

## **CAPÍTULO 5**

### **QUESTÃO SOCIAL NO ESPAÇO DO MUNICÍPIO**

Com a internacionalização do capital não se têm mais dúvidas de que os espaços nacionais e locais, sofreram modificações e se tornaram mais voláteis. As relações políticas se dilataram e ganham novo espaço, operando de modo aberto em espaços antes pouco disponíveis.

A significância das Conferências Mundiais, nos mais diversificados campos, hoje ganha em frequência e visibilidade.

O Estado mediante complexidade maior, já não se apresenta mais como um interlocutor soberano nas relações internacionais, porém está habitado, por vezes, dir-se-ia parasitado, conforme os interesses por uma multiplicidade de representações, atravessadas por diferentes instâncias governamentais, interestaduais e mesmo locais, bem como de organizações não-governamentais.

Com isto se estabelecem novos espaços na interlocução, novas organizações são requeridas e novos sujeitos se afirmam, ganhando protagonismo nas áreas mais diversas da política, da economia, como também da social. A presença dessa maior interlocução impõe a exigência de um maior controle nos mais diversos espaços, até porque é preciso lembrar que estão presentes forças, com interesses contrários, pois se trata sempre e continua sendo um espaço contraditório.

A diversidade de protagonistas, públicos ou privados irão exercer influência nas novas agendas que irão se estabelecer.

É de lembrar que maior interlocução, por sua vez, exige maior controle, porque, numa realidade contraditória, migrou para o espaço local, que alguns definem como espaço do cidadão que parece um espaço ainda em construção, ao menos como espaço do exercício da cidadania, para fortalecer o aspecto organizativo e político, capaz de inscrever o atendimento do pauperismo deste final de século, na ordem do dia.

Nossa história está contaminada de centralismo, em que sem dúvida, proliferou o "vírus do fisiologismo, do nepotismo, do clientelismo" na expressão de NOGUEIRA (1998, p. 195), resultando numa sociedade civil débil, de organizações pouco representativas porque parecem ainda predominar os espaços da participação do "faz de conta", funcionando em muitas ocasiões apenas quando acionados por um "déspota esclarecido" ávido para ampliar espaços e poder de indivíduos e não do cidadão. É extremamente desconfortável, ter que reconhecer que isto, também, ainda acontece nos diferentes Conselhos Municipais; em que, porém, por outro lado, se observa, germinam com vigor iniciativas de participação donde poderá em breve florescer cidadania.

Um aspecto constatado na imensa maioria das leituras sobre a descentralização da Assistência Social, por ocasião da implantação da LOAS, nos municípios, há uma referência muito clara à descentralização técnica, fiscal e administrativa e pouco explorado o aspecto político, que vem referenciado ao bordão de "mais participação", sem contudo aprofundar, com raras exceções, um ou outro aspecto. Não é certo que aqui se consiga isto, porque não é objetivo, primordial, desse trabalho, porém queremos registrar que é um estudo a ser aprofundado caso se queira avançar na compreensão e operar com as políticas sociais no espaço do município.

Na descentralização é preciso que se considere tanto o aspecto técnico, fiscal e administrativo, quanto o aspecto político que pode aproximar a sociedade civil das instâncias governamentais o que se dá num movimento constante e tenso, porque habitado por contradições, podem elas desencadear um processo mais democrático. É nisso que há de se apostar. Porque há que se entender que nem sempre descentralização significa participação.

Diante da Questão Social que se configura hoje é preciso estar atento a tal característica, que transfere "responsabilidade" para o espaço local, via descentralização, enquanto se "ênfatisam as potencialidades locais dos bairros e a reconstituição de identidades sociais através do desenvolvimento de atividades autogeridas, (...) fazendo crer que o bairro é uma espécie de fenômeno social total capaz de se bastar a si mesmo"(CASTEL, 1998, p. 547). Registre-se que aí "se depara com a mesma contradição encontrada anteriormente, no plano da empresa", conjugar sucesso econômico de excelência, também prestar assistência aos desfavorecidos. Assim "a política social local voltada para os 'excluídos' corre o risco de, ser um jogo à margem, que consiste em fazer, no local, **o mínimo para**

**evitar os disfuncionamentos demasiado visíveis**", isto "quando não puder", - o que hoje é freqüente -, "descarregá-los sobre a municipalidade vizinha"( 1998, p. 548). É necessário avaliar os vários aspectos da descentralização, assim como pode ela conter iniciativas, extremamente criativas, pode significar "a instrumentalização do local pelo central", ambigüidade que é preciso se ter bem presente na Questão Social no espaço do município, onde se processa o aspecto mais imediato da Questão Social.

Outro aspecto a observar é que as políticas 'territoriais' levam a Questão Social hoje ter uma característica urbana. "É claro que numa sociedade 80% urbanizada, a maioria dos problemas sociais tem um quadro urbano". É ali que vêm cristalizar-se de modo particularmente dramático, todos os problemas que resultam da degradação salarial ( 1998, p. 549), ou ainda, "resultados gravíssimos de pauperização, de violência, de tráfico de drogas, dentre outros, tornando a situação urbana um elemento crítico da Questão Social abrangente, o que passa a ser vivenciado no cotidiano de todos" (WANDERLEY, 1997, p. 112).

Embora seja no espaço local do município, onde se vive, o aspecto mais imediato da Questão Social, é preciso estar atento de que a Questão Social é estrutural, resultante da contradição do Capital e Trabalho que se coloca hoje, a partir da **reestuturação** do próprio capital.

O atual modo de produção se constitui num sistema que ele mesmo produz e reproduz seus próprios pobres que, por sua vez, são desconsiderados da cadeia de produção, por isso excluídos do acesso aos bens produzidos e conseqüentemente "supranumerários", não contam; são, portanto, "inúteis" para o mundo ( do capital). Justifica-se , por isso, nessa lógica, que o atendimento ao pobre, ou a inclusão dele, por meio de políticas sociais como direito universal não encontrar amparo.

A Questão Social é a manifestação da pobreza, que a partir da acumulação de forças sociais, ganha espaço na agenda política para garantir o atendimento dessa situação. A proteção ao pobre como direito são exceções, em períodos de consenso, resultantes, portanto, de um contrato social.

Uma questão estrutural, para superá-la, requer mudanças estruturais. É este o limite que se apresenta para o enfrentamento da Questão Social no atual sistema. Entende-se, por outro lado, que uma política de maior ou menor inclusão, está relacionada à conjuntura de maior ou menor acúmulo de forças sociais e políticas. É nisso que se acredita ser possível apostar, sem, no entanto, esquecer que se está num sistema que produz, ele mesmo a exclusão.

Diante do exposto, acredita-se que o espaço do município, que apresenta nova configuração, a partir da descentralização, embora se tratar de um espaço limitado no enfrentamento da Questão Social, é um espaço que pode contribuir com as várias iniciativas, estimular novos sujeitos, para constituir um novo campo de forças capazes de inscrever a Questão Social na agenda política na nova conjuntura que se apresenta neste início do século. Entende-se por isso que o espaço do município para a explicitação e o enfrentamento da Questão Social é um espaço em construção.

### 5.1.1. PODER LOCAL E ESPAÇO DO MUNICÍPIO

A fim de entender melhor o espaço do município, há que se retomar algo sobre o poder local. Há que entender que a "cultura política do País é definida por duas esferas de poder, aparentemente um tanto contraditórias: de um lado um sistema presidencial centralizador e, sobretudo, personalisticamente orientado; do outro, o poder local (com forte tendência descentralizadora) dos grupos particulares, respectivamente, os clãs familiares" (BRÜHL, 1993, p. 43).

No entanto, a Constituição de 88, no artigo 18, ( Capítulo I da Organização Político-Administrativa), que proclama a "autonomia" dos entes federados, inclusive os municípios, colocando "pela primeira vez nas condições brasileiras, os municípios no mesmo patamar, referente aos direitos constitucionais que a União e os Estados" (1993, p. 42-43). Dada a cultura política que tradicionalmente predominava nos municípios, a "impressão que se estabelece é que a nova distribuição do poder administrativo-político, a qual a Constituição efetivou, contraria muitos interesses de poderes políticos e econômicos e, conseqüentemente, ainda deverá se impor na estrutura política e social do País, que tem muitas dificuldades de sobreviver com as novas predisposições da Constituição de 88", conclui BRÜHL (1993, p. 43).

