

3 - Participando de conselhos municipais

inserção institucional no campo de análise

Silvio José Benelli

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

BENELLI, SJ. Participando de conselhos municipais: inserção institucional no campo de análise. In: *O atendimento socioassistencial para crianças e adolescentes: perspectivas contemporâneas* [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2016, pp. 57-91. ISBN 978-85-6833-475-1. Available from: doi: [10.7476/9788568334751](https://doi.org/10.7476/9788568334751). Also available in ePUB from: <http://books.scielo.org/id/yzs9w/epub/benelli-9788568334751.epub>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

3

PARTICIPANDO DE CONSELHOS MUNICIPAIS: INSERÇÃO INSTITUCIONAL NO CAMPO DE ANÁLISE

Quando os cidadãos comuns começam a participar do “jogo democrático”, seus interesses entram em colisão com os interesses da elite, que reage lançando mão de todo tipo de violência, da mais sutil e dissimulada até a mais francamente ostensiva e brutal. Diante da participação popular, “as elites acham que isso é um absurdo e criam instituições de assistência social para domesticá-las. Não prestam serviços, atuam paternalisticamente [...]. Procuram tratá-las como crianças para que continuem sendo crianças” (Freire, 1979, p.37).

Acompanhamos o desenvolvimento das atividades de uma entidade assistencial entre 2003 e 2010, com envolvimento crescente em trabalhos de assessoria. Tendo sido indicado por ela, candidamo-nos e fomos eleito como membro efetivo do CMDCA, atividade considerada socialmente relevante e sem remuneração. Em seguida, ao assumirmos nossas funções, passamos a representá-lo no Conselho no CMAS. Essa foi uma experiência que fizemos por 3 anos, aliando atuação profissional, engajamento político e reflexão teórico-crítica, estudo e produção de pesquisa científica.

O objetivo deste capítulo é relatar as descobertas nessa área de atuação, contribuindo com os colegas psicólogos que estejam fazendo experiências semelhantes e também estimulando outros a se engajarem nessa frente de atuação. Queremos ainda oferecer uma série de informações estratégicas, permitindo que outros profissionais psicólogos ou colegas de outras áreas das ciências humanas se apropriem de questões importantes que poderão permitir-lhes uma intervenção avisada, prudente e consequente, superando o desconhecimento e a ingenuidade teórico-técnica e política. Gostaríamos de elaborar um pequeno manual teórico-prático para a atuação de profissionais das ciências humanas em conselhos municipais. Nesse sentido, uma literatura específica sobre o assunto será apresentada, bem como fontes de informação, que são abundantes e estão disponíveis na internet.

Participando e pesquisando em conselhos municipais

Ao longo do ano de 2008, exercemos nosso mandato de conselheiro municipal participando de 23 reuniões de trabalho do CMDCA e de 21 reuniões do CMAS, bem como diversas atividades, tais como visitas a entidades, organização e/ou participação em diversos eventos na área. Em 2009, participamos de 22 reuniões do CMDCA e de 21 reuniões do CMAS. Colaboramos na organização e realização das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e também da Conferência Municipal de Assistência Social. No ano de 2010, participamos de 15 reuniões de trabalho do CMDCA e de 17 reuniões do CMAS. Nesses três anos, trabalhos de supervisão institucional em entidades assistenciais e num Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) também foram realizados.

A imersão na complexidade da experiência cotidiana dos conselhos municipais, aliada à apropriação da literatura e à produção de uma escrita, reflexão e análise, foi a estratégia adotada nesta investigação. Tendo nos especializado em pesquisar utilizando a

perspectiva da AI e da imersão no campo de investigação pela observação participante (Benelli, 2006b, 2007), aplicamos essas estratégias durante a atuação como conselheiro municipal. Ao mesmo tempo que fomos nos apropriando dos saberes pertinentes – num processo de formação em serviço –, desempenhamos uma atuação consequente enquanto agente público. Um relatório de campo foi elaborado, no qual se pôde relatar as reuniões dos conselhos, recolhendo documentos (resoluções, leis, orientações normativas, planos de ação, ofícios diversos etc.), além de redigir reflexões e análises diante dos impasses, problemas e experiências variadas, vivenciadas enquanto conselheiro/pesquisador.

Nosso objetivo é apreender a forma como os sujeitos configuram o social e também como são construídos por ele, em um movimento que é individual, único e, ao mesmo tempo, coletivo, histórico e social. O tipo de conhecimento produzido por meio de uma abordagem crítica e dialética em Psicologia Social pode ser caracterizado como um estudo de singularidade (Benelli, 2009). Cada caso é único, mas como a teoria e o método dialético permitem apreender as determinações constitutivas do fenômeno investigado, sua possibilidade de generalização encontra-se ancorada na capacidade explicativa alcançada sobre uma diversidade de fenômenos. O conhecimento assim produzido a partir de um exemplar funciona como instância deflagradora da apreensão e do estudo de mediações que concentram a possibilidade de exemplificar a realidade concreta. Isso é possível porque cada indivíduo, apesar de ser único, contém a totalidade social e as expressa no seu agir, pensar, sentir e falar. No caso dos conselhos municipais, o controle e o ocultamento da informação, do segredo como estratégia de manipulação, além da falta de acolhida e de oferta inicial de formação para os conselheiros ingressantes foram alguns dos problemas encontrados. Tivemos que nos apropriar pessoalmente de conhecimentos, inclusive contrariando fortes interesses institucionais da SMAS, por meio de um intenso trabalho de pesquisa, sobretudo utilizando a internet. Isso nos permitiu coleccionar muitos documentos sobre as mais diversas questões, pertinentes para uma atuação informada como conselheiro municipal.

Caracterização dos conselhos municipais

Os conselhos municipais (Raichelis, 1998; Gohn, 2004; Anhucci, 2007; Brasil, 2006a, 2007b, 2007c, 2007d, 2007e, 2007f, 2008; Ministério Público do Estado do Paraná, 2009; Assis, 2009) são uma inovação política no cenário nacional e representam uma forma de democracia direta, indicando que pessoas, grupos e instituições têm capacidade de conduzir os rumos do próprio destino e também do país. A Constituição Brasileira (Brasil, 1988) reconhece que o poder do povo pode ser exercido de duas maneiras: por meio da participação, também conhecida como democracia participativa, e pela eleição, também conhecida como democracia representativa. A partir da Constituição de 1988, temas como saúde, Assistência Social, Segurança Alimentar, Educação, moradia e tantos outros passaram a fazer parte do horizonte dos cidadãos brasileiros como direitos a serem garantidos pelo Estado. A principal tarefa do Estado seria enfrentar e produzir soluções para os problemas que afetam a população, garantindo o acesso aos direitos conquistados pela sociedade. A conquista dos direitos determina como os cidadãos vão viver coletivamente, e a luta pela sua ampliação está relacionada com a busca constante de modos mais dignos e valiosos de viver.

As políticas públicas são ações concretas, como serviços, programas, projetos e benefícios que têm o compromisso de validar leis. Elas podem ser entendidas como aquilo que os governos federal, estadual e municipal decidem fazer ou não diante de uma situação. Para tomar essa decisão, são analisados os aspectos técnicos, as forças sociais em jogo e os problemas que os governos consideram mais importantes. A conquista da democracia participativa abriu a possibilidade de a sociedade civil (e não só dos órgãos do Estado) participar das decisões sobre a política pública por sua atuação nos conselhos, como os conselhos de Assistência Social, de saúde, dos direitos da criança e do adolescente, tutelar e muitos outros. Normalmente, os conselhos de políticas públicas são órgãos vinculados ao Poder Executivo, são criados por leis e devem se

orientar pelo que elas definem. Isso significa e exige uma partilha de poder entre as instâncias do poder público e da sociedade civil organizada.

