JOÃO PEDRO DA FONSECA

PODER LOCAL E MUNICIPALIZAÇÃO: EM BUSCA DA UTOPIA
Um Estudo no Município de Jacuí (MG)

*Tese de Livre-Docência apresentada à
Faculdade de Educação da Universidade
de São Paulo*

1ª reimpressão
São Paulo
1995

*... Sem sequer poder negar a desesperança como algo concreto
e sem desconhecer as razões históricas, econômicas e sociais
que a explicam,
não entendo a existência humana e a necessária luta para fazê-la melhor,
sem esperança e sem sonho ...*

*Como programa, a desesperança nos imobiliza
e nos faz sucumbir no fatalismo,
onde não é possível juntar as forças indispensáveis ao embate recriador do mundo*

*Não sou esperançoso por pura teimosia
mas por imperativo existencial e histórico.
(Paulo Freire)*

*Quando se sonha sozinho, é só um sonho.
Quando sonhamos juntos, começa uma nova realidade
(D. Helder Câmara)*

*Você pode dizer que eu sonho
Mas eu não sou o único
Espero que um dia
Você se junte a nós
E o mundo será só um
(John Lennon)*

AGRADECIMENTOS

Teria sido impossível a realização deste trabalho sem a colaboração de muitas pessoas, a quem agradeço:

À minha esposa Maria da Penha e aos meus filhos João Paulo, Maria Cecília e Maria Carolina, pela compreensão, paciência e estímulo;

Ao pessoal bom e hospitaleiro de Jacui, especialmente ao Prefeito Geraldo Magela da Silva, ao Vice-Prefeito José Eduardo de Souza e aos funcionários municipais Gabriel, Orlando, Salvador Izá, Isabel da Silva, Isabel Salgado, Francisco de Assis, Virginia e Vilela;

Aos nove vereadores da Câmara Municipal, pela colaboração e pelas respostas ao questionário;

Aos ex-prefeitos Dr. Iaperi de Melo Dantas e Antônio Carlos Arantes;

Ao Diretor da SAJ, Dr. Mário; Aos funcionários da EMATER-MG, Eunice, José Reinaldo, Sandro e Maria; Ao Sr. Dirceu Nazário, do Banco do Brasil; À Sílvia Medeiros e ao David Cintra; À Margarida e ao Walter;

Aos colegas do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da Faculdade de Educação da USP;

Às secretárias do mesmo Departamento e amigas, Irani e Solange;

Aos responsáveis pela Assistência Acadêmica e amigos, Maria Inês e Sidney;

Às funcionárias das Bibliotecas da FE-USP, da FEA-USP e do CEPAM, especialmente à Lina; Ao Roberto e Dona Maria, do xerox da FE-USP;

Aos membros da Banca Examinadora do Concurso de Livre-Docência, Professores(as) Doutores(as) Tizuko Morchida Kishimoto, Márcia Faria Westphal, Roseli Fischmann, Paul Israel Singer e Maria Tereza Leme Fleury, pela análise crítica e sugestões.

Deus lhes pague

RESUMO

Este estudo trata da municipalização e do poder local, voltado especialmente para a municipalização do ensino. Começa com uma apresentação dos argumentos favoráveis à municipalização e dos contrários a ela e defende a idéia de que a mesma não tem valor em si, mas se justifica ou não se justifica na medida em que favoreça ou dificulte a universalização e a qualidade da educação.

Considera a municipalização do ensino uma questão complexa, não só administrativa, mas sobretudo política, pois implica na transferência de atribuições, recursos e poder para os municípios. Tema controvertido, com elementos de ambigüidade e ambivalência, a municipalização pode fazer parte de diferentes projetos sociais e políticos, que podemos sintetizar nas expressões "municipalizar para democratizar" e "municipalizar para privatizar". Há necessidade, portanto, de se analisar o contexto social, econômico e político das propostas de municipalização e os seus pressupostos e fundamentos.

