

Descentralização, políticas públicas e participação popular.

Maria Lúcia Duriguetto¹

O presente trabalho objetiva expor e analisar as estratégias implementadas pela gestão administrativa municipal de Juiz de Fora – 1998-2005 - no campo das políticas sociais e dos mecanismos criados para a ampliação da participação popular nos canais institucionais constitutivos de suas formulações e implementações.

A principal inovação apontada pela administração municipal ao que tange à essa questão é a criação das *unidades administrativas descentralizadas* (ou centros regionais), pensadas com a promessa de aproximarem a administração da população. Essa aproximação seria garantida com a formação de um *conselho de desenvolvimento local* para cada unidade administrativa. Formado por representantes da sociedade civil e do poder público, os conselhos seriam consultados sobre as políticas públicas e suas diretrizes operativas nos lugares onde atuam.

Essa estratégia da descentralização da operacionalização das políticas e serviços sociais é justificada pela positividade de aproximar as demandas sociais, a gestão delas e o envolvimento popular. O entendimento dessa positividade pela administração municipal reflete o debate sobre as estratégias de *reforma administrativa* do Estado presente já na década de 1980 e que tem, no discurso da descentralização, o seu princípio ordenador.

Entretanto, é nos anos 90 que esse instrumento revela a sua verdadeira finalidade prático-política na realidade nacional: a descentralização e a modernização estatal passam a constituir mecanismos político-institucionais enquadrados na perspectiva neoliberal que vêm expressar o desmonte do Estado através da redução de sua atividade regulatória e produtiva e a ampliação do espaço privado no campo dos direitos sociais conquistados na Carta de 1988.

Se foi essa a direção tomada pelo processo de descentralização na esfera estatal federal nos anos 90, a descentralização como alternativa de estratégia para a melhoria na gestão das políticas públicas, e principalmente das políticas sociais, está longe de assumir um consenso acerca das caracterizações que deve assumir nos contextos locais em que

¹Profª. Doutora da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora

vem sendo discutida e implementada. A multiplicidade de experiências de governos aberta pela descentralização no Brasil operou num espectro que vai da defesa do Estado mínimo e do papel empresarial dos governos locais aos defensores de uma democracia comprometida com os historicamente excluídos.

No entanto, esses projetos não se revelam em sua excludências, pelo contrário, podem se apresentar dentro de um mesmo espectro de discursos, intencionalidades e propostas de criação e implementação de políticas. Nesse sentido, pode ser muito tênue a assimetria dos discursos e ações.

Ter em atenção e como reflexão essa tênue divisão ideológica é de suma importância para analisarmos um tema muito presente nos discursos, produções e debates acerca da descentralização, o da *participação*. Evidencia-se que a reflexão em torno do tema da participação dos sujeitos sociais tem revelado uma estreita convergência com o debate acerca dos processos de descentralização e de ampliação das possibilidades de democratização das ações do Estado e da gestão local.

Não obstante, mesmo estabelecido esse vínculo, quando se fala de participação da população em algum nível da ação do Estado, freqüentemente está se aludindo a diversos tipos de ações que correspondem a referenciais ideológicos e teóricos opostos e contraditórios. Tanto pode significar processos e ações permeados por uma noção de conflito quanto permeados por uma noção de consertação, parceria, não-conflito com a gestão municipal e de integração ao sistema social vigente.

A dimensão política e administrativa, que comumente aparece associada à democratização da gestão das políticas sociais, principalmente após a Constituição de 88, está focalizada no desenvolvimento de instrumentos e canais institucionais – conselhos de direitos; conselhos de desenvolvimento local; comitês; sub-prefeituras; centros regionais etc- que possibilitem fomentar a participação das comunidades no nível municipal e o exercício de sua fiscalização e acompanhamento dos processos de formulação e implementação dos programas e projetos sociais.

Como explicitado anteriormente, as fundamentações políticas e ideológicas que embasam o construto dessas estratégias estão enviesadas pela disputa de diferentes prospecções quanto aos produtos da “participação”, que podem ser o da mera “prefeiturização” ou o da criação de processos participativos críticos e consequentes pelos que tomam assento representativo nesses espaços públicos institucionalizados.

