

DESCENTRALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Terezinha Moreira Lima¹

Neste texto pretende-se refletir sobre a concepção da descentralização e do controle social, enfatizando-se a questão da autonomia local assim como a importância do protagonismo social.

Palavras-chave: Esfera pública, políticas públicas, descentralização, controle social, movimentos sociais.

INTRODUÇÃO

O entendimento sobre a questão da descentralização, como instrumento de ação política, adquire relevância no Brasil, sobretudo a partir do processo de abertura política pós-ditadura militar e, em especial, no período da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, ocasião em que se aprofundam os debates acerca da democracia no país em contraposição às forças repressivas. A consolidação da democracia se constitui ainda um grande desafio posto que persista uma cultura política e institucional, incrustada na burocracia e reiterada por alguns governos que impedem e dificultam a participação cidadã mais efetiva. De outro lado, observa-se a descrença na democracia, em termos de política voltada para a ascensão dos cidadãos organizados, o que é evidenciado por parte dos segmentos subalternizados, devido às constantes crises do ponto de vista moral e ético, envolvendo casos de corrupção e malversação dos recursos públicos, atingindo os partidos políticos, o poder público, ressaltando-se, sobretudo, representantes do Executivo e do Judiciário.

A primeira parte do texto contempla reflexões sobre a questão da descentralização e autonomia local, seguindo com uma breve análise das políticas sociais públicas no Brasil e o significado do controle social. A seguir, são destacadas algumas interpretações sobre o conceito de controle social, ressaltando-se a atualidade desse debate na sociedade contemporânea, sobretudo a partir de manifestações concretas de controle por parte dos movimentos organizados da sociedade. Ao final, considera-se que a descentralização e o controle social são processos políticos que permitem atender a múltiplos interesses, a movimentos de conquistas e de resistências, mormente tem-se em vista tanto a democracia representativa quanto a participativa com a devida legitimação das mediações sociais.

DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA LOCAL

A temática da descentralização e da sua oponente centralização tem sido utilizada sob diversas acepções enunciando, quase sempre, processos de concentração e de desagregação. Nas teorias sobre a organização do Estado, os dois polos estão sempre se destacando. Conforme Roversi-Mônaco, (1986, p. 330), temos centralização quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzido ao mínimo indispensável, a fim de que possam ser considerados

¹ Professora-colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão e pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

como entidades subjetivas de administração. Ocorre, ao contrário, descentralização, quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades. No âmbito de contextos organizativos, vinculam-se a princípios e tendências, modos de ser de aparelhos políticos e administrativos, constituindo-se mais em diretivas de organização, não tendo uma dimensão política propriamente dita. Centralização e descentralização representam, portanto, dois princípios opostos de organização que, no entanto, não se resumem somente às ações internas do Estado, enquanto organização política, propriamente dita, mas estão postos em outras dimensões sociais podendo, inclusive, serem identificados, circunstancialmente, lado a lado, ou adaptados um ao outro.

Nessa discussão matizada de polêmicas não se pretende tergiversar sobre os diversos conteúdos e significados teóricos que fundamentam as teorias políticas sobre essas questões. O conceito de descentralização refere-se quase sempre a situações empiricamente observadas em contextos historicamente definidos, constituindo-se um instrumento de expressão política que ganha maior e mais visibilidade na consolidação dos regimes democráticos. Alguns países, onde se evidencia o chamado Welfare State ou Estado de Bem-Estar, descentralização e participação são termos cunhados e institucionalizados por suas Constituições — ressaltando-se de fato uma cidadania atuante — possibilitando a autonomia local, a participação, o controle e a descentralização política como instrumentos de um projeto democrático de sociedade. E o caso de países como a Espanha, a Bélgica, a Suécia dentre outros.

É importante não confundir descentralização com autonomia local. Na lógica da descentralização está posta a questão da sobrevivência política e econômica do município, possibilitando a criação de mecanismos de redistribuição e aplicação dos recursos orçamentários de forma transparente e com o devido aval da população. Nesse sentido, ROVERSI-MÔNACO (1986, p. 333), destaca que a noção de descentralização administrativa não coincide com a de autonomia local, mesmo quando unia entidade autônoma local propende a apresentar uma típica expressão de descentralização administrativa. Ela transcende o quadro conceptual de mera descentralização administrativa e se liga, como já foi sublinhado, à temática da liberdade e, portanto, diretamente aos diversos conceitos de democratização e pluralismo.

Segundo alguns estudos, LOBO (1989, p. 487), municipalizar significa a articulação das forças sociais e políticas existentes no município — governo municipal e organizações da sociedade civil - tendo em vista a prestação de serviços em nível local. A referência à municipalização se faz necessária na medida em que ela tem sido apoiada e há muito tempo é utilizada quase como um sinônimo de descentralização. Conforme Lobo, as críticas à municipalização partem geralmente dos chamados centralistas, que não reconhecem nos governos locais capacidade para gerir os programas. Partem também daqueles que acusam os prefeitos de serem historicamente clientelistas, adeptos do fisiologismo partidário e propensos à corrupção. A municipalização entendida como um instrumento da descentralização teria como princípios a participação democrática, a socialização do poder local e o fortalecimento político e administrativo que levariam a resultados satisfatórios e de alcance coletivo. Transferência de serviços e encargos das instâncias federal e

estadual para serem desenvolvidos nos municípios, atingindo-se mais rapidamente e diretamente os cidadãos ali residentes e possibilitando aos munícipes a participação efetiva na formulação, acompanhamento e controle das políticas. Dessa forma, haveria retorno efetivo às demandas e reivindicações, socializando-se informações, recriando-se e formulando-se novas propostas.

LOBO (1989, p. 488) indica quatro princípios do processo de descentralização. O primeiro se refere à flexibilidade, ou seja, descentralizar com base na expressiva heterogeneidade do país, onde existem “as diferenças econômico-financeiras, políticas, técnico-administrativas e sociais, que fazem com que os governos estaduais e municipais tenham distintas capacidades de resposta às demandas”. O segundo princípio, o do gradualismo, que deve assegurar “a consolidação do movimento, não devendo, portanto, significar risco de estancamento ou diminuição do ritmo de mudanças”. Além do que, para descentralizar é preciso manter constantes negociações entre as três esferas do governo e entre os entes públicos e privados, o que demanda tempo e atenção para outros desafios, dentre outros, a questão da repartição do poder e a consequente resistência política. O terceiro princípio volta-se para a transparência no processo decisório e, finalmente, o quarto teria a ver com o controle social.