Os marcos legais dos conselhos municipais podem ser encontrados na legislação, começando pela Constituição Federal (Ibid.), e cada conselho possui suas próprias normas. Por exemplo, o CMDCA se fundamenta no ECA (Id., 1990) e nos “Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente” (Id., 2007a). O CMAS é normatizado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Id., 1993), pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (Id., 2004b) e pelas Normas Operacionais Básicas NOB/SUAS (Id., 2005).¹

Os conselhos municipais (Id., 2004f; Assis, 2009) são espaços públicos de participação, institucionalizados pelo Estado, com o objetivo de promover a participação da sociedade civil na formulação e no controle das políticas públicas. Por exemplo, a LOAS, a Lei Orgânica da Saúde, o ECA, o Estatuto do Idoso, ou seja, a legislação de cada área prevê que a sociedade e os governos participem em conjunto de todas as decisões a serem tomadas. Uma forma importante de garantir uma participação efetiva no município no qual se vive é fazer parte de um dos diversos conselhos. Os municipais, em geral, são permanentes e contínuos, mesmo com a substituição de membros que participam como conselheiros. Certamente, a excessiva rotatividade de conselheiros atrapalha seu bom funcionamento, sobretudo porque algum tempo é necessário para se aprender a atuar como conselheiro, e a não permanência dos membros no cargo sabota a possibilidade de seu efetivo funcionamento.

São os diversos conselhos que tomam decisões sobre a política pública e exercem o controle social em sua determinada área (recebem informações, decidem, acompanham, fiscalizam e avaliam

1. Muitos desses documentos podem ser encontrados em sites, tais como: <http://www.obscriancaeadolescente.gov.br>; www.mds.gov.br; www.mds.gov.br/suas; www.promenino.org.br/; www.mds.gov.br/cnas/; www.cnas.gov.br; <http://www.sdh.gov.br/>.

as ações). Cada conselho tem seus objetivos: fortalecer a política pública em que atuam (saúde, segurança, criança e adolescente, idoso, deficiente, Assistência Social etc.), buscar garantir o direito à cidadania, promover a participação da população na gestão das políticas municipais e realizar o controle social. Este implica na participação da sociedade civil nos processos de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão e políticas públicas. Trata-se de uma ação conjunta entre Estado e sociedade, em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades, com vistas a aumentar o nível de eficácia e de efetividade das políticas e dos programas públicos.

Todo conselho é criado a partir da elaboração de um projeto de lei municipal que o institui (Brasil, 2007f), que também cria o Fundo Específico, como no caso do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (Ibid.). Como cada área tende a publicar diretrizes para estruturar, reformular e colocar em prática os respectivos conselhos, estas servem de base para a elaborar a lei municipal de criação de cada conselho, que, além de criá-los, define o número de conselheiros titulares e suplentes (composição), o período de cada mandato dos conselheiros (eleição), a estruturação (se terá secretaria executiva, comissões temáticas etc.) e também a regulamentação das competências, das atribuições, das responsabilidades e das prerrogativas dos conselheiros, estabelecendo o funcionamento do conselho e normalmente criando comissões de trabalho. Estabelece ainda disposições gerais quanto ao Fundo, quando ele existe, além de acompanhar a elaboração e execução do orçamento público (Ibid.; Assis, 2009).

Um Conselho Municipal é formado por pessoas da comunidade e por servidores públicos municipais – a população indica metade dos conselheiros, e a prefeitura indica a outra. Isso se denomina paridade (Brasil, op. cit.; Assis, op. cit.), o que pretende indicar que tanto os representantes da população quanto os da prefeitura têm força igual dentro do Conselho.

Cada Conselho também deve elaborar seu próprio *regimento interno* (Brasil, op. cit.; Assis, op. cit.), tomando como base os

modelos do Conselho Nacional e Estadual da sua área, especificando como será o funcionamento do Conselho, como será composta a mesa diretora, como serão realizadas as reuniões, como funcionará a Secretaria Executiva (quando existir) etc. A *secretaria executiva* (Ibid.) é uma peça-chave para o bom andamento dos conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, de Assistência Social e também de outros conselhos: sua existência é fundamental para dar suporte administrativo. Um conselho só funciona corretamente se houver cuidado com três aspectos importantes: *dimensão administrativa*, *dimensão técnica* e *dimensão política* (Brasil, op. cit.; Assis, op. cit.).

Com relação à *dimensão administrativa*, é preciso: elaborar e cumprir o regimento interno; definir uma agenda de reuniões, na qual se registrem a presença dos conselheiros por assinatura em livro, constando data, horário e local da reunião; definir a pauta das reuniões e encaminhá-la antecipadamente aos conselheiros; nas reuniões, dar a todos os conselheiros oportunidade de falar, garantindo-lhes a participação nas discussões; caso não seja possível cumprir toda a pauta, é importante dar prioridade a alguns assuntos; as votações só devem ser realizadas quando todos os conselheiros estiverem esclarecidos sobre os assuntos em pauta; é importante ler a ata, elaborada pelo(a) secretário(a) no início da reunião e, caso seja possível, recomenda-se enviá-la com antecedência para os conselheiros. As atas devem ser registradas em livro próprio e devem ser escritas sem deixar parágrafo, sem pular linha, escrevendo os números por extenso e registrando tudo o que foi discutido e decidido na reunião.

Na *dimensão técnica*, o conselho pode funcionar a partir da criação de comissões temáticas ou de comissões de trabalho (Brasil, op. cit.; Assis, op. cit.), que o auxiliam em determinados temas para que suas decisões e pareceres sejam baseados em informações e análises fundamentadas. É importante que as comissões de trabalho se reúnam em separado para trabalhar e que elas funcionem ativamente, cumprindo suas funções e atribuições, levando depois suas discussões, propostas e ações realizadas para o plenário do

conselho. Isso exige tempo, disponibilidade, engajamento, suporte técnico-administrativo, local de trabalho adequado, material de escritório, telefone, computador etc. Tudo isso deve ser disponibilizado pela Secretaria Municipal à qual o conselho está ligado; deve constar na lei municipal e precisa de dotação orçamentária. Podem ainda existir outras comissões (permanentes ou provisórias) se o conselho achar necessário.

O conselho deve elaborar um plano de gestão para os anos de duração do seu mandato, contendo as ações e estratégias para alcançar as metas propostas. Também deve elaborar anualmente seu plano de ação ou plano de trabalho (Assis, op. cit.), especificando suas metas, assim como as ações e as estratégias para alcançá-las nesse período. Esse plano de trabalho deve se basear nas decisões da Conferência Municipal da respectiva área e, além disso, contribuir para elaborar e aprovar o Plano Municipal específico: de Saúde, de Assistência Social, de habitação etc. O Plano Municipal é o documento que representa toda a política do município na área. O Plano de Gestão e o Plano de Ação anual orientam o funcionamento do conselho, evitando que ele funcione ao sabor das vicissitudes locais, dando-lhe uma diretriz proativa e imprimindo-lhe iniciativa própria.

Quanto à *dimensão política*, os conselhos municipais desempenham importante e difícil função política na sociedade: tomar, com poder político e econômico, as decisões relacionadas com o financiamento das atividades de cada área, visando construir a cidadania e o bem da coletividade (Brasil, op. cit.; Assis, op. cit.; Tavares, 2009). Para isso, devem assumir alguns papéis políticos: a) garantir a representação dos vários segmentos definidos pela lei; b) buscar construir a articulação com o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, com o CT e o Ministério Público; c) promover a integração, a intersectorialidade e o trabalho em rede (Assis, op. cit.) com as outras políticas públicas (saúde, educação, cultura, esporte, habitação etc.); d) dar transparência a todas as decisões da área, garantindo a participação do usuário nas decisões; e) abrir as reuniões do conselho a todos os interessados; f) assegurar a participação popular na

eleição dos membros do conselho; g) registrar as entidades e programas de atendimento à criança e ao adolescente (Brasil, op. cit.). As importantes atribuições do CMDCA e do CMAS estão explicitadas, respectivamente, nos “Parâmetros para criação e funcionamento dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente” (Id., 2007a) e nas “Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social” (Id., 2006a). Tais parâmetros normativos devem ser seguidos quando os municípios elaboram as leis de criação dos respectivos conselhos.

Relatos e análises da experiência de participação observante nos conselhos municipais

Tendo sido indicados por uma entidade assistencial, da qual éramos membros da diretoria, concorremos ao pleito eleitoral, sendo eleito e empossado como membro do CMDCA para o biênio 2007-2009. Ser membro desse conselho municipal exigia a participação em suas reuniões e trabalhos, que costumavam acontecer ordinariamente uma vez por mês e, quando necessário, de modo extraordinário. Cada reunião podia durar duas ou três horas. Sempre havia uma pauta para essas reuniões, que costumava ser publicada previamente no jornal local, para conhecimento público.

