Mas, este processo é permeável por formas de controle e padronização (no caso dos conselhos comunitários citamos o estatuto padrão e a homologação da diretoria pelo Governo)
- 2 - Não só ocorrem mecanismos de controle em termos dos Conselhos Comunitários como também um processo de exclusão de grupos, que lutando pelas suas capacidades autônomas, não possuem direitos à concessão de bens e serviços.
- 3 - Percebemos que este processo de juridização ocorrido em Santa Catarina justificado por idéias de "participação social", "bem comum", "organização comunitária" não foi generalizado, (Ver artigo 19º decreto nº 2.840, de 16/06/77). Garantiu um direito, mas de forma restritiva.

Em conclusão, cabe apenas ressaltar o que foi aqui o fio condutor do nosso argumento desde o início, de que a luta da população pelos seus direitos (representada pela AMOLA em suas origens) não foi inútil, embora tenha sido em seu momento derrotada. A juridificação das relações sociais, imposta ainda sob o regime autoritário, teve que, pouco a pouco, abrir caminhos ao reconhecimento das demandas da população e, mesmo sob os limites ali prescritos, abrir espaço para a expressão gradualmente livre e autêntica daquelas comunidades mais combativas.

Dessa forma, confirma-se a definição de Poulantzas sobre o Estado, como Estado-relação, em oposição às outras duas definições, mais correntes nas doutrinas clássicas do Estado (como objeto-instrumental ou como sujeito autoconsciente). De fato, o estudo da formalização dos conselhos comunitários como processo de juridização das relações sociais permite considerar o fato jurídico-político nas suas características relacionais - em que interagem os setores dominantes e as classes populares da sociedade, aqueles principalmente a serviço de uma integração sistêmica, e estas centradas na defesa de seus Mundos de vida crescentemente ameaçados.

Que este processo não terminou, mas apenas se inicia no período aqui relatado, atesta o fato de que os dirigentes da AMOLA hoje ocupam a liderança da UFECO<sup>21</sup> - a federação autônoma de entidades comunitárias de Florianópolis que veio a substituir (em 1986) a anterior articulação existente

---

21 - UFECO - União Florianopolitana de Entidades Comunitárias.

através do órgão estadual FUCADESC. Mas isto já ocorre em período posterior ao que aqui consideramos - exigindo portanto estudo e demonstração independente. Salienta-se contudo, afinal, a importância estratégica das ações de resistência desenvolvidas pela AMOLA e outros pioneiros dos anos 70 - que hoje ganharam reconhecimento numa esfera pública alternativa criada pelas próprias comunidades.

**BIBLIOGRAFIA**

1. ALTHUSER, Louis. Os Aparelhos ideológicos de Estado.  
In : Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado.  
Rumo Gráfica Editora Ltda. São Paulo, s/d.p.41 - 52
2. ALVES, Maria Helena M. Estado e Oposição no Brasil :  
1964 - 1984. 2 ed. Vozes, 1984, RJ 337 p.
3. BAPTISTA, Dulce M. T. et alli. Centro Social Urbano Hercílio  
Decke. Uma experiência de co-gestão. UFSC, 1986, mimeo.
4. CARDOSO, Ruth C. L. Os movimentos populares no contexto da  
consolidação da Democracia. In F. W. Reis e G. O'Donnell  
(orgs.), : A Democracia no Brasil : Dilemas e Perpspectivas  
Vértice, Rio de Janeiro, 1987. p. (ver Paulo)
5. CASTRO, M. H. G. Governo local, processo político e  
equipamentos sociais : um balanço bibliográfico. In : BIB,  
Rio de Janeiro, nº 25, 1 º semestre de 1988 pp. 56 - 82.
6. Decreto nº 2.840 de 16/06/77. Governo do Estado de Santa  
Catarina. 1977.

