

# REPENTE

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DO PODER LOCAL

Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - nº 07 - Junho/00

## EDITORIAL

ESTA EDIÇÃO DO BOLETIM REPENTE CHEGA PARA DISCUTIR UM TEMA QUE MUITO TEM PREOCUPADO OS CONSELHEIROS, TANTO DE ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS QUANTO DE CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS COMO OS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SAÚDE, EDUCAÇÃO E OUTROS: **É O TEMA DA REPRESENTAÇÃO.**

QUEM PARTICIPA DESTES CONSELHOS É SUFICIENTEMENTE REPRESENTATIVO DOS INTERESSES QUE ESTÃO PRESENTES NA SOCIEDADE?

SE ESSAS PESSOAS NÃO SÃO REPRESENTATIVAS, OS CONSELHOS PERDEM UMA DAS SUAS MAIORES VIRTUDES, QUE É A CAPACIDADE DE REUNIR, EM UM MESMO ESPAÇO, SUJEITOS QUE VIVEM MAIS DE PERTO OS PROBLEMAS A SEREM ENFRENTADOS E POSSUEM PONTOS DE VISTA E INTERESSES DIFERENTES E ATÉ CONFLITANTES.

OS CONSELHOS COLOCAM A OPORTUNIDADE DE EXPLICITAR OS CONFLITOS EXISTENTES EM NOSSA SOCIEDADE E A PARTIR DESSES CONFLITOS ALCANÇAR OS ACORDOS E CONSENSOS POSSÍVEIS VINDO A BENEFICIAR A GRANDE MAIORIA DAS PESSOAS.

**MAS,  
AFINAL,  
O QUE  
SIGNIFICA  
REPRESENTAR  
ALGUÉM?**

**CONHEÇA DUAS  
HISTÓRIAS REAIS  
DE LUTA PARA A  
IMPLANTAÇÃO E  
MANUTENÇÃO DOS  
CONSELHOS EM  
NOSSO PAÍS.** PÁGINA 4

NESTAS EXPERIÊNCIAS A REPRESENTATIVIDADE DOS CONSELHEIROS E O ATIVO ENVOLVIMENTO DOS GRUPOS REPRESENTADOS POR ELES FORAM FATORES DECISIVOS PARA GARANTIR VITÓRIAS E REVERTER DERROTAS.





# 1

## O QUE SIGNIFICA REPRESENTAR ALGUÉM?

O ideal seria cada um falar sempre em seu próprio nome, apresentar suas vontades e suas idéias por si mesmo. Em pequenos grupos, como em uma rua ou condomínio, é possível que todos se manifestem

e juntos cheguem às melhores soluções, mas quando passamos para as decisões que precisam ser tomadas em uma cidade, estado ou país, isto não é possível. Por isso, existe a representação.

**Representar significa:**  
"fazer às vezes do outro",  
"estar no lugar do outro".

Evidentemente, há limites para a representação. Nunca um representante é a mesma coisa que cada um expressando

seu desejo, sua opinião. Ele não é alguém neutro, tem suas posições e valores que nem sempre combinam com a do representado.

Quando pensamos na representação dos políticos, que governam em nome do povo, há outra complicação: se são realmente democráticos, eles não representam apenas aqueles que votaram nele. O político governa (ou deveria) para toda a cidade e não apenas para este ou aquele grupo.

# 2

## QUAL A DIFERENÇA ENTRE UM POLÍTICO E UM CONSELHEIRO?

Os conselheiros também precisariam ter uma visão ampla. Por exemplo, um conselheiro da Assistência Social, que faz parte de uma entidade de portadores de necessidades especiais, teria que conciliar sua atuação em defesa destes portadores com uma atuação em defesa do conjunto da assistência social para que todos os grupos fossem contemplados.

**A vantagem do conselheiro em relação ao político é que ele tem maior proximidade com a situação a ser enfrentada.** Ninguém melhor para defender o direito de atendimento digno à saúde do que os usuários do sistema de saúde. Eles conhecem melhor os problemas.