È a partir da estruturação desses processos que envolvem a descentralização que direcionamos a análise da descentralização administrativa e política implementada pela prefeitura municipal de Juiz de Fora. O foco das reflexões que desenvolvermos se assentará nos fatores propriamente políticos da estratégia descentralizadora, ou seja, nos *fundamentos em que se baseiam a gestão pública para a participação comunitária e nos mecanismos institucionais criados para estimular essa participação na formulação e execução das políticas*. Também será objeto da nossa investigação, a percepção e a avaliação dos sujeitos sociais envolvidos nos canais institucionais criados quanto à efetividade e à qualidade dos mesmos.

- A descentralização administrativa na prefeitura municipal de Juiz de Fora: uma análise dos canais institucionais de participação popular

A descentralização administrativa espacial, como explicitado no documento propositivo da reforma administrativa, visa dois objetivos, quais sejam: descentralização administrativa - visando a racionalização da máquina burocrática e o aumento de sua eficiência e da qualidade dos serviços-; descentralização das decisões governamentais - criação de canais institucionais democráticos de participação da população. Entende-se que a regionalização das ações constitui pressuposto de uma administração pública mais eficiente, democrática e participativa por delegar à estrutura regionalizada as funções de atendimento e prestação de serviços e por possibilitar um maior conhecimento das necessidades da população pelo contato mais direto do governo com a realidade dos bairros. A regionalização também implicaria fortalecimento do processo participativo e dos instrumentos de controle social sobre a execução de projetos e ações.

A implantação regionalização tem importância estratégica no processo de reforma administrativa. A lei 10.000 de 08 de maio de 2001 que dispõe sobre a nova organização e estrutura da administração municipal, em seu artigo 3º, inciso I, “estabelece que para revitalizar o serviço público e desenvolver os meios indispensáveis ao cumprimento eficiente de suas finalidades, a organização do poder executivo deverá democratizar a ação administrativa, através da participação direta da sociedade civil, de forma a contemplar as aspirações dos diversos segmentos sociais, possibilitando a criação de canais de participação e controle sobre a execução dos serviços públicos, tais como consultas e audiências públicas”.

A lei também prevê, como dever do poder executivo, melhorar a qualidade e a abrangência dos serviços públicos municipais, que deverão observar os princípios da universalidade e da promoção da gestão descentralizada, “quer territorial, funcional ou socialmente, a fim de aproximar a ação governamental dos cidadãos usuários e promover o desenvolvimento local, funcionando como agente de mobilização e integração dos recursos sociais”.

È visando a emergência desses processos e metas participativos regionalizados que se configurou a divisão territorial da cidade. Os critérios para otimizá-la foram a extensão geográfica, acessibilidade e comunicação viária, perfil sócio-econômico, características da ocupação, delimitação e bacias hidrográficas, densidade demográfica, problemas sociais e intervenções já realizadas ou previstas. Dentro desses critérios foram criadas oito regiões administrativas (centro, leste, norte, nordeste, oeste, rural, sul e sudeste). Em consonância com essas diretrizes, o Decreto n° 7768 - de fevereiro de 2003 - regulamenta o nível de implementação da política de ação regionalizada, composta pela Diretoria dos Centros Regionais, pelos Centros Regionais e pelos seus respectivos Conselhos de Desenvolvimento Local – CDLs.

Respeitados os limites de seu território administrativo e as atribuições dos órgãos do nível central, constituem-se como atribuições dos Centros Regionais: instituir mecanismos que democratizem a gestão pública; implementar o Plano de Desenvolvimento Local – PDL; facilitar o acesso, melhorar a qualidade e imprimir transparência aos serviços públicos; facilitar a articulação intersetorial dos diversos segmentos e serviços da administração municipal que operam na região; elaborar estudos sobre as necessidades da comunidade local e divulgá-los para os demais órgãos da administração; informar aos órgãos municipais acerca das condições das comunidades. Serão instalados nos Centros Regionais² os principais serviços municipais, com a finalidade de otimizar sua operacionalização e de descentralizar o atendimento. Particularmente no campo das políticas públicas, é prevista a execução de programas de apoio social; implementação de programas de saúde, saneamento, educação, cultura, lazer, desenvolvimento ambiental, transporte e habitação.

² Das regiões criadas, já se encontram implementados quatro centros regionais: centro/sudeste, norte, oeste e sul.