7. Decreto nº 8.558 de 20/08/79. Governo do Estado de Santa Catarina. 1979.
8. DELA BRUNA, Ana, et alli. Projeto Comandos Sociais : uma experiência Comunitária Trabalho de Conclusão de Curso. UFSC. Departamento de Serviço Social, 1982.
9. DOIMO, Ana Maria & BANCK, Geert. Novas forças, velhos limites? Estudo de caso de um movimento social urbano. Grupo de Trabalho Lutas Urbanas, Estado e Cidadania. X Encontro Anual da Associação de Pesquisa e Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Campos de Jordão. Outubro de 1986.
10. FERREIRA, Aurélio B. de H. Novo Dicionário Aurélio Editora Nova Fronteira S/A, 1975, Rio de Janeiro.
11. FINER, Samuel E. Governo Comparado Coleção Pensamento Político, nº 20. Editora Universidade de Brasília, 1981, 533 p.
12. GOHN, Maria da Glória. A força da Periferia Vozes, Petrópolis, 1985.
13. GORZ, André. Adeus ao Proletariado : para além do Socialismo Forense Universitária, 1982, 203 p.
14. GRAMSCI, Antônio. Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. Civilização Brasileira, 6 ed. Rio de Janeiro, 1988.
15. HABERMAS, Jürgen. Teoria de la Acción Comunicativa. Taurus, Madri, 1987. Vol II.
16. JAGUARIBE, et alli. Brasil, sociedade democrática José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1985, 500 p.
17. JOBERT, Bruno. Clientelisme, Patronage et Participacion Populaire Genève, 1983. mimeo.
18. KRISCHKE, Paulo J. Movimentos Sociais e democratização no Brasil : necessidades radicais e ação comunicativa. Trabalho apresentado no seminário de FLACSO sobre "cenários políticos de transição à democracia", Assunción, 19 a 21 de Julho de 1989, datilo.
19. MOORE, Barrington. Injustiça, as bases sociais da obediência e da revolta. Brasiliense, 1987.
20. O'DONNELL, Guilherme. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In : A Democracia no Brasil : Dilemas e perspectivas, citado.

21. O'DONNELL, Guilherme. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In : *Ibidem*.
22. OFFE, Claus. A Democracia partidária competitiva e o Welfare State Keynesiano : fatores de estabilidade e desorganização. In : *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Volume 26, nº 1, 1983, pp. 29 - 51.
23. Plano Nacional de Desenvolvimento (1975 - 1979). Sugestões Literárias S/A, São Paulo, 1975, 119 p.
24. Plano Nacional de Desenvolvimento : Programa de Ação do Governo na área do Desenvolvimento Urbano (1975 - 1979). Ministério do Interior (Secretaria Geral) Brasília, 1975, 91 p.
25. POULANTZAS, Nicos. O Estado, o Poder e o Socialismo Graal, 1981.
26. RÉIS, Elisa Pereira. Política e Políticas Públicas na transição democrática. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 9, volume 3, fevereiro de 1989, pp. 15-23.
27. ROUQUÉ, Alain. O Estado militar na América Latina. Alfa - Ômega. São Paulo, 1984, 47 bp.
28. SHARP, Gene. Poder, luta e defesa : teoria e prática da ação não violenta Edições Paulistanas, São Paulo, 1983, 270 p.
29. SILVA, L. A. Machado da & RIBEIRO, Ana Clara T. Paradigma e Movimento Social : Por onde andam nossas idéias ? *Ciências Sociais Hoje*. Cortez, São Paulo, 1985.
30. VARELLA, Rosani. O Desenvolvimento da Comunidade em Santa Catarina e o Conselho Comunitário. Trabalho de Conclusão de Curso, UFSC, Departamento de Serviço Social, Julho de 1983.

**A N E X O I**



## CICLOS DE REPRESSÃO E LIBERALIZAÇÃO

### CICLOS DE REPRESSÃO

*1964:* Primeira onda de repressão, para eliminar os que estavam ligados a anteriores movimentos políticos e sociais.

*1966-1967:* Conclusão dos expurgos políticos, após o Ato Institucional N° 2.

*1969-1973:* Abrangente e mais severo ciclo de repressão, para enfrentar a rebelião armada e implantar o Aparato Repressivo.

*1975-1976:* Repressão mais localizada no Estado de São Paulo, para enfrentar a emergência de uma ampla frente nacional de oposição.

*1979-1984:* Repressão com alvos de classe, destinada a destruir movimentos sociais de operários e camponeses.

### CICLOS DE LIBERALIZAÇÃO

*1965:* Política de “retorno à normalidade” de Castelo Branco, após o Ato Institucional N° 1.

*1967-1968:* “Política de alívio” de Costa e Silva, abrangendo negociações com setores da oposição.

*1974-1976:* Política de “distensão” de Geisel, terminada com o Pacote de Abril de 1977.

*1977-1979:* A política de “distensão” de Geisel é retomada, encetando-se negociações com a oposição para reformas e revogação do Ato Institucional N° 5.

*1979-1984:* Política de “abertura” de Figueiredo, abrangendo mais amplas negociações com setores de elite da oposição e com a Igreja.