Os membros que compõem o CMDCA totalizavam 16 titulares e seus respectivos suplentes, sendo que 8 eram representantes do poder público municipal, vindos de diversas secretarias municipais. Os outros 8 eram representantes da sociedade civil, oriundos de organizações diversas: de instituições religiosas que tinham programas na área da infância e da adolescência, da Ordem dos Advogados do Brasil, de entidades sociais de atendimento à criança e ao adolescente, da classe dos empregadores, da classe dos empregados, da Associação de Moradores, da Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais. O conselho contava com uma diretoria composta por um presidente, um vice-presidente e dois secretários, e havia três

comissões de trabalho: a de visitas, a de análise de projetos e documentação e a de finanças. Fomos eleitos para representar o CMDCA no CMAS, de modo que participamos das atividades desses dois conselhos municipais, procurando conhecer sua constituição, sua dinâmica e seu modo de ação. O CMAS é composto por cinco representantes do poder público e cinco da sociedade civil.

Não participamos de nenhuma capacitação prévia para atuar nesses conselhos – nosso aprendizado foi se dando ao longo da experiência concreta. Desde logo, inicialmente nossa ignorância era enorme, e isso incomodava muito, pois não sabíamos nada sobre conselhos municipais, sobre legislação, tampouco sobre Assistência Social. Movidos pela necessidade de saber sobre essa temática para podermos nos situar, começamos a explorar o conteúdo dos arquivos que pertencem ao CMAS e ao CMDCA, que ficavam na sala da secretária dos conselhos. Tais arquivos estão repletos de documentos, apostilas, livros e atas, constituindo um acervo ao qual passamos a ter acesso e a utilizar. Os conselheiros não tinham livre acesso a esse material, embora não houvesse nenhuma regra formal nesse sentido. Quando íamos para as reuniões, verificávamos sistematicamente o conteúdo dos armários e arquivos com naturalidade, pensando ingenuamente que podíamos fazê-lo, já que pertenciam aos conselhos dos quais éramos membros. Mais tarde, soubemos que as explorações causaram grande incômodo para a secretária executiva, que não apenas era a responsável por zelar por essa documentação, mas também se sentia proprietária dos arquivos, sendo que os conselheiros deveriam pedir a ela o que precisassem. Ora, como solicitar o que nem se sabia que existia? A secretária executiva nunca explicou aos conselheiros sobre o material disponível nos arquivos nem estava acostumada com o fato de algum conselheiro se interessar por esses documentos. É provável que, exceto nós, os demais conselheiros não tivessem maior interesse por documentos e informações ou tempo para entendê-los e utilizá-los. Por outro lado, verificamos que os funcionários do poder público municipal pareciam não gostar da apropriação dos cidadãos às informações sobre

os programas, projetos, serviços e, sobretudo, aos dados do financiamento da Assistência Social municipal.

A partir de investigações, descobrimos que existem diversos dispositivos que colocam em prática as políticas públicas no campo da assistência social no país. No município, existem quatro Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), o CT, o CMDCA, o CMAS, as entidades assistenciais públicas e privadas, a SMAS, além de outras secretarias e diversos conselhos temáticos. No nível estadual, existe o Conselho Estadual de Assistência Social (CONSEAS), a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS) e o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDECA). No nível federal, existe o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). As políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente (Brasil, 1990, 2007f, 2008; Assis, *op. cit.*) e a Assistência Social (Brasil, 2007b, 2007c, 2007d) compõem um vasto campo de análise, comportando planos teórico-técnicos, institucionais, jurídicos, ideológicos, sociopolíticos e éticos que precisam ser conhecidos, estudados e analisados.

Desde as primeiras reuniões no CMDCA e no CMAS, notamos que ambos tendiam a se ocupar, quase que de modo predominante, de obrigações “cartoriais”, tomando ciência, de modo superficial, de documentos oficiais encaminhados pela SMAS ou por outras instâncias oficiais para sua aprovação. Estes eram “benzidos” muito rapidamente com vistas ao cumprimento de obrigações burocráticas do município com o Estado ou com a União. Os documentos para ciência, análise e aprovação costumavam ser apresentados em uma única via, passavam depressa pelas mãos dos conselheiros, que não entendiam bem do que se tratava (contudo, não pareciam muito preocupados com isso), enquanto o presidente, que normalmente dirigia as reuniões de trabalho, tentava explicar o conteúdo da documentação em pauta, dizendo da urgência com que ela devia ser aprovada pelo conselho, para que a SMAS pudesse encaminhá-la para os órgãos respectivos. Normalmente essa

documentação, que tratava de planos municipais oficiais da SMAS relativos a programas e serviços focalizados na criança e no adolescente e na Assistência Social, tendia a ser aprovada sem maiores perguntas ou sem uma análise mais detida, e os conselheiros não sabiam sua origem, por que viera e que fins ela visava; simplesmente despachavam documentos. Nossa impressão era de que os conselhos, na maior parte do tempo, estavam simplesmente acolitando o poder público municipal, sem assumir o papel proativo que a legislação lhes designa.

Participando das atividades dos CMDCA e do CMAS, fomos nos inquietando, e diversas perguntas surgiram: como funciona a máquina administrativa municipal? Quais são os grupos políticos que se confrontam no cenário do município? Quais são seus projetos político-sociais? São originais e divergentes? Estão alinhados com os interesses de partidos nacionais relevantes? Eles visam interesses eleitoreiros ou a construção da cidadania?

Embora se afirme que as indicações para membros componentes dos conselhos municipais, por parte do poder público, sejam apresentadas pelas pastas das secretarias municipais e selecionadas pelo prefeito em exercício, pudemos perceber que os conselheiros representantes do poder público municipal eram indicados à revelia; não eram consultados e às vezes nem informados, podendo inclusive ser surpreendidos com um telefonema da secretária do CMDCA/CMAS informando ao indivíduo a data da próxima reunião da qual deveria participar. Havia certa rotatividade de conselheiros representantes do poder público municipal, e sua falta de compromisso tendia a esvaziar e a sabotar (talvez de modo não intencional e não premeditado) as possibilidades de efetiva atuação dos conselhos. Por outro lado, como era de se esperar, os conselheiros representantes do poder público municipal estavam bastante acostumados com a máquina municipal e também resignados quanto às poucas possibilidades de se realizar um trabalho realmente efetivo: para eles, praticamente bastava participar das reuniões e despachar documentos. Os conselheiros que representavam a sociedade civil eram eleitos por votação, em assembleia

especialmente convocada para o pleito eleitoral dos membros dos conselhos. Era normal constatar sua cooptação pelo poder público, sobretudo por meio de verbas públicas, pois suas entidades haviam obtido no passado junto das autoridades políticas, em negociações tipicamente clientelistas, verbas que tinham que defender com sua aquiescência às imposições e manobras dos gestores municipais. Era comum ver sempre as mesmas pessoas, nos mais diversos conselhos, por anos a fio.

Observamos que os membros dos conselhos não pareciam ter consciência de seu lugar e de seu papel no contexto sociopolítico municipal, mantendo uma atitude passiva, subserviente e descomprometida, quando não francamente adulatora dos gestores municipais. O conjunto dos conselheiros não tinha tempo para agrupar – muito menos para se tornar – um grupo de trabalho efetivo. Havia reuniões ordinárias mensais e outras extraordinárias (convocadas para tratar de questões emergenciais, ou em caráter de urgência, cujos documentos eram objeto de uma apresentação informativa rápida e superficial, sendo aprovados ou encaminhados às pressas e sem maiores discussões). Não havia reuniões semanais das comissões de trabalho, por exemplo, porque os representantes do poder público municipal e os da sociedade civil organizada não dispunham de tempo para tanto; os primeiros já tinham sua cota específica de trabalho como funcionários públicos municipais, e a participação nos conselhos significava um acréscimo de ocupações e responsabilidades; já os segundos exerciam uma participação voluntária como conselheiros, que era considerada uma atividade “social relevante” sem remuneração. Um excesso de reuniões também era evitado para não tornar as “discussões redundantes e cansativas”, conforme ouvimos alguns membros dos conselhos comentando. E se os representantes do poder público tinham suas ocupações, os membros da sociedade civil também as tinham; portanto, considerava-se que muitas reuniões de trabalho eram inviáveis. Outras atividades, além de reuniões, tais como cursos ou capacitações, poucas vezes eram cogitadas. Também é verdade que os membros mais antigos do CMDCA, sobretudo os

representantes do poder público, tinham mais experiência com as políticas municipais, demonstrando maior resignação e uma aceitação fatalista do mau funcionamento da administração pública municipal.