A segunda vantagem é que ele pode estar mais próximo de quem ele representa, podendo traduzir de forma mais fiel os anseios dos demais que não participam ativamente do conselho, informando e envolvendo outras pessoas para acompanharem indiretamente os rumos das políticas naquela localidade.



# 3

## OS REPRESENTANTES DOS CONSELHOS SÃO MAIS REPRESENTATIVOS QUE OS POLÍTICOS?

**Depende.** Se esse conselheiro estiver realmente por dentro do que acontece e conseguir estabelecer boas relações com os seus representados, ele pode ser um representante mais fiel que qualquer vereador ou prefeito. Mas nem sempre isso acontece. **Muitas vezes o representante se afasta dos**

**grupos que ele representa até da sua entidade de origem.** Por outro lado, há também problemas na representação do governo. Muitas vezes o representante do governo não tem muito poder de decisão e participa do conselho apenas porque o governo é obrigado a enviar alguém.

# 4

## POR QUE É IMPORTANTE TER UMA BOA REPRESENTAÇÃO NOS CONSELHOS?

Os conselhos são resultado de uma grande luta dos movimentos e de muitas entidades da sociedade para que o poder não fique concentrado nas mãos dos políticos, para que a população seja ouvida e possa participar mais ativamente das decisões que a afetam. **Se os representantes falham ao levar para os conselhos os anseios da população, esses espaços ficam descredenciados e deixam de ser uma alternativa** aos mecanismos convencionais da democracia, como o voto - que é uma maneira de dar poder ao governante para que ele governe da forma que considerar melhor.

### COMO APROXIMAR REPRESENTANTES DE REPRESENTADOS:

- Produzir jornais / boletins informativos sobre as principais atividades do conselho.
- Marcar reuniões frequentes apenas entre as entidades da sociedade ou apenas entre as pessoas do governo para que possam avaliar tudo o que se passa na instância do conselho.
- Conseguir e usar instrumentos de comunicação como a internet, fax para manter a todos informados sobre o que se passa no conselho.
- O representante deve pedir auxílio para os representados ou outras pessoas quando tiver dúvidas sobre qual a melhor decisão a ser tomada.
- Procurar saber o que se passa em conselhos de outras áreas para que juntos procurem soluções para os problemas que surgem.



# 5

## QUAIS AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELO REPRESENTANTE DA SOCIEDADE NOS CONSELHOS?

Muitas vezes, o representante não conhece e não sabe como conhecer os anseios de quem o elegeu. No máximo ele conhece as necessidades do grupo a que ele pertence. E o que é pior: ele pode ficar sabendo das necessidades, mas não sabe como lidar com o tema, pois em determinadas situações há interesses e projetos conflitantes e fica difícil escolher o melhor caminho.

A população (ou os grupos representados) também não sabe como expressar seus anseios. Fica esperando que o representante tenha conhecimento suficiente para propor soluções a todos os problemas. E quando percebe que o representante não tem resposta pron-

ta para tudo, não valoriza os esforços dos representantes. **Nem sempre os representantes encontram respaldo em quem o elegeu. Nem sempre a sociedade está mobilizada o suficiente para apoiá-lo e ajudá-lo a participar de forma qualificada dos conselhos.**

Outro problema é a sobrecarga do conselheiro. Por já ter uma certa experiência, ele é muito solicitado e acaba assumindo outras funções. Com muitas reuniões e compromissos, ele tem menos tempo de manter o contato com os representados.

# 6

## QUAIS AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS REPRESENTANTES DO GOVERNO?

Assim como o representante da população, o representante do governo nem sempre está preparado para lidar com os temas propostos no conselho. Muitas vezes ele está até mais despreparado, porque ocupa um cargo que não permite conhecer a realidade de uma maneira mais ampla.

Outro sério problema acontece quando **o representante do governo não tem poder efetivo. Ele precisa levar as discus-**

**sões do conselho para seus superiores. E só os superiores podem tomar a decisão final.**

Em muitos casos, o governo não acredita no conselho, ou acha que os conselhos atrapalham seus planos e não quer que eles continuem existindo. Outras vezes, o governo não pode simplesmente acabar com o conselho, porque precisa dele para aprovar seu orçamento, e faz de tudo para manipulá-lo.