**A N E X O    I I**



ESTADO DE SANTA CATARINA

DECRETO Nº 2.840, de 16 de junho de 1977

Dispõe sobre o Programa Estadual de Estímulo e Apoio à Criação e ao Funcionamento de Conselhos Comunitários.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA, usando da competência privativa que lhe confere o art. 93, item III, da Constituição do Estado, e tendo em vista o disposto nos arts. 81 e 82 da Lei 5.089 de 30 de abril de 1975, alterados pelo art. 1º da Lei 5.295, de 19 de abril de 1977, e no art. 12 desta,

D E C R E T A :

Capítulo I

Disposições Preliminares

Art. 1º - O Poder Executivo, através do Conselho Estadual de Desenvolvimento Social e da Supervisão da Ação Comunitária, estimulará a criação e apoiará o funcionamento, em todos os Municípios catarinenses, de Conselhos Comunitários que se proponham a coadjuvar o Estado na execução de tarefas de natureza sócio-cultural, destinadas a promover a integração e o desenvolvimento das comunidades.

A-10

Art. 2º - Para os efeitos deste decreto, considera-se Conselho Comunitário a associação dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, integrada por membros da mesma comunidade, criada sob a orientação e supervisão do Estado, que tenha as finalidades, a estrutura e preencha os demais requisitos previstos nos capítulos seguintes.

## Capítulo II

### Da Finalidade dos Conselhos Comunitários

Art. 3º - Os Conselhos Comunitários terão por finalidade:

I - integrar e dinamizar as ações da comunidade, aprimorando-a como agente do seu próprio desenvolvimento, em estreita colaboração com os órgãos do Poder Público;

II - integrar e fortalecer os valores de ordem moral e cultural que condicionam e fomentam a dignificação do grupo humano;

III - promover os vínculos de solidariedade e cooperação entre os membros da comunidade, solidificando o espírito associativo;

IV - representar a comunidade perante os órgãos públicos e privados, buscando junto aos mesmos as respostas para demandas e carências observadas em seu meio;

-V - colaborar com os Poderes Públicos na reali-  
zação de levantamentos da situação sócio-econômico-cultural da  
comunidade, observando o equacionamento de necessidades e pro-  
blemas;

VI - proceder ao cadastramento das famílias re-  
sidentes em sua área de atuação;

VII - conscientizar a comunidade de suas potencia-  
lidades, levando-a a responder aos seus anseios;

VIII - inculcar a mentalidade de co-responsabilida-  
de e de co-participação, evidenciando a promoção da comuni-  
dade como efeito da conjugação de esforços do Poder Públi-  
co e da iniciativa privada;

IX - promover a inserção da comunidade no con-  
texto da dinâmica nacional, através do cultivo das virtudes  
cívicas;

X - colaborar na execução da política estadual  
de ação comunitária.

### Capítulo III

#### Da Estrutura e da Composição dos Conselhos Comunitários

Art. 4º - O Conselho Comunitário será constituí-  
do de pelo menos 50 (cinqüenta) associados moradores da comu-  
nidade, maiores e capazes para os atos da vida civil.

Art. 5º - São órgãos do Conselho Comunitário:

I - a Assembléia Geral, de que participam, com direito a voz e a voto, todos os associados;

II - a Comissão Consultiva, eleita pela Assembléia Geral, com número de membros proporcional ao do Conselho Comunitário, observado o seguinte critério:

a) Conselho Comunitário com mais de 50 (cinquenta) associados - 20 (vinte) membros e mais um membro para cada grupo de 5 (cinco) associados, que exceder àquele número;

b) Conselho Comunitário com 100 (cem) associados - 30 (trinta) membros, mais um membro para cada grupo de 20 (vinte) associados que exceder àquele número, até o máximo de 100 (cem) membros;

III - a Comissão Diretora, constituída de 10 (dez) membros, sendo 1 (um) presidente, 1 (um) vice-presidente, 1 (um) secretário, 1 (um) tesoureiro e 6 (seis) vogais, todos eleitos pela Comissão Consultiva e escolhidos dentre aqueles que a compõem;

IV - o Conselho Fiscal, constituído de 3 (três) membros efetivos e 3 (três) suplentes, todos eleitos pela Comissão Consultiva e escolhidos dentre aqueles que a compõem.

§ 1º - Serão elegíveis para a Comissão Consultiva, Comissão Diretora e Conselho Fiscal os associados que estiverem no gozo de seus direitos políticos.

§ 2º - Os associados eleitos para a Comissão Consultiva terão seus nomes homologados pelo Gestor Estadual da Ação Comunitária.

§ 3º - Os associados eleitos para a Comissão Diretora e para o Conselho Fiscal terão seus nomes homologados pelo Governador do Estado.

§ 4º - O mandato dos membros da Comissão Consultiva, da Comissão Diretora e do Conselho Fiscal será de 02 (dois) anos.

§ 5º - O presidente da Comissão Diretora dirigirá as reuniões da Assembléia Geral e da Comissão Consultiva, auxiliado pelo secretário.