É preciso, portanto, que se questione a origem histórica e social do "poder local" que predomina tradicionalmente nos municípios, e não deixa de ser a expressão do próprio "poder do Estado Capitalista", e no Brasil apresenta algumas especificidades, orienta a reflexão de BRÜHL. No "poder local", desde o período colonial pré-capitalista, "os latifundiários se serviam das instituições" - "a administração, a jurisdição, e a polícia"-, para manter ou ampliar-lhe o poder, que

normalmente possuía a extensão das propriedades de terras, era essa quase sempre, a extensão dos municípios. Já na República brasileira, ela "representou um compromisso político entre as elites econômicas, com tendências centralizadoras, aspirantes à modernização administrativa e econômica do Brasil do século XIX, e as tradicionais famílias senhorio-rurais nas regiões descentralizadas do Brasil". Assim mesmo no Estado republicano o poder local estava assegurado para as elites dos latifúndios. (1993, p. 43-44). Não se estabelecia, portanto, qualquer autonomia municipal, que pudesse representar, "autonomamente, os interesses da totalidade dos cidadãos, ou seja, a vontade do povo". Assim, "os municípios, respectivamente, as comunidades eram submissos a uma estrutura não legitimada de poder que se mostrava como a expressão das relações de poder nos termos das estruturas sócio-econômicas predominantes..." (1993, p. 44). As famílias patriarcais procuram assegurar-se de que as idéias do Estado moderno não influenciassem suas "áreas de influência e dominação", pelo contrário, "tentavam utilizar seu poder local com o fim de abranger suas influências na esfera da administração do Estado centralizador e na grande política". (1993, p. 44). Portanto, as instituições do poder local no Brasil não eram democraticamente ocupadas e sim eram do domínio da camada dominante dos proprietários de terras.

Assim neste modelo "as relações de poder manifestam domínio e dependência pessoal", constituindo-se assim um "modelo social caracterizado pelas estruturas patrimonialistas -clientelistas que não se resumem às instituições do Estado" mas alojaram-se nas diversas organizações e representações da sociedade, conferindo-lhes um caráter de submissão e, certamente, está aí o caldo que nutre a apatia que hoje se registra quando se trata de participação.

A relação clientelista que ainda hoje se encontra farta no próprio poder constituído, se manifesta no uso dos equipamentos sociais públicos. São prefeitos preocupados em preencher as vagas da sociedade civil nos Conselhos, com pessoas consideradas "das nossas relações"; as Primeiras Damas, - atitude freqüente nos municípios do Paraná, acredita-se não ser diferente noutras unidades da federação -, ocupando uma vaga no Conselho da Assistência Social e representando a sociedade civil, porque são presidentes do Provopar do Município ( Programa do Voluntariado do Paraná). É a relação clientelista que coloca a frota de veículos de transporte das Câmaras Municipais, à disposição dos vereadores a fim de encaminhar pacientes para tratamento de saúde em cidades de centros maiores, normalmente mais bem equipados. E também não se poderia deixar de lembrar a "festa" clientelista em períodos das eleições, que infelizmente ainda predomina, é a oferta de "minúsculos benefícios" mas que "são grandes para aqueles que vivem à margem da sobrevivência", reflete o autor( 1993, p. 45).

Dessa cultura resulta que "as alianças políticas no Brasil até hoje, em sua maioria, não representam entendimentos na base de compromissos políticos dos partidos, mas sim da barganha de interesses..."(1993, p. 45), entre os representantes do grande capital. Tudo isso contribui para se alongar ainda mais o tempo a fim de que possamos ter na política em geral e na política local do município um espaço para a expressão da cidadania.

Registre-se, ainda, que, desde a República, deveria aumentar o "poderio do Estado centralizador", a atitude das elites rurais, e que hoje se generalizou, nas palavras de BRÜHL, "preferem cooptar o novo em vez de lutar abertamente contra ele"(1993, p. 47, grifo nosso). Atitude bem presente hoje, quando se observa uma constante ocupação do Estado pelos interesses privados. Assim os bens públicos



que deveriam estar a serviço do coletivo são apropriados pelos interesses privados, o reflexo dessa situação para as políticas sociais públicas, só vem agravar a situação do pauperismo hoje.

### 5.1.2. COMPETÊNCIAS COMPOSIÇÃO FISCAL E AUTONOMIA DO MUNICÍPIO

Alguns instrumentos são decisivos para fortificar os "órgãos constitucionais dos municípios contra os grupos poderosos locais e particulares" bem como contribuem para delimitar melhor as **competências dos municípios**.<sup>1</sup> Destacamos dois:

1. a concessão da ampla independência financeira dos níveis de decisão estadual e federal;
2. o fortalecimento dos órgãos autogestores, eleitos democraticamente(1993, p. 48).

---

<sup>1</sup> Art. 30 "**Compete aos Municípios**" Cap. IV Da Organização do Estado

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

O artigo 18 do Capítulo I, Da Organização do Estado, proclama **autonomia** dos entes federados. "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição", autonomia que se expressa atribuindo aos Estados e Municípios, uma base constitucional na forma de Constituições Estaduais, para os Estados-membros e Leis Orgânicas, no caso dos Municípios.

Com referência a "independência fiscal", ao atribuir receitas aos Municípios, a Constituição Federal consolida sua autonomia financeira e reconhece sua importância como um dos agentes insubstituíveis do desenvolvimento sócio-econômico do país. A "nova autonomia", assegura para que possam legislar por si próprios sobre alguns impostos e taxas, bem como participar de outros, do Estado ou da União. São de forma geral, os principais:

**-Impostos de responsabilidade do Município:** Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana - (IPTU); Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS; e o Imposto Inter Vivos de Bens Imóveis. ( art. 156, CF).

Taxas pelo exercício regular do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos, específicos e divisíveis.

**-Outras receitas do Município, do Estado:** Participa também, **automaticamente**, no produto da arrecadação dos impostos da competência do Estado, tais como o imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICMS) e sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

---

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observando a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Estas são as chamadas transferências constitucionais ( art. 158, III e IV da CF); nas seguintes proporções: IPVA - 50% do produto da arrecadação, incidente sobre os veículos licenciados no seu território; ICMS - 25% da arrecadação.

**Outras receitas do Município, da União:** Participa também, **automaticamente**, no produto da arrecadação dos Impostos de competência da União, tais como o Imposto de Renda (IR) e através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). FPM - os recursos deste fundo provêm da arrecadação das receitas do Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados, nos seguintes percentuais: 22,5% do IR e do IPI. O montante correspondente ao FPM é obtido no percentual mencionado (22,5%) do qual são deduzidos 15% do FUNDEF, quando for a distribuição da quota financeira que cabe a cada município. <sup>2</sup>

Esta nova legislação, sobretudo da última década, terá conseqüências determinantes na relação com as administrações federais e estaduais, não mais dependendo para realizar seus projetos de "um consenso político" ou do comportamento político dos "prefeitos e deputados nas comunidades", diluindo assim um dos limitadores da descentralização, da "**ação política deliberada**" pelos governos centrais. Porém, não se pode esquecer de que, sobretudo para a área da Assistência Social, existem as "transferências negociadas", as alíquotas sociais, o FSE ( Fundo Social de Emergência) de 94, e sua recriação no CPMF, os diferentes programas, o mais expressivo o "Comunidade Solidária", que não obedecem a critérios técnicos, porém, políticos, sempre travestidos em nossa burocracia. Senão

---

<sup>2</sup> Várias leis complementares, regulam Fundos específicos e as quotas de participação, tanto dos Estados como dos Municípios, e o cálculo das quotas é feito pelo Tribunal de Contas. O FPE (Fundo de Participação dos Estados), por exemplo, considera a renda "per capita" de cada Estado como principal critério de distribuição dos recursos, ao passo que o FPM (Fundo de Participação dos Municípios), considera o critério de renda apenas para as grandes cidades e as capitais estaduais. Para os pequenos municípios o FPM é distribuído considerando-se a magnitude da população. São considerados, aqui "pequenos municípios" os que têm menos de 156. 216

vejamos: Após o prazo legal da prestação de contas dos municípios o Tribunal de Contas conclui que metade das prefeituras do Paraná fica sem repasse das verbas federais. E ainda, o Paraná é o quarto estado em número de cidades afetadas pelo corte de verbas. Minas Gerais, São Paulo, e Bahia, são ainda mais afetadas. Trata-se dos municípios que não receberam o CRP ( Certificado de Regulamentação Previdenciária).<sup>3</sup> Trata-se dos repasses classificados como "voluntários". "As verbas que serão retidas incluem **programas sociais** e as emendas ao Orçamento Federal feitas pela bancada paranaense em Brasília" (GALINDO, 2002, p. 10, grifo nosso). São verbas que se perdem na concepção centralista e burocrática da federação, mesmo após uma década de processo de descentralização.<sup>4</sup>

Fundamental e decisivo, para que a autonomia institucional seja eficaz depende da "formação de um sistema de partidos democráticos que esteja em condições de constituir uma 'antítese' em relação às tradicionais relações do poder (...)" para isso se reconhece, se exigem mudanças básicas nas estruturas políticas, sociais e econômicas, em geral, assim também fortalecer o aspecto político em espaços alternativos da sociedade. Porém, o que acontece, dada a pressão pelo imediato, que se manifesta, especialmente no espaço local, as questões estruturais pouco sensibilizam o cidadão em seu cotidiano. Verifica-se o exposto por ocasião, em que eram votadas em Brasília, várias questões que modificavam profundamente a CLT, atingindo direitos já conquistados, com frágil repercussão no espaço local.