Para LOBO, (1995, p44), esses princípios básicos deverão servir de diretrizes para o processo de descentralização, garantindo linguagem e objetivos comuns, tornando-se como pano de fundo de toda e qualquer discussão sobre racionalização de gastos a necessidade de revisão ou retomada do pacto federativo. Sobre a racionalização do gasto, a autora lembra o tema da equidade e da efetividade do gasto que obriga à definição de padrões mínimos de funcionamento dos serviços prestados. Desta forma, haveria a transferência de responsabilidades com um mínimo de garantia da adequabilidade dos resultados, abrindo-se possibilidades de monitoramento constante por parte das autoridades públicas e dos beneficiários dos serviços. Deve-se ter a diretriz básica de conformar a descentralização como “urna política de Estado como um mero conjunto desorganizado, fragmentado e inorgânico de programas ou projetos governamentais. Só assim ter-se-ia a garantia de continuidade e consolidação de um processo que pode ter um início, ruas que dificilmente se visualiza o seu fim”

Como se configurou acima, a questão da descentralização é bastante polêmica pois, embora possa parecer o meio jurídico apropriado para a afirmação da liberdade e pluralismo político dos centros de poder, pode também se tornar um mero instrumento voltado para o desenvolvimento de estratégias que visam a busca de legitimação da sociedade civil para práticas políticas e motivações individuais alheias aos interesses coletivos. Ressalta ROVERSI-MONACO, (1986, p. 333) que muitos dos equívocos surgidos em relação às noções de centralização e descentralização, acabam fundindo-se com aquela polarização de valores em virtude da qual cada um buscou encontrar na descentralização, aprioristicamente definida como um bem, o desenvolvimento e a defesa dos valores da própria ideologia. Como a descentralização podem identificar-se com várias ideologias é importante verificar quais são estas num determinado momento histórico, visto que somente deste modo será possível estabelecer se a descentralização se efetua ou se em seu lugar atua

uma descentralização fictícia e aparente, cujas motivações profundas devem ser pesquisadas.

Neste sentido, a descentralização pode redundar em meros discursos e debates pouco substanciosos e proveitosos no sentido de garantir a democratização das ações políticas, servindo de anteparo para a viabilização de projetos políticos e ideológicos pouco comprometidos com os interesses coletivos. Na verdade, tem ocorrido o fenômeno de desconcentração em vez da descentralização propriamente dita. Nas diversas experiências de reformas empreendidas no Brasil tem-se observado, na maioria das vezes, a delegação de responsabilidades, transferência de atribuições e a privatização ou desregulação dos serviços sociais. A propósito, Arretche entende desconcentração como a transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central; por delegação, a transferência da responsabilidade na gestão dos serviços para agências não vinculadas ao governo central, mantido o controle dos recursos e funções de gestão para agências não vinculadas institucionalmente ao governo central e, finalmente, por privatização ou desregulação a transferência da prestação de serviços sociais para organizações privadas (ARRETCHÉ, 1997, p. 127).

Embora a transferência de responsabilidades se constitua uma possibilidade no campo da eficiência e gestão política, é incontestável o movimento histórico pós-década de 80 rumo à democratização das relações políticas no Brasil. Arretche destaca serem as diferentes perspectivas políticas, em torno da descentralização, baseadas nos preceitos do liberalismo político, ancoradas em ideais libertários, reclamando um aprofundamento da vida democrática e, portanto, formas de superação dos limites da democracia representativa produzindo um grande consenso em torno da descentralização. “Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disto, fortaleceriam e consolidariam a democracia (...) várias das associações positivas que foram estabelecidas pelo consenso dos anos 80 não se sustentam nem de um ponto de vista da construção lógica dos argumentos, nem empiricamente” (ARRETCHÉ, 1997, p. 128).

O consenso quanto à possibilidade de que a reforma das instituições possa produzir comportamentos democráticos não vingou conforme algumas experiências analisadas por ARRETCHÉ, (1995, p. 133), considerando que os “comportamentos fortemente arraigados na cultura política de urna determinada sociedade podem ser um sério fator limitador da concretização dos comportamentos e princípios democráticos perseguidos, mesmo que se obtenha sucesso na implantação de instituições consoantes COITL aquelas finalidades”. O exemplo brasileiro tem demonstrado que as políticas públicas estatais, historicamente, caracterizam-se por um processo de centralização do Governo Federal, fundado na cultura política autoritária, que sempre beneficiou os grupos sociais dominantes e que implica na fragmentação e pulverização dos recursos, na capacidade mínima de operacionalização e implementação dos programas. Isto tem facilitado desvios e gerado grandes organizações centrais, como os ministérios, institutos, fundações e outras, ficando a prestação de serviços aquém das demandas produzidas pela sociedade. De um lado, o atendimento nada eficaz e eficiente a uma população pobre

e indigente que se multiplicava e, de outro, a burocracia da gestão, a obsolescência dos equipamentos e instalações, o aumento do volume das demandas nos Estados e municípios e os serviços disponíveis cada vez mais deploráveis. Isso se verificou em todas as áreas das políticas públicas: saúde, assistência social, educação, habitação, etc.

Quem se beneficiou nesse processo de centralização? O sistema político com o uso e loteamento de cargos em todos os níveis da federação, os altos escalões responsáveis pela coordenação e implementação dos serviços, com o notável volume de recursos orçamentários e financeiros e a consequente utilização do sistema de “benesses” e favores. A burocracia propiciava de forma perversa práticas políticas adversas, O corporativismo impregnado na máquina administrativa beneficiava ganhos salariais de determinadas categorias de funcionários e, finalmente, na ponta, ficavam os prestadores de serviços e fornecedores de equipamentos que se beneficiavam da falta de critérios e fiscalização por parte do aparelho estatal e do respectivo controle social.

Especialmente no que toca às políticas sociais, esteve sempre presente a dinâmica de uma rede burocrática clientelista que tanto estimulava a corrupção quanto criava entraves a quaisquer reformas que viessem modificar o estado de coisas, seja impondo medidas universalizantes seja liquidando os privilégios. A partir da década de 1980, a questão da descentralização começa a ser motivo de preocupação e ganha um novo conteúdo. As mudanças operadas com o governo da Nova República evidenciavam proposições reformadoras que destacavam alguns pontos essenciais, como a descentralização na execução e controle dos diversos programas sociais, visando o envolvimento da população para a maior eficiência e adequação de meios e recursos; a integração das diversas políticas visando ações conjuntas; as ações integradas de saúde articuladas aos programas de saneamento e habitação; a valorização de tecnologias e alternativas para o desenvolvimento de programas para os segmentos de baixa renda.

O que predominou na verdade foi a centralização do poder em nível federal em detrimento da articulação com os governos estaduais e municipais, ficando a questão social mais uma vez relegada às decisões da área econômica. O movimento sobre a descentralização continuará no bojo do processo de redemocratização, com a reação dos Estados e municípios brasileiros ao centralismo sobretudo quando a reforma do sistema tributário transforma o município em executor das tarefas. Em um segundo momento, assiste-se à redefinição da correlação de forças sociais e políticas no Brasil. Realiza-se a Assembleia Nacional Constituinte, oportunidade em que se manifestam todos os segmentos da sociedade através das emendas populares encaminhadas ao Congresso Nacional. Organizam-se campanhas em prol da escolha direta para Presidente da República e demais cargos governamentais. Com a Constituição de 1988, o princípio da descentralização política e administrativa está demarcado em vários dos seus Artigos, perspectivando um novo direcionamento da ordem social e política na sociedade brasileira.