Art. 6º - Em casos especiais o Gestor Estadual da Ação Comunitária poderá autorizar a criação de Conselho Comunitário com número de associados inferior a 50 (cinquenta).

Parágrafo único - Na hipótese deste artigo a Comissão Consultiva do Conselho Comunitário terá 20 (vinte) membros.

Art. 7º - A competência dos órgãos referidos neste capítulo e as atribuições de seus dirigentes serão definidas pelo Estatuto do Conselho Comunitário, elaborado de acordo com o Estatuto-Padrão publicado pela Supervisão da Ação Comunitária, observado o seguinte:

I - a Assembléia Geral é órgão destinado à formulação das diretrizes gerais que orientarão o funciona

mento do Conselho Comunitário, à aprovação dos seus programas gerais e a eleger, na forma deste decreto, os membros da Comissão Consultiva;

II - a Comissão Consultiva é órgão destinado a orientar e a apoiar a Comissão Diretora na execução das ações do Conselho Comunitário e na elaboração dos seus programas específicos e a eleger os membros desta e do Conselho Fiscal;

III - a Comissão Diretora é o órgão executivo e de direção geral do Conselho Comunitário;

IV - o Conselho Fiscal é o órgão de fiscalização das atividades do Conselho Comunitário nos seus aspectos contábil e financeiro.

#### Capítulo IV

##### Da Organização de Conselhos Comunitários

Art. 8º - Os Conselhos Comunitários serão organizados por Comissão Provisória, constituída pelo Gestor Estadual da Ação Comunitária, composta de 5 (cinco) a 10 (dez) membros.

Parágrafo único - O ato constitutivo da Comissão Provisória indicará o seu presidente.



Art. 9º - Compete à Comissão Provisória:

I - propor a delimitação da área geográfica de atuação do Conselho Comunitário;

II -- cadastrar os moradores da área delimitada, pelo menos até o número suficiente para a criação do Conselho Comunitário;

III - convocar reunião de moradores para constituir a Assembléia Geral do Conselho Comunitário e eleger os membros da Comissão Consultiva;

IV - elaborar o projeto de estatuto do Conselho Comunitário;

V - submeter à homologação do Gestor Estadual da Ação Comunitária o Estatuto do Conselho Comunitário e os nomes dos eleitos para a Comissão Consultiva;

VI - inscrever o Conselho Comunitário no Registro Civil das Pessoas Jurídicas e convocar a reunião da Assembléia Geral para a posse dos membros da Comissão Consultiva, após a homologação referida no item anterior;

VII - convocar a reunião da Comissão Consultiva para a eleição dos membros da Comissão Diretora e do Conselho Fiscal;

VIII - submeter, através da Supervisão da Ação Comunitária, a homologação do Governador do Estado, os nomes dos eleitos para a Comissão Diretora e o Conselho Fiscal;

IX - convocar a reunião da Comissão Consultiva para a posse dos membros da Comissão Diretora e do Conselho Fiscal;

X - praticar todos os demais atos necessários à constituição do Conselho Comunitário.

Parágrafo único - A Comissão Provisória se extingue com a posse dos membros da Comissão Diretora.

#### Capítulo V

Da Inscrição na Supervisão da Ação Comunitária e da Declaração de Utilidade Pública dos Conselhos Comunitários

Art. 10 - Fica instituído, na Supervisão da Ação Comunitária, o Registro de Conselhos Comunitários.

Art. 11 - Inscrito o Conselho Comunitário, o Gestor Estadual da Ação Comunitária expedirá o competente certificado de registro e proporá ao Governador do Estado a edição de decreto declarando-o de utilidade pública.

Art. 12 - A inscrição do Conselho Comunitário no registro referido neste capítulo será providenciada pela respectiva Comissão Diretora, mediante apresentação de:

1. - exemplar do Estatuto do Conselho Comunitário com indicação do Diário Oficial do Estado em que publicado;

II - certidão do arquivamento e registro do Esttuto no Registro Civil das Pessoas Jurídicas;

III - cópias das atas das reuniões de posse dos membros da Comissão Consultiva, Comissão Diretora e Conselho Fiscal;

IV - formulário de inscrição elaborado pela Supervisão da Ação Comunitária devidamente preenchido.