Para potencializar a gestão democrática e o exercício do controle social cada circunscrição de cada Centro Regional terá um Conselho de Desenvolvimento Local. Sua composição, atribuições e finalidades serão expostas a seguir.

Os Conselhos de Desenvolvimento Local e suas funções participativas e democratizantes

A instituição dos Conselhos de Desenvolvimento Local (CDL) pela reforma administrativa evidencia a intenção de se gerar um instrumento de participação popular nas ações governamentais regionalizadas das políticas públicas urbanas, ambientais e sociais. O Art. 80 da lei 10.000, de maio de 2001 e o Decreto N° 7768, de fevereiro de 2003, regulamentam o nível de implementação da política e ação regionalizada, os Centros Regionais (CR), e os CDL. Os CDL são definidos como órgãos autônomos, de caráter consultivo e serão compostos pela Câmara Municipal, que terá um representante em cada Conselho, que serão, preferencialmente, os vereadores mais votados na circunscrição; cada conselho será presidido pelo Administrador do respectivo CR; quatro servidores indicados pelo chefe do poder executivo; cinco representantes dos moradores da região, indicados pelas respectivas entidades representativas e eleitos em assembléia geral; cinco representantes dos produtores, prestadores de serviços e empresários da região, também indicados pelas respectivas entidades representativas e eleitos pela assembléia geral. É vedada a remuneração aos conselheiros e todos terão mandatos de dois anos, permitida uma recondução.

Os CR serão dirigidos por seus respectivos administradores regionais (AR), nomeados pelo prefeito. São funções do AR: promover a articulação entre as entidades da sociedade civil e os conselhos de direitos com atuação em áreas temáticas ou setoriais das políticas sociais; fixar programas e metas para os centros regionais de acordo com as políticas da administração; garantir a interface política necessária ao andamento dos assuntos municipais e fornecer subsídios para a elaboração das políticas municipais e para a definição de normas e padrões de atendimento. O AR também é responsável por convocar e presidir o CDL, devendo auxiliar a administração municipal na elaboração e execução do Plano de Desenvolvimento Local, do Orçamento Participativo e do Orçamento Regionalizado. As assembléias locais e regionais do orçamento participativo serão convocadas pelo AR visando a formulação de propostas de matéria orçamentária para a região. Outra função dos AR, de acordo com o decreto

7768/2003, é a de assegurar a relação funcional entre o CR e os demais órgãos e entidades do executivo municipal; fomentar as relações da administração com os movimentos sociais da região e assegurar a memória participativa das comunidades locais.

Constituem atribuições dos CDL: participar na elaboração das políticas de ação regionais do poder público; acompanhar e fiscalizar a aplicação de recursos públicos para a respectiva circunscrição; acompanhar e manifestar sobre a elaboração e execução de planos, programas e projetos; acompanhar o plano de intervenção para o setor de cultura, em especial nas ações referentes ao adolescente e ao idoso; participar no plano de ação das políticas intersetoriais, sociais, urbanas e de direitos humanos e cidadania; relacionar carências e reivindicações regionais nas áreas, entre outras, de saúde, educação, habitação, transporte, saneamento, meio ambiente, urbanização, cultura, esporte e relativas à criança, ao adolescente e ao idoso e adotar procedimentos e sugestões que visem o incremento da inclusão social.

Uma importante função atribuída aos CDL é a elaboração do Plano de Desenvolvimento Local – PDL para a respectiva região. A elaboração do PDL deve iniciar-se por uma caracterização de cada região, mediante levantamento e estruturação dos seus dados físicos, econômicos e sociais que permitirão evidenciar suas potencialidades e debilidades. Essa caracterização será debatida pelos CDL, aos quais se agregarão representantes selecionados das diversas comunidades. Esse debate permitirá a construção das propostas que serão priorizadas e sistematizadas em linhas estratégicas, possibilitando gerar o PDL para cada região. A última fase do PDL consiste no trabalho de articulação da comunidade, através dos CDL e atores econômicos e sociais, junto à administração municipal para implementação das ações propostas e acompanhamento dos resultados obtidos.

Os Procedimentos Metodológicos da Pesquisa

Foram duas as fontes selecionadas para a realização da pesquisa empírica. A primeira constituiu em uma pesquisa documental nas atas de reuniões dos CDL dos centros regionais em atividade³.