Defende uma atitude cautelosa na defesa da municipalização e na oposição a ela e rejeita o maniqueísmo reducionista. Diante da necessidade de se qualificar a municipalização, posiciona-se favoravelmente à municipalização democrática, negociada, participativa, transparente, paulatina, flexível, precedida de diagnósticos da situação dos municípios e contrário à municipalização compulsória, autoritária, imposta, por decreto, privatizante, intempestiva, unilateral.

Com o intuito de conhecer um município por dentro, analisa o município mineiro de Jacuí, dividindo o estudo em quatro partes: uma apresentação do município; o poder público municipal; o Serviço Municipal de Educação, Saúde e Assistência Social e o "poder comunitário", representado pelas associações comunitárias rurais e urbanas e os conselhos municipais. Não pretende que o exemplo escolhido seja representativo dos municípios brasileiros nem que sejam universalizadas as considerações que faz a respeito de Jacuí.

Dois aspectos determinaram a escolha de Jacuí: de um lado, o aspecto negativo das dificuldades que o município enfrenta para assumir a prestação de serviços sociais à população por causa da precariedade dos recursos humanos e financeiros; de outro lado, o aspecto positivo da existência de estruturas de participação comunitária no município, embora carecendo de aperfeiçoamentos.

A partir do quadro teórico (Capítulo I) e do exemplo prático apresentado (Capítulos II, III, IV e V), disserta sobre a utopia da solidariedade (Capítulo VI) e propõe uma ampla discussão sobre a municipalização no contexto da globalização, dos novos paradigmas, dos princípios de solidariedade e subsidiaridade, da cidadania e da democracia participativa. Conclui pela necessidade de reformas política, administrativa e tributária para que a municipalização seja eficaz e eficiente e contribua para o sucesso da política educacional brasileira. Apresentando o trabalho como obra aberta, o autor aguarda críticas e sugestões da comunidade jacuiense, da Universidade, de administradores e políticos das três esferas da administração pública e de todos que aceitarem participar deste mutirão em favor de uma sociedade solidária.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I - MUNICIPALIZAÇÃO: SIM E NÃO	12
CAPÍTULO II - A CIDADE DE JACUÍ: UMA APRESENTAÇÃO	33
CAPÍTULO III - PODER PÚBLICO MUNICIPAL: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO	51
CAPÍTULO IV - SERVIÇO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL	73
CAPÍTULO V - PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA EM JACUÍ	88
CAPÍTULO VI - PODER LOCAL E MUNICIPALIZAÇÃO: A UTOPIA DA SOLIDARIEDADE	124
EPÍLOGO	155
BIBLIOGRAFIA	161
PRINCIPAIS SIGLAS UTILIZADAS	173

INTRODUÇÃO

"Poder Local e Municipalização" constitui, a meu ver, um dos mais importantes temas nos debates em que se discutem os problemas brasileiros da atualidade, notadamente os relacionados com os deveres do Estado e os direitos dos cidadãos, as políticas públicas, a qualidade de vida da população, a dívida social, a cidadania, enfim, nos debates em que se diagnosticam os problemas e se procuram soluções para aqueles que infelicitam grande parte da população brasileira e ofendem sua dignidade de seres humanos.

Trata-se de assunto inserido na temática do reordenamento do papel do Estado e da sociedade e que dizem respeito ao exercício e à distribuição do poder, à globalização e internacionalização da economia, à tomada da história nas mãos por parte dos cidadãos. Está presente nos debates que ocorrem no Congresso Nacional, nas Universidades, na Imprensa e na sociedade e merece ampla divulgação.

A escolha deste tema para minha Tese de Livre-docência na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo tem uma história e uma justificativa que relato brevemente.

Os assuntos de que tenho me ocupado em meus trabalhos acadêmicos - Dissertação de Mestrado, Tese de Doutorado, artigos, resenhas, além das aulas, conferências, palestras e outras participações em eventos - têm tido como pano de fundo e preocupação central a vida humana sobre a face da Terra, a minha e a de meus semelhantes, procurando compreender seu sentido e indagando como torná-la mais plena e digna de ser vivida.