Art. 13 - Será cancelada a inscrição do Conselho Comunitário no Registro de Conselhos Comunitários da Supervisão da Ação Comunitária, quando:

I - constatada a falsidade dos documentos refe-  
ridos no artigo anterior;

II - constatado o desvirtuamento de suas finali  
dades ou a prática de atos contrários ao interesse público;

III - não encaminhados à Supervisão da Ação Comu  
nitária, até o dia 15 (quinze) de março de cada ano, o ba  
lanço, o relatório e a relação atualizada dos associados;

IV - não apresentados à Supervisão da Ação Comu  
nitária, na forma e nos prazos estabelecidos pela legisla-  
ção estadual, as prestações de contas de auxílios e subven-  
ções concedidos pelo Estado;

V - impedida ou dificultada a realização de au-  
ditoria ou de medida de fiscalização pela Supervisão da  
Ação Comunitária ou por agente delegado;

VI - comunicada ou constatada a sua extinção.

§ 1º - O cancelamento da inscrição do Conselho Comunitário será decretado pelo Governador do Estado, mediante proposição do Gestor Estadual da Ação Comunitária, e implicará na cessação dos efeitos do decreto que o declarou de utilidade pública.

§ 2º - O cancelamento da inscrição será precedido de notificação do Gestor Estadual da Ação Comunitária ao Conselho Comunitário, para que regularize sua situação no prazo de 30 (trinta) dias.

## Capítulo VI

### Da Colaboração Técnica e Financeira do Estado aos Conselhos Comunitários

Art. 14 - O Estado, através dos órgãos da administração direta, das entidades da administração indireta e das fundações por ele instituídas, prestará colaboração técnica e/ou financeira aos Conselhos Comunitários, mediante a celebração de convênios diretamente com a Super<sup>u</sup>visão da Ação Comunitária ou com a interveniência desta.

Art. 15 - A colaboração técnica do Estado consistirá na prestação de orientação ao Conselho Comunitário, por pessoal habilitado, visando à realização de suas finalidades.

Art. 16 - A colaboração financeira do Estado consistirá na concessão de auxílios e subvenções à conta das

*9/10*

dotações orçamentárias próprias ou de fundos, programas ou projetos especiais instituídos pelas entidades da administração indireta e fundações.

Art. 17 - Os Conselhos Comunitários terão prioridade de na aquisição, por doação, de bens móveis que sirvam à realização de suas atividades e que sejam considerados inservíveis pelos órgãos da administração direta, entidades da administração indireta e fundações instituídas pelo Estado.

§ 1º - Cabe ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Social definir, através de resolução, os bens móveis referidos neste artigo.

§ 2º - Nenhuma doação será efetuada aos Conselhos Comunitários, pelos órgãos e entidades referidas neste artigo, sem que a Supervisão da Ação Comunitária seja consultada.

Art. 18.- A Supervisão da Ação Comunitária poderá assumir total ou parcialmente o ônus financeiro referente à inscrição do Conselho Comunitário no Registro Civil das Pessoas Jurídicas e à publicação dos resumos de seus estatutos no Diário Oficial do Estado, bem como as despesas administrativas estritamente necessárias à sua constituição, desde que tais providências sejam requeridas e justificadas pela Comissão Provisória.

Art. 19 - O Estado não prestará colaboração financeira ao Conselho Comunitário que não estiver inscrito na Supervisão da Ação Comunitária.

## Capítulo VII

### Disposições Finais

Art. 20 - Nenhum associado do Conselho Comunitário, participando da Comissão Consultiva, da Comissão Diretora e do Conselho Fiscal, poderá perceber, a qualquer título, retribuição financeira pelos serviços que ao mesmo prestar, quando no desempenho da função.

Art. 21 - É vedado ao Conselho Comunitário promover a alienação de bem móvel ou imóvel sem prévia autorização da Supervisão da Ação Comunitária.

Art. 22 - Extinto o Conselho Comunitário, seu patrimônio reverterá, ao Estado de Santa Catarina, para aplicação em atividades de natureza comunitária.

Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica aos bens adquiridos pelo Conselho Comunitário mediante doação onerosa.

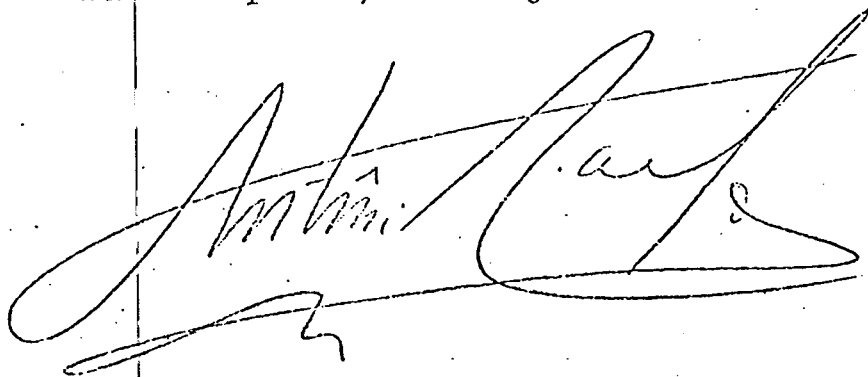
Art. 23 - As entidades de promoção social com atuação específica na área de influência do Conselho Comunitário poderão indicar representantes para integrar a respectiva Comissão Diretora, ouvida a Supervisão da Ação Comunitária e observado o disposto no Estatuto-Padrão.