³Foram analisadas 43 atas dos CR norte, sul e oeste, referentes ao período compreendido entre janeiro de 2003 a dezembro de 2004, sendo 26 atas do CDL norte, entre o período de jan/2003 a dez/2004; 12 atas do CDL sul, entre jul/2003 a ago/2004 e

Para a realização da análise das atas, foi estabelecido parâmetros referentes à tipologia dos assuntos debatidos, que nos possibilitaram a avaliação de sua natureza e dos encaminhamentos dados pelo poder público às deliberações dos CDL. As questões abordadas foram divididas na seguinte tipologia: temas locais, individuais ou informes, temas referentes à regulamentação do CDL e à organização das ações e serviços municipais; sujeitos que controlam o processo de decisão (segmentos representados nas reuniões; os que contribuem na formação da pauta e aqueles que fazem o acompanhamento das decisões tomadas).

Os dados foram sendo agrupados de acordo com essa tipologia e foram analisados à luz das funções e atribuições dos conselhos definidas em lei, anteriormente explicitadas.

A segunda fonte de pesquisa foi a realização de uma entrevista estruturada com os administradores dos CR/Norte, Sul e Oeste⁴. Também foi realizada uma entrevista semi-estruturada com os conselheiros de desenvolvimento local. A exposição da análise do conteúdo das tipologias definidas para a leitura das atas das reuniões do Conselho será realizada em concomitância com a exposição da análise do conteúdo das entrevistas com os gestores e com os conselheiros. E é a estruturação das perguntas formuladas para estes últimos que guiará o desenvolvimento das análises.

Exposição e análise dos conteúdos investigados

Iniciando com a questão referente à criação e estruturação dos CR e dos CDL, os conselheiros representantes do setor econômico disseram terem sido informados através da Associação Comercial e que não participaram ativamente do processo de criação do CDL. O segmento governamental foi informado através de jornais e de conversas informais com os gestores do projeto da regionalização. Apenas um conselheiro respondeu ter participado ativamente do processo de criação do CDL. Já os

5 atas do CDL oeste, entre mar/2004 a ago/2004. Não foi possível incluir nas análises os dados referentes ao CDL da regional centro, uma vez que as atas das reuniões realizadas nessa regional não foram disponibilizadas.

⁴O questionário focalizou questões relativas às funções do Administrador Regional em relação aos CR tais como: relação entre CR e outros setores da administração pública e com os processos de definição das políticas sociais, mecanismos utilizados de envolvimento da população na gestão do CR e no CDL; realização, conteúdos e tema das Audiências Públicas promovidas; obstáculos e dificuldades dos CDL e a relação dos CR com os conselhos de direito existentes nas regionais.

representantes populares foram informados através de reuniões nos bairros e todos disseram ter participado do processo de criação dos CDL.

O processo de escolha dos conselheiros foi processada por diferentes formas. A escolha dos representantes populares é realizada através de procedimentos próprios, a depender do CDL ao qual estão vinculados e a dos representantes do setor governamental e econômico é feita respectivamente por indicação dos órgãos do poder público que representam e pelas entidades de classe a que pertencem.

No que diz respeito ao processo de eleição do segmento que representam, tanto os conselheiros do setor econômico quanto do setor governamental não souberam informar os critérios que foram utilizados para a definição de suas escolhas. Disseram que receberam um comunicado informando que teriam sido escolhidos para representarem os órgãos do poder público e das entidades privadas a que estão vinculados. Já os processos de escolha dos conselheiros populares envolveram mecanismos tais como sorteio do nome dos interessados; eleição pelas associações de moradores existentes na região; divisão de uma das regiões em micro-regiões e indicação de cada uma delas de um conselheiro.

Essas informações nos possibilitam inferir que o envolvimento dos conselheiros dos setores econômico e governamental não se constituiu pelo interesse dos mesmos em participar dos conselhos, se dando exclusivamente pela escolha da prefeitura e das entidades de classe a que pertencem. Nem ao menos sabem dos critérios utilizados para as suas escolhas. Isso revela o descompromisso dos mesmos com o conhecimento da importância da representação conselhistas e dos canais conselhistas, pois não participaram em nenhum momento do processo de criação dos CDL. Conduta oposta é a dos conselheiros dos setores populares, cuja representação foi baseada em critérios de interesse em participar dos conselhos, tendo todos os entrevistados participado do processo de criação dos CDL em suas regiões. Esta constatação se coaduna com as informações obtidas na análise das atas das reuniões conselhistas. Ao que tange à composição representativa dos conselhos, verificamos uma participação mais ativa nas reuniões dos representantes dos interesses populares e uma quase absoluta ausência dos representantes governamentais, sendo que a maioria não chegou a participar de nenhuma das reuniões realizadas no período analisado. Isso revela um descompromisso da administração municipal com os CDL.