As políticas sociais públicas passam a adquirir uma dimensão política e participativa, tendo presente a garantia do direito de participação da população na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Isso é

demonstrado especialmente nos Artigos 194, 198 e 204 da Constituição Federal referentes à seguridade social onde se destacam as políticas de saúde, previdência e assistência social - O termo *securitate* do francês *securité* ou do inglês *security*, significa o conjunto de medidas, providências, normas e leis que visam a proporcionar à sociedade e a cada indivíduo garantias sob os aspectos social, econômico, cultural, moral e recreativo². No Brasil, assistimos tardiamente ao advento do sistema de Seguridade Social definido no arcabouço constitucional de 1988. Entretanto, apesar dessa conquista, que atende às reiteradas reivindicações das classes trabalhadoras, inclusive com o aceno da participação dos usuários no sistema de universalização dos benefícios e serviços, as condições objetivas para implementar as regras estabelecidas na Constituição Federal continuam a depender dos novos processos políticos, associados às exigências e pressões externas.

Embora o conceito de seguridade social no Brasil tenha incorporado princípios tais como o da universalidade de cobertura e do atendimento, a uniformidade dos benefícios, a seletividade e distribuição da proteção, a irredutibilidade dos valores, a equidade em termos de custeio e a diversidade de financiamento, assim como a participação efetiva da sociedade, o investimento público continua sendo restrito e restritivo. Os programas e projetos de assistência social, voltados para extratos específicos e focalizados, resumindo-se àqueles estritamente pobres ou indigentes. Os trabalhadores assalariados com um melhor poder aquisitivo continuam aderindo à medicina de grupo ou de empresa. Em relação à previdência veem-se compelidos a se prevenir, pagando tanto a previdência pública (INSS) quanto a complementar.

LOBO (1995, p.47) lembra que os princípios de *political accountability* e de controle social tão em voga em outros países nunca se adequaram à realidade brasileira. *Political accountability* remete à faculdade de se poder responsabilizar instâncias decisórias e/ou executoras por erros, omissões ou negligências na prestação de serviços. Controle social, intimamente ligado ao primeiro, significa o acompanhamento sistemático de resultados para garantir um mínimo de equidade e efetividade. Ambos os conceitos e práticas vão se aplicar tanto às ações executadas pelo setor público quanto àquelas desenvolvidas pelo setor privado, lucrativo ou não.

CONCEPÇÕES E PRÁTICAS DE CONTROLE SOCIAL

O conceito de controle social apresenta diferentes interpretações. Por controle social se entende desde a criação de mecanismos de avaliação; mecanismos políticos de intervenção, pressão e regulação de interesses; mecanismos ideológicos que reproduzem a opressão, a resignação, a apatia, a omissão e o medo e, finalmente, o controle social entendido na acepção marxista e analisado por MÉSZAROS, (1987, p. 32), como expressão da crise de hegemonia do capitalismo que está a produzir resultados opostos ao interesse do capital. “Pois, neste processo de expansão e concentração, o poder de controle conferido ao capital vem sendo de fato retransferido ao corpo social como um todo, mesmo se de uma forma

² A expressão segurança social foi empregada pela primeira vez em 1935, nos Estados Unidos, com a criação do Social Security Act por Roosevelt, mas somente em 1942, com o Relatório de William Beveridge na Inglaterra, vai alcançar a dimensão hoje apontada nos Planos de Seguridade em vários países.

necessariamente irracional, graças à irracionalidade inerente ao próprio capital”. Abaixo serão destacadas algumas interpretações sobre a questão do controle e sua relação com o exercício do controle social.

O termo controle social é muitas vezes associado ao conceito de avaliação e de controle operacional

A avaliação significa ponderação ou julgamento de resultados, enquanto o controle operacional é uma verificação de resultados, uma constatação do que acontece. O significado da avaliação que mais se aproxima da questão do controle social evidencia-se nas novas práticas que têm obrigado os governos a se preocupar com as formas de implementação das políticas sociais e de acompanhamento por parte dos usuários e da sociedade em geral. Os cidadãos exigem transparência na aplicação dos recursos públicos e reivindicam informações tendo em vista sua efetiva participação no controle dos programas desenvolvidos por organizações governamentais. Nessa direção, a avaliação tem sido reconhecida, também, como imprescindível no acompanhamento, desenvolvimento e monitoramento de programas e projetos sociais empreendidos por organizações da sociedade civil, que têm como objetivo atender as demandas coletivas. Destaca-se não somente como avaliação de resultados e de aplicação de recursos, mas como uma fase do processo de planejamento, estando presente em todos os momentos, desde a formulação, implementação, execução e análise dos resultados e impactos produzidos.

A avaliação tem ultrapassado as concepções tradicionais que privilegiavam a quantificação de metas e resultados produzidos para dar importância à questão da participação dos atores envolvidos, ou institucionais ou pessoas que dão vida aos projetos, que realimentam as ações e que definem opções e caminhos dentro de linhas programáticas e definidas politicamente. O objetivo da avaliação volta-se, desta forma, para aferir os resultados tendo em vista os seus impactos na qualidade de vida das populações usuárias dos serviços, assim como tende a gerar expectativas na construção de novas demandas e possibilidades na produção de conhecimento e de informações, tendo em vista a descoberta e capacitação de novos atores e quadros capazes de protagonizarem novos cenários e ações coletivas.

O controle como mecanismo político

O controle social visa a criação de meios de intervenção, pressão e regulação que, acionados por uma sociedade ou grupo social, visam induzir os próprios membros a se conformar às normas, assim como desestimular comportamentos contrários, restabelecer condições de conformação visando o alcance do consenso. Mas, como alcançar o “consenso”? E a qual consenso se referem os defensores dessa ideia? BOBBIO e outros autores no DICIONÁRIO DE POLÍTICA (1986, p. 283- 285) - identificam várias formas de controle social. Em um primeiro grupo, é destacada a área dos controles externos e a área dos controles internos. Em relação aos controles externos, são acionadas sanções, punições, privação de recompensas e de direitos, reprovação social, admoestação, inclusive formas de interdição e de isolamento aos indivíduos que não assumem e obedecem às normas dominantes. Na segunda, normas e valores seriam internalizados nos indivíduos desde o nascimento e em toda a sua socialização e inserção na sociedade.

São normas, valores e metas sociais consideradas importantes tanto política quanto culturalmente por uma sociedade tendo em vista a ordem social. Os controles externos podem ser acionados sempre que as normas e valores forem ameaçados e colocarem em risco a ordem social. As formas de controle político, que podem ser facilmente percebidas, desenvolvem mecanismos com o objetivo de manter a estabilidade e a ordem dos regimes políticos.