---

habitantes. ( TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Transferências de Recursos e a lei da responsabilidade fiscal**. Brasília, dez. 2000, 120 p.)

<sup>3</sup> A maioria dos municípios atingidos são os que decidiram implantar um fundo próprio de previdência, mas ainda não conseguiram definir uma legislação dentro dos padrões exigidos pelos técnicos em Brasília.

<sup>4</sup> A Associação dos municípios do Paraná (AMP) desconfia que parte das cidades que está na lista de irregularidades já sanou os problemas de suas leis. 'O problema é que o Ministério da Previdência não tem condições de analisar rapidamente a situação de todos os municípios brasileiros. Às vezes você já entregou a documentação ou sua situação já foi corrigida, mas leva tempo para que você seja considerado regular novamente' " (GALINDO, 2002, p. 10), é voz de muitos prefeitos.

Onde, no entanto, aconteciam reuniões com os mais variados temas, como a taxa a ser recolhida na escola; nos sindicatos, componentes para a "nova chapa"; na universidade, a falta de professor colaborador; no bairro, a rua a ser pavimentada, noutro, ainda, os dias em que passará o carro com os produtos do programa "do produtor ao consumidor"? e assim segue. Tudo isso, entende-se, seja importante, na vida das pessoas. Porém, o que se observa é que tudo isso se discute, sem nenhuma referência às questões mais amplas. É a premência do imediato que se expressa no local, impedindo, por sua vez, uma leitura estrutural. Constata-se um hiato muito grande entre o imediato e o mediato. Manifesta-se a necessidade da constituição de sujeitos capazes de construir as mediações necessárias para a expressão de um novo projeto.

Questiona-se, ainda, o sistema presidencialista do país, até hoje em vigor, ao lado de um Parlamento, "formado por partidos políticos fracos, se defronta com um presidente poderoso que com decretos excepcionais tem a capacidade de dominar o Legislativo em substância", fator que também se repete nos Municípios, onde, não raras vezes, prefeitos "atuam como príncipes absolutos". Acrescentaria que esta cultura de "reis e rainhas" que se transferiu para os "presidentes", se estende em outros níveis, também, às Câmaras Municipais, basta consultar os "Regimentos Internos" que centralizam poderes no Presidente, em que ele, em relação aos dirigentes da mesa, e demais pares da casa, mantém relações centralizadoras. Exemplificando: para o Primeiro Secretário, uma das atribuições previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal é "assinar juntamente com o Presidente, a Ordem do Dia". Numa determinada ocasião o referido Secretário questiona, a composição da pauta, ao que o presidente lhe responde. "a Câmara é

---

presidencialista" , ao senhor cabe apenas, apostar sua assinatura. Esta cultura, se ramifica em muitas das organizações locais, modificando apenas de nível. Muito apropriada, neste sentido, é a conclusão de BRÜHL, "a reforma da Constituição do Brasil é parte de um **processo de democratização abrangente e radical** que ainda se encontra em seu difícil começo" (1993, p. 51, grifo nosso). Em que o processo de autonomia dos Municípios pode ser um instrumento significativo para fortalecer a democracia na sociedade brasileira. Para isso torna-se necessário contar com "um cidadão emancipado", com "capacidade para exercitar o moral e a política dos partidos e dos políticos", capacidade essa permanentemente colocada em risco dadas as características e o grau "da extrema pobreza, tais como a fome, as doenças, o analfabetismo e a injustiça social", que as elites teimam em conduzir com um "tratamento temperado de autoridade", através do "paternalismo e do compadrio" (1993, p. 52).

É o espaço do município, o espaço do cotidiano do cidadão, em que os contrastes sociais são mais evidentes, mas também é onde o brasileiro se sente mais perto do Estado, portanto a autonomia do Município, abre um espaço privilegiado, para construir mais democracia, mais liberdade e mais justiça social.

Com a descentralização . seja fiscal seja política, embora ainda se trate de um período bastante recente, na história brasileira, como também pela cultura centralista que ainda teima em vicejar; temos, por outro lado com maior autonomia fiscal, se entende que neste "novo" município está se constituindo um espaço para que se organizem resistências a partir das forças sociais, que, por sua vez, exigirão um melhor atendimento da situação de exclusão que se revela na atual Questão Social.

## 2. NA QUESTÃO SOCIAL HOJE NO MUNICÍPIO: HÁ UM ELEMENTO EM CONSTRUÇÃO

A Questão Social em determinadas conjunturas põe o conjunto da sociedade diante de uma interrogação. Coloca-a diante de uma questão que ela deve enfrentar sob pena de fragmentar-se; coloca-a, portanto, no limiar da manutenção de sua coesão. Está colocada diante de uma escolha "*sine qua non*" entre tomar consciência das manifestações da Questão Social ou será a barbárie.

Nesse limiar de século, a questão se coloca viva a partir da supremacia do capital, quando a produção, em geral, se complexificou, em que o capital financeiro tem a primazia sobre ela, que resulta numa situação poupadora do Trabalho, **precarizando** assim a situação, mesmo, dos "**estáveis**". Como resultado tem-se uma situação, além do subemprego, muito desemprego, que joga para "fora" como se fosse possível excluir do conjunto uma parcela mais que significativa e seguir como parte. A questão do **pauperismo**, resultante da contradição, do próprio sistema, se manifesta com todas as seqüelas que a humanidade já conheceu no período da afirmação da revolução industrial. Hoje é a mesma contradição que fica novamente exposta e se manifesta com todos os ingredientes que o pauperismo encerra, com o agravante de **instabilizar os estáveis**. Seja, o trabalhador como pobre **virtual**, já não é potência de pobre, mas efetivamente hoje é um pobre. Estatísticas nos informam, se somados os subempregados, os desempregados, e os que ganham até dois salários mínimos, que não lhes permite estar além, do que vem sendo definido como "linha de pobreza", hoje são a maioria.

O que, porém, parece, ainda estar em potência, é o elemento capaz de explicitar para o conjunto da sociedade que esta situação já não pode continuar

seguindo sob pena da desintegração do conjunto social. Trata-se do elemento da **denúncia**, que se entende estar ainda em processo de construção para ser o novo sujeito da manifestação da Questão Social hoje. É um elemento que se acredita precisa ser melhor percebido em suas diferentes manifestações, como também, ser mais politizado, o que se acredita, já estar em processo, nas suas diferentes organizações, que lhe possibilitem tornar-se visível ao conjunto da sociedade, e assim aglutinar forças para exigir outro atendimento do que hoje lhe dispensa a sociedade afirmada nos valores neoliberais.

Têm-se consciência que a Questão Social é uma questão estrutural, atinge o sistema como um todo, e como tal requer transformações estruturais para enfrentá-la. Trata-se, de qualquer forma, da expressão da contradição entre Capital e Trabalho que precisa ser problematizado por autores conscientes de suas situação de exploração. Se neste trabalho se faz o recorte do espaço do município é por entender que o espaço local se alargou e se complexificou com a descentralização que vem se afirmando, também na realidade brasileira, especialmente, na última década. Observa-se também uma nova institucionalidade com uma rede de organizações que pode ter objetivos diversos, porque se situa "carrega" a contradição, são também atores variados, donde podem surgir novos sujeitos que vêm somar-se ao projeto por mais inclusão. Outrossim, entende-se que é no espaço local que a Questão Social se tornou especialmente tensa em suas manifestações da reestruturação do Capital, que precarizando o trabalho que resulta em desemprego e pobreza, que traz a fome, a doença, a violência entre outras.

Com a descentralização, no espaço local do município é que se formam novas institucionalidades que, se organizadas em torno de um projeto, podem



qualificar-se como sujeitos, contribuir no fortalecimento do elemento **político** que **denuncia** a contradição do sistema, que produz o pobre.

O que se observa é que a descentralização pelos aspectos como se deu no Brasil fez com que tivesse alguns desdobramentos para os municípios.

Um aspecto é que a "Constituição de 1988 não foi suficientemente explícita na atribuição dos encargos. Isto decorreu da descoordenação do processo da descentralização e da dificuldade de se estabelecer uma divisão estrita de responsabilidades de uma federação tão heterogênea quanto a nossa", e como consequência da "forma desordenada pela qual se efetivou a descentralização no Brasil"; acentuaram-se problemas estruturais de uma federação constituída por gigantescas desigualdades socioeconômicas, inter e intra-regionais". (AFONSO, 1996, p. 9). Estados e municípios acabaram assumindo muitas responsabilidades, que tradicionalmente eram da União.

Muito do atendimento social simplesmente "sobrou" para os municípios dada a omissão da União.

Outro aspecto da descentralização, que não pode deixar de ser registrado, é o seu traço democrático, pela conjuntura que o país viveu no período pós-militar. Este caldo político fez com que muitas forças locais se expressassem e se constituíssem em mecanismos de coordenação descentralizada para enfrentar as disparidades que se manifestavam.