# 7

## QUAIS SÃO AS ATRIBUIÇÕES DO REPRESENTANTE?

Como seria uma boa representação nos conselhos e o que se espera de um bom representante?

Cada conselho pode definir os critérios de uma boa representação. Mas tanto representantes do governo quanto da sociedade **serão mais representativos se prestarem contas aos representados de tudo o que é decidido, e assumirem responsabilidade pelas decisões que tomam ou que legitimam.**

# 8

## QUAIS SÃO AS ATRIBUIÇÕES DO REPRESENTADO?

E os representados não têm qualquer obrigação?

Muito pelo contrário, **os representados também são responsáveis pelos conselhos. Eles devem acompanhar o representante, apoiando, cobrando e propondo soluções para as diferentes situações.** Eles também são responsáveis por divulgar e mobilizar toda a comunidade para que ela acompanhe as ações do conselho e lute pela aprovação de suas reivindicações.

### PARA REFLETIR E DISCUTIR:

- **Converse sobre o tema da representação com seus colegas do Conselho, do bairro, da comunidade do movimento popular ou do sindicato.**
- **Sugestão: proponha um seminário entre os conselheiros para debater sobre o tema da representação, avaliando juntos as questões acima. Talvez vocês cheguem a outras respostas. O importante é refletir sobre as perguntas. Ao final da discussão, pensem sobre quais saídas podem adotar para melhorar a qualidade da representação.**

**REPENTE:** Participação Popular na Construção do Poder Local - é um boletim editado pelo Instituto Pólis para divulgar informações e contribuir na formação de participantes de Conselhos de todo o país e pessoas interessadas em construir e fortalecer espaços participativos e de exercício da cidadania ativa. Para adquirir o Repente, entre em contato com o Instituto Pólis. Para cursos de formação, vendem-se pacotes de 50 exemplares por R\$ 20,00.

**EXPEDIENTE:** PÓLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - Organização Não-Governamental de atuação nacional, constituída como sociedade civil sem fins lucrativos, apolítica e pluralista. Seu objetivo é a melhoria da qualidade de vida, o desenvolvimento sustentável, a ampliação dos direitos de cidadania e a democratização da sociedade. Rua Cônego Eugênio Leite, 433. CEP: 05414-010 - São Paulo - SP - Tel. (11) 853.6877. Fax. (11) 3063.1098. e-mail: participacao@polis.org.br - http://www.polis.org.br. Responsável Editorial: Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira. Diagramação: Luciana Pinto. Colaboração: Adenival Gomes e Márcia Mulin. Apoio Financeiro: NOVIB.



## A IMPLANTAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CURITIBA

Relato de Adenival Gomes - ex-representante da CMP no Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba, membro do Centro de Formação Urbano Rural Irmã Araújo - Cefuria - Curitiba-PR

No início do ano de 1994, assistentes sociais da prefeitura de Curitiba convocaram uma plenária com as organizações populares para discutir a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) e para organizar a Primeira Conferência de Assistência Social e a implantação do Fundo Municipal de Assistência Social. A plenária foi um sucesso, com mais de 250 participantes e aproximadamente 200 entidades, entre as quais sindicatos, movimentos populares, a Central de Movimentos Populares, associações de moradores e entidades filantrópicas.

Com a experiência acumulada pelos Conselhos de Saúde, criamos o Fórum Popular de Assistência Social para que houvesse um processo participativo, envolvendo os movimentos sociais e entidades populares.

Um grupo de pessoas ligado à prefeitura tentou manipular o Fórum e assumir a sua coordenação. O povo simples e humilde, que estava ali cheio de esperança em construir uma coisa nova - a assistência social como

direito -, ficou assustado com estas atitudes e a participação começou a diminuir nas reuniões seguintes.

A Primeira Conferência Municipal de Assistência Social de Curitiba aconteceu no final de 1995 e teve muitos problemas: lideranças foram "compradas" ou ameaçadas de que se não votassem nas propostas e na chapa dos que estavam ligados à prefeitura, as verbas para as suas entidades seriam cortadas. Muitas pessoas, com medo, acabaram recuando. A Segunda e a Terceira Conferências foram ainda mais esvaziadas.