Durante o ano de 2008, chegamos ao mês de agosto ainda sem ter definido o Plano de Ação dos dois conselhos; além de alguns rascunhos pouco consistentes, nada fora elaborado. Contudo, é preciso ressaltar que o CMDCA organizou e promoveu a eleição dos membros do CT e realizou um curso de capacitação para os novos conselheiros tutelares eleitos, do qual também participamos. A pauta de ação dos conselhos não era decidida pelos conselheiros, mas era ditada pelas mais diversas contingências.

Os membros do CMAS e do CMDCA não pareciam dominar os aspectos técnicos da área da Assistência Social ou da criança e do adolescente em seus níveis estadual (CONSEAS/CONDECA) e federal (CNAS/CONANDA) e não demonstravam preocupação com o que desconheciam. Também não pareciam se questionar com relação aos aspectos teórico-técnicos, jurídico-políticos e ideológico-culturais das ações governamentais sobre os objetos de trabalho do CMDCA e do CMAS. Os conselhos podem ser considerados transitórios, parecem sem passado e sem futuro e carecem de compromisso político e social de longo prazo. É provável que os membros dos conselhos dos quais participamos, por seu pouco preparo intelectual, teórico-técnico, ideológico, político e ético acabassem por se tornar “acólitos” do poder executivo municipal. Normalmente respondiam pontualmente às demandas urgentes que lhes eram encaminhadas pelas diversas instâncias da realidade cotidiana (entidades assistenciais, órgãos públicos diversos) muito mais do que criando e elaborando ativamente uma agenda própria de projetos e atividades.

Diferentemente do que propõe a orientação oficial com relação à representação do governo junto do CMDCA, verificamos que o prefeito municipal indicava apenas funcionários do segundo ou do terceiro escalão para o cargo de conselheiro municipal. Dificilmente estes poderiam trazer uma contribuição efetiva da secretaria

que representavam para o Conselho e acabavam representando a si mesmos nas deliberações, refletindo e agindo a partir do senso comum, sem considerar o contexto público, político e social municipal. Na verdade, os representantes do poder público escotomizavam a instância que representavam.

Os representantes da sociedade civil estavam claramente despreparados para o cargo de conselheiros e podiam se tornar “inocentes úteis” para as atuais políticas públicas na área da Assistência Social e na dos Direitos da Criança e do Adolescente. Muitos não possuíam formação universitária, desconheciam o funcionamento da máquina administrativa municipal, o lugar das políticas públicas sociais no contexto do capitalismo neoliberal globalizado ou as implicações éticas das ciências humanas (Psicologia, Direito, Serviço Social, Pedagogia, Sociologia etc.), bem como a ampla rede social de atendimento à criança e ao adolescente, com sua numerosa documentação e legislação.

As instalações materiais (prédio, mobiliário e equipamentos) da SMAS, nas quais se localizava a sede dos conselhos municipais, eram velhas e improvisadas. As condições de funcionamento eram muito precárias: não havia sequer material de consumo (tinta para impressora, papel e cópias de xérox) à disposição dos conselheiros. Predominava uma estética da pobreza, pois o prédio era antigo, os ambientes eram feios, improvisados e pouco acolhedores, a mobília e os equipamentos eram mal conservados, e a aparência geral era desoladora. Por falta de funcionários, os arquivos e a documentação dos conselhos estavam empilhados e amontoados nos armários, sem organização. Tudo era velho e as instalações da SMAS tinham o aspecto triste dos seus usuários: elas transpiravam pobreza, feiura, improvisação e falta de investimentos. O conjunto denotava o pouco investimento econômico numa área reconhecida-mente improdutiva: a da Assistência Social.

Os conselhos tentavam, em suas reuniões mensais, elaborar um Plano de Ação para o ano corrente, mas tendiam a ser “atropelados” pelas urgências do cotidiano: solicitações de análise de documentação que acompanhavam as inscrições de novas

entidades nos conselhos e as visitas de inspeção nas que solicitavam inscrição. Os conselheiros pouco conheciam a legislação específica em vigor, e isso dificultava a análise da documentação das entidades, que solicitavam sua inscrição nos conselhos, precarizando e comprometendo a qualidade dos pareceres emitidos com relação às entidades. O trabalho ficava pouco profissional e bastante improvisado.

O CMDCA e o CMAS não dispunham de uma secretaria executiva desde que haviam sido criados. Tinham apenas uma funcionária pública na função de assistente de escrita para assessorá-los e cuidar da documentação e dos arquivos. Depois de muita pressão para que o município cumprisse a legislação, o prefeito criou o cargo de secretária executiva, que passou a ser ocupado pela mesma funcionária, sendo que ela trabalhava francamente a favor dos interesses do poder público municipal. Essa funcionária procurava orientar os conselheiros de acordo com a vontade do gestor da SMAS, ocultava e manipulava informações, apresentando aos conselheiros apenas aquilo que lhe parecia pertinente; além disso, entendia que o presidente do conselho tinha autoridade sobre os demais conselheiros e também atuava como uma “superconselheira”. Ela era muito gentil, apresentava-se prestativa e servidora, mas participava muito bem do jogo de poder. Considerava que os membros da sociedade civil estavam de passagem pelo conselho e que não era bom eles saberem tudo o que acontecia na área da Assistência Social do município.

No CMDCA, apenas tivemos acesso ao Regimento Interno e ao Plano de Gestão quando a conselheira-presidente, representante do poder público e auxiliar direto da Secretaria Municipal de Assistência Social deixou o cargo, e uma conselheira representante da sociedade civil assumiu como novo presidente. Só então os conselheiros puderam se apropriar um pouco mais de suas funções. Contudo, o Plano de Ação não contemplava atividades concretas – tratava-se apenas de retórica e não se procurava colocá-lo em prática, pois o conselho apenas respondia às demandas que chegavam, ocupando-se com elas.

As comissões de trabalho do CMDCA não eram ativas nem se reuniam para trabalhar de modo autônomo. Elas funcionavam minimamente quando uma entidade solicitava inscrição ou renovação; algum conselheiro levava os documentos para ler individualmente, depois dava seu parecer. A comissão de visitas então ia inspecionar essas entidades quando uma viatura oficial era disponibilizada para tanto, o que era bem difícil de se conseguir.

Lamentavelmente, a partir da experiência como conselheiro municipal, não se esperava que os conselhos municipais fossem realmente efetivos, pois suas atividades principais se resumiam a reuniões mensais ou quinzenais para discutir uma pauta de questões e promover o encaminhamento de documentação. Os conselhos geralmente tinham grandes dificuldades em colocar em prática um Plano de Ação na direção da construção dos direitos sociais dos cidadãos. Muitas vezes, eles eram criados nos municípios apenas por causa da exigência do cumprimento burocrático das determinações da legislação federal e estadual que atrelou os diversos âmbitos das políticas públicas aos diversos conselhos municipais temáticos. Mas o poder público municipal não demonstrava a menor intenção de partilhar a informação, o poder ou o dinheiro dialogando com os conselheiros, muito menos de se deixar substituir pelos conselhos quanto à definição da política municipal nos diversos setores.

Aparentemente, o que as secretarias municipais esperavam dos conselhos seria apenas um funcionamento burocrático formal e servil, sancionando a documentação oficial que devia ser expedida aos órgãos competentes, e tudo sem mais demora. Não se esperava que o conselho municipal exercesse concreta e efetivamente suas prerrogativas e atribuições legais. As secretarias municipais não manifestavam muita vontade de partilhar a gestão das políticas públicas com os conselheiros. Na verdade, algumas delas entendiam que os conselhos estavam a seu serviço e não deviam colocar obstáculos no cumprimento de seus compromissos burocráticos com as instâncias estaduais e federais, aprovando imediatamente toda e qualquer documentação que lhes fosse encaminhada. Podia ser por

isso que não enviavam cópias de documentos para todos os conselheiros nem previam tempo hábil para a análise da documentação – “tudo é para ontem” costuma ser a expressão de ordem hegemônica no serviço público. Assim, a cobrança de documentos e relatórios parecia ser aleatória e não se podia prever quando determinado relatório deveria ser encaminhado, visando antecipar sua divulgação, análise, discussão e deliberação.