Problematizar e compreender o espaço local poderá oferecer elementos para que se possa contribuir na expressão das forças latentes para que a Questão Social hoje realmente se explicita.

Constata-se que a manifestação do elemento da pobreza hoje com todos os seus tristes desdobramentos no cotidiano de nossa realidade está explícito. Está

exposto, é sentido, incomoda, de tal forma que mesmo os representantes dos principais países capitalistas anunciam programas de combate à pobreza. Outros, sobretudo, representantes locais, procuram desenvolver iniciativas filantrópicas como forma de aliviar algo diante do que se sentem impotentes, porém como se absorveu bem a doutrina do individualismo, que ressurge forte neste momento, se sentem satisfeitos com iniciativas individuais e pontuais.

Por outro lado, especialmente, há que se registrar o elemento da política, capaz de ordenar as forças que já "incomodam", talvez ainda não o suficiente, para que não resultem apenas respostas pontuais, mas organizar as diferentes forças sociais e passar a exigir participação para que se defina outro projeto para sociedade de forma que se inscreva outra "sorte" na ordem do dia.

Aqui está uma questão que parece justificar quando se afirma ser o político a tomada de consciência o aspecto a ser construído.

Enquanto o atual modelo elege a financeirização como padrão de riqueza, ele estabelece contornos bastante precisos em relação a quem lhe interessa incluir. Não importa que para isso nações inteiras ou milhões de vidas sejam excluídas. Acentua dessa forma um verdadeiro "*apartheid*" social entre os que "pertencem" e os que não "contam" no sistema. Coloca a atenção da proteção social a reboque da economia em detrimento das expressões políticas dos países o que desencadeia forças que comprometem o frágil equilíbrio social e democrático.

A explicação mistificada é sempre em nome do desenvolvimento; "gerar uma fonte universal de Bem-Estar" porém, para isso é preciso limitar o poder dos Estados, é preciso exigir-lhes uma "disciplina sadia" ( MARTIN E SCHUMANN, 1999, p. 88), impedindo que abusem dos tributos e evitem endividamentos, geradores da inflação. Sabe-se , no entanto, que isto significa renunciar o bem estar para todos

em benefício de poucos. Esta exigência que se faz aos Estados, provoca uma forçada redução dos orçamentos públicos, o que irá comprometer as políticas sociais públicas, transformando os Estados nacionais em "meros administradores da penúria".

Feita essa reflexão, mais geral, pode confirmar-se como consequência uma sempre maior retirada do Estado das Políticas Sociais. A lógica é que o atendimento sai cada vez mais do campo da política social e passa a ser feito através de **programas sociais**, com atendimentos pontuais e residuais. É momento em que nem sequer se pode dizer que transfere atendimento para o espaço do município e ou para o ambiente local não-estatal. O atendimento simplesmente migra para espaços alternativos, sem perspectiva política, pois resulta de ações imediatas, desconectadas de um projeto, por isso seus atores tem pouca possibilidade de se constituir enquanto sujeitos.

Para dar mais clareza à questão, YAZBEK, já explicitara: "entendo que está em construção uma forma despolitizada da abordagem da questão social, da pobreza, e da exclusão fora do mundo público e dos fóruns democráticos de representação e negociação dos efetivos e diferentes interesses em jogo"( 2001, p. 36). Desloca-se a "pobreza para o lugar da não-política, em que figura como um dado a ser administrado tecnicamente ou gerido pelas práticas da filantropia"( 2001, p. 36).

Isto faz com que os gestores das políticas sociais públicas se transformem em meros administradores de programas sociais que são lançados pelos governos estaduais ou federais, não garantindo a necessária continuidade em suas ações definidas por uma política social do município.

É importante registrar que mesmo que o atendimento social não esteja assegurado pelo Estado, e migre para o espaço não-governamental, não significa que ele seja assumido como política social. "Está fora de qualquer cogitação o engajamento social das empresas privadas, já assoberbadas pela economia global" já afirmavam MARTIN e SCHUMANN (1999, p. 12). Na atual concepção é de rigor que outras organizações, de associações voluntárias, beneficentes, comunidades de bairros, cuidem do atendimento social, eventualmente as empresas, em sua maior parte em parceria com o poder público, para que se possam beneficiar de algum desconto em imposto ou mesmo melhorar-lhe o "marketing" diante da comunidade, e isto sempre com programas pontuais e bem determinados setores. É o estímulo às ONGs, em sua maioria, parceiras de recursos públicos. É a expansão do Terceiro Setor, atualmente já bastante bem analisado, por diferentes autores, que na maioria das vezes motiva para ações privatistas na área social, retirando qualquer possibilidade para que o atendimento social possa ser reclamado como direito, mas apenas como uma beneficência, pública ou privada, o que passa a ser o caminho mais curto para a alienação. Subtraindo dessa forma os elementos necessários para que o usuário desses programas se constitua cidadão e conseqüentemente sujeito de uma nova possibilidade.

Enquanto a Descentralização, entendida como "redistribuição de poder político, ou seja, a transferência das decisões para outras esferas" e enquanto "desconcentração, diz respeito à distribuição territorial de atividades, com delegação de atribuições, sem o deslocamento do poder decisório sobre elas", significando, portanto, que a primeira teria um "caráter mais político", e a segunda um "aspecto mais administrativo"; neste sentido, do ponto de vista formal, explica SILVA, "a municipalização se ajusta perfeitamente ao conceito de descentralização"(1996, p.

81-82), quanto ao aspecto da possibilidade em construir no despertar da força organizativa e política. No entanto, percebe-se hoje um município assoberbado nas funções de ajustar-se, administrativamente, aos programas e às políticas mais gerais, a fim de formatar o município a fim de que se habilite para o acesso aos programas e verbas federais.

Ainda, atentos à conceituação, quer-se "descartar a dicotomia" freqüentemente encontrada entre descentralização e centralização, considerando-se, necessário "tratar o processo como movimento entre os dois pólos"(1996, p. 82). Outro aspecto apontado, que "envolve as formulações teóricas sobre a descentralização", está no fato de que a "literatura passou a enfatizar o "slogan" 'pense global e aja localmente', com isso ignorando outras esferas, alerta SOUZA (1996, p. 105), como também o "redirecionamento para o mercado e para os atores locais, reduzindo instâncias de politização", desvinculado do papel do Estado( 1996, p. 105).<sup>5</sup>

A multiplicação dos municípios no país <sup>6</sup> também merece uma reflexão, uma vez que multiplica estruturas administrativas e instâncias político- institucionais ( secretarias municipais, câmaras de vereadores etc), causando um impacto fiscal sem a correspondente geração de riquezas ( MELO, 1996, p. 16). Muitos deles, registram-se especialmente os de menos de 20 000 habitantes, "sobrevivendo com o FPM (fundo de participação dos municípios), ou com o que parece irônico, dos proventos das aposentadorias dos idosos de salário mínimo. Aliás, a pobreza tem

---

<sup>5</sup> Souza se referencia a um aspecto mais amplo que o brasileiro e excetua a França deste aspecto, que segundo a autora, trata da descentralização como "parte da discussão sobre reestruturação do papel do Estado"(1996, p. 111).

<sup>6</sup> Aponta-se que nos anos 1960 um crescimento de 46,4%; anos 70, crescimento de 42,8%; anos 80, crescimento significativamente menor, seja apenas de 0,5%; voltando a crescer em 1990 13,0 % e 1994, 10,7%, respectivamente. O autor aponta como Fonte o Anuário Estatístico de 1995 (MELO, 1996, p. 16). Outro

sido outro fator limitante da descentralização. Pela capilaridade dos pequenos municípios e pelo alarmante número de pobres nas periferias dos grandes centros, também das pequenas cidades assim também no campo, impede que se realizem agendas de política social, por causa das pressões pelo atendimento mais imediato.

Dada a maior autonomia, poder de "fixar as bases dos impostos de competência estadual, notadamente um imposto sobre valor adicionado ( o ICMS)" tem levado estados a uma "massiva renúncia fiscal" numa tentativa de atrair novos investimentos, gerando uma "Guerra fiscal" o que aponta para "uma irracionalidade coletiva", prejudicando a formulação de políticas de desenvolvimento regional ( MELO, 1996, p. 17). E por outro lado, existe porém a formação de organizações regionais dos municípios, expressando-se na formação da Associação Nacional dos Prefeitos, o que tem aumentado o poder da pressão, notadamente para o conjunto dos municípios.

Se reconhece, e vários autores indicam isso, que ainda não se tem uma avaliação suficiente sobre os impactos da descentralização. Embora a maioria, ainda tenda a ver o aspecto virtuoso da descentralização, já se têm bons trabalhos, os mais recentes, especialmente, têm apontado os limites. De qualquer forma, a oportunidade da discussão pública das Constituições estaduais e municipais ( leis orgânicas municipais) e dos planos diretores que se tornaram obrigatórios após a Constituição", bem como da constituição de espaços, iniciativas criadas para a organização e participação popular, "permitiu que fossem aglutinadas forças que

havam se fragmentado"(MELO, 1996, p. 15), ou que talvez nunca estivessem organizadas.