Nossa conclusão é que avançamos muito, mas não o suficiente para segurar o leão, que é muito maior.

Houve a participação dos usuários na definição de uma nova maneira de entender a Assistência Social. Não mobilizamos apenas as entidades filantrópicas. Os movimentos sociais e a Central de Movimentos Populares envolveram-se vigorosamente na construção de uma nova noção de serviço

**Olhar para esta experiência nos faz pensar como é difícil avaliar o que são vitórias e derrotas. Ela nos mostra a importância da representação dos usuários nos Conselhos de Assistência Social, ao invés do fato muito comum de termos apenas a representação de entidades prestadoras de serviços filantrópicos. A sociedade civil, principalmente se constituída de entidades e movimentos que lutam por direitos universais, dá um novo vigor a estes Conselhos.**

social, que não o entende como caridade ou filantropia, mas como direito universal.

Mexemos em recursos que sempre foram usados de modo clientelista, por isso a reação da prefeitura foi grande. Para mudarmos este quadro, precisamos avançar no processo formativo e na relação dos usuários com aqueles que os representam no Conselho.

## A IX CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO PAULO E O NOVO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE: A RECONQUISTA (E A RECONSTRUÇÃO) DE UM ESPAÇO DEMOCRÁTICO DE PARTICIPAÇÃO

Relato de Márcia Mullin - Movimento Popular de Saúde - São Paulo - SP

Durante sete anos o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo, democraticamente eleito pelos vários segmentos da sociedade, apesar de não ser reconhecido pelos Secretários de Saúde à frente da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), funcionou regularmente, controlando e fiscalizando a política municipal de saúde, com ênfase na luta pela não implantação do Programa de Atendimento à Saúde (PAS) e depois nas denúncias de corrupção e mau atendimento pelas Cooperativas. Nestes sete anos o Conselho Municipal realizou, à revelia da SMS, as Conferências Municipais anuais previstas na Constituição Municipal.

Após todos estes anos de desconsideração do Conselho, a tentativa final de golpe para restringir o funcionamento desse espaço democrático de participação foi a aprovação de uma Lei Municipal e de Decretos, Portarias e Resoluções que constituíram um Conselho ilegítimo e inconstitucional porque não tinha a participação paritária prevista na lei, sem a ampla participação dos movimentos po-

populares e outros segmentos da sociedade e restrito em suas atribuições e autonomia.

Depois de intensa negociação, a Plenária Municipal de Saúde, que reúne os movimentos populares, as entidades sindicais, as associações e entidades que lutam pela saúde pública em São Paulo, conseguiu um acordo com a SMS, conquistando:

- a revisão da Legislação do Conselho Municipal de Saúde, que resultou em um novo Decreto e recompôs a representação do Conselho, resgatando a participação mais ampla da sociedade, suas atribuições e competências, e a autonomia na indicação dos seus membros.

- a convocação da IX Conferência, constituindo-se uma Comissão Paritária entre a SMS, representantes do Conselho "oficial" e os representantes da Plenária Municipal de Saúde.

Na IX Conferência, realizada nos dias 7 e 8 de dezembro de 1999, tivemos vitórias, entre elas, a aprovação de propostas apresentadas pela Plenária Municipal de Saúde

**Tem grande importância a valorosa história de resistência do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo ao longo de sete anos de governos autoritários de Paulo Maluf e Celso Pitta.**

**Esta experiência mostra que a representatividade, entendida como capacidade de enraizamento e mobilização social, é essencial para que um espaço institucional de negociação, como o Conselho, tenha sentido e funcione realmente como espaço público de gestão participativa.**

e a eleição do novo Conselho Municipal de Saúde com a representação dos diversos segmentos anteriormente excluídos. Mas aconteceram também tentativas de manipulação por parte dos dirigentes da Secretaria de Saúde no processo de eleição dos delegados e membros do Conselho.

Realizada a Conferência, nosso desafio agora é garantir o funcionamento do Conselho eleito e seu real poder de deliberação.