Parecia não haver calendário ou previsibilidade no funcionamento das diversas áreas públicas, predominando a improvisação, o atropelo e a pressa. A finalidade dessa descoordenação calculada parecia ser evitar qualquer possibilidade de reflexão. Havia sempre pressão em cascata de uma instância (federal, estadual) para outra (municipal), que se via na urgência de apresentar relatórios, prestação de contas, enviar projetos visando captar verbas públicas de última hora etc., o que pressionava, por sua vez, o conselho, estranhando que ele perguntasse, quisesse informações, esclarecimentos e tempo para refletir e analisar a documentação. Não, tudo devia ser encarado apenas tecnicamente; a tomada de ciência era apenas “pró-forma”, limitava-se ao “ouvi dizer” e a um folhear rapidamente de papéis, já que o mais importante era a assinatura que avalizava a documentação. Não era preciso pensar, analisar, nem mesmo perguntar.

Muitas vezes, conhecendo conselheiros municipais em diversos lugares, observando sua formação, qualificação e orientação política, também entendemos que teriam dificuldade em fazer tudo isso com a devida e necessária competência. Não víamos desejo de aprender a fazer um trabalho efetivo, talvez porque isso estivesse muito acima de sua disposição, de sua vontade ou de sua capacidade.

Normalmente, os técnicos das diversas secretarias municipais eram os que sabiam, pensavam e planejavam as ações e dependiam apenas da chancela do conselho municipal para expedir a papelada e colocá-las em prática. A política entendida como reflexão e luta pela conquista de direitos sociais, como esforço para validar direitos assegurados por lei e também como trabalho coletivo empenhado na criação de novos direitos era substituída por uma

perspectiva meramente técnica e formal: reproduzia-se o mesmo, sem qualquer crítica, contestação ou invenção. As diversas políticas públicas de Assistência Social, dos direitos da criança e do adolescente e da educação se reduziam a um caráter reformista modernizante, que pretendia integrar os assistidos no sistema social que aí estava, buscando apenas “capturar” os pobres e atrelá-los aos mecanismos de educação-trabalho-produção-consumo, na medida do possível, sem maiores utopias, num pragmatismo possibilista sem remédio.

A partir dessa experiência, entendemos que não bastava esperar que o poder público concedesse aos conselhos municipais o que era seu por direito, aquilo que estava assegurado na lei – a realidade não é assim e as coisas não são concedidas gratuitamente. Seria necessário lutar com estratégia e inteligência, indignando-se diante da resignação dominante que repetia incansavelmente: “não adianta, tudo sempre foi assim”. O que não adiantava era dizer que “não adiantava”. Muitas vezes, as entidades estavam paralisadas em sua alienação, resignação e imersas em sua precariedade estrutural, esperando que o conselho cumprisse suas funções. Quem iria despertá-las para o engajamento político na luta pela transformação social? Era preciso então recuperar os conceitos e as práticas sociais da organização coletiva, da reivindicação, da contestação, da manifestação popular pública, da denúncia, do enfrentamento, exercitando nossa capacidade de indignação, buscando construir outros sentidos e outras forças que imprimissem direções diversas para a realidade social dos pobres, dos excluídos e dos trabalhadores.

Realmente, ao chegar no CMDCA e no CMAS, éramos muito ingênuos. Pensávamos ter ingressado num grupo de pessoas capazes, altruístas, interessadas no bem comum; além disso, considerávamos todos iguais e no trabalho coletivo. Mas as coisas eram assim: os funcionários públicos constituem um grupo que não se mistura com os representantes da sociedade civil, que são passageiros. Nesse caso, não é bom que eles tenham acesso a muita informação e, sobretudo, que descubram irregularidades, falcatruas e mesmo a fragilidade e a improvisação da SMAS e da máquina pública municipal.

Os membros do CMDCA e do CMAS, representantes do poder público e outros funcionários da prefeitura municipal que trabalham com o conselho, a secretária executiva, assistentes sociais, advogados que assessoram a SMAS e também o CMAS, precisam ser considerados a partir da cultura organizacional específica do funcionalismo público municipal. Seu comportamento, seu desempenho como conselheiro é profundamente condicionado por tal cultura organizacional que predomina na máquina pública, e observamos que eles são muito sensíveis às oscilações conjunturais, que criam variações perturbadoras negativas ou que trazem mudanças mais favoráveis.

Como descrever a cultura organizacional típica da máquina pública municipal? Ela seria caracterizada por alguns aspectos comuns ao funcionalismo público em geral: é possível notar o coleguismo, o corporativismo, uma acomodação ao cargo e ao papel a desempenhar, uma complacência e uma resignação conformista diante da inoperância, da falta de agilidade, da morosidade burocrática, da falta de vontade política e do autoritarismo vertical e personalista que se observa no funcionamento da máquina administrativa municipal. Há também um clima de medo e de perseguição entre os funcionários com relação aos seus superiores hierárquicos. Isso parece se intensificar extraordinariamente em ano de eleições. A regra predominante, informal e onipresente parece ser “não pense, obedeça”.

Nas relações entre superiores e subordinados, é comum o despotismo, o autoritarismo ostensivo, as remoções ou remanejamentos de pessoal, que são transferências claramente rebaixadoras e humilhantes, visando inferiorizar ou castigar o indivíduo considerado como merecedor de punição. O chefe hierárquico pode ser claramente centralizador, manipulador e maquiavélico ao perseguir e pressionar seus subordinados, espalhando pânico, terror e tensão entre eles. Os que desfrutam de algum privilégio em termos salariais, tais como gratificações adicionais pelas funções desempenhadas, têm muito medo de perdê-las e ficam reféns do benefício. Muitas vezes, tais privilégios são obtidos pela demonstração de

fidelidade canina e de zelo perfeccionista no cumprimento de suas obrigações, participando do jogo burocrático tal como preconizado pela hierarquia e pela tradição institucional local.

Podemos dizer que a máquina pública funciona de modo a cumprir burocraticamente todas as exigências e formalidades legais, permanecendo mais no plano da aparência: é preciso parecer cumprir todas as disposições legais e todos os documentos, e os relatórios devem ser produzidos de modo a demonstrar isso. Mas a realidade não acompanha obrigatória e fielmente os papéis; há concessões à realidade, há maquiagem de dados, há conchavos e manipulações, de modo que a ficção predomina sobre a realidade. Podem-se amenizar tais afirmações, falando apenas em “ajustes”. De qualquer modo, os documentos não apresentam quaisquer indícios da – às vezes brutal – selvageria que campeia pelos bastidores institucionais.

“Falar em dinheiro público é tabu”, diz uma das regras informais da cultura organizacional municipal. Não se deve perguntar sobre orçamentos, fundos municipais, valores de convênios federais, estaduais e municipais. Tampouco é de bom tom perguntar sobre quem gastou, onde o fez, como fez e quem foi beneficiado com tais recursos. Perguntar pela eficácia, pela resolubilidade e pela qualidade do serviço está fora de questão. Buscar obter informações, perguntar, querer saber, questionar, é tornar-se perigoso para a cultura institucional que reage persecutoriamente diante daquele que pergunta. Quanto menos se conversar sobre o financiamento das políticas municipais, quanto menos se souber a respeito de verbas, gastos e prestações de contas, melhor. Não pensar, não perguntar, obedecer, cega e docilmente, é a melhor atitude para manter-se nas graças do superior imediato. A autoridade costuma evitar a formação de lideranças novas e alternativas e tende a não defender ideias programáticas, mas apenas posições de poder, preferindo adeptos fiéis a companheiros competentes; gosta de ter seguidores, de receber aplausos e elogios, mas não gosta de cobranças, de prestação de contas, de críticas e de “ingerências”.

Aos poucos, as informações sobre os acontecimentos dos bastidores da SMAS chegavam de modo pessoal. Fomos informados de

que a SMAS se reuniu com o presidente do CMAS – e com os conselheiros que lhe interessavam – para articular a eleição do novo presidente do CMAS em 2009. Os dois conselheiros que estavam tumultuando e polemizando as questões financeiras da SMAS nas reuniões do conselho não podiam ser eleitos de modo algum para nenhum cargo, nem de presidente, vice ou de secretário. O secretário da SMAS, seus assessores e o presidente em fim de mandato convenceram um conselheiro representante da sociedade civil de que ele era a pessoa mais adequada para ser o novo presidente. Depois de alguma relutância, ele aceitou. O secretário da SMAS manipulou a eleição tanto do CMAS quanto do Conselho do Idoso, organizando-a de modo que fossem eleitas pessoas dóceis, pouco informadas e, portanto, facilmente manipuláveis, podendo ser conduzidas conforme a necessidade. Soubemos então que, dessa mesma forma, havia sido eleito o presidente do CMAS que estava em fim de mandato: de acordo com a vontade pessoal do secretário de plantão na época. Então aquele presidente não era um membro isento atuando no conselho. Tendo sido escolhido o candidato de sua preferência, bastava que o Secretário Municipal de Assistência Social comunicasse sua decisão para os conselheiros representantes do poder público, e tudo seria feito de modo que ela se confirmasse na reunião na qual seria eleito o novo presidente do CMAS. Isso exemplifica perfeitamente o que se denomina de “prefeiturização dos conselhos municipais”.