Art. 24 - Mediante proposição do Gestor Estadual da Ação Comunitária, o Governador do Estado poderá autorizar a prestação da colaboração técnica e/ou financeira, prevista neste decreto, as entidades de promoção social,

que se proponham a cumprir finalidades próprias dos Conse  
lhos Comunitários.

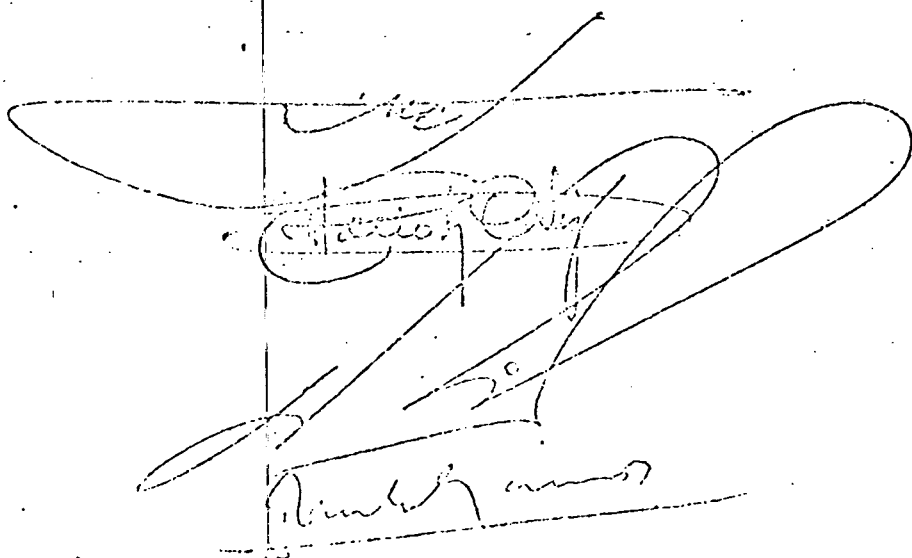
Art. 25 - Este decreto entra em vigor na data de  
sua publicação.

Florianópolis, 16 de junho de 1977



1. Lit. 7. a. Buro

2. Oficina



**A N E X O   I I I**



DECRETO Nº 8558, de 20 de agosto de 1979.

Dispõe sobre o Programa Estadual de Estímulo e Apoio à Criação e ao Funcionamento de Conselhos Comunitários.

O Governador do Estado de Santa Catarina, usando da competência privativa que lhe confere o art. 93, item III, da Constituição do Estado, e tendo em vista o disposto nos arts. 40 e 44, item IX, letra "d", da Lei nº 5.089, de 30 de abril de 1975, com a redação da Lei nº 5.516, de 28 de fevereiro de 1979,

## D E C R E T A :

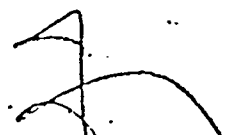
### CAPÍTULO I

#### Disposições Preliminares

Art. 1º - O Poder Executivo, através do Conselho Estadual de Desenvolvimento Social, da Secretaria do Bem Estar Social e da Fundação Catarinense de Desenvolvimento de Comunidade, estimulará a criação e apoiará o funcionamento, em todos os Municípios catarinenses, de Conselhos Comunitários que se proponham a coadjuvar o Estado na execução de tarefas de natureza sócio-cultural, destinadas a promover a integração e o desenvolvimento das comunidades.

Art. 2º - Para efeitos deste decreto considera-se Conselho Comunitário a associação dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, integrada por membros da mesma comunidade, criada sob a orientação e supervisão do Estado, que tenha as finalidades, a estrutura e preencha os demais requisitos previstos nos capítulos seguintes.

Parágrafo único - Equiparam-se aos Conselhos Comunitários definidos neste artigo as entidades comunitárias existentes, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, integradas por membros da mesma comunidade, com orientação técnica da FCDC.