Ao que tange à estratégia de descentralização regional criada pela administração, todos os conselheiros entrevistados relataram ser a regionalização um processo moderno de descentralização implantado pela PJF, que busca atender às necessidades específicas das regiões, a desburocratização dos serviços e uma maior proximidade com a comunidade. Em relação à função do CDL, há um consenso em torno da opinião que é a de proporcionar uma maior aproximação entre a administração pública e a comunidade, ser um espaço para o debate das necessidades e prioridades da região, propor demandas e poder fiscalizar as ações⁵.

No que tange à função atribuída ao conselheiro, os representantes do setor econômico a identifica na busca pelos interesses da área comercial da região e de propor demandas específicas da comunidade que integra o centro regional. Para os representantes dos setores populares, é a de propor demandas específicas do bairro onde reside; ouvir as propostas do poder público para a região e acompanhar e fiscalizar suas ações. Já os representantes governamentais disseram se constituir em conhecer as reivindicações da comunidade residente nas regiões e repassá-las à administração bem como em informar os serviços que o poder público realiza.

Para os representantes governamentais, as demandas colocadas nas reuniões do CDL, quando consideradas viáveis, são em sua maioria sempre acatadas pelo poder público, sobressaindo as referentes a obras de manutenção em unidades básicas de saúde e escolas; captação de águas pluviais; melhorias no sistema de transportes e segurança. Para os representantes dos interesses econômicos, as decisões tomadas pelo conselho são sempre acatadas pela PJF, mas questões de ordem orçamentária impedem a realização das ações apresentadas. Para os representantes populares entrevistados as demandas mais apresentadas no conselho são transporte urbano, saúde, saneamento básico, educação, asfaltamento e segurança. Para eles, as decisões tomadas pelos CDL não são acatadas pela Prefeitura ou quando são é por influência do administrador regional. Os obstáculos e dificuldades apontados pelos setores populares que impedem a

⁵ Isso demonstra um desconhecimento das demais funções do conselho já mencionadas anteriormente. Uma das explicações para esse desconhecimento pode se dada quando indagados se foi oferecida alguma forma de capacitação para que eles atuassem como conselheiros. Todos os entrevistados afirmaram que não foi oferecida nenhuma forma de capacitação para a atuação como conselheiro de desenvolvimento local.

realização das propostas de políticas apresentadas no CDL são a falta de recursos financeiros para as regionais, falta de poder de decisão dos centros regionais e ausência de aproximação dos centros regionais com as secretarias municipais.

O reconhecimento de fatores que dificultam ou impedem a realização das propostas de políticas e serviços apresentados nos CDL é também partilhado pelos Administradores Regionais (AR) entrevistados. Para eles, esses fatores se localizam nas ações impeditivas dos vereadores e dos gestores para não terem influência política reduzida nas regiões; falta de reconhecimento e de legitimidade do CDL como instância de discussão, elaboração e execução de políticas públicas por parte da população das regiões administrativas; falta de comunicação entre os gestores (responsáveis pelos departamentos e secretarias em que se alocam os programas e serviços), os administradores e os demais órgãos⁶.

As repostas obtidas quanto à função da atividade de conselheiro e das demandas mais incidentes no espaço dos conselhos circunscrevem-se à defesa dos interesses específicos das entidades, organizações, instituições que representam, tendo como denominador comum as necessidades das regiões e dos bairros a que se encontram inseridos. Essa representação corporativa (que se transforma em uma personalização dos interesses de grupos organizados), e bairrista se desdobra nas reivindicações levadas ao conselho, quase sempre circunscritas às demandas por serviços pontuais e emergenciais. Essa constatação se encontra também na leitura das atas das reuniões realizadas pelos CDL pesquisados, em que se evidencia uma ausência da discussão de temas relacionados à atuação do conselho - suas atribuições e competências - bem como os relacionados à sua regulamentação, o que contribui fortemente para limitar o espectro político das representações acerca do papel de conselheiro.