Quanto à Conferência Municipal de Assistência Social de 2009, apenas três membros do CMAS compareceram ao evento, sendo todos representantes da sociedade civil. A fragilidade do CMAS era patente, e os gestores do poder público tomaram conta do evento sem nenhum tipo de resistência ou concorrência. As autoridades disseram as coisas de praxe no momento de abertura; o gestor da SMAS apresentou uma série de slides sobre os programas, projetos e serviços assistenciais que compõem a rede socioassistencial no município, explicitando o número de atendimentos realizados e comunicando a criação de novas unidades públicas de atendimento à criança e ao adolescente, assim como de mais um CRAS.

O gestor da Secretaria Municipal da Fazenda apresentou oralmente dados sobre o orçamento público da Assistência Social: os recursos próprios alocados no Fundo Municipal de Assistência Social somariam R\$ 4.262.900,00 por ano; os gastos com RH da SMAS totalizariam R\$ 3.000.000,00; o município receberia por meio de convênios federais (PMAS – SUASweb) o valor de R\$ 810.500,00 e por meio de convênios estaduais (PMAS – SEADS/SP) o valor de R\$ 480.000,00. Ele não utilizou o projetor multimídia nem distribuiu essas informações por escrito. Tivemos que obtê-las com ele, posteriormente, por e-mail. Como entendeu que era uma solicitação do presidente do CMAS, não manifestou resistência em disponibilizar essas informações. Os participantes da conferência não se apropriaram de informação alguma, apesar da demonstração de aparente abertura do gestor municipal. Os dados apresentados oralmente tampouco foram discutidos, analisados ou problematizados.

Depois dessas apresentações, apesar de haver quatro grupos de discussão e o tempo foi muito curto, tudo foi apresentado às pressas no plenário. Os delegados foram eleitos por aclamação pública para participarem da Conferência Estadual e tiveram seus dados pessoais anotados para os encaminhamentos burocráticos. O tema da Conferência e os subtemas para discussão eram muito bons, mas tudo foi feito de modo formal e às pressas, sem tempo, sem maior preparação, e lamentavelmente se desperdiçou mais uma rica oportunidade de crescimento no campo da Assistência Social no município. É notável o grau de impermeabilidade dos atores sociais e sua resistência ao tema da politização da Assistência Social, no sentido de assumi-la como política pública de fato. Assim, podemos considerar que o evento foi mais uma conferência meramente burocrática e formal para cumprir exigências legais.

Após um evento realizado às pressas e de modo bastante improvisado, apenas foram preenchidos alguns formulários para serem encaminhados a instâncias superiores, e a realidade municipal continuou intacta, como se nada tivesse acontecido. A máquina pública municipal tem grande poder de pasteurizar os

movimentos de transformação, burocratizando, tornando tudo inócuo e sem efeito concreto. Trata-se apenas de gerir as coisas, fazendo de tudo para dar a impressão de que as coisas estão sendo feitas, mas de modo calculado para não fazer nada. Para isso, basta que a aparência seja convincente. O pior foi perceber que éramos apenas mais um “inocente útil” trabalhando para colaborar com a construção dessa encenação.

O CMDCA realizou em 2009 a “VIII Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente”, que teve como desafio colaborar na elaboração de diretrizes para uma política nacional de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente que garantisse a integralidade e consolidasse as políticas temáticas já vigentes, como as seguintes: combate à exploração sexual, erradicação do trabalho infantil, promoção do direito de meninos e de meninas à convivência familiar e comunitária. Os trabalhos da conferência, que duraram apenas quatro horas, contaram com a presença de 71 pessoas. Depois do credenciamento, com a entrega de uma pasta e do café da manhã, os trabalhos da conferência municipal foram iniciados com uma apresentação de slides com o projetor multimídia relativa ao ECA, ao CMDCA, ao CT, aos membros do judiciário da área da infância no município, bem como à rede socioassistencial e à escolar que atendem a crianças e a adolescentes no município. Em seguida, o promotor da vara da infância e da juventude realizou uma palestra com o tema: “A realidade da criança e do adolescente no município”, abordando algumas questões da política de serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial para crianças e adolescentes portadores de necessidades especiais e vítimas de doenças mentais e psicológicas, mas de uma perspectiva que consideramos descontextualizada e contrária à da luta antimanicomial que se desenvolve no Brasil. Abordou-se a questão do uso e de dependência de drogas de modo pouco crítico e sem maiores aprofundamentos quanto aos aspectos sociais e políticos implicados na temática; a violência escolar foi apresentada de modo tradicional e absolutamente conservador, ignorando todos os debates sobre a situação da educação

escolar brasileira oferecida para os membros das classes subalternas, culpabilizando, simplesmente, os indivíduos; a questão da cidadania também foi abordada de modo tradicional e autoritário, focalizada na obrigação do cumprimento das regras sociais pelos indivíduos, com acentos moralizantes. Tivemos a amostra de um discurso bastante conservador que permeia o pensamento do Judiciário no plano municipal quanto à criança e ao adolescente.

Podemos considerar que, dentro de suas muitas limitações, o CMDCA realizou a Conferência Municipal da melhor maneira que pode. A realidade do funcionamento do Conselho, o grau de consciência, de disponibilidade de tempo, de alinhamento político e de engajamento de cada um dos conselheiros, incluindo-se aí a conjuntura municipal, condicionam fortemente as possibilidades de atuação do CMDCA. Apesar das orientações claras e precisas emanadas do CONANDA, pensamos que essa Conferência Municipal foi mais um evento oficial promovido pelo CMDCA que cumpriu suas obrigações, mas ela não terá nenhum efeito concreto na política municipal de atendimento à criança e ao adolescente. Apesar disso, os conselheiros ficaram muito alegres com o “êxito” da conferência.

Preocupado com a formação dos membros dos conselhos municipais dos quais participávamos, compilamos uma série de documentos, gravamos num CD e distribuímos aos colegas conselheiros. Tendo solicitado pessoalmente por escrito, obtivemos, junto do CONANDA, materiais e livros para formação dos conselheiros, que distribuímos para eles. Também conseguimos documentos e livros com o CNAS para que os conselheiros se capacitassem, mas nosso esforço foi inútil: os conselheiros alegaram que não poderiam ler todo aquele material, pois não dispunham de tempo para isso. Já que a SMAS não fornece material para os conselheiros, havíamos buscado tal material por conta própria, solicitando-os à Brasília. Naturalmente, não pedimos autorização para o CMAS nem informamos a secretária executiva sobre tais gestões que estávamos empreendendo. Também obtivemos, apesar da enorme resistência dos funcionários da SMAS, informações sobre o orçamento municipal

da Assistência Social e conseguimos uma senha para que os conselheiros pudessem acompanhar os convênios federais e estaduais do município, mas tudo isso foi em vão: eles não pareciam interessados nem em documentos nem em orçamentos públicos.

Soubemos depois que essas diversas ações pessoais desencadearam muita irritação nos colegas conselheiros, em técnicos da SMAS e, sobretudo, na secretária executiva do CMAS. Técnicos da SMAS e a secretária executiva se sentiram atropelados por nossas iniciativas e incursões pelos meandros da Assistência Social municipal. Certamente o narcisismo das pequenas diferenças também se manifestou, juntamente com a inveja, o ultraje, o sentimento de ser invadido, de perder o controle e a demonstração prática de incompetência profissional por parte dos ofendidos. A secretária executiva era muito centralizadora e se acostumara a manipular o presidente do CMAS, bem como os conselheiros representantes do poder público municipal no CMAS e no CMDCA. Mas as investidas e ações pessoais junto da Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social e ao MDS significaram a perda de controle por parte da SMAS e da secretária executiva sobre os conselheiros, pois prescindimos de sua intermediação seletiva para termos acesso às informações necessárias de modo integral.