O controle social também utiliza mecanismos ideológicos

Os mecanismos ideológicos nessa interpretação reproduzem a opressão, a resignação, a apatia, a omissão e o medo levando à manutenção do *status quo*. Os mecanismos ideológicos estão quase sempre articulados aos mecanismos políticos. São apreendidos em obras diversas, desde os clássicos da filosofia política que abordaram os temas do Estado, do poder, do fundamento do direito, das relações sociais e do agir coletivo, aos pensadores de nossa época que refletem sobre os movimentos engendrados a partir das contradições produzidas pelas relações sociais no mundo contemporâneo.

O conceito de controle social, entendido como limitação do agir individual na sociedade, encontra-se, por exemplo, na teoria do Estado de Thomas Hobbes que ressaltava ser o fim do Estado salvaguardar a paz, protegendo os indivíduos que renunciassem a fazer uso da força individual para se entregar a um poder superior que teria o arbítrio de impor as próprias ordens recorrendo, em casos extremos, à força. Jean Jacques Rousseau critica o direito do mais forte, a superioridade do forte e do mais rico, julgando-os privados de legitimidade. Como fundamento do direito identifica a vontade do povo, que seria o ser coletivo nascido da livre associação de todos os homens. Sucedem-se outros pensadores. Estes destacam a instauração dessa “ordem” que tem em vista gerar a impotência a que são reduzidos os cidadãos contidos sob pressão e coerção. Os estudos valorizam a observação e a experimentação na medida em que lhes permitem por em prática técnicas eficazes de controle e de gestão.

Verifica-se que, historicamente, na formação social capitalista, o controle social tem-se destacado em três fases distintas. A primeira se refere ao controle confiado às leis de mercado; na segunda, o controle é determinado pela natureza das intervenções estatais e, na terceira fase, ele passa a ser uma questão de regulação de interesses dos grupos de referência. Desta forma, o controle social sempre foi associado às leis de mercado e exercido por parte das classes dominantes sobre os subalternizados. Este controle sobre as pessoas coisas, propriedades, etc., vai-se segmentando com a Revolução Industrial, com o fortalecimento do mercado competitivo e, a seguir com a crescente internacionalização do capitalismo. Constitui-se através da regulação de interesses e de pressões dos vários grupos, classes e por parte do Estado sobressaindo-se a afirmação de uma situação onde se destacam os mais fortes, os que ocupam posições privilegiadas na estrutura social e produtiva.

De acordo com BOBBIO, (1986, p.285), enquanto na formação do capitalismo liberal o objetivo do controle social era confiado às leis de mercado, considerando-se o consenso baseado na lógica do tipo meritocrático que tornava plausível a diferenciação de recompensas, com a crise da ideologia liberal se

determina um tipo de controle em que a intervenção estatal adquire maior peso. Nesta fase, o controle é confiado às intervenções do Estado benfeitor que visa desenvolver programas e serviços sociais tendo em vista uma situação de segurança social. Ao mesmo tempo em que se objetiva salvaguardar as condições para a reprodução do capital com a exigência da proteção social, tem-se como reverso obrigatório a extensão do controle social. Ou seja: a intervenção no setor público determina, paralelamente, uma situação de delegação e de menor participação dos cidadãos, ao mesmo tempo que garante e consolida os interesses e poder de pressão de determinados grupos. “Na carência de amplas perspectivas políticas, na diversificação de interesses já consolidados, na crise de representação de grupos de referência, o problema do controle social se torna um problema de regulação de interesses e de pressões dos vários grupos, por parte do Estado e da afirmação de uma situação de neocorporativismo na qual resultam mais fortes os grupos que ocupam as posições centrais da estrutura social e produtiva” (B031310, 1986, p.285).

Para distinguir tais grupos de interesses e de pressão existe toda uma literatura onde os mesmos são identificados em relação ao caráter cultural, religioso, étnico, político, ideológico ou de natureza profissional, corporativa e outros. O interesse que os move nem sempre é político e visível; quase sempre é a natureza da intervenção no processo político que pode vir a transformá-lo em grupo de pressão. A participação se limita, via de regra, às experiências superficiais, temporárias, espontâneas, nem sempre compartilhadas, portanto, sem vinculação entre si. Na verdade, a existência dos grupos de pressão se baseia na solução de necessidades e interesses que fogem ao escopo da coletividade, resultantes de soluções imediatas e parciais tendentes a beneficiar círculos restritos da sociedade que, em geral, fazem parte das classes dominantes. Poder-se-ia acrescentar que, na terceira fase vivida pela sociedade do capitalismo, alguns fatores estão a provocar mudanças no sentido do aparecimento de novos grupos sociais, constituindo-se novos atores e perspectivando-se em sujeitos históricos de uma fase que se transmuda face a transformações em todos os sentidos da vida. No item a seguir será destacada a participação desses novos sujeitos.

“A Necessidade do controle social” e suas condições objetivas na Sociedade capitalista

Utilizando o título acima de István Mészáros, de forma provocativa, pretende-se dar continuidade à reflexão sobre o conceito de controle social. Verifica-se, conforme o autor, que “no decurso do desenvolvimento humano, a função do controle social foi alienada do corpo social e transferida para o capital, que adquiriu assim o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o critério de maior ou menor participação no controle da produção e da distribuição” (MÉSZAROS, 1987, p. 32).

O deslocamento do controle do capital tem a ver com as resistências que a dominação e a expansão das estruturas e mecanismos capitalistas têm encontrado nas formas elementares de simples sobrevivência. “E desde que os problemas são tão inevitáveis, quanto são agudas as contradições entre a necessidade de um controle social adequado e os estreitos limites da contabilidade capitalista, o necessário insucesso dos programas de manipulação imprevidente atua — numa situação que

requer esforços de amplo alcance, conscientemente coordenados em grande escala — como catalisador para o desenvolvimento de alternativas socialistas (MÉSZÁROS, 1987, p. 38).

Embora o autor reconheça que o reverso da medalha da ‘tolerância repressiva’ é a ‘tolerância reprimida’ e que ambas demarcam os limites de Sistemas sociais que são incapazes de satisfazer a necessidade de mudança social num determinado período histórico o socialismo ainda é a tica solução possível para a crise atual do controle social. Somente O ocia1ismo seria capaz de se contrapor às perspectivas capitalistas de controle social que demarcam o capital como árbitro supremo do desenvolvimento e do controle social e onde se observa a cega subordinação tanto do trabalho como da tecnologia aos devastadores e estreitos limites do capital (MESZÁROS, 1987, p. 45).