O que pudemos perceber é que prepondera-se o debate de temas referentes às demandas localizadas nos bairros da região de abrangência do conselho e as funções e/ou serviços prestados pelos órgãos e autarquias da prefeitura municipal. Merece

⁶ É função dos AR assegurar a relação funcional entre os CRs e os demais órgãos e entidades do executivo municipal. No entanto, os ARs dizem que a relação se estabelece de acordo com a simpatia e intimidade existente, de uma forma não institucionalizada.

destaque a solicitação de serviços de limpeza urbana e de construção de obras de infraestrutura.

A ausência de discussões acerca da estruturação das políticas na sua totalidade - âmbito regional e municipal com suas interfaces setoriais e sociais - impossibilita que os CDL formulem uma visão abrangente das carências e necessidades da região e assim atuem de forma mais propositiva nos processos de formulação e de criação de políticas para as realidades regionais. Por exemplo, não há uma preocupação em tratar assuntos referentes ao papel do conselho, tais como a realidade das políticas públicas municipais nas áreas da criança, do adolescente e do idoso, como previsto na lei. Esta constatação revela que as propostas e os temas relativos às políticas públicas municipais de abrangência regional e municipal não são debatidos. Isso revela que os conselhos não estão exercendo a função de se constituírem, como previsto em lei, em espaços de debates das potencialidades e necessidades das regiões levantadas pelos Planos de Desenvolvimento Local (PDL) e a conseqüente construção das propostas a serem priorizadas. Na verdade, de acordo com as atas, os PDL elaborados pela prefeitura não foram debatidos em nenhuma reunião dos CDL.

Esses dados vão ao encontro das afirmações dos conselheiros, exceto de dois representantes do setor econômico, e dos Administradores Regionais de que os conselhos não influem no processo de definição das políticas sociais públicas. No entanto, a razão da não influência é identificada pela personalidade jurídica consultiva do conselho e não na natureza das questões que são debatidas nos espaços dos CDL. Mesmo sendo consultivos, os CDL têm como atribuição garantida em lei, a participação na elaboração das políticas de ação regionais do poder público e o acompanhamento e manifestação sobre a elaboração e execução de planos, programas e projetos.

Quanto aos impactos da criação dos CR e do CDL para a comunidade, todos os conselheiros do setor econômico, do setor governamental e metade dos conselheiros dos setores populares os relacionaram à melhoria da qualidade de vida dos moradores, pois proporcionaram um aumento da oferta de serviços em menor tempo e uma maior proximidade entre a população e a prefeitura. Já para a outra metade dos entrevistados dos setores populares, nenhum impacto e contribuição significativa foram evidenciados.

Se o exposto anteriormente nos revela a existência de demandas por serviços pontuais, o que os conselheiros qualificam como melhoria da qualidade de vida pela

oferta de serviços e proximidade com a prefeitura se limita ao atendimento dessas demandas, o que revela uma compreensão e uma satisfação muito reduzida da positividade dos impactos sociais com a criação dos CR e dos CDL. A qualificação dos conselhos como espaços de socialização de informações foi destacada. Para todos os entrevistados, os conselhos têm se mostrado como um espaço que permite aos conselheiros tomar conhecimento das ações implementadas pelos órgãos e diretorias da prefeitura na região.

Como complemento dessa questão, foi questionada a existência de um acompanhamento da implementação das decisões tomadas pelos CDL pela prefeitura e dos recursos públicos destinados às regionais. Todos os conselheiros do setor econômico disseram que existe apresentação de balanços dos andamentos das obras nas reuniões. Para os conselheiros dos setores populares, o acompanhamento acontece através das atas. Para os representantes do setor governamental, as ações de implementação das demandas são acompanhadas através do sistema de informação - por telefone - da prefeitura.

Evidencia-se, com o explicitado acima, uma limitação das atribuições conselhistas também no que tange ao acompanhamento e fiscalização das decisões definidas nos conselhos e da aplicação de recursos públicos para as regiões. Não obstante alguns conselheiros relatem a existência de balanços orçamentários, nas atas consultadas não foram encontrados nenhum relato de acompanhamento e de fiscalização tanto de recursos quanto das ações demandadas pelos CDL.