Alguns aspectos, embora gerais, muito importantes vêm sendo apontados sobre o processo da descentralização. Na América Latina e no Brasil, "apresenta-se como uma idéia-força importante e certamente constitui-se em processo irreversível". No entanto, após uma década de experiências descentralizantes, "o processo passa a ser visto com mais cautela".

No caso, mais especificamente brasileiro, a observação se faz especialmente, sobre o "plano fiscal tributário" numa forte tendência de reversão do processo, especialmente para programas sociais. Polarizando a agenda em torno dos efeitos, não mais predomina o aspecto do consenso inicial. "A discussão tornou-se ideologizada num claro esforço por parte do governo central de transferir os custos políticos do processo da descentralização para os estados e municípios". Não obstante, na observação do autor, em questão, o governo, dado o jogo político e institucional democrático, terá limitadas possibilidades numa tentativa "recentralizante" (MELO, 1996, p. 19). De qualquer forma, acredita-se que, a partir da descentralização, ações pela "melhoria da qualidade de vida, democratização de poder e defesa do meio ambiente constituem bandeiras que estão sendo assumidas com maior consistência, gerando transformações na ação municipal" (SALGADO, 1996, p. 50).

No aspecto melhoria de vida, encontram-se uma infinidade de iniciativas e programas locais, como por exemplo, fornecimento de produtos mais baratos com o programa, "do produtor ao consumidor", "restaurante do povo", cooperativas de trabalho, grupos de auto-ajuda e outros; no aspecto da democratização do poder, sem dúvida, estão as iniciativas dos Orçamentos Participativos, os Conselhos, das

mais diversas áreas, os Fóruns, suprapartidários de Ética e Cidadania; no aspecto meio ambiente, embora afete a todos no plano geral, no local, ganha especial destaque, porque sua percepção é maior nesse nível. No quesito saneamento básico, a última pesquisa nacional,<sup>7</sup> apresenta um desorganizado quadro urbano, registra referindo-se às cidades em que 60,6 % delas predominam os "lixões", 30,5% dos 125 mil toneladas/dia de lixo produzido no Brasil tem destino inadequado. E apenas 35% de esgoto é tratado, como também apenas, 6,4% dos municípios realizam serviços de reciclagem. Fica extremamente difícil registrar **resistência** à questão do **pauperismo** e da degradação que a Questão Social apresenta, quando no Brasil, conforme dados da FUNASA, doenças relacionadas à falta de saneamento, como a diarreia, vitimaram 10844 pessoas só em 1998 (GONÇALVES, 2002, p. 7<sup>A</sup>).

Porém, ganha expressão a defesa ambiental de lagos e rios, com os quais a população local tem relação mais próxima, coletas seletivas de material reciclável, luta contra os transgênicos, contra os agrotóxicos, pela agroecologia e tantas outras, hoje são iniciativas locais que se expressam em fóruns organizados, seja regionais, nos municípios ou mesmo ganham expressão mundial, como exemplo o Fórum sobre Desenvolvimento Urbano Sustentável.<sup>8</sup>

A descentralização hoje, passa pela questão urbana. "O Brasil é um país essencialmente urbano. Mais de 80% da população brasileira e a maior parte de

---

<sup>7</sup> IBGE, Censo 2000, relatório divulgado em 27 de abril de 2002, (Jornal Gazeta do Povo, 28 de maio 2002, p. 7 )

<sup>8</sup> O referido fórum realizou no mês de abril 2002, em Curitiba, Paraná, com participação de 12 países; o Fórum Regional Latino Americano sobre Desenvolvimento Urbano Sustentável, promovido pelas Nações Unidas em que justamente aponta o lixo como maior problema ambiental nas cidades da América Latina, quando conseguem que a própria ONU convoca os países ricos para financiar a preservação do meio ambiente no Terceiro Mundo. (Jornal Gazeta do Povo, 16 abr 2002, p. 3).



nossas atividades econômicas estão em áreas urbanas" (NEVES e PAES, 2001, p. 15).<sup>9</sup>

Porém, este é um dado que atualmente se encontra em debate. De acordo com o IBGE, 81% dos 169, 8 milhões de brasileiros vivem no meio urbano. No Paraná a proporção é praticamente idêntica: 81,4%. Porém, questiona Sérgio Paganini, Secretário Adjunto do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, com base em critérios utilizados por países da OCDE ( Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) que a metodologia adotada pelos Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para separação dos espaços rural e urbano é ultrapassada<sup>10</sup> e provoca distorções que prejudicam a definição de políticas para o campo. ( L. A. K. Gazeta do Povo, 2002, p. 3).

A questão do planejamento urbano, até os anos 80, sempre ficou "relegada a uma questão menor" só ganhando corpo, nos anos 90, quando se coloca a "necessidade de uma gestão urbana democrática que articule a participação dos diferentes atores que produzem e vivem no espaço urbano e, especialmente no caso de nossas cidades, a premência de incorporar a cidade 'ilegal' nas formulações de propostas que busquem atingir a 'função social da cidade'" ( SANTOS, 1996, p. 89).

---

<sup>9</sup> O Texto da Apresentação **Estatuto da Cidade: o desafio para os municípios está lançado**, traz os nomes dos Deputados Federais Aécio Neves, e Djalma Paes, que no período do lançamento são respectivamente: Presidente da Câmara dos Deputados e presidente da Comissão do Desenvolvimento Urbano e Interior, cujo texto apresenta a Cidade como "fruto do trabalho coletivo de uma sociedade. Nela está materializada a história de um povo, suas relações sociais, políticas, econômicas e religiosas. Sua existência ao longo do tempo é determinada pela necessidade humana de se agregar, de se interrelacionar, de se organizar em torno do bem-estar comum; de produzir e trocar bens e serviços; de criar cultura e arte; de manifestar sentimentos e anseios que só se concretizam na diversidade que a vida urbana proporciona. Todos buscamos uma cidade mais justa e mais democrática, que possa de alguma forma, responder à realização dos nossos sonhos" (2001, p. 17).

<sup>10</sup> O IBGE obedece a um decreto assinado em 1938 pelo então Presidente Getúlio Vargas, classificando como cidades as sedes de municípios e distritos brasileiros. Com isso qualquer povoado é considerado área urbana. E ainda o IBGE não leva em consideração a densidade demográfica. "Dessa forma há municípios com densidade de 0,7 habitantes por quilômetro quadrado que são considerados 97% urbanizados". Enquanto que a OCDE classifica como urbanas as áreas com densidade mínima de 150 habitantes por quilômetro quadrado. No Paraná, segundo Paganini, 351 dos 399 municípios são eminentemente rurais. "Basicamente, são rurais os municípios com população abaixo de 50 mil e densidade inferior a 60 habitantes por quilômetro quadrado" (L. A.K., Jornal Gazeta do Povo, 22 de abril, p. 3).

É neste sentido que vem contribuir o "**Estatuto da Cidade**", denominação pela qual ficou conhecida a Lei No. 10 257, 10/07/2001. Que, no entanto, tramitou por 11 anos no Congresso Nacional, o que dá bem a dimensão da polêmica que o envolve. Por isso mesmo merecendo amplo e profundo debate que deve ser feito pela sociedade, sobretudo no espaço de cada município, em particular. Até porque se considera que as cidades concentram "grande parte de nossos mais difíceis problemas" e que o "poder público de todos os níveis de Governo não tem conseguido intervir na questão urbana com a eficiência necessária", se registra no texto da apresentação do "Estatuto da Cidade"( 2001, p. 15). Para "grande parte dos municípios brasileiros, a legislação urbanística resume-se aos códigos de obras, de posturas e tributário, muitas vezes desatualizados"( SANTOS, 1996, p. 89). <sup>11</sup> Neste aspecto há que se registrar o limite da descentralização, apresentado anteriormente, quanto a **estrutur**. Informações há, que no Paraná, segundo AMP. ( Associação dos Municípios do Paraná), 40% dos municípios não têm técnicos para elaborar um Plano Diretor ( MARTINS, Gazeto do Povo, 21 abril, p. 12).

O "Estatuto da Cidade" contém importantes "instrumentos de política urbana, previsto desde 1988", (NEVES e PAES, 2001, p. 15), poder-se-ia destacar pontos como: progressividade no IPTU, desapropriação de imóveis vagos, usucapião urbano, regulamentação de ocupações de áreas de risco, previsão de planejamento das regiões metropolitanas, das aglomerações urbanas e das microregiões, o direito de superfície e outros. Hoje já se começa a legislar sobre o uso do subsolo urbano, definindo políticas de uso das tubulações da energia elétrica, do gás, das Telecomunicações e outros.