Desta forma, o imperativo de um controle social adequado que a “humanidade necessita para a sua simples sobrevivência” deve-se buscar no controle socialista. O autor lembra Karl Marx que deixava claro que deveriam os homens mudar as condições de sua existência, toda a sua maneira de ser de homens reprimidos de “alto a baixo” provocando uma transformação radical de toda a sua maneira de ser, direcionando todos os esforços para a emancipação socialista da humanidade. Só desta maneira pode-se produzir um adequado sistema de controle social que teria o poder de se confrontar com o sistema global do capital enquanto modo de controle estabelecendo-se novas instituições de controle social através de ama radical emancipação da política de poder do capital. (MÉSZÁROS, 1987, p. 67).

Considerando as condições de existência sob o capitalismo e tendo em vista as experiências malogradas do socialismo real como, concretamente, poder-se-iam compreender os novos mecanismos de controle social hoje observados no interior das lutas sociais e políticas nas diversas sociedades sob o capitalismo? O próprio Meszáros nos dá algumas pistas. Conforme ele, ironicamente, apesar de perseguir, claramente, o processo de maximização de lucros e a acumulação do capital em contínua expansão, a despeito da fragmentação do processo de trabalho e do consumo limitado e tempo livre restrito a poucos privilegiados, a tendência objetiva inerente ao desenvolvimento do capital em todas as esferas, “traz consigo resultados diametralmente opostos ao interesse do capital. Pois, neste processo de expansão e concentração, o poder de controle conferido ao capital vem sendo de fato retransferido ao corpo social como um todo, mesmo se de uma forma necessariamente irracional, graças à irracionalidade inerente ao próprio capital (...) Não causa surpresa, portanto, que nos últimos anos a ideia de controle dos trabalhadores tenha ganho importância em muitas partes do mundo” (MÉSZÁROS, 1987 p.32).

O que o século XX tem mostrado de mais evidente é que a História é um processo aberto, em que os homens não estão condenados a viver em nenhum tipo de sociedade em particular, (SÁDER, 2000, p.129). É a ação, consciente ou não, dos homens que decide seu destino, a partir das condições existentes. O século XX tem sido o primeiro em que o capitalismo enfrentou um sistema contraditório tendente a substituí-lo, demonstrando que a liberação das forças do capital para que ajam sem freios não realizou a utopia liberal da “mão invisível do mercado”, a harmonia, a cooperação, a paz, mas seus contrários. Em seu próprio momento de triunfo, o

capitalismo revela todos os desastres, injustiças e contradições que produz e é a partir destas que o socialismo renasce, perspectivando uma sociedade justa e humanista, de colaboração e de fraternidade. Conforme SÁDER, nada indica que a humanidade esteja condenada a viver no capitalismo ou que, ao contrário, caminhe necessariamente para o socialismo.

A verdade é que o mundo do trabalho não é mais o mesmo; mudaram suas demandas, a sociedade é mais fragmentada, diversificada, a Centralidade do papel da classe operária no processo de transformação social não tem mais eco na realidade multifacetada de hoje. Esta é uma questão que ainda não teve o devido tratamento que efetivamente produzisse respostas ou alternativas concretas para o estudo da realidade do capitalismo globalizado. Este continua criando e reproduzindo instrumentos de controle social, de cima para baixo, embora se observe ultimamente a transformação dos discursos e a consequente redefinição das agendas políticas do Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial apontando para as questões da pobreza, da fome, da crescente desigualdade e do perdão da dívida dos países mais pobres.

É evidente que essa reviravolta não acontece por acaso visto que a sociedade continua movimentando-se, manifestando seu descontentamento face às injustiças e profundas desigualdades sociais, seja no interior de cada país, seja protestando contra o processo desigual que separa nações ricas e pobres. O Fundo Monetário Internacional em sua agenda de setembro de 1999 lança a cartilha denominada “Sete compromissos para o desenvolvimento sustentável” em resposta às “vozes dos pobres em todo o mundo”, reconhecendo-se finalmente ser imprescindível “erradicar a pobreza e humanizar a globalização”. Já no ano 2000 ocorrem outras reuniões onde o tema da desigualdade e da pobreza passa a fazer parte da agenda - Seattle, Washington, Praga e Montreal.

Em todos esses momentos, manifestantes protestam argumentando que essas reuniões apenas privilegiam os interesses das nações ricas, condenam a globalização que cria monopólios de bens financeiros em detrimento dos processos de exclusão que levam à pobreza extrema de milhões de pessoas. Os protestos demonstram que as lutas democráticas e o exercício do controle social “dos de baixo” ultrapassam os limites de cada país, ganham contornos no próprio espectro do processo de globalização, tomando as relações e as demandas transnacionais, forçando a definição dos temas da agenda política mundial. Há mudança de retórica com o reconhecimento de que algo está errado e que o mundo caminha para um colapso social. A pobreza é uma ameaça à segurança e ao bem estar global, uma vez que os 20% mais ricos da população mundial recebem mais de 80% do rendimento mundial, onde um quinto de população mundial, cerca de 1 bilhão de pessoas, vivem com menos de um dólar por dia de acordo com o Banco Mundial.

Nesses encontros têm-se destacado as denominadas ONGs, Organizações não governamentais, de diversos países que apontam para números impressionantes sobre a desigualdade social e a pobreza no mundo, levantam a bandeira do perdão da dívida de países pobres. A organização dos movimentos sociais transnacionais já deu origem à criação da Iniciativa contra a Globalização Econômica (INPEG), que repudia a violência de outros grupos menores como os que

se organizam no movimento neonazista. A 1NPEG organiza a estrutura para a recepção dos manifestantes vindos dos diversos países, coordena debates, treinamentos, seminários com intelectuais que fazem oposição à globalização econômica, confecção de cartazes e bonecos, com a ajuda de empresas e pessoas simpáticas ao movimento, inclusive da prefeitura da cidade. O objetivo dos manifestantes é claramente político, bem diferente dos movimentos dos anos 60 e 70, dos hippies e outros anarquistas ou baderneiros. No tocante à dívida os manifestantes já alcançaram a vitória parcial da promessa do perdão para 20 nações — os Países Altamente Endividados até o final de 2000. Entretanto, a promessa não saiu do papel. No encontro de Praga, setembro/00, finalmente foi anunciado pelo Fundo Monetário Internacional - FMI e Banco Mundial a redução da pobreza como “objetivo central dos programas de assistência ao desenvolvimento”³.

A realidade brasileira

As condições objetivas, mais ou menos já delineadas nesse texto, em termos da realidade brasileira, continuam revelando um movimento oposto à exploração, à aceitação do *status quo* conservador e autoritário. Tal movimento define aos poucos a formulação e construção de propostas alternativas e formas de organização e de coesão dos trabalhadores e de outros segmentos subalternizados. Essa organização persiste malgrado as estratégias de controle dos dominantes no sentido de desmobilizá-las. Exemplo emblemático, nessa direção, acontece com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra — MST passa por um processo de criminalização, sendo investigado pela Polícia Federal, sob um verdadeiro patrulhamento por parte da mídia e dos setores interessados no retrocesso da reforma agrária e na manutenção do *status quo* concentrador de riquezas e de privilégios.