Infelizmente, não pudemos contar com o apoio dos colegas conselheiros do CMAS: os cinco representantes do poder público no conselho estavam subordinados aos secretários municipais e aos interesses da SMAS; eram funcionários públicos municipais, estavam imersos e reféns do coleguismo e do corporativismo do funcionalismo municipal; eram alienados, tinham pouca ou nenhuma formação crítica, tinham medo de serem perseguidos em seus ambientes de trabalho, não tinham consciência do que significa ser conselheiro municipal nem demonstravam muita preocupação com isso, assoberbados com seu trabalho na respectiva secretaria municipal e sem disposição, tempo ou implicação para seu cargo no CMAS e suas tarefas. Já quanto aos representantes da sociedade civil, três estavam alinhados com os interesses da SMAS, cooptados por meio de verbas públicas para suas entidades de origem e

não tinham autonomia crítica, tempo ou interesse em assumir tudo o que implica o CMAS. Sobravam apenas dois membros mais críticos e engajados no CMAS, mas éramos considerados pessoas polêmicas, “criadores de caso” e talvez inclusive perigosas. A estratégia que adotavam conosco era tentar nos conduzir, contornar e controlar, até que nosso mandato de conselheiro finalmente terminasse.

Tivemos informações de que funcionários da SMAS estavam preocupados e mesmo enciumados com o fato de que estávamos dando algumas palestras sobre o tema da Assistência Social. Inclusive conversaram sobre isso com o presidente do CMAS, mas ele lhes teria dito que não via problema nisso, pois não tínhamos nenhum compromisso de exclusividade com o conselho e se estávamos dando tais palestras, é porque deveríamos ter competência para tanto. Os funcionários da SMAS e a secretária executiva do CMAS resolveram “manter(-nos) ocupado com tarefas”, pensando que assim conseguiriam nos envolver e fazer que parássemos de incomodar, buscando nossa cooptação por meio do trabalho. Aos poucos, descobrimos como nossa presença e nossas perguntas, às vezes absolutamente ingênuas e curiosas, produziram grande incômodo no gestor da SMAS e entre os funcionários. Vários conselheiros foram chamados pelo gestor da SMAS anterior para conversar sobre isso: ele queria saber quem éramos, por que perguntávamos tanto e por que queríamos saber de tudo. Não seríamos capazes de imaginar tamanha reação à nossa atuação como conselheiro municipal. Diziam que nunca se vira antes algum conselheiro ter essa atitude ou procurar se informar tanto. E o pessoal da SMAS era muito cioso das informações. Além disso, ouvimos dizer que muitos problemas decorriam da inveja e do medo que alguns deles tinham de perder espaço de influência.

O comportamento do poder público com relação às demandas da população costuma ser predominantemente manipulador e paternalista, sendo que a ação do CMDCA e do CMAS pode ser utilizada para promover gestores públicos de plantão. As resoluções aprovadas por instâncias superiores, relacionadas com os

conselhos, não são leis e, portanto, não obrigam o poder público municipal a efetivá-las. Inclusive leis federais são aprovadas, mas sem determinar a dotação orçamentária específica que permita sua efetivação cabal. Isso acontece com a LOAS, com o ECA e com resoluções do CONANDA. Pensamos que tais documentos legais são aprovados mais pelo seu efeito simbólico e visando a uma estratégia de manutenção da hegemonia das elites no poder. No plano político, é preciso parecer que se promove o bem para as classes subalternas e, sobretudo, é importante aparecer cuidando dos interesses dos oprimidos. Portanto, não é realmente necessário efetivar tais determinações legais, mas apenas empregá-las como retórica para adornar discursos políticos e em empreendimentos de fachada na área social, com objetivos “marketeiros” e eleitorais.

Como a lei não obriga estritamente, inclusive por falta (ou alegação de falta) de recursos financeiros, a realidade depende exclusivamente da (boa) vontade política dos que ocupam os cargos de governo, de seus colegas de confiança e dos funcionários públicos em geral. Ora, sabemos que onde não há lei e dotação orçamentária específica, há espaço para que campeie o arbítrio dos mandantes de plantão. Acrescentamos que os políticos em geral não se caracterizam por uma esmerada formação crítica e que seu nível de compromisso ético com os interesses das classes populares deixa muito a desejar. Os conselhos municipais e as políticas públicas setoriais que dependem de sua ação ficam sem sustentação legal e econômica, permanecendo numa situação crônica de fragilidade e expostos a todo tipo de manobra, de esvaziamento, de utilização manipuladora e de sucateamento.

É preciso considerar ainda que os conselhos municipais competem e concorrem com o poder público em áreas específicas das políticas públicas, desempenhando também funções complementares. Muitas vezes, os gestores municipais entendem que os conselhos representam apenas uma reorganização burocrática na administração municipal e que não implicam em mudanças ou transformações radicais nas formas de gestão da coisa pública. Naturalmente, a lógica política municipal é distinta da dos conselhos,

que buscam elaborar e executar políticas de modo programático, enquanto os gestores municipais estão premidos pelo tempo de duração do mandato e precisam produzir fatos com rapidez, para que redundem em publicidade e votos. Os conselhos são mais lentos, não estão preocupados com interesses eleitorais; os gestores, muito pelo contrário, não perdem de vista essa questão. Isso também leva ao que se pode chamar de “prefeiturização” dos conselhos.

Do lado dos conselheiros, não parece que o problema seja propriamente a ausência de informação: ela existe, é abundante e está disponível, sobretudo na internet. O que parece faltar – ou mesmo inexistir – é a necessidade de localizá-la, a falta de vontade e de capacidade para se apropriar delas e de decisão para colocá-las em prática. Um dos obstáculos enfrentados pelos conselheiros é a extrema complexidade da realidade, o que exige um esforço considerável e deliberado, além de condições de treino e de habilidades intelectuais específicas para a apropriação proveitosa de tais conhecimentos (Brasil, 2007f). Consideramos que tais saberes superam a improvisação baseada no senso comum que tende a predominar entre os conselheiros. Além de certo nível de complexidade técnica, ainda há outra dificuldade: é preciso acompanhar as mudanças, as idas e vindas das decisões e das orientações normativas das instâncias superiores (MDS, CNAS, CONSEAS, CONANDA, CONDECA etc.). Não advogamos que somente especialistas capazes de trabalho intelectual efetivo possam ser conselheiros, mas o trabalho intelectual é parte integrante e indispensável para que esse agente público possa cumprir seu papel com competência, eficácia e resolubilidade.

Impasses e desafios dos conselhos municipais no controle democrático das políticas públicas sociais

Os conselhos municipais foram criados para controlar democraticamente as políticas públicas, defender e lutar pela prática dos direitos no Brasil na década de 1980. Nesse momento histórico, havia um clima de construção democrática promovido por intensas lutas sociais no país. O tema da participação (Bordenave, 1987; Demo, 2001, 2002) e da participação política (Sampaio, 1982; Dallari, 1984; Sader, 1995; Gohn, 2001, 2005, 2008; Santos, R. B., 2008) orientavam um aprofundamento da socialização da política e também da radicalização da política no Brasil.

Se a democracia foi criada na intenção de tornar visíveis as práticas de poder, o controle democrático popular é fundamental para um governo visível. Solapando os conselhos municipais como importantes mecanismos de democracia participativa, temos, em nosso país, diversos elementos condicionadores. O advento do neoliberalismo e da globalização veio limitar o controle democrático e a tomada de decisões fundamentais para os Estados-nação; temos pouca tradição democrática na história brasileira, sendo que o que caracteriza nosso percurso histórico são ditaduras abertas, “o autoritarismo no Estado, a cultura senhorial, o patrimonialismo, o clientelismo, a privatização do público, a tutela, o favor” (Behring; Boschetti, 2006, p.181). Quando identificamos essas características estruturais da formação social do Estado brasileiro, entendemos o fato de a elite brasileira ser marcada pelo conservantismo sociocultural, político e social, por um mandonismo e paternalismo tradicionais, estar acostumada a utilizar a repressão policial e a dissuasão político-militar para enfrentar os interesses das classes populares, enquanto propõe “reformas” que implicam apenas em mudanças graduais e em adaptações ambíguas, polarizadas por preocupações particularistas (Ibid.).