---

<sup>11</sup> Não se tem constrangimento de ilustrar aqui o exemplo da Cidade de Ponta Grossa, Paraná, com cerca de 300 000 habitantes, até porque se tem a convicção, de que infelizmente não se trata de exceção, mas seja de fato, a

Neste sentido, tem-se a firme crença de que o "Estatuto da Cidade" pode contribuir muito, embora se reconheça "seja apenas o primeiro passo para que os brasileiros tenham assegurado o direito a cidades sustentáveis", entende-se que ofereçam o necessário "suporte jurídico, para atuação das municipalidades na questão urbana".( NEVES e PAES, 2001, p. 16), com o objetivo de traçar diretrizes básicas e delegar uma série de atribuições aos municípios.

Além de contribuir ao conhecimento que se terá da própria cidade, uma vez que o **Estatuto da Cidade**, está sendo um instrumento para se refletir e estimular o debate sobre a cidade nos vários aspectos que pode oferecer subsídios para definir as necessárias políticas a um bem viver nelas. Apenas para destacar um deles; em relação à progressividade do IPTU, que vem conter a gangrena da especulação imobiliária urbana. Note-se, com a exemplificação, da cidade de Ponta Grossa; Estudos da Secretaria do Planejamento Urbano informam que o atual perímetro (urbano) da cidade poderia comportar o dobro da população que hoje aí vive. Isto onera, a taxa do transporte coletivo urbano, e os demais equipamentos da infraestrutura urbana, aspectos que as diretrizes do Estatuto da cidade podem sanar.

Todas essas questões se tornam mais importantes, quando se percebe, pelos estudos e as próprias imagens do "local", conferindo protagonismo às cidades, com a emergência de "novos atores" e "novas práticas"( COSTA, 1996, p. 114), no entanto, há que se considerar "a pluralidade de atores sociais e políticos que compõem a vida local", afirmando-se mesmo, que todo esse processo aponta para a "resignificação do poder local no Brasil" (COSTA, 1996, p. 116-118), constituindo-

---

maioria dos municípios, conforme citado acima, quando no final do ano de 2001, discutiu-se a atualização do Código Tributário que era de 1970.

se num espaço extremamente fértil para que a cultura democrática possa, enfim vigorar, e dessa forma contribuir para que novos sujeitos se fortaleçam a fim de oferecer o aspecto da denúncia como parte do embate político capaz de inscrever a Questão Social hoje, que se manifesta aguda no município, na agenda política.

A observação de todos esses aspectos levam a afirmar que este é um elemento, ainda em construção.

### 5.2.1. CONSTITUINDO SUJEITOS: ALGUMAS MANIFESTAÇÕES

Alguns aspectos se sobressaem na constituição do possível espaço que se politiza e contribui no fortalecimento de resistência capaz de exigir novas políticas de atendimento e, quiçá um dia, conforme o ordenamento das forças, ultrapassar o sistema que produz a degradação da vida humana e do planeta. Que elementos revelam os atores, e como eles poderão se tornar os sujeitos de uma nova revolução que possa garantir um atendimento para mais igualdade.

Destaque há que se dar, além do que já foi visto e sinalizado, aos programas de **Orçamento Participativo**, ou gestão participativa do Orçamento Público, que estimule o protagonismo crescente da população em geral, e dos setores mais carentes, em especial. Organizados em Fóruns de debate e de decisão no que diz respeito ao orçamento municipal, com métodos e regulamentos específicos, contornando cada vez mais a "participação voluntarista", tem reconhecimento internacional (JACOBI e TEIXEIRA, 1996, p. 123). Abre um espaço estimulante de participação, confere maior transparência às ações e estimula o controle dos

"negócios" públicos. Constitui-se, assim, um espaço que possibilita mudança de cultura, na população em geral, mas de modo especial no poder executivo e legislativo. Quando este historicamente mantinha para si o poder de manejar o orçamento. O que se revela numa reunião do Conselho da Assistência Social, junto com representações do executivo, num tom de decepção, o secretário da referida pasta assim se expressa: "então o prefeito, tem todo esse trabalho, desgaste, ganha eleição e não pode decidir a quem quer oferecer assistência?" Similar é a atitude no legislativo. Por ocasião da apresentação do "plano orçamentário" da Assistência Social a ser inscrito no orçamento do município, por parte do Conselho da Assistência Social, numa reunião com vereadores, alguns, em tom de protesto, se manifestam: "assim nós somos desprestigiados". Na seqüência, registra-se uma série de resistências na aprovação do orçamento na câmara, enquanto o executivo não "negocia" um determinado valor para as "emendas" do vereador. A "peça orçamentária" que historicamente se constituiu como instrumento de barganha, entre parlamentares e executivo, tem condições, portanto, com o orçamento participativo, de quebrar a espinha dorsal do clientelismo e do populismo.

Assim, "as transformações político-institucionais" abrem um estimulante espaço para a construção de uma nova institucionalidade que tem na participação um componente importante para o fortalecimento da cidadania na gestão da coisa pública( JACOBI, 1996, p. 127). Amplia, sim os limites da democracia representativa, incorpora novos atores sociais, e sobretudo intervém no "âmago de uma cultura política", nas palavras de Sônia LARANJEIRA, "desmistificando o saber tecnocrático, desvendando o funcionamento da máquina do Estado e as formas de captação e de ampliação dos recursos, bem como demonstrando a possibilidade de distribuição mais equitativa". ( 1996, p. 130-131).

## Os conselhos como um espaço em construção

Uma outra importante contribuição, no fortalecimento do poder local, sob o aspecto da descentralização, como uma forma de participação, vem da constituição dos **Conselhos**, no pós 88.<sup>12</sup>

Embora se afirme que os "Conselhos são uma invenção tão antiga quanto a própria democracia participativa e datem suas origens desde os clãs visigodos" (GOHN, 2001, p. 65), na afirmação da mesma autora, são "a grande novidade nas políticas públicas" ao longo dos últimos anos. Nos municípios, "os conselhos municipais temáticos são analisados como um dos principais resultados das recentes reformas municipais; elas têm buscado instaurar um regime de ação política do tipo novo, com uma maior interação entre o governo e a sociedade" (GOHN, 2001, p. 83).

São os conselhos "novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese eles são dotados de potencial de transformação política", afirma-se com a autora em questão (GOHN, 2001, p. 85). Com os conselhos, tem-se a possibilidade de gerar "uma nova institucionalidade pública. Eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal". Constituem uma "nova relação entre Estado e Sociedade, porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas". Ainda, "se o Estado e as políticas neoliberais 'desconstroem' o sentido do público, retirando sua universalidade e remetendo para o campo do assistencialismo e da lógica do consumidor usuário dos serviços, os conselhos têm a possibilidade de reaglutinarem esses direitos fragmentados,

---

<sup>12</sup> Entre os cerca de cinco mil municípios brasileiros, "hoje são cerca de quatro mil municípios com conselhos, cerca de 3 500 com fundos, cerca de três mil com planos" (BEHRING, 2001, p. 111). Embora já se possua uma

reconstituindo caminhos de construção de cidadania que está sendo esfacelada". (2001, p. 85 e 88).

Com isto não se quer dizer que eles são aptos "a curar todos os males das políticas sociais" como observa FOWLER, (1998, p. 101). Na seqüência aponta para algumas ponderações, próprias de quem, como promotor de justiça, acompanhou o processo da implantação dos Conselhos, especialmente, da Assistência Social no Paraná, na elaboração legislativa e apoio jurídico.<sup>13</sup> Os resultados só serão "perceptíveis ao longo tempo", e afirma ele a "necessidade da capacitação dos conselheiros" para que se fortaleçam e assumam suas funções decisórias e de fiscalização das políticas sociais. Até porque se constata que, embora se reconheça o espaço de participação popular, que os "conselhos têm servido, em muitas localidades, como fator de legitimação de decisões tomadas pelo poder constituído". O que decorre, via de regra, observa FOWLER, "quando os conselhos são indicados pelo governante e não eleitos diretamente pelos movimentos populares". Ainda, "trata-se de objeto relativamente pouco explorado em análise de cunho jurídico, resultando em parca produção científica. Há, autores, inclusive, que sustentam o descabimento da contaminação de direito por outras ciências, defendendo posição anacrônica e superada, acusa o autor. "Daí a fecundidade do tratamento interdisciplinar", especialmente em "setores pouco afetos a essa forma de investigação" que ganham "tanto em conteúdo quanto em metodologia" (1998, p 128). É dele, também a constatação após uma pesquisa e análise do processo de implantação dos Conselhos Municipais, de que a "garantia em lei é necessária mas não suficiente para sua efetivação"(1998, p. 128).

---

razoável bibliografia que relata a implantação da LOAS, ainda precisa, ao que parece, ser melhor avaliada, quanto à eficiência da lei nos municípios.