Apesar disso, evidencia-se uma movimentação contrária, que denota iniciativas de intelectuais e organizações nacionais e estrangeiras, ressaltando em primeiro plano a dimensão política do movimento na mobilização popular e defesa dos interesses da população mais pobre e destituída de direitos. Os argumentos denunciam as estratégias de desmobilização do movimento e destacam, por exemplo, as realizações do MST como “uma fonte de inspiração em todo o mundo e tornam-se ainda mais impressionantes diante deste clima de forte repressão, incluindo muitos assassinatos”⁴. No mesmo jornal é publicada a carta da ganhadora do Prêmio Nobel da Paz de 1992, a guatemalteca Rigoberta Menchú Tum, que expressa sua indignação condenando as ações do Governo brasileiro.

Isso demonstra que a questão do controle social pode se manifestar tanto por parte das classes dominantes quanto no sentido contrário. As lutas sociais e políticas têm resvalado para novas práticas sociais, construindo estratégias de participação que podem vir a constituir-se como mecanismos de controle por parte das classes subalternizadas. Esta organização se expressa através de instituições de toda

³ Dados organizados a partir do noticiário, especialmente de junho a novembro/00, em jornais de grande circulação como Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo, Jornal do Brasil e outros.

⁴ Carta de Avram Noam Chomsky, linguista norte-americano, professor do Massachusetts Institute of Technology (MIT), dirigida ao Presidente Fernando Henrique Cardoso e ao Ministro do Desenvolvimento Agrário publicada no Jornal Folha de São Paulo, 07.11.00.

natureza, desde aquelas constitucionalmente estabelecidas pelo Estado Democrático de Direito, como é o caso do Ministério Público e Judiciário, às organizações sindicais, religiosas, partidos políticos, Universidades, escolas, associações de bairros e outras. Entretanto, é importante ressaltar-se que o papel do Ministério Público e do Judiciário, inclusive a natureza de sua autonomia, especialmente do Judiciário, extrapola os limites das reflexões, nesse texto, pelo fato de que envolve questões formais de ordem jurídica e institucionais de “independência entre os poderes”.

O Ministério Público, “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127 da Constituição da República Federativa do Brasil), tem um vasto campo de atuação, embora muitas vezes este não esteja bem delimitado, suscitando pois, discussões. Desse rol numeroso destaca-se com relação à matéria cível a de fiscalizar os processos onde há interesses de incapazes, nas causas relativas ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposição de última vontade, assim como em todas as outras causas em que fique manifestado o interesse público, interesse este evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte; e a de fiscalizar nos processos de acidentes de trabalho. Já com relação à matéria penal ressalta-se a de promover, privativamente, a ação penal pública, consoante o disposto na lei, a de fiscalizar na ação penal privada e, por fim, a de requisitar diligências investigatórias e de instaurar inquérito policial. Na defesa da cidadania promove o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos direitos constitucionais, do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, dos interesses individuais indispensáveis, difusos e coletivos, assim como de outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos.

Em sua busca pela transparência da gestão pública na distribuição e repartição dos recursos sociais, tem gerado polêmicas e questionamentos. A atuação de procuradores da República nas investigações do escândalo do desvio de verbas do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo tem recebido críticas tanto favoráveis quanto negativas. Aqueles que são contrários argumentam que não cabe ao Ministério Público assumir funções de polícia, invadindo as competências da Justiça e da Polícia, cometendo excessos, chamando para si o papel de guardiões absolutos das leis e da moral pública. Já outros analisam de forma positiva a atuação do Ministério Público. O jurista Dalmo Dallari considera “perfeitamente legal e ético”. Outros lembram a Constituição, inciso III do artigo 129 que garante ao MP “promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. (O GLOBO, 2000).

Os opositores da investigação por parte do MP ameaçam com a Lei da Mordada, já aprovada na Câmara dos Deputados, a qual define mecanismos de proteção da honra contra abusos de poder. Conforme o subprocurador-geral da República, Paulo de Tarso Braz Lucas, “a mordada é inconstitucional, pois fere o princípio da publicidade e viola a democracia (...) É o terrorismo institucional. Eles querem nos sufocar, inclusive negando condição material mínima” (O GLOBO, 2000). Um dos destaques nas denúncias de malversação dos recursos públicos o procurador da República Luiz Francisco Fernandes, este afirma, em entrevista concedida à

Revista Veja de 12/07/00, que desviar dinheiro público equivale a matar pessoas, pois os recursos poderiam ajudar a salvar vidas e que a corrupção é uma forma extremada de fazer a alienação do Estado, colocando-o a serviço de interesses e de particulares. Quanto à acusação de radicalismo e de excessos do Ministério Público na fiscalização, controle e denúncias ressalta que “qualquer procurador que disser leviandades pode ser processado por perdas e danos morais, é obrigado a pagar indenizações pesadas. Pode incorrer em crimes de calúnia, difamação e injúria, mas registre-se que jamais atacamos pessoas pobres e desamparadas. O que é um procurador? Ele, uma secretária e duas estagiárias, tendo embates com gente que tem milhões de dólares. O problema do país é a corrupção ou é a língua solta do Ministério Público ?”.

Elogiado, inclusive fora do Brasil, pelo The New York Times, o procurador geral Luiz Francisco de Souza em entrevista a Elio Gaspari, (Jornal Folha de São Paulo, 10/09/00), ressalta “essa reportagem não é importante por mim, mas pela conjugação de três fatos. Valoriza o trabalho dos procuradores. Comprova que a imprensa é um fator vital para a moralização administrativa. Mostra ao governo o grau de insânia e má-fé que está embutido na sua tentativa de amordaçamento de procuradores, juízes, policiais e servidores públicos (...) O problema é um só: numa democracia a sociedade controla o governo e o atual governo quer controlar a sociedade”.

O excesso de medidas provisórias baixadas pelo Governo Federal, sem a observância dos critérios de urgência e relevância, tem provocado também polêmicas com o Judiciário. Exemplos: o pronunciamento do presidente do Superior Tribunal de Justiça, Ministro Paulo Costa Leite “Medida provisória é uma anomalia, uma exceção e deve ter caráter excepcional, o governo não pode fazer da medida provisória uma regra e da lei votada pelo Congresso uma exceção” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2000). Várias iniciativas em todo o país têm sido tomadas no âmbito do Poder Judiciário para aproximá-lo da sociedade. Foram criados fóruns regionais; os tribunais de pequenas causas estão sendo transformados em juizados especiais para causas cíveis e relacionados aos direitos do consumidor; através do disque Justiça podem ser feitas reclamações; Justiça Volante e outras. Exemplo inédito da conjugação de esforços do Ministério Público, juízes eleitorais, representantes da Igreja Católica, Ordem dos Advogados do Brasil e outras entidades da sociedade civil no interior do Maranhão objetivou “mudar a cultura de corrupção eleitoral que marca o período de campanha dos candidatos”. Foram promovidos diversos atos que reuniram milhares de pessoas quando tiveram a oportunidade de conhecer a Lei 9.849 da legislação eleitoral, a qual proíbe, sob pena de cassação do registro eleitoral, oferecer o candidato bens ou vantagem pessoal em troca de voto.