Minha Dissertação de Mestrado⁽¹⁾ teve como tema a pré-escola, na época muito pouco valorizada tanto pelo poder público, que a considerava artigo de luxo de país rico, quanto pela Universidade, que não a incluía entre os temas

⁽¹⁾ FONSECA, João Pedro. Educar, assistir, recrear: um estudo de objetivos da pré-escola. São Paulo, FEUSP, Dissertação de Mestrado, 1978

prioritários de estudos e pesquisas. Dividida em três capítulos, discutia os objetivos da pré-escola, sintetizados nos verbos: educar, assistir e recrear.

Minha Inspiração eram os parques infantis paulistanos, fundados em 1935 com o triplice objetivo de educar, assistir e recrear a criança de três a doze anos, constituindo-se em instituição pré-escolar, peri-escolar ou extra-escolar. Eu propunha que a pré-escola pública atual tivesse aqueles mesmos objetivos, embora adaptados, na sua operacionalização, aos tempos modernos.

Acreditava, e continuo acreditando, que a pré-escola ou a educação infantil, como se prefere chamar hoje em dia, precisa superar falsas dicotomias como educação versus assistência ou brinquedo versus estudo e proporcionar um atendimento integral à criança.

O segundo capítulo da Dissertação de Mestrado era o mais polêmico, pois propunha que a pré-escola tivesse também objetivo assistencial (não assistencialista). Cumprindo seu objetivo específico de EDUCAR, ela deveria dar conta também do objetivo supletivo de ASSISTIR em seus múltiplos aspectos: alimentar, médico, odontológico e sócio-econômico.

Foi este último aspecto que escolhi para analisar em minha Tese de Doutorado⁽²⁾, agora não mais restrito à pré-escola, mas estendido aos demais graus de ensino. A complexa e controvertida Merenda Escolar, responsável por muita torcida de nariz dentro e fora da Universidade, tornou-se meu assunto predileto pela riqueza de reflexões que desperta e pelo seu caráter de compromisso social.

Esta foi estudada em seu contexto geral, iniciando com considerações a respeito da nutrição e desnutrição, passando pelos programas de alimentação e nutrição, até chegar ao Programa de Merenda Escolar. A municipalização da merenda escolar paulista e o estudo da municipalização da merenda escolar em Piracicaba e Matão constituíram a principal contribuição do trabalho.

O estudo da municipalização da merenda escolar me proporcionou a oportunidade de refletir a respeito das conseqüências da centralização desse

⁽²⁾ FONSECA, João Pedro. Merenda Escolar: uma contribuição para o seu estudo. São Paulo, FEUSP, Tese de Doutorado, 1987

programa: o desrespeito aos hábitos alimentares dos estudantes, os altos custos de frete e embalagem, as oportunidades de corrupção, as altas taxas de desperdício de alimentos destinados à merenda, grande parte dos quais deteriorava-se em armazéns e depósitos, tinha seus prazos de validade para consumo vencidos e acabava jogada fora, enterrada ou transformada em ração para porcos.

Nas conclusões de minha Tese, manifestei aprovação ao processo de municipalização da merenda escolar paulista, empreendida pelo então Governador André Franco Montoro, cujo lema de governo era "descentralização e participação". Além da merenda escolar, Franco Montoro propunha a descentralização da construção e manutenção das escolas como medida de racionalização e redução de custos.

A municipalização da merenda e das construções escolares partia do princípio de que o recurso público seria melhor aplicado se fosse transferido e gasto diretamente pelos municípios. Bem administrado, haveria estímulo à economia local, geração de empregos na região, barateamento na prestação de serviços e redução do poder das indústrias de alimentos, no caso da merenda e do poder das empreiteiras e sub-empreiteiras, no caso das construções escolares.

A partir desse estudo, me entusiasmei pela idéia da municipalização, entendida inicialmente apenas como a transferência de competências das esferas federal e estaduais para a esfera municipal, com o argumento principal de que os centros de decisão deveriam estar mais próximos dos usuários dos serviços públicos a fim de propiciar maior participação, controle e fiscalização da sociedade civil sobre o Estado, maior eficiência e eficácia da administração pública.