Dada a pluralidade profissional e de diferentes atores presentes nos conselhos é um ponto de debate no qual parece ser necessário avançar, não só no contexto dos Conselhos, mas, no geral, das organizações, nos vários níveis, neste início de século que já alcançou globalização no aspecto da produção. Mas que mantém, a partir de certas "profissões afirmadas" feudos de saber, desprestigiando o que vem dos demais, sejam profissionais, de áreas "menos afirmadas" e sobretudo o que vem do saber popular. Acrescentar-se-ia, ainda, que embora, a garantia em lei não baste, no entanto, estimula em muito a necessidade de debate, como também movimenta as mais diferentes forças em torno da temática em questão. Com a certeza de que isso contribui para constituir um novo sujeito capaz de contribuir na resistência ao que hoje se encontra afirmado na proteção social e conseguir outro atendimento para quem está na exclusão.

Com a implantação dos Conselhos da Assistência Social e da Criança e Adolescente, especialmente, nos municípios, o que resultou em debates, além de numerosos, e muito fecundos, entre os mais diferentes setores e representações, ilustram isso. Só em observar que num mesmo espaço, durante um dia inteiro, se reúnem representantes, desde promotores, prefeitos, primeiras damas, movimentos populares em geral, agricultores, índios, professores, assistentes sociais, representantes das diferentes igrejas, para discutir direitos, ou mais estranho ainda, numa cultura de um passado assistencialista, discutir Assistência Social como direito. Esta constatação, nos confirma, e isto cada vez mais se intensifica, confirmando que há um avanço na constituição de novos sujeitos.

---

<sup>13</sup> Marcos Bittencourt Fowler é promotor de justiça no estado do Paraná e coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Defesa dos Direitos e Garantias Constitucionais em Curitiba.



Na redefinição do poder local e na valorização desse espaço a partir da expressão das forças democráticas no pós 88, não há exagero em afirmar que uma rede capilar dos mais diferentes conselhos, hoje cobre o espaço local.

O que se poderia afirmar como um certo consenso nas reflexões das diversas produções, sobre a análise da implantação da LOAS, sobre o aspecto dos Conselhos, se expressa perfeitamente no que diz FOWLER; "é bom que se tenha em vista, no entanto, que os conselhos não representam panacéia apta a curar todos os males das políticas sociais" (1998, p. 101). Dois aspectos se podem desdobrar a partir dessa afirmação. Um seria toda a questão, que envolve tanto elementos estruturais, quanto limites conjunturais, das políticas sociais, neste final de século, aspecto já contemplado no presente estudo. Outro aspecto, seria, enfim, de que conselhos se está falando?

Encontram-se referências a uma multiplicidade de classificações de Conselho de Direitos (GOHN, 2001, p. 87; Conselhos setoriais (SOARES e GONDIN, 1998, p. 84 ss e GOHN, 1998, p. 159); Conselhos Temáticos (GOHN, 2001, p. 83); Conselhos Gestores (GOHN 2001). A exigência de formação de Conselhos para repasses de recursos; ou, ainda, a criação de conselhos para acompanhar fundos específicos; e tantas outras qualificações.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Na NOB (norma operacional básica) resolução no. 207, 16 dez 1998, define **Comissões de gestores**, tripartite e bipartite, estabelecendo **Fóruns de gestores**, federais, estaduais, e municipais. No municipal temos os FONGEMAS (Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social). São gestores com funções de "negociação e pactuação, com vistas ao aperfeiçoamento da capacidade gestora". Porém, como já se observou, os representantes governamentais levam vantagens sobre os membros da sociedade civil, porque têm seu tempo garantido pelo horário funcional, e normalmente mais familiaridade com a questão técnica, entendemos que os "fóruns de gestores", terão ascendência sobre os conselhos, porque são investidos do poder do executivo, têm ao seu dispor toda a estrutura dos referidos órgãos. Por isso com as resoluções da NOB tememos pela fragilização dos Conselhos de Assistência.

Uma observação necessária, no entanto em relação à leitura de Gohn em seu texto Conselhos de Gestores, entendendo que a concepção de **gestor**, é distinta desta que prevê a "Norma operacional básica da Assistência Social". Exemplificando: "As questões da representatividade e da paridade constituem problemas cruciais e ser melhor definidas nos conselhos gestores de uma forma geral", ora os fóruns de gestores, não se formam a partir da questão da "paridade" entendida na LOAS; segue, no mesmo parágrafo: "alguns analistas têm sugerido que a

O que convém registrar é o sistema descentralizado e participativo com respaldo constitucional, assegurando que na área da Saúde, lei 8080; da Criança e Adolescente, com o ECA, lei 8 069 jul 1990; Assistência Social, com a LOAS, lei 8742, 07 dez 1993; a formação dos Conselhos nos três níveis de composição paritária, representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil, com poder deliberativo, são características do que se vê, em geral classificado como conselhos setoriais. Já os conselhos temáticos, normalmente se encontram em outras áreas. É a constituição de conselhos, alguns paritários; outros constituídos pela sociedade civil apenas, como é o caso dos conselhos, dos movimentos populares. Uma outra característica dos conselhos é quanto à institucionalização ou não. Quanto à abrangência é outra característica, que às vezes tem uma configuração apenas local, na abrangência de um bairro do município, por vezes indicados por seus pares; outras, eleitos, num colégio eleitoral significativo no município; às vezes têm caráter permanente, ou temporário; conferindo assim maior ou menor legitimidade ao conselheiro.

Não é pretensão desse estudo decifrar o fio, por vezes muito tênue, que separa a classificação e a abrangência dos mesmos. Por outro lado, registre-se que sua atuação é determinante, no caso do seu poder de deliberação. De qualquer forma a cultura dos Conselhos que se inaugura, especialmente, no período pós-militar e se afirma nos anos 90 trouxe novo significado para os atores no espaço do município, podendo contribuir para o fortalecimento dos sujeitos na explicitação da Questão Social hoje.

---

renovação do mandato dos conselheiros seja parcial, para não coincidir com o mandato dos dirigentes e alcaides municipais e para que fiquem desacoplados dos períodos dos mandatos eleitorais" (GONH, 2001, p. 91) o que não seria o caso dos Fóruns de gestores, que são formados pelos quadros do próprio executivo. Essas são apenas algumas referências, que nos indicam que os Conselhos gestores a que a autora se refere, não seria o Fórum de gestores da NOB.

Há mesmo quem afirme que os "novos modelos de gestão: são **"lições que vêm do poder local"**, (SOARES E GONDIN, 1998, p. 61 ss). Uma afirmação que se compreende dentro do contexto de que os "Conselhos Setoriais" de hoje , vêm dos movimentos sociais, e que no entender dos autores são a **"institucionalização da participação popular**. ( SOARES e GONDIN, 1998, p. 84, grifo nosso), o que, certamente, dará nova configuração ao poder local. A institucionalização da participação popular, se por um lado pode conduzir a um encaminhamento mais eficiente das questões, objeto de suas reivindicações; por outro requer um cuidado, para que não sejam absorvidos pela intensa dinâmica que a institucionalização normalmente requer, o que já foi observado pelos autores, ao analisar os componentes do Orçamento Participativo. O que se vê refletido, na expressão que segue: "a criação de mecanismos participativos institucionalizados pode inibir, ao invés de fortalecer, a participação popular"( 1998, p. 88). Além do mais, é preciso estar muito atento para que a institucionalização não seja instrumento para **apaziguar conflitos**, encobrir contradições, que, pela pluralidade ideológica e interesses habitam também a realidade dos Conselhos.

É salutar, portanto, que se acentue o "retorno ao 'local', numa situação de profunda transformação do tecido social dos grandes e médios centros urbanos, possibilitando novos atores políticos passarem a ter condições de competir e testar modelos alternativos de poder, em situações que dificilmente existiram nos níveis centralizados do poder político nacional"( SOARES e GONDIN, 1998, p. 91).

Com a redefinição do "poder local" <sup>15</sup> e a constituição dos conselhos, nas mais diferentes áreas, certamente, têm-se condições de avançar no aspecto da

---

<sup>15</sup> O poder local tem sido redefinido como "sinônimo de força social organizada como forma de participação da população, na direção do que tem sido denominado *empowerment* ou empoderamento da comunidade, (...) com a

política, ou seja, politizar espaços que não sejam especificamente o aspecto e o espaço da política partidária. Há um "alargamento do espaço público", onde se abre um espaço para que as organizações da sociedade civil, "ONGs, movimentos sociais e ambientalistas ganhem novos espaços de poder com estruturas instituintes não-formais, no lugar de um instituído ausente, o Estado" conferindo-lhe um novo papel na relação com a sociedade, e assim se gera um "novo conceito na ciência política: o de *governança*" (2001, p. 36), que, segundo a mesma autora, vem de um conceito de um projeto associado à necessidade de "alcance global", diante da "ingovernabilidade" criada pela globalização.