Essa constatação é ratificada pelos Administradores Regionais (AR) entrevistados. Segundo eles, a fiscalização da aplicação de recursos públicos não acontece nos espaços dos CDL, mas de sua iniciativa pessoal e se efetiva através de contatos pessoais. Também nessa direção é importante destacar que é atribuição dos CDL e do AR que o preside, auxiliar a administração municipal na elaboração do Orçamento Participativo e do Orçamento Regionalizado. As assembleias locais e regionais do OP deverão ser convocadas pelo AR visando a formulação de propostas de matéria orçamentária para a região. Os AR afirmam que os CDL participam das discussões do orçamento por duas formas: demandas dos cidadãos são recebidas nos CDL pelos conselheiros; regiões são divididas em micro-regiões e estas votam suas propostas e apresentam para o CDL. No entanto, nas atas das reuniões consultadas, não foi encontrado nenhum registro de

discussão orçamentária nos CDL e nenhum conselheiro informou ter participado desse debate.

No que diz respeito aos meios utilizados para a publicização das reuniões e dos temas discutidos no CDL para a população residente nos bairros da regional, todos os conselheiros do setor econômico e metade dos conselheiros populares entrevistados destacaram o jornal, reuniões, contatos individuais e a disposição das atas para a leitura pela comunidade. Para os AR, o envolvimento da população com o CDL é realizado por meio de cartas a todas as lideranças dos bairros de abrangência da regional para participarem das reuniões⁷. Já para os conselheiros do setor governamental e para metade dos entrevistados que representam os interesses populares, essa divulgação não é realizada. Relatam que a participação nas reuniões da população residente nos bairros da circunscrição é muito pequena, ficando restrita aos conselheiros. Essa constatação é ratificada nas atas consultadas, em que também é constatada a reduzida presença nas reuniões dos que não possuem assento no conselho. Isso revela que os mecanismos utilizados para a publicização das reuniões citados, quando existem, não tem sido suficientes ou atrativos para produzir uma participação não conselhistas.

Uma questão que também foi indagada junto aos entrevistados foi a relação dos CDL com os conselhos de direitos existentes na região (como, por exemplo, com os conselhos locais de saúde) e do município. Justifica-se o conhecimento da existência ou não dessa relação pelo fato dos conselhos de direitos se constituírem em canais institucionais de participação social, com competências definidas em estatuto legal, voltados para o exercício da elaboração e fiscalização de políticas públicas setoriais e defesa de direitos.

⁷ É também função dos AR fomentar as relações da administração com os movimentos sociais da região e assegurar a memória participativa das comunidades locais. Existe uma visão consensual entre os AR de que o envolvimento da população com os CR ocorre através das ações comunitárias: atrações culturais, mutirão da saúde, passeios ciclísticos, movimentos para arrecadar alimentos, utilização das rádios comunitárias. Em relação ao envolvimento dos CR com os movimentos e organizações da regional, os administradores o evidenciam no apoio ao carnaval regional, aos grupos afros, de dança e de jovens. Observa-se, assim, a inexistência de uma relação dos CR com as organizações, entidades e movimentos regionais voltados para demandas por serviços públicos e defesa de direitos.

Juiz de Fora conta hoje com 40 conselhos e comissões municipais. Mais de 160 entidades do poder público e da sociedade civil têm assento nos conselhos, o que implica um universo de mais de 600 conselheiros. Mais da metade dos conselhos atua em áreas ligadas às políticas sociais básicas e compensatórias e estão vinculados à Secretaria de Política Social, que reúne gerências ligadas à educação, assistência social, cultura e habitação, entre outras.

Para além da importância da natureza interventiva das ações conselhistas, compete aos AR a promoção da articulação entre os CDL e os conselhos de direitos com atuação em áreas temáticas ou setoriais das políticas sociais. No entanto, para os AR essa relação não existe pelo fato dos conselhos de direitos estariam focados apenas nas políticas e questões específicas que representam, não tendo abertura para a incorporação de outras demandas. A relação também não foi constatada por parte dos conselheiros e quando algum a identificou, não soube responder em que nível.