Estudos mais aprofundados me levaram a perceber a distância entre a idéia da municipalização e a sua concretização, a tese e a realidade, os princípios e os fatos, o ideal e o real. Constatei que a consagrada expressão de que "na prática a teoria é outra" se aplica também à questão da municipalização.

Leituras de parte da bibliografia sobre descentralização, municipalização, regionalização e federação me conduziram para temas como participação, associativismo, comunidade, cooperação, solidariedade, entre outros.

Capitalismo, socialismo, comunismo, cristianismo, solidarismo e democracia freqüentavam há muito tempo minhas preocupações e adquiriram mais força após a queda do Muro de Berlim e os recentes acontecimentos do Leste Europeu, com a chamada "crise do socialismo real".

Ao solicitar credenciamento para ministrar disciplina no curso de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, apresentei um programa sobre Macroplanejamento Educacional em que o extenso conteúdo proposto tomava como ponto de partida uma macrovisão do planejamento educacional e como ponto de chegada a discussão do micromundo dos municípios e das unidades escolares.

Interessava-me estudar a relação entre o macro e o micro, o planejamento geral e os planejamentos específicos, as grandes diretrizes e políticas governamentais e o dia-a-dia do cidadão comum. Pretendia estudar o cotidiano da "comunidade escolar" constituída pelos alunos, professores, especialistas de ensino, funcionários e pais. Além do cotidiano da unidade escolar, queria estudar a "máquina pública" nas três esferas administrativas, com ênfase no estudo da administração municipal.

Um dos itens do programa que eu desenvolvia no curso de Pós-Graduação era a Municipalização do ensino e foi o que mais controvérsias despertou entre os alunos porque partia das difíceis questões políticas do Estado e do Poder e discutia questões relacionadas com financiamento do ensino, governabilidade, eficácia e eficiência do serviço público. Estudada não apenas como questão administrativa de atribuição de competências entre as três esferas da administração pública, a municipalização era analisada no contexto da Educação como direito subjetivo do cidadão e dever do Estado e como uma questão de geometria do poder.

No curso de Estrutura e Funcionamento do ensino de 1º e 2º graus, ministrado aos alunos de Licenciatura, ao tratar da situação do ensino no Brasil e refletir sobre as possíveis saídas para os crônicos e persistentes problemas do sistema escolar brasileiro, era inevitável a inclusão da questão da municipalização do ensino, principalmente depois da tentativa do governo do Estado de São Paulo de impor uma "municipalização do ensino por decreto"⁽³⁾

(3) Decreto Estadual 30.375, de 10.09.89

Análises de conjuntura eram utilizadas para o estudo dos problemas do ensino no Brasil, em nível de sistema escolar como as políticas públicas e em nível de unidade escolar como os níveis de exclusão e repetência, a escola de tempo integral, a situação do magistério, a gestão da escola, o curso noturno, a merenda escolar, o supletivo, os cursinhos e o vestibular, os problemas específicos da pré-escola, ensino de 1º e 2º graus e ensino superior. Mais recentemente têm merecido realce temas como cidadania, exclusão social, modernidade e pós-modernidade, neo-liberalismo e globalização.

Debates em sala de aula e participações em eventos sobre a municipalização do ensino levaram-me a publicar um artigo⁽¹⁾ em que procuro fazer uma defesa cautelosa da municipalização do ensino, recuso tanto o sim quanto o não categóricos, rejeito uma municipalização compulsória e intempestiva e defendo uma municipalização responsável e negociada, sempre tendo como questão central e inegociável a defesa dos princípios da universalidade e da qualidade do ensino.

Nesse artigo enfatizo a falta de sentido da defesa da municipalização pela municipalização ou do ataque a ela em si mesma. Ao contrário, sustento que ela deve ser entendida como meio para se atingir objetivos e não como fim. Insisto na idéia de que o que realmente importa é a defesa da qualidade e da universalidade do ensino. Os fundamentos, os argumentos favoráveis e os contrários à municipalização sintetizam-se na questão se ela propicia, facilita, promove ou se, ao contrário, dificulta, impede, contraria o objetivo maior de garantir os direitos do cidadão.