Há, portanto, mudança, na percepção da gestão dos bens públicos, antes "restrita aos atores presentes na esfera pública estatal", que agora "incorpora a esfera pública não-estatal, via novos atores" que pressionam para "obter equipamentos coletivos públicos, melhores condições materiais e ambientais de vida, de direitos sociais, cidadania, identidade de raça, etnia, gênero, geracional etc." (GOHN, 2001, p. 38). Isto faz com que as mobilizações e as novas construções, passem pela organização dos atores, ligados a estas temáticas. "Governança local diz respeito ao universo das parcerias, a gestão compartilhada entre diferentes agentes e atores, tanto da sociedade civil, como da sociedade política" (2001, p. 40-41).

Criam-se novos espaços decisórios entre uma pluralidade de atores com diferentes interesses, em que facilmente o conflito aflora. O que expressa cada vez mais a necessidade, do "não basta buscar o poder", é preciso construir

---

mediação de agentes externos - novos educadores, principalmente de ONGs do Terceiro Setor". Com uma característica especial de "novas redes societárias, sem articulações políticas mais amplas com partidos políticos ou sindicatos" (GOHN, 2001, p. 35). O que vai caracterizando o espaço do poder local, como um espaço para novos agentes e novos atores.

hegemonias, numa perspectiva mais democrática, o que leva a uma resignificação da própria política.

É preciso estar atento, com relação ao "tipo de ação das ONGs e a não-obrigatoriedade delas com o universal tornam as entidades do Terceiro Setor muito localizadas". Embora para alguns isso possa significar, atender ao que não é alcançado pelos órgãos governamentais, entende-se, por outro lado, que há "um compromisso localizado, focal, não há o desenvolvimento de uma consciência de cidadania real, de um cidadão ativo e pleno de direitos. Há a modelagem de um cidadão passivo, cliente/usuário de políticas sociais compensatórias"(2001, p. 61) porque desvinculado de uma visão do universal. Isto se constata especialmente, por ocasião de votações importantes, matérias da CLT, por exemplo. Enquanto no Senado e na Câmara se votam, medidas determinantes para a vida do cidadão, no âmbito local, embora se realizem inúmeras reuniões, sobre um sem fim de temas, todos no plano imediato, e, sobre o que acontece no plano macro, nem sequer se toca no assunto.

Algumas questões em relação aos conselhos, como: uma tensão entre a universalização das políticas dos direitos e a ênfase na focalização das políticas de conselhos (leia-se particularismo); dificuldade de articular forças sociais divergentes; dificuldade de articular o público estatal e o público não-estatal; fraca participação da sociedade civil, absenteísmo dos membros governamentais; destaque no aspecto institucional em detrimento das ações da sociedade civil em relação ao executivo municipal; os conselhos vistos como substitutos da democracia representativa, como auxiliares do poder executivo são limites basicamente apontados por GOHN (2001, p. 93-94), e que requerem mais atenção para que os

participantes avancem na construção de mais cidadania e assim se constituam sujeitos de novos projetos.

Os conselhos, se por um lado, representam a demanda da população; por outro são fruto da crise das instituições públicas, afirma GOHN (2001, p. 96). Fica na dependência da composição e da correlação de forças presentes nos mesmos. A frágil participação da população, é outro problema apontado, porquanto a maior parte da população não se sente representada, estimular a participação de algum conselho ou de uma forma de organização já é estimular uma forma de inclusão social, a fim de habilitar os cidadãos ao exercício de seus direitos, sociais e políticos. No entanto, a participação em conselhos não substituem "os movimentos de pressão organizada de massas, ainda necessários para que as próprias políticas públicas ganhem agilidade"( 2001, p. 108). Ainda, porque muitos de nossos administradores públicos insistem em conduzir as "políticas públicas no campo da filantropia, da assistência, esvaziando o sentido público do caráter de uma política pública. Com isso, há um retraimento da responsabilidade pública, um apelo à moral, à solidariedade, remetendo as ações ao campo do assistencialismo, do voluntariado, do burocratismo e até mesmo do velho clientelismo", constata GOHN ( 2001, p. 109). São tendências que se apresentam, transformando direitos em benefícios.

É imperioso que os conselhos, nascidos da sociedade civil organizada, que hoje ainda apresentam um campo enorme de virtualidade, ganhem expressões mais efetivas. Por isso, é preciso "dar peso político a essa representatividade e conseqüência à luta dos segmentos sociais que acreditaram e lutaram pela democratização dos espaços públicos"(GOHN,2001, p. 110).

São, portanto, os vários aspectos locais que podem estar contribuindo na constituição de novos sujeitos para a construção de projetos mais democráticos, que somados às outras organizações e manifestações mundiais, sinalizem possibilidades de construção de outro projeto, para novos horizontes, que alteram as relações econômicas, políticas e sociais hoje predominantes, para relações mais igualitárias.

Entende-se que, somadas às manifestações recolhidas no âmbito local é preciso referir-se às várias e diferentes manifestações mundiais dentre as quais o Programa de **Renda Mínima** pode ser considerado, como expressão capaz de fortalecer o elemento político da Questão Social. os Programas de Renda Mínima, ou Renda Cidadania, na denominação do Senador Eduardo M. SUPPLY, (2002), significam algo bastante distinto do arremedo em que o governo transformou o programa de renda mínima no Brasil, com a denominação do Programa "Bolsa Escola".

"A repartição dos bens e riquezas não se faz a partir da quantidade de trabalho de cada um, mas a partir do todo da riqueza, afirma SUPPLY (2002, p. 34). "Quem não trabalha também tem direito a uma parte de riqueza social", certamente soa revolucionário a uma sociedade que se assenta sobre a cultura do trabalho e na apropriação desigual da riqueza. Conferências Internacionais de "Renda Mínima" como a que se realizou no Brasil em 1998, <sup>16</sup> como também a formação de Rede Internacional de Renda Básica (BIEN), são iniciativas baseadas na "redistribuição desigual para desiguais", a partir de princípios e ensinamentos religiosos, assim também em Marx, SUPPLY confessa ter aprendido que a "milénar sabedoria", "faz pensar em quantas vezes a solução para os grandes problemas é simplesmente um

questão de bom senso" ( 2002, p. 36-39),. o que parece ser profundamente revolucionário num sistema que se organiza a partir da lógica do lucro. Dessa forma entende-se que "Renda Mínima" se alinha às propostas de resistência para exigir mais igualdade e justiça social.

A proposta das "**Redes de Colaboração Solidária**", como uma alternativa à globalização capitalista, produzida pela "Revolução das Redes", constitui uma proposta de construção de uma nova sociedade (MANCE, 2000 a). É a organização de uma Rede de Colaboração Solidária que permite integrar ações de cooperativas, grupos de produtores e consumidores, mas também de associações de moradores, mesmo organizações eclesiais, sindicatos, movimentos populares e culturais e de outras organizações sociais como formas de difusão do consumo e do trabalho solidário, da preservação do equilíbrio ecológico e das lutas contra toda a forma de preconceito, discriminação e opressão, reafirmando o direito de todos à cidadania ( MANCE, 2000 a). É uma proposta que considera o aspecto da "descentralização " e de "gestão participativa", dentre outros (MANCE, 2000 b, p. 97). O autor trabalha a idéia de "construir uma sociedade alternativa ao capitalismo", em que coloca a condição "fundamental requerida, a de que as pessoas que aderirem ao projeto de uma nova ordem mundial centrada na promoção das liberdades públicas e privadas pratiquem o consumo solidário" que consiste em dar preferência aos "produtos que tenham sido produzidos pelas redes de colaboração solidária". Dado o "caráter solidário e democrático" resultaria no "fortalecimento da democracia participativa e do poder local", no controle e democratização do Estado, porque "sob o controle popular e a ascensão de uma nova classe social, a dos colaboradores solidários, que poderá orientar um processo de cooperação política internacional em proveito

---

<sup>16</sup> Seminário realizado no Senado Federal brasileiro em agosto 1998 (SUPLICY, 2002, p. 39).



da expansão das redes de economia, política e cultura solidárias, visando à promoção das liberdades públicas e privadas" (MANCE, 2000b , p. 102).

Nesta mesma posição se conhece também a prática da "**Economia de Comunhão**" , ligada ao movimento focolarino, de Chiara Lubich, liderança religiosa italiana, que basicamente, propugna, dentro do modelo capitalista, 1) consolidação da empresa com justos salários e respeito às leis vigentes; 2) ajuda aos necessitados e criação de postos de trabalho; 3) sustento a estruturas aptas para formar homens capazes de viver a cultura da solidariedade, a cultura da partilha ( MANCE, 2000 b, p. 91) . Há ainda outras tantas iniciativas nas mais diversas áreas.

Em relação às manifestações mundiais, como os **Fóruns Sociais Mundiais I e II** e outros fóruns paralelos como na área do meio ambiente e outros, certamente são vozes insistentes de sujeitos que vindo de lugares diferentes e ganham as diferentes regiões do mundo, se congregam e, aos poucos estão a constituir-se num coro de denúncias, e se conscientizam, que uma nova possibilidade mais igualitária seja inscrita na ordem mundial.