

ARTIGO

FÓRUM DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE PELOTAS: instrumento de controle social*

*Mara Rosange Acosta de Medeiros***

*Vini Rabassa da Silva****

RESUMO: A proposta deste artigo é relatar o trabalho desenvolvido com o Fórum dos Conselhos Municipais de Pelotas, desde a sua constituição em 1997 e que, vem consolidando a luta pela democratização das políticas públicas e pela conquista da cidadania.

PALAVRAS-CHAVE: conselhos municipais; seguridade social; cidadania.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende apresentar o relato de uma experiência com o Fórum dos Conselhos Municipais de Pelotas, que com suas conquistas, dificuldades, limites, possibilidades e potencialidades, está se constituindo como uma mediação de animação, articulação e formação da prática conselhistas, tendo como pressupostos a necessidade de integração das políticas de Seguridade e a importância da construção de uma rede de políticas públicas que ultrapasse a articulação de programas de Seguridade.

* Trabalho apresentado no II ENCONTRO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL E SEGURIDADE, realizado em Porto Alegre, nos dias 29 de outubro a 1º de novembro de 2000.

** Assistente Social e professora da Escola de Serviço Social da UCPel.

*** Assistente Social e professora da Escola de Serviço Social da UCPel. Doutoranda em Serviço Social pela PUCRS

Os Conselhos Municipais vinculados às políticas de Seguridade Social se constituem e se desenvolvem como um fenômeno multidimensional e de caráter contraditório considerando-se sua perspectiva histórica e conjuntural. Eles resultam de um processo que historicamente traz em seu bojo a conquista de democratização do Estado, através da criação de mecanismos que possibilitam a participação da sociedade civil na esfera estatal através da Constituição de 88. Conjunturalmente têm sido implantados, na maioria das vezes, devido a exigências estabelecidas pelos órgãos governamentais para a liberação de verbas aos municípios. A composição paritária (igual número de conselheiros do setor governamental e da sociedade civil) põe em cena a disputa de interesses divergentes num campo onde nem sempre o ser, representante do poder governamental, ou não ser, serve como referência para se identificar o lado que será defendido. Isto é, muitas vezes, o campo dos Conselhos manifesta-se como uma trama de relações onde os braços do Estado envolvem representantes de outros segmentos que, objetivamente, aparecem como da sociedade civil. Este é o caso em que, por exemplo, representantes no Conselho de Assistência Social dos profissionais da área, sendo funcionários públicos, acabam sempre defendendo interesses do poder público nos momentos de discussão e deliberação.

Com esse recorte analítico não pretendemos negar que os Conselhos são a *estratégia privilegiada* de transferência de parcelas de poder do Estado para a sociedade civil organizada (Degennszajh, 2000) e, sim, destacar a sua complexidade.

Através dessa rápida problematização queremos evidenciar a necessidade de construção de alternativas para fortalecimento do poder dos Conselhos *como mecanismos de publicização e de ampliação da cidadania*, e portanto, como mediadores da consolidação da própria concepção de Seguridade Social institucionalizada na Constituição de 88. Optamos por enfatizar que os Conselhos Municipais devem ter essa dupla direção – publicização e ampliação da cidadania – porque entendemos que a publicização embora contribua para a ampliação da cidadania não é condição suficiente para assegurá-la.

Para isso, faremos uma rápida descrição de como vem se constituindo e desenvolvendo o Fórum dos Conselhos Municipais de Pelotas/RS e traçaremos algumas considerações finais, objetivando provocar o aprofundamento da reflexão propositiva sobre uma prática conselhistas de

interferência articulada nos destinos das políticas públicas, visando um município mais comprometido com o acesso aos direitos de cidadania para todos os seus munícipes.