Em outro plano, verifica-se uma variedade de formas de resistência popular, urbana e rural, que se articulam em categorias discriminadas no mundo do trabalho e da reprodução social. Manifestações que criam espaços de expressão fora do controle orgânico do Estado. São desempregados, homens e mulheres, negros, índios, homossexuais, pobres, etc. Lutam por melhorias de infra estrutura dos bairros e cidades e qualidade de vida e têm expressado as aspirações e a diversidade das formas de opressão às quais são submetidos os segmentos subalternizados. Alguns traduzem velhas realidades como a luta pela terra, contra a fome, trabalhadores

desqualificados, demitidos e sem perspectivas de reingresso no trabalho formal. Outros lutam por políticas públicas que atendam a demandas específicas, em relação às mulheres, à defesa do meio ambiente e à própria sobrevivência.

O aprendizado político do protagonismo social não anula o trabalho dos parlamentos, do Congresso nem do Executivo. Pelo contrário, procura exercer o efetivo controle social que não se resume somente ao ato de votar durante o período eleitoral e esperar mais quatro ou cinco anos para desfazer o erro da escolha. A Constituição de 1988 garante o recurso a diversos mecanismos de controle e de participação na resolução dos problemas da cidade e do país. Tem-se como exemplos o plebiscito, a ação civil pública, o referendo, a consulta popular e outros mecanismos como alternativas para fortalecer a democracia, evitar os movimentos autoritários, aperfeiçoando as formas democráticas. No caso da Ação Civil Pública, constitui-se hoje o principal instrumento de defesa dos direitos coletivos no país. Antes cada pessoa prejudicada ia à Justiça e assumia as custas de um processo, inclusive ficava sujeita às decisões de cada juiz. Agora a decisão dada por um juiz para um caso específico vale para todos os implicados. Uma outra conquista para qualquer cidadão é a criação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas que pretendem agilizar casos como queixas de consumidores, acidentes de trânsito, brigas e desentendimentos, furtos, posse de drogas e outras causas que envolvam valores inferiores a quarenta salários mínimos.

Como se constatou, tem-se observado a construção de novas formas de representação coletiva que vão surgindo, conforme se organizam e alcançam expressividade através das várias manifestações e movimentos organizados, apesar da força das classes dominantes, que ainda têm o poder de refrear as ações sociais diferenciadas e antagônicas produzidas pelos grupos e classes subalternizadas. Muda também o discurso do poder. Este naturaliza a violência, a desigualdade e a diferença, reforçados por um Estado que, historicamente, tem garantido práticas que buscam o bloqueio dos conflitos e contradições entendidos como sinônimos de perigo, crise e desordem. As mudanças são enunciadas em práticas surpreendentes

A sociedade só terá condições de combater os excessos de um Estado, (que intervém privilegiando as decisões de mercado) quando exercitar o efetivo controle social. Para isso existem os diversos mecanismos de controle, tais como leis, conselhos comunitários — participação popular, a exemplos disso são as centenas de conselhos comunitários espalhados por todo o país — em administrações administradas por partidos da esquerda como o PT que, em relação às escolas da rede municipal têm exercido efetiva vigilância da gestão e controle das ações empreendidas no sentido da garantia de uma melhor qualidade de ensino. Em muitos municípios brasileiros, o diretor da escola é eleito pelos professores, funcionários, estudantes e pais de alunos. São ideias simples mas que fazem diferença.

Sob fortes críticas acerca dos atos lesivos ao orçamento público denunciados e comprovados, envolvendo funcionários públicos e autoridades da administração federal, o presidente Fernando Henrique Cardoso editou no dia 21 de agosto de 2000 o Código de Conduta da Alta Administração Federal, que estabelece um pacto de moralidade criando a quarentena para quem deixar o Governo: nos quatro meses seguintes à exoneração, o ex-funcionário não poderá aceitar cargos ou

estabelecer vínculos com entidades privadas com as quais tenha tido relacionamento oficial nos últimos seis meses de exercício do cargo. O pacote de medidas prevê a reformulação do Tribunal de Contas da União, restringindo indicações políticas, acabando com Tribunais de Contas dos Municípios e fixando prazo de 60 dias para apuração de denúncias de irregularidades. (O GLOBO, 2000)

As normas mais rigorosas afetarão ministros, secretários de Estado, secretários executivos e ocupantes de cargos de confiança. Essas normas serão encaminhadas ao Congresso sob forma de projeto de lei. Quem desobedecer ao Código estará sujeito a advertências, à perda do cargo e a censura ética. A matéria citada revela que o Governo pretende criar um portal na Internet chamado Brasil Transparente, permitindo que qualquer cidadão tenha acesso a dados sobre as despesas públicas, seja com compras, seja com obras, seja com serviços contratados. Esta medida tardiamente formulada só será concretizada após consulta pública e aprovação de emenda à Constituição e projetos de lei complementar. O Código de Conduta estabelece normas para a prestação de contas e prazos; fim do mandato vitalício dos Ministros do TCU restringindo o mandato para seis anos e extinguindo os Tribunais de Contas dos Municípios, estabelece a responsabilidade na elaboração das propostas orçamentárias; veda a concessão de crédito orçamentário ou adicional para obra ou serviço sustado pelo Congresso Nacional.

O Código estabelece o controle social, via Internet, na elaboração, aprovação, implantação dos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamentais e dos diversos demonstrativos de contas públicas; estabelece princípios e normas gerais para acompanhamento, controle e avaliação da gestão orçamentária, contábil, financeira e patrimonial da União, Estados, municípios e do Distrito Federal; cria o Portal do Governo na Internet: Brasil Transparente, possibilitando o acesso de qualquer cidadão a qualquer informação sobre os gastos do Executivo, criando um fórum eletrônico de discussões para viabilizar o debate público de temas específicos. O Portal Brasil Transparente deverá ser o principal veículo para combater os desvios e desperdícios de recursos públicos, podendo ser interligado com portais do Legislativo e do Judiciário e deve entrar em funcionamento até dezembro de 2000.

Alguns países já utilizam tanto a imprensa quanto a Internet para disseminação de informações visando a melhoria da gestão pública e o exercício da cidadania. A Internet já faz parte da política governamental do Canadá onde cada servidor público é obrigado a interagir com os cidadãos, seguido de outros países que dispõem de portais como a Austrália, Irlanda, Nova Zelândia, Noruega, Suécia e Reino Unido. A fim de permitir a cada cidadão se transformar em um fiscal do Estado conhecido jornalista sugere ser necessário definir que tipo de informação deve ficar acessível e a maneira de estimular a divulgação. Sugere caminhos como uma legislação que torne a divulgação obrigatória; a criação de um sistema contábil que registre todas as transações fiscais e, por último, a preocupação com a universalização utilizando a rede de empresas públicas para disseminar “quiosques participativos”⁵.