A contrarreforma neoliberal no campo da política social no governo de Fernando Henrique Cardoso (Ibid.) veio mais uma vez

promover o desmonte do discurso e das práticas democráticas que apontavam para a construção de direitos num Estado popular. Podemos afirmar que vivemos um recrudescimento da direita, num intenso movimento de “restauração” conservadora, após a euforia participacionista dos anos 1980. Não é por acaso que, nesse contexto, emerge e faz sucesso o controvertido “terceiro setor” (Montaño, 2007).

Atualmente, verificamos que os governos, marcados pela forte tradição política conservadora brasileira, “querem uma sociedade civil bem-comportada, cordata, sob controle, que ao invés de apresentar demandas legítimas, contribua para a governabilidade” (Behring; Boschetti, 2006, p.183). Para manter sua hegemonia, podem lançar mão de todos os artifícios do jogo político (Rua, 2009): cooptação por meio do clientelismo, regulamentações ilegais, hostilização a segmentos mais críticos da sociedade civil, perseguições, sabotagens etc. Nesse sentido, os conselhos municipais veem-se, apesar da literatura e das propostas oficiais no campo das políticas públicas (Lopes; Amaral; Caldas, 2008; Rua, 2009; Assis, 2009; Brasil, 2007f), enfrentados com práticas profundamente antidemocráticas (Suguihiro, 2000; Behring; Boschetti, 2006; Anhucci, 2007; Raichelis, 2009). Esse enigma se resolve quando entendemos a natureza das políticas públicas no Estado capitalista (Höfling, 2001; Santos; Ribeiro; Gomes, 2007).

É possível afirmar que o Estado capitalista desempenha duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: *acumulação e legitimação*. Isso quer dizer que o Estado deve tentar manter ou criar as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital, enquanto deve, também, manter ou criar condições de harmonia social.

Essa situação explica o porquê da postura, aparentemente contraditória, do Estado capitalista, suas antinomias (Höfling, op. cit.). O Estado, mesmo tendo como objetivo assegurar a dinâmica capitalista, não pode agir abertamente a favor de uma classe e em detrimento do resto da sociedade. Em primeiro lugar, porque é a maioria da população que deve definir o poder político do Estado – o que o

obriga a atender, de alguma forma, às demandas dessa maioria, num sistema democrático representativo. Em segundo lugar, o Estado precisa justificar sua ação com os diversos grupos sociais, uma vez que eles fornecem os recursos (públicos) para o Estado realizar as ações que lhe são cobradas, sobretudo as classes menos abastadas. Por outro lado, se o Estado não defende a acumulação lucrativa, perde seu sentido de controle e coerção social, além de não possuir recursos suficientes para manter seu aparato institucional.

Com isso, a maioria das políticas do Estado tem esse aspecto, digamos complementar, pois ao mesmo tempo que mantém as condições para a expansão capitalista, trabalha na minimização dos efeitos de sua função de acumulação. A partir daí, percebe-se que, *mesmo quando as políticas são de cunho social, ou seja, voltadas para a legitimação do aparato estatal, estão a serviço do desenvolvimento capitalista* (Ibid.).

As políticas sociais, além de funcionarem como um paliativo, refreando a ação inconveniente da população excluída, em última instância favorecem financeiramente a classe dominante, porque sua execução está a cargo de empresas privadas na maioria das vezes, e seus benefícios não são distribuídos de forma justa socialmente. Na periferia capitalista, isso se tem tornado mais grave, porque o Estado tem atuado na funcionalização da pobreza, com suas políticas compensatórias e assistencialistas, e, por outro lado, servido de prestamista de última instância, pelo seu orçamento, para assegurar o processo de acumulação, sobretudo na esfera rentista (Ibid.). Trata-se, portanto, do Estado de exceção. Diante da constatação de que as políticas públicas no Estado capitalista têm funções específicas predominantemente conservadoras, entendemos que:

(1) uma perspectiva política mais engajada e militante teria como objetivo fortalecer a sociedade – sobretudo as classes subalternas e oprimidas – para intervir na democratização do Estado, ampliando a participação social na conquista e no controle das políticas públicas;

(2) é preciso trabalhar na construção de uma cidadania ativa, partindo de uma concepção mais crítica do que representam as

políticas públicas: um conjunto de ações permanentes que assegurem e ampliem direitos civis, políticos, econômicos, sociais e coletivos de todos(as), que devem ser amparados em lei, de responsabilidade do Estado (financiamento e gestão) e com controle e participação da sociedade civil;

(3) para tanto, algumas estratégias importantes incluem a *formação* para participar do controle social nas políticas públicas e a *promoção de mobilizações sociais cidadãs* – não como eventos pontuais, mas como processos permanentes – buscando vincular as questões conjunturais às estruturais para a luta na superação da exclusão social (Silva, 2002; Amâncio; Dowbor; Serafim, 2010);

(4) o *controle social* é um conjunto de mecanismos e de instrumentos de participação popular na gestão – formulação, planejamento, prática, gerenciamento financeiro, monitoramento e avaliação – das diversas políticas públicas e das instâncias estatais e governamentais. Trata-se da participação ativa em conselhos e fóruns de políticas públicas, nos processos orçamentários nacionais e municipais.

Evidentemente, tais concepções estavam muito longe da perspectiva dos demais conselheiros com os quais contracenávamos no âmbito das políticas públicas municipais da Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Os conselhos são espaços democráticos e participativos, podendo encontrar, como estamos demonstrando, dificuldades com práticas institucionais autoritárias e concentradoras de poder, de informação e de dinheiro, no seu contato e no seu trabalho, com instâncias do poder público e com dirigentes das entidades/rede de serviços. Por isso, os conselhos municipais devem ter sempre uma função eminentemente educativa: devem formar seus conselheiros a partir das diretrizes políticas e jurídicas da área, e estes devem formar os atores do poder público e das entidades/rede de serviços.

Na atualidade, observamos que no plano discursivo e documental, a cultura organizacional no serviço público pretende adotar um modelo gerencial baseado nos conceitos de flexibilidade, desconcentração e descentralização, para combater a rigidez da

burocracia, visando reduzir custos e apostando na qualidade e na produtividade, enfatizando os resultados. Predomina a autonomia do gestor/administrador com delegação de autoridade, responsável por fixar metas e objetivos. Ele tende a utilizar mecanismos de competição administrada para gerir os funcionários públicos. O funcionário público ainda não se pensa como um cidadão de direitos que trabalha para construí-los para todos.

Mas nossa experiência mostra que ainda persistem antigos vícios na prática da administração pública, apesar do discurso inovador: o patrimonialismo, no qual o aparelho do Estado funciona como extensão do poder do soberano, implica a ausência de distinção entre o patrimônio público e o privado, além do autoritarismo, coronelismo, paternalismo, clientelismo e favoritismo, nepotismo e corrupção que tendem a acompanhar esse modelo. Tudo isso pode se disfarçar em um modelo de gestão burocrático, centralizador e hierárquico. O funcionário público, nesse cenário, seria um cidadão privilegiado, dono do seu cargo, do qual procuraria tirar todo tipo de vantagens e regalias possíveis, não se importando com o atendimento à população. Atender o povo é fazer um favor.

O modelo democrático de gestão pública que emerge da literatura é baseado na prática democrática participativa, visando construir direitos sociais do cidadão. A qualidade e a produtividade estariam a serviço da construção do bem comum (ênfase na qualidade de vida para todos), havendo, portanto, implicação ética nos efeitos da ação – o administrador teria uma autoridade delegada. As políticas públicas deveriam ser planejadas com a participação da sociedade civil em instâncias de controle social (conselhos, audiências públicas, conferências etc.). Esse modelo de gestão pública deveria ser descentralizado, com participação e organização popular, conscientização e participação política da sociedade e com o funcionamento de redes sociais. O servidor público, nesse caso, seria um cidadão de direitos que trabalharia para construir direitos para todos.

Ora, a democracia participativa ainda está em construção no Brasil – ela é frágil e enfrenta grandes desafios. Nos seus trabalhos, os conselhos municipais podem enfrentar diversos problemas, e os

conselheiros precisam estar preparados para lidar com eles. A correta informação sobre a legislação em vigor e a consciência de suas prerrogativas, de suas atribuições e de suas responsabilidades, aliadas ao conhecimento do jogo político que acontece no contexto do município, são fundamentais para a busca de soluções.