No levantamento bibliográfico sobre municipalização do ensino, verifiquei que aparecia com frequência a expressão **poder local**, o que aguçou meu interesse, pois estava preocupado com a questão política da municipalização, principalmente a distribuição do poder na sociedade, e não apenas com a questão administrativa. Fiquei ainda mais entusiasmado quando, depois de ter ouvido falar apenas em **poder público** e **poder privado**, deparei com a expressão **poder comunitário** e a distinção entre **público** e **estatal**.

Sempre tive vontade de conhecer um município por dentro. Tomando emprestada uma expressão da Medicina, há muito tempo venho planejando

⁽¹⁾FONSECA, João Pedro. Municipalizar verbo transitivo. Revista da Faculdade de Educação. São Paulo, v. 16 n. 1/2, p.132-147, jan/dez 1990

realizar uma "endoscopia municipal", desejo concretizado parcialmente neste trabalho em que estudo o interior de um município, observo e analiso o que acontece na administração pública e nas associações comunitárias.

Além das necessárias e imprescindíveis leituras bibliográficas, achei conveniente e oportuno "ler um município", fazer a "leitura de uma realidade municipal", penetrar no universo do cidadão comum, no "mundo" de quem "vive" ou "apenas agüenta", conforme a música de Milton Nascimento.

Pretendendo fazer estudo de caso, não havia necessidade de que o município escolhido fosse representativo, mas não queria que fosse muito diferente dos demais municípios brasileiros, um "caso especial", um "caso à parte". Ao contrário, preferia que fosse um como tantos outros, parecido com a maioria dos municípios brasileiros.

Era necessário, entretanto, que houvesse experiência de participação comunitária, exigência justificada por uma de minhas hipóteses: "a participação comunitária é condição indispensável para o sucesso da municipalização". A distinção entre "prefeiturização" e "municipalização" era argumento suficientemente forte para que a escolha recaísse sobre um município onde a participação comunitária fosse praticada.

Foi nesse momento de busca que fiquei sabendo que em Jacuí, pequena cidade do Sudoeste mineiro, a trezentos e oitenta quilômetros de São Paulo, existiria notável prática de participação comunitária. No campo e na cidade, associações de moradores participariam das decisões tomadas pela Prefeitura municipal. Pequenos proprietários rurais desenvolveriam atividades associativas e cooperativistas. Nas associações de bairros urbanos haveria a prática de mutirão entre a Prefeitura e os moradores para realizar obras de saneamento básico, calçamento e outras.

Viajei para Jacuí para os primeiros contatos. Expus meu plano ao prefeito, visitei as instalações da Prefeitura, fui apresentado a chefias e conversei com funcionários. Tive excelente acolhida, todos se colocaram à disposição e prometeram colaboração. Diante da recepção e apesar do inconveniente da distância e da dificuldade de acesso, tomei a decisão de fazer um estudo na cidade de Jacuí, dividido em duas partes: Prefeitura Municipal e Associações Comunitárias.

Retornei à cidade onde trabalhei em regime de tempo integral, realizando as seguintes atividades: entrevistas e coletas de materiais na Prefeitura Municipal, principalmente na Saúde, Educação, Pessoal e Contabilidade; entrevistas com o prefeito, vice-prefeito, dois ex-prefeitos; com o gerente do Banco do Brasil para conhecer o papel do Fundo de Desenvolvimento Comunitário (FUNDEC); com os funcionários da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG); com um diretor da Sociedade Amigos de Jacuí e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; com lideranças da cidade, e de Associações Comunitárias; consulta na biblioteca municipal, principalmente à coleção do **Jornal de Jacuí**; visitas às Associações Comunitárias Rurais, participação em reunião da Associação Comunitária de Mato Dentro, acompanhamento de técnicos em visitas a pequenos produtores para avaliação de um projeto de financiamento para pequeno produtor chamado Projeto Alvorada; acompanhamento do prefeito em reunião da Associação dos Municípios da Micro-região da Baixa Mogiana (AMOG) em Guaxupé; participação em reuniões da Câmara Municipal; pesquisa nos mapas eleitorais, realizada no Fórum, para verificar como votaram os jacuienses nas eleições municipais de 1992 e nas eleições para Presidente da República, Governador, Senador, Deputados Federais e Estaduais, realizadas em 1994.