⁵ NASSII, Luís. O controle pela informação. Folha de São Paulo, São Paulo, 23.ago.2000.

A ideia do governo eletrônico em um país como o Brasil onde pouquíssimos estão acessados à Internet se constitui ainda uma meta distante, uma vez que as comunidades mais pobres, sequer dispõem dos serviços sociais básicos. Certamente, ocorrerá mais uma forma de exclusão social — a exclusão digital — apontada por Maurizio Mauro, presidente da Booz Allen & Hamilton-Brasil, no 2º Fórum Global realizado em Brasília em maio de 2000, quando foi debatida a temática Estado Democrático e Governança no século XXI.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As iniciativas governamentais voltadas para as políticas públicas continuam bastante ligadas à esfera central, progredindo muito pouco o princípio constitucional de descentralização, que define na Constituição de 1988 um novo tipo de arranjo federativo com transferência de decisões, funções e recursos do Executivo Federal para os Estados e município. Isso implica a construção da democracia participativa que favorece experiências de gestão local, a decisão sobre o orçamento público, o conhecimento sobre a realidade, o poder de deliberação de forma organizada. Não significa a desconsideração ou desrespeito aos processos eletivos e de legitimação voltados para as formas de representação política. Deve-se conciliar a representação política e partidária que objetiva a democracia formal representativa e a representação direta junto a situações de natureza micro e, principalmente junto aos conselhos de gestão ou paritários, associações comunitárias, escolas e elaboração do orçamento participativo.

É importante estar alerta para o fato de que a descentralização que se tenta hoje implementar, de acordo com NOGUEIRA, objetiva transferir encargos coresponsabilizando a sociedade na gestão pública, ou seja: ela objetiva não apenas ‘aliviar’ as instâncias centrais de governo (‘desresponsabilizá-las’ e desonerá-las em nome da eficiência, da eficácia e da efetividade), mas também envolver a sociedade civil — com toda sua complexidade associativa e com todos seus interesses — no processo mesmo da gestão. Ao mesmo tempo em que temos a possibilidade de participar do processo de descentralização político e administrativa — temos presentes as dificuldades impostas pelas políticas neoliberais do Governo brasileiro, que utiliza a descentralização como uma estratégia para diminuir a ação estatal na área das políticas sociais públicas tendo em vista diminuir os gastos. A operação fica complicada pelo lado da sociedade civil e dos movimentos sociais “é que estes, aos serem conclamados a participar do processo descentralizador, acabam por ser envolvidos nos complicados e desgastantes meandros da gestão pública. Ocorre, assim, uma espécie de requalificação da esfera da participação: dilata-se a vertente dos ‘interesses’ em detrimento da opinião política, sobrecarregam-se os protagonistas de obrigações técnico-gerenciais em prejuízo das atividades de esclarecimento e educação política” (NOGUEIRA, 1997, p. 9).

Promove-se, dessa forma, a despolitização dos movimentos sociais permitindo-se, no máximo, uma melhor vocalização das demandas sociais e em comunidades muito bem organizadas e mobilizadas na defesa de seus interesses. Contraditoriamente, a gestão pública tende a politizar-se expondo-se e possibilitando a construção de um poder local efetivamente democrático, capacitado para garantir e implementar políticas descentralizadas com o devido concurso e controle da

sociedade organizada. Já existem alguns exemplos de governos municipais, ressalvadas as diferenças ideológicas que marcham no rumo da gestão pública descentralizada e participativa, onde o objetivo principal é a democratização dos processos decisórios, como é o exemplo da administração municipal de Porto Alegre.

Descentralização e controle social constituem-se processos extremamente contraditórios onde a defesa do interesse público pode tanto favorecer o interesse propriamente público que diz respeito a “coisa pública”, quanto favorecer interpretações divergentes, assegurando e legitimando o poder constituído. E mister lembrar, porém, que é na construção da esfera pública que se alcança o sentimento do ser coletivo, quando o conjunto de atos e palavras de uma identidade singular se mescla a outras tantas, desafiando-se o monopólio do fazer político para além da defesa dos interesses econômicos corporativos e particularistas. Essa esfera pública deverá ser capaz de inventar mecanismos de negociação que garantam a transparência e os direitos de privacidade, se legitimem as diferenças e as necessidades coletivas. Neste sentido, descentralização e controle social não podem ser concebidos de forma técnica, consensual, fiscal ou administrativa mas com características essencialmente políticas, por isso mesmo contraditórias.

Summary: This paper reflects the conception of decentralization and social control emphasizing the question of local autonomy, destination as well as the importance of social participation.

Key words: Public sphere, public politics, decentralization, social control, social movements.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sônia M. A Especificidade do welfare state brasileiro In: - ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO 3, V. 1: Projeto: A Política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Reflexões sobre a natureza do bem estar, Brasília: MPAS/CEPAL, 1989.

DRAIBE, Sônia; AURELIANO, Liana (Coord.). A Crise internacional e as políticas sociais: uma proposta de análise comparada. Relatório de Pesquisa, São Paulo: UNICAMP/NEPP/FUNDAP, 1986.

LEI da mordaza é nazismo. O GLOBO, Rio de Janeiro, 20.ago.2000.

LOBO, Maria Thereza. Política social e descentralização: a experiência do BNDES/FINSOCIAL pós-1985 In: A POLÍTICA SOCIAL EM TEMPO DE CRISE: articulação institucional e descentralização, Série Economia e Desenvolvimento 6, Brasília, MPAS/CEPAL, 1989, v. 3.

MACEDO, Ana Paula; J1JNGBLT.JT, Cristiane; VASCONCELLOS, Adriano. “FH anuncia pacto de moralidade”, O GLOBO, Rio de Janeiro, 22.ago.2000.

MENDES, Vanildo. Casa TRT: ação de procuradores divide opiniões. O GLOBO, Rio de Janeiro, 20.ago.2000.

MÉSZÁROS, István. A Necessidade do controle social. Cadernos Ensaio. São Paulo, 1997.

MINISTROS do STJ criticam excesso de MPS. ESTADO DE SÃO PAULO, São Paulo, 22.ago.2000.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A Dimensão política da descentralização participativa In: POLÍTICAS PÚBLICAS, O ESTADO E O SOCIAL. Revista da Fundação SEADE, São Paulo v. 11, n. 3, jul. set.

ROVERSI-MONACO, Fábio. Descentralização e centralização. in: - BOBBIO, N.; MATTEUCCI. N.; PASQUINO, G. Dicionário de política. 2. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1986.

SADER, Emir. Século XX uma biografia não-autorizada: o século do imperialismo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.