CAPÍTULO II

Da Finalidade dos Conselhos Comunitários

Art. 3º - Os Conselhos Comunitários terão por finalidade :

I - integrar e dinamizar as ações da comunidade, aprimorando-a como agente de seu próprio desenvolvimento, em estreita colaboração com os órgãos do Poder Público;

II - integrar e fortalecer os valores de ordem moral e cultural que condicionam e fomentam a dignificação do grupo humano;

III - promover vínculos de solidariedade e cooperação entre os membros da comunidade, solidificando o espírito associativo;

IV - representar a comunidade perante os órgãos públicos e privados, buscando junto aos mesmos as respostas para demandas e carências observadas em seu meio;

V - colaborar com os Poderes Públicos na realização de levantamentos da situação sócio-econômico-cultural da comunidade, observando o equacionamento de necessidades e problemas;

VI - conscientizar a comunidade de suas potencialidades, levando-a a responder aos seus anseios;

VII - despertar a mentalidade de co-responsabilidade e de co-participação, evidenciando a promoção da comunidade como efeito da conjugação de esforços do Poder Público e da iniciativa privada;

VIII - promover a inserção da comunidade no contexto da dinâmica nacional através do cultivo das virtudes cívicas;

IX - colaborar na execução da política estadual de ação comunitária.

CAPÍTULO III

Da Estrutura e da Composição dos Conselhos Comunitários.

Art. 4º - O Conselho Comunitário será constituído de pelo menos 50 (cinquenta) associados moradores da comunidade, maiores e capazes para os atos da vida civil.

Art. 5º - São órgãos do Conselho Comunitário:

I - a Assembléia Geral, de que participam, com direito a voz e voto, todos os associados;

II - a Comissão Diretora, constituída de 10 (dez) membros, sendo 1 (um) Presidente, 1 (um) Vice-Presidente, 1 (um) Secretário, 1 (um) Tesoureiro e 06 (seis) vogais, todos eleitos pela Assembléia Geral;

III - O Conselho Fiscal, constituído de 03 (tres) membros efetivos e 03 (tres) suplentes, todos eleitos pela Assembléia Geral.

§ 1º - O mandato dos membros da Comissão Diretora e Conselho Fiscal será de 1 (um) ou 2 (dois) anos, permitida a reeleição por mais 01 (um) mandato.

§ 2º - O Presidente da Comissão Diretora dirigirá as reuniões da Assembléia Geral auxiliado pelo Secretário.

Art. 6º - A competência dos órgãos referidos neste capítulo e as atribuições de seus dirigentes serão definidas pelo Estatuto do Conselho Comunitário, observando o seguinte:

I - a Assembléia Geral é órgão destinado a formulação das diretrizes gerais que orientarão o funcionamento do Conselho Comunitário, à aprovação de seus programas gerais e a eleger os membros da Comissão Diretora e Conselho Fiscal;

II - a Comissão Diretora é o órgão executivo e de direção geral do Conselho Comunitário;

III - o Conselho Fiscal é o órgão de fiscalização das atividades do Conselho Comunitário nos seus aspectos contábil e financeiro.

Parágrafo único - O estatuto dos Conselhos Comunitários obedecerá critérios e disposições estabelecidas pela FCDC.

#### CAPÍTULO IV

#### Da Organização de Conselhos Comunitários

Art. 7º - Os Conselhos Comunitários serão organizados através de um grupo de lideranças da comunidade, com orientação técnica da FCDC, com o objetivo de divulgar o Programa e despertar o interesse da comunidade para a sua participação.

Art. 8º - Compete a este grupo de lideranças organizar o Conselho Comunitário em duas etapas concomitantes:

1. contactar os grupos comunitários para em conjunto:

I - elaborar estudo diagnosticando a realidade local (aspirações, necessidades, problemas, recursos);

II - estabelecer prioridades de acordo com as necessidades e recursos existentes, elaborando o plano de atuação do Conselho.

2. Estruturar o Conselho Comunitário:

I - propor a delimitação da área geográfica de atuação;

II - inscrever os moradores da comunidade interessados em participar do Conselho;

III - elaborar projeto do Estatuto do Conselho Comunitário;

IV - convocar Assembleia Geral de Fundação do Conselho Comunitário, para aprovação do seu Estatuto e eleição da Comissão Diretora e Conselho Fiscal;

IV - cópia da ata da Assemblêia Geral de eleição dos membros da Comissão Diretora e Conselho Fiscal.

V - formulário de inscrição elaborado pela Fundação Catarinense de Desenvolvimento de Comunidade.

Art. 12 - Será cancelada a inscrição do Conselho Comunitário no Registro de Conselhos Comunitários quando:

I - constatada a falsificação de documentos referidos no artigo anterior;

II - constatado o desvirtuamento de suas finalidades ou a prática de atos contrários ao interesse público;

III - não encaminhados a FCDC, até o dia 15 (quinze) de março de cada ano, o balanço, o relatório, o plano de trabalho e a relação atualizada dos associados;

IV - não apresentados a FCDC, na forma e nos prazos estabelecidos pela legislação estadual, as prestações de contas de auxílios e/ou subvenções concedidas pelo Estado;

V - impedida ou dificultada a realização de auditoria ou medida de fiscalização pela FCDC ou por agente delegado;

VI - comunicada ou constatada a sua extinção.