Nas Associações não se tem o hábito de registrar o que é feito. Não há preocupação em se organizar um arquivo para guardar os estatutos das Associações, os livros de atas e outros documentos que ajudariam a compor a sua história. Localizei alguns documentos na EMATER, outros nos Cartórios da cidade e alguns outros em residências.

Recorri à história oral que, somada aos documentos escritos, permite traçar um panorama, embora ainda incompleto, dos objetivos, origem, história, tendências atuais e alguns problemas enfrentados pela comunidade. Escutei muitas pessoas, falei com elas sobre suas trajetórias, seu cotidiano, suas idéias a respeito de participação comunitária, a cidade, o povo, os problemas, as vantagens e as desvantagens de se morar em Jacuí, seus sonhos, suas esperanças. Pratiquei a chamada pedagogia da escuta.

Como diz Maria Isaura Pereira Queiroz: "Recolher a maior quantidade possível de testemunhos sobre formas de vida para as quais não existam senão poucos

recursos; saber como agiam os "silenciosos", aqueles que pouco aparecem na documentação escrita, isto é, as camadas de baixa renda; saber como encaram sua existência diante das modificações velozes em curso, constituiu uma larga abertura para a utilização de relatos orais e de histórias de vida"⁽⁵⁾

A história falada é fonte digna de confiabilidade, embora possa apresentar limitações devido aos lapsos de memória, à imaginação e à subjetividade dos entrevistados. Tem muita utilidade, conforme atesta ainda Maria Isaura Pereira de Queiroz: "O relato oral se apresentava como técnica útil para registrar o que ainda não se cristalizara em documentação escrita, o não conservado, o que desapareceria se não fosse anotado"⁽⁶⁾

Procurei desvendar a singularidade das trajetórias e dos desejos dos participantes das Associações comunitárias e de pessoas atuantes e líderes na vida municipal, com os quais realizei um "diálogo crítico". Posicionei-me como estudioso da municipalização e da participação comunitária, interessado em conversar com eles e recusei a denominação de "especialista em associativismo e cooperativismo" que alguns, equivocadamente, me atribuíam.

As entrevistas, quase todas registradas em gravador, não tinham roteiro prévio, pois eu preferi dar o máximo de liberdade para os entrevistados falarem.

Como tenho especial interesse pelos setores de Educação e Saúde, procurei obter informações sobre sua estrutura e seu funcionamento, recorrendo aos poucos materiais documentais e aos depoimentos dos profissionais que atuam nessas áreas.

Para conhecer a situação da Saúde no município, visitei os equipamentos sociais, isto é, Hospital e Santa Casa, Centro de Saúde e Ambulatório Municipal onde conversei com a Secretária da Saúde, médicos, funcionários e alguns usuários. Teria sido fundamental conhecer e entrevistar o Conselho Municipal de Saúde pela sua importância para o sucesso da municipalização. Ocorre, entretanto, que o mesmo não estava constituído. Vencido o mandato

⁽⁵⁾ QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. Relatos orais: do "indizível" ao "dizível". SIMSON, Olga de Moraes Von (org.). Experimentos com Histórias de Vida. São Paulo, Vértice, Ed. Revista dos Tribunais, 1988 p.33

⁽⁶⁾ QUEIROZ, M.I.P. op. cit. p. 15

do primeiro Conselho, havia mais de oito meses, não tinha sido realizada ainda a segunda eleição que renovaria sua composição.

O conhecimento do setor educacional foi possível por meio de entrevistas com os funcionários da Secretaria, visitas às escolas urbanas e algumas rurais onde conversei com os diretores e demais funcionários e professores; fiz palestras para alunos do ensino médio, consultei pastas e documentos. Para "sentir de perto" o problema das professoras e alunos das escolas rurais, utilizei o transporte escolar, viajei na boléia de caminhão e durante o percurso conversei com eles. Em visita às escolas, tomei a merenda.