A importância dessa informação está nas conseqüências desorganizativas que produz para o conjunto das lutas sociais. A multiplicação de canais institucionais produz uma inserção desarticulada e fragilizada dos segmentos populacionais nos mecanismos de gestão pública. A dispersão e a fragmentação da participação em uma multiplicidade de espaços, dificulta a articulação dos segmentos populares a partir de eixos de luta e de mobilização.

Considerações finais

Como exposto, a descentralização administrativa ao que tange às estratégias institucionais de aproximação da administração pública com a população foi implementada a partir da divisão da cidade em regiões e do conhecimento de suas prioridades como base para a organização das ações das políticas públicas. Foi esse critério do conhecimento do território e de suas prioridades que consubstanciaram as estratégias de descentralização, participação comunitária, criação e implementação de políticas e avaliação das ações desenvolvidas. Entretanto, a gestão descentralizada do território não significa, diretamente, a garantia da participação democrática. Se a criação de canais institucionais para viabilizá-la são importantes e imprescindíveis, não menos importante e imprescindível é a orientação da política econômica e dos investimentos destinados à viabilização de políticas universais e de qualidade e o aprofundamento de direitos. É essa condição que possibilita aos níveis sub-nacionais

recursos financeiros, apoio técnico e diretrizes gerais para a implementação da descentralização na área social. Sem essa condição, não se viabilizará a expansão de direitos, mas apenas uma ação compensatória, seja qual for o desenho institucional criado.

Mas essa constatação não deve significar um absoluto desmerecimento ou desconsideração das configurações institucionais criadas para viabilizar a participação e o controle democrático tanto no nível da formulação e fiscalização da política pública quanto no campo de execução dos serviços sociais. E é esse aspecto que focalizamos na estratégia da descentralização regional formulada pelo executivo municipal. Interessou-nos aqui analisar a apreensão, a participação e a avaliação dos sujeitos envolvidos na gestão das políticas públicas regionais e no espaço dos CDL.

A exposição e a análise do conteúdo das fontes utilizadas para a pesquisa nos possibilitou afirmar que os CDL - enquanto espaço institucional legal criado pela reforma administrativa para possibilitar a participação popular nas ações governamentais regionalizadas das políticas públicas-, não têm desempenhado suas atribuições e competências. Isso vem revelar que no âmbito da administração pública, particularmente no que concerne à dimensão organizacional, a retórica oficial, não raras vezes, refere-se à gestão participativa como uma exigência básica para o alcance dos objetivos de excelência dos serviços orientados para a população. Paradoxalmente, o que se constata na prática é que pouco se tem feito para introduzir mecanismos institucionais que possam viabilizar uma participação efetiva e ampla na gestão das políticas sociais.

O Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico, um dos idealizadores da proposta, afirmou que pelo projeto, a tendência é a diminuição dos níveis de administração, com a descentralização através dos Centros Regionais, que permitem levar soluções do prefeito às comunidades mais rapidamente. Explicou que os Centros Regionais deverão funcionar com pessoas responsáveis e técnicas, capacitadas a resolver problemas mais simples, deixando ao prefeito e vereadores com as questões estruturais” (Jornal Diário Regional - Publicação em: 21/01/2001. Como vimos, os Centros Regionais e os CDLs estão cumprindo o papel atribuído e esperado pelo Secretário!

Essa visão não entende os CDL pela ótica dos espaços de poder e, portanto, pela sua maior ou menor ruptura com estruturas tradicionais, patrimonialistas e autoritárias. Um dos elementos que configuram a força desses espaços participativos é a possibilidade dos cidadãos participarem efetivamente da definição, implantação e gestão dos serviços públicos que os beneficiam, e não somente nas “questões mais simples”.

BIBLIOGRAFIA

DURIGUETTO, Ma.L. Democracia: polêmicas, confrontos e direcionamentos. (Tese de Doutorado). UFRJ/ESS, 2003.

LAURELL, A .C. "Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo"; in LAURELL, A .C. (org). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1997.

NUNES, E. Poder Local, Descentralização e Democratização – Um encontro difícil. In: *São Paulo em Perspectiva*. SP: Fundação SEADE. V. 10, nº 3, 1996.

Leis e Jornais Municipais Consultados

LEI Nº. 10000, de 08 de maio de 2001.

DECRETO DE LEI Nº. 7768 de 28 de fevereiro de 2003.

Jornais Tribuna de Minas, Diário Regional e Panorama - janeiro de 2001 a julho de 2004.