## CAPÍTULO VI

### Da Colaboração Técnica e Financeira do Estado aos Conselhos Comunitários

Art. 13 - O Estado, através dos órgãos de administração direta, das entidades da administração indireta e das Fundações por ele instituídas, prestará colaboração técnica e/ou financeira aos Conselhos Comunitários, mediante a celebração de convênios diretamente com FCDC ou com a interveniência desta.

V - submeter, à homologação do Superintendente da Fundação Catarinense de Desenvolvimento de Comunidade e do Governador do Estado, os nomes dos elcitos para a Comissão Diretora e o Conselho Fiscal;

VI - praticar todos os demais atos necessários à constituição do Conselho Comunitário;

#### CAPÍTULO V

Do Registro na Fundação Catarinense de Desenvolvimento de Comunidade, da Declaração de Utilidade Pública dos Conselhos Comunitários e Organismos Comunitários.

Art. 9º - Fica instituído, na Fundação Catarinense de Desenvolvimento de Comunidade, o Registro dos Conselhos Comunitários.

Art. 10 - Inscrito o Conselho Comunitário na Fundação Catarinense de Desenvolvimento de Comunidade, e após a constatação real de relevantes serviços prestados à comunidade, à FCDC proporá ao Governador do Estado a edição de decreto declarando-o de utilidade pública.

Art. 11 - A inscrição do Conselho Comunitário no registro referido neste capítulo será providenciada pela respectiva Comissão Diretora, mediante apresentação de:

I - exemplar do Estatuto do Conselho Comunitário com indicação do Diário Oficial do Estado em que foi publicado;

II - certidão do arquivamento e registro do Estatuto no Registro Civil das Pessoas Jurídicas;

III - inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda;



Art. 14 - A colaboração técnica do Estado consistirá na prestação de orientação ao Conselho Comunitário, por pessoal habilitado, visando à realização de suas finalidades.

Art. 15 - A colaboração financeira do Estado consistirá na concessão de auxílio e subvenções à conta das dotações orçamentárias próprias ou de fundos, programas ou projetos especiais instituídos pelas entidades da administração direta, indireta e fundações.

Art. 16 - Os Conselhos Comunitários terão prioridade de na aquisição, por doação, de bens móveis que sirvam à realização de suas atividades e que sejam considerados inservíveis pelos órgãos da administração direta, entidades da administração indireta e fundações instituídas pelo Estado.

§ 1º - Cabe ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Social definir, através de resolução, os bens móveis referidos neste artigo.

§ 2º - Nenhuma doação será efetuada aos Conselhos Comunitários, pelos órgãos e entidades referidos neste artigo, sem que a FCDC seja consultada.

Art. 17 - A FCDC poderá assumir total ou parcialmente o ônus financeiro referente à inscrição do Conselho Comunitário no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, e à publicação dos resumos de seus estatutos no Diário Oficial do Estado, bem como as despesas administrativas estritamente necessárias à sua constituição, desde que tais providências sejam requeridas e justificadas pela Comissão Diretora.

Art. 18 - O Estado não prestará colaboração financeira ao Conselho Comunitário que não estiver inscrito na Fundação Catarinense de Desenvolvimento de Comunidade,



CAPÍTULO VII

Disposições Finais

Art. 19 - Nenhum associado do Conselho Comunitário, participando ou não da Comissão Diretora e do Conselho Fiscal, poderá perceber, a qualquer título, retribuição financeira pelos serviços que ao mesmo prestar, quando no desempenho da função.

Art. 20 - É vedado ao Conselho Comunitário promover alienação de bem móvel ou imóvel sem prévia autorização da FCDC.

Art. 21 - Extinto o Conselho Comunitário, seu patrimônio reverterá ao Estado de Santa Catarina, para aplicação em atividades de natureza comunitária, localizadas na mesma comunidade.

Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica aos bens adquiridos pelo Conselho Comunitário mediante doação onerosa.

Art. 22 - As entidades de promoção social com atuação específica na área de influência do Conselho Comunitário poderão indicar representantes para a respectiva Comissão Diretora.

Art. 23 - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 24 - Ficam revogados os Decretos nºs 2.840, de 16 de junho de 1977 e 8.087, de 05 de julho de 1979.

Florianópolis, 20 de agosto de 1979.

*José Lourenço Paulsen*  
*Em Cartão*