DESENVOLVIMENTO

· **Dos antecedentes:**

Em 1995 realizamos o cadastramento de todos os Conselhos Municipais de políticas públicas existentes no município de Pelotas e, posteriormente, uma sondagem das suas dificuldades e interesses, buscando identificar suas necessidades e propor estratégias para o enfrentamento e superação das mesmas. Nessa sondagem foram destacados os seguintes problemas:

- A falta de infra-estrutura básica para funcionamento dos Conselhos;
- A questão da representatividade tanto no que se refere ao setor público, como à sociedade civil
- A complexidade das relações políticas que se cruzam entre conselheiros, administração municipal, instituições executoras das políticas sociais e a comunidade em geral.
- A necessidade de integração entre os conselheiros e entre os diversos conselhos.

A sistematização dessa sondagem justificou a implantação de um programa de assessoria e consultoria aos Conselhos Municipais no Núcleo de Apoio ao Exercício da Cidadania da Escola de Serviço Social da UCPel.

Em continuidade ao trabalho de sondagem desenvolvido, foi realizada uma reunião com representantes de 16 Conselhos para devolução e discussão dos dados pesquisados e apresentação de proposta de trabalho .

Nesta reunião, ficou evidenciada a necessidade de reforçar a atuação dos Conselhos. Entre as sugestões foi levantada a proposta de realização de um seminário que possibilitasse a articulação e integração dos diversos Conselhos. Para atender a esta solicitação foi organizada uma comissão coordenadora composta por representantes de quatro

Conselhos, duas professoras da Escola de Serviço Social e uma assistente social da STCAS.

O primeiro seminário, realizado em maio de 1996 teve como tema **Democratização e Conselhos Municipais**, contando com a participação de 69 conselheiros, integrantes de 13 Conselhos. Na reunião de avaliação foi reafirmado o alcance dos objetivos do seminário e a adesão entusiasta para a continuidade da articulação e desenvolvimento de atividades que reforcem o trabalho dos Conselheiros.

Em julho do mesmo ano foi realizado o segundo seminário denominado **Participação Popular e Eleições Municipais**. Na abertura, o reitor da Universidade ressaltou a importância do seminário para a própria universidade e para a comunidade pelotense, comparando-o a uma “sementeira” de transformação. Compareceram 15 conselhos, totalizando 54 pessoas. Ficou definida, como proposta tirada no segundo seminário, a realização de um debate com os candidatos à Prefeitura Municipal de Pelotas, data em que seria entregue um documento, elaborado por todos os Conselhos, denominado **“Propostas de Políticas Públicas para a Gestão Municipal 1997-2000”**.

Para elaboração desse documento foram realizadas discussões no interior de cada Conselho e reuniões ampliadas para, posteriormente, ser realizada uma plenária, que aprovou as propostas, agrupadas da seguinte maneira: **Propostas Gerais e Propostas Específicas na área de Assistência Social, da Criança e Adolescente, da Educação, da Habitação, da Saúde e dos Transportes**. A seguir, foi elaborado e confeccionado o documento que foi entregue aos quatro candidatos que compareceram ao debate realizado (dois não compareceram).

Este debate foi aberto à comunidade e contou com aproximadamente 600 pessoas. O documento denominado Propostas de Políticas Públicas para Gestão Municipal 1997-2000 foi entregue, posteriormente, para os dois candidatos ausentes ao debate.

Este evento trouxe repercussão dos Conselhos junto à comunidade de Pelotas, dando uma maior visibilidade aos mesmos. Essa atividade se constituiu num significativo exercício de cidadania, conforme ilustra a poesia abaixo elaborada por um integrante do Conselho Municipal da Previdência Social

*“Lá estava a gente reunida,
Com pensamento bem criativo,
Buscando formas concretas
Para cobrar do executivo.
Assim teremos o governo
Com povo participativo
Não somos intelectuais
Porque não temos estudo.
Mais quanto vale
O maior tesouro do mundo,
Que é a força divina,
Na memória do seu Raymundo.
Eu vou fazendo a minha parte,
Pra alcançá o que a todos convém
Porque há tanto candidato
Que não faz nada pra ninguém.
Só quer o nosso voto
Uma arma que o povo tem.
(R.B – 73 anos – 1º grau incompleto)*

• **Da constituição:**

No início de 1997, a assessoria propôs que os Conselhos se organizassem através de um Fórum dos Conselhos, tendo em vista a prática de articulação já existente.

A proposta foi aceita com entusiasmo dando origem ao Fórum dos Conselhos Municipais de Pelotas, sendo constituída uma coordenação provisória, o que possibilitou uma caminhada mais autônoma dos Conselhos. Os profissionais do NAEC continuaram a assessorar e a animar o processo, porém a coordenação passou a ser assumida pelos próprios Conselheiros.

Foi elaborada uma agenda comum para os Conselhos e as principais atividades desenvolvidas foram:

- Realização de reuniões mensais para articulação dos diversos Conselhos.
- Manifesto em defesa da manutenção do Conselho de Meio Ambiente

- Manifesto de apoio ao Conselho Municipal de Assistência Social.

O Prefeito Municipal através de um projeto de Lei pretendia repassar recursos para entidades assistenciais sem a aprovação do Conselho. Ao tomar conhecimento desta proposta, o Fórum dos Conselhos elaborou um manifesto que chamava a atenção para a necessidade de cumprimento de dispositivos constitucionais e leis específicas do campo de assistência social. O manifesto após ser assinado por todos os Conselhos foi encaminhado aos vereadores, sendo lido numa sessão da Câmara Municipal. Após várias discussões, a Câmara não aprovou o referido projeto.

- Encaminhamento de Proposta do Projeto de Lei para Criação do “Dia dos Conselhos”.

Esta proposta foi aceita sendo aprovada através da Lei 4.299/98 que institui o dia 03 de abril como o Dia dos Conselhos Municipais.

A instauração desta data veio possibilitar o reconhecimento da importância dos Conselhos Municipais. Conforme discurso da Coordenadora do Fórum:

“Hoje é um dia ímpar para nós conselheiros, quando registramos, pela primeira vez, a passagem do Dia dos Conselhos Municipais(...) A escolha desse dia não foi por acaso e nem mera coincidência e, sim por ser a data da criação da Carta Magna deste município, ou seja, a Lei Orgânica Municipal. Queremos neste dia mais do que o reconhecimento de uma data, mas principalmente, o fortalecimento da nova forma de exercício político, em nível municipal, buscando cada vez mais o compromisso do legislativo em reconhecer o papel político dos Conselhos Municipais, na efetivação do processo de democratização da sociedade” (In: NAEC- Relatório de Atividades, 1999).

- Mobilização permanente para a criação da Casa dos Conselhos.

A mobilização deu resultado, sendo criada a Casa dos Conselhos que embora não sendo sede de todos, está possibilitando uma articulação maior daqueles que lá se reúnem.

- Realização de vários seminários.
- Discussão e aprofundamento de formas de exercer o Controle

Social.

- Reuniões ampliadas e de coordenação.
- Elaboração de subsídios de formação visando instrumentalizar os Conselheiros para descoberta ou reforço de estratégias e mecanismos viabilizadores da cidadania. Já foram distribuídos dois subsídios: *Conselhos Municipais e controle social* e *Como exercer o controle social*.

· **Da organização**

Atualmente, o Fórum dos Conselhos Municipais de Pelotas vem refletindo sobre a necessidade de melhor definir e sistematizar o seu funcionamento, através da elaboração conjunta do seu Regimento Interno.

Apresenta-se como uma organização civil e autônoma, de caráter opinativo e fiscalizador, no que se refere às políticas públicas do município de Pelotas, tendo por finalidade a animação, formação e articulação dos diversos Conselhos, na busca de maior organicidade à implementação das políticas públicas com vistas a assegurar o pleno exercício da cidadania, através do acesso de todos os cidadãos e cidadãs aos direitos sociais básicos.

Congrega um número ilimitado de Conselhos Municipais, entidades não governamentais e pessoas físicas interessadas na discussão de políticas públicas e conta com duas categorias de participantes: representantes dos Conselhos Municipais de Pelotas, de entidades não governamentais e pessoas físicas interessadas na discussão de políticas públicas. A admissão ao Fórum é a partir do preenchimento de uma ficha de inscrição do solicitante.

A sua estrutura conta com duas instâncias: coordenação e plenário.

A coordenação é composta de 5 Conselhos Municipais, eleitos em plenário pelo período de 2 anos com possível reeleição para os seguintes cargos: Coordenador, 1º Vice-coordenador, 2º Vice-coordenador, Secretário e 2º Secretário. As reuniões ordinárias acontecem quinzenalmente na sede do NAEC.

A coordenação tem por competência:

- a) Elaborar a agenda anual submetendo-a a apreciação do plenário;
- b) Executar as deliberações do plenário;

- c) Convocar e coordenar todos os eventos previstos na agenda anual;
- d) Assinar correspondências e matérias produzidas pelo Fórum;
- e) Representar este Fórum em eventos da comunidade;
- f) Manter-se, permanentemente, informada sobre assuntos de interesse do Fórum;
- g) Elaborar e divulgar subsídios com vistas a instrumentalizar os integrantes deste Fórum;
- h) Elaborar Relatório Anual de atividades;
- i) Receber e guardar todos os Documentos do Fórum;
- j) Delegar suas funções aos demais componentes do Fórum quando impossibilitada de exercê-las.

O plenário é composto por todas as categorias que integram o Fórum já mencionadas anteriormente. Reúne-se, de forma ordinária e, extraordinariamente, sempre que necessário.

Ao plenário compete:

- a) Apreciar e aprovar a Agenda Anual.
- b) Propor questões que dizem respeito aos Conselhos Municipais e Organizações não governamentais
- c) Aprovar e/ou reformular quando necessário, o Regimento Interno.
- d) Zelar pelo cumprimento do Regimento Interno.
- e) Responsabilizar-se pela participação em todos os eventos promovidos pelo Fórum.
- f) Apreciar pareceres e encaminhamentos.
- g) Providenciar os recursos necessários para o desenvolvimento das ações do Fórum.

Todas as atividades do Fórum são registradas sinteticamente em Caderno destinado para este fim, assim como todos os subsídios de formação, distribuídos pelo Fórum, são devidamente arquivados, visando demonstrar a importância de “fazer memória” das organizações populares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Fórum dos Conselhos Municipais de Pelotas é hoje uma instância reconhecida por todos os Conselhos Municipais, embora a participação maior seja dos Conselhos da área de Seguridade Social. Está consolidando a luta pela democratização, servindo para coletivizar desejos, materializar lutas e reforçar a identidade dos conselheiros como agentes democratizadores e defensores da ampliação da cidadania. Dá maior visibilidade para a comunidade do processo de luta por políticas públicas, graças à atividades amplas que promove (debates com prefeituráveis, manifestações públicas em sessões da Câmara Municipal, comemoração do Dia dos Conselhos Municipais, divulgação das atividades na imprensa, seminários, entre outras).

Tem contribuído para reforçar a idéia de que a conquista da cidadania plena supõe uma luta que precisa ser construída coletivamente (Covre, 1991) e que por ser um processo eminentemente histórico, ao qual a realidade vai atribuindo novas determinações (Coutinho, 1997), exige atualização permanente em relação às novas leis e vigilância permanente dos processos sociais que intervêm na cidadania.

Atualmente, já é consenso que as reivindicações de um Conselho devem ser encaminhadas com o apoio do Fórum, isto é, consolida-se a idéia de que a luta por uma política pública deve ser assumida coletivamente. Assim, ele vai estabelecendo a ruptura com a competição por verbas públicas entre os diferentes Conselhos e criando uma cultura de reforço do Estado como mediador do acesso aos direitos de cidadania, embora sem ser o único responsável pelo mesmo. Nesse sentido, a abertura do Fórum para a participação de entidades e pessoas interessadas na luta por políticas públicas tem contribuído, também, para espalhar essa nova cultura política na sociedade civil, favorecendo a ruptura com a concepção de Estado paternalista.

Na eleição para novos conselheiros da Assistência Social percebemos a influência do Fórum quando um assessor do Conselho da Saúde, e participante do Fórum, apresentou-se como candidato representando uma entidade prestadora de serviços justificando seu interesse em participar porque percebera a necessidade de integração entre os Conselhos, uma vez que ambos dirigem suas ações para usuários comuns e possuem programas que podem ser integrados.

Muitos são os limites dessa experiência que apesar de já contar com 3 anos pode ser considerada como “nova” frente a cultura política ainda vigente e que vem se renovando constantemente. Apesar das conquistas obtidas constatamos que seus efeitos ainda estão mais restritos ao âmbito interno dos próprios Conselhos, bem como, que a mudança de mentalidade em relação às políticas sociais não atingiu a maioria dos conselheiros, sendo essa um processo lento, que demanda uma formação permanente e que também é dificultado pela rotatividade dos conselheiros.

Apesar disso, o Fórum está gerando a consolidação da Seguridade Social como política que deve ser articulada não só entre as que constituem o tripé da Seguridade (Assistência, Saúde e Previdência) mas com as demais políticas públicas (educação, habitação, transporte, meio-ambiente, etc). A elaboração de propostas de políticas públicas para a gestão municipal e o debate com os prefeituráveis foi um momento privilegiado de conscientização da necessidade de articulação dos diferentes Conselhos para romper com a fragmentação das ações e gerar a construção de uma rede de políticas públicas.

Entre os desafios existentes destacamos: a consolidação da nova cultura política no que se refere a relação entre Estado e sociedade civil no trato das políticas sociais; a obtenção de maior reconhecimento do poder dos Conselhos pelos poderes constituídos e pelos órgãos governamentais; a formação continuada dos conselheiros; dar maior visibilidade da ação para a sociedade civil; a apropriação da realidade social do município e sua relação com a proposição de políticas públicas e com o controle social.

Um aspecto que a nosso ver merece uma reflexão maior se refere ao Fórum como instância mediadora da publicização na ótica da organização e representação de interesses coletivos na cena pública (Degennszajh, 2000) frente a proposta de Orçamento Participativo. É possível a sua compatibilização? A implantação do OP dispensa o Fórum? Essa reflexão pode ser ampliada para a análise da relação dos Conselhos com o Legislativo. Em nível local os embates ficam mais evidentes. A mudança da relação entre Estado e sociedade civil deverá construir um novo exercício do poder nos três poderes constituídos e ainda faltam estratégias que provoquem o avanço nessa direção.

Para finalizar desejamos inserir essa questão na pauta de discussão da categoria por entender que ela está relacionada não só com a consolidação da Seguridade, mas, também, com a discussão macrossocietária referente ao tipo de projeto político a ser construído.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COVRE, Maria de Lourdes Manzini. *O que é Cidadania*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. *Praia Vermelha*, Universidade Federal do Rio de Janeiro, v. 1, n.1, 1o sem. de 1997, p. 145-65.
- BOURDIEU, Pierre & outros. *El ofício de sociólogo*. España Editores, Siglo XXI, 1998.
- DEGENZAJH, Raquel Raichelis. Organização e gestão de políticas sociais no Brasil. In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social*, Módulo 3. Brasília, UnB, Centro de Educação Aberta, continuada a distância,. 2000
- NÚCLEO DE APOIO AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA -NAEC - . *Programa de Assessoria e Consultoria aos Conselhos Municipais*. Relatório de Atividades. Pelotas, 1999.