Muitas observações; entrevistas gravadas; anotações diversas; material impresso da Prefeitura e das Associações comunitárias constituíam a matéria-prima a ser trabalhada para resultar em um estudo sobre municipalização e poder local.

Além de realizar levantamento da bibliografia e refletir a respeito da municipalização e do poder local, achei que estaria dando contribuição à literatura sobre o tema, se trouxesse para a Universidade esta realidade pouco conhecida e a respeito da qual é preciso refletir e apresentar propostas.

O objetivo deste trabalho é tirar da zona de sombra e trazer para a zona de luz uma parte da realidade brasileira. É "este rincão perdido desta imensa Minas Gerais e deste imenso Brasil", na expressão de um morador de Jacuí, que precisa ser iluminado, conhecido, estudado. Se maior atenção fosse dada às cidades pequenas, a estes "pontos perdidos no mapa", talvez fosse menor a migração e menos graves os problemas das inchadas metrópoles brasileiras.

Melhores condições de emprego, educação, cultura, lazer, saúde e moradia proporcionadas aos moradores dessas cidades interioranas poderiam fixar os homens em seus lugares de origem, evitando-se as grandes concentrações urbanas e suas funestas conseqüências. Muito lúcidamente, um morador me diz: "Nós não queremos resolver só os problemas de Jacuí, mas também o de vocês, lá em São Paulo".

Consciente da complexidade e abrangência do tema, não muito explorado ainda, e ciente das limitações e dos riscos que implica discutir assunto tão polêmico, decidi submeter o estudo à análise da Banca Examinadora do meu

Concurso de Livre-docência, da Comunidade jacuiense e, agora, do público em geral.

Tendo aprendido em vinte e três anos de trabalho na Universidade de São Paulo que não existe trabalho impenetrável à crítica e convencido de que este não foge à regra das lacunas e imperfeições, aguardo críticas e sugestões dos que no meio acadêmico, em órgãos de governo ou em movimentos sociais, lidam com o assunto, teórica ou praticamente.

Dividido em seis capítulos, além da introdução e da conclusão, proponho o seguinte desenvolvimento:

No capítulo I, serão feitas algumas considerações a respeito da municipalização. Pretendo mostrar o contexto do debate sobre municipalização e poder local e fazer comentários a respeito dos argumentos favoráveis e dos contrários à sua implantação. Mostrando a impossibilidade de uma posição radicalmente favorável ou radicalmente contrária, discutirei as condições necessárias para uma municipalização responsável.

No capítulo II, farei uma apresentação do município escolhido para objeto de estudo. Pretendo mostrar a cidade de Jacuí, suas principais características demográficas e sócio-econômicas, esperando dar uma idéia de seu dia-a-dia. Seus principais aspectos serão sinteticamente descritos, mostrando os pontos positivos e os negativos.

No capítulo III, será feita uma descrição da estrutura e do funcionamento do poder público municipal. A Prefeitura e a Câmara Municipal serão descritas, mostrando o seu cotidiano, o que fazem o prefeito e o vice-prefeito e como funcionam os principais setores que interessam aos objetivos deste trabalho, isto é o Setor de Pessoal e o Setor de Contabilidade.

No capítulo IV, atenção especial será dedicada ao Serviço Municipal de Educação, Saúde e Assistência Social, principal alvo da municipalização de serviços sociais. Como não há muita coisa para contar sobre a administração desse setor em Jacuí, pois o órgão está ainda em fase de implantação, optei por fazer um relato da situação da saúde e, principalmente da educação no município.

No capítulo V, será relatada a participação comunitária em Jacuí, na roça e na cidade. A origem, filosofia, história e principais problemas da implantação e do desenvolvimento da prática da participação comunitária merecerão algumas considerações.

No capítulo VI, será desenvolvido o tema da Utopia da Solidariedade. Unindo a "teoria" do primeiro capítulo com a "prática" dos quatro seguintes, pretendo apresentar uma contribuição para a reflexão sobre municipalização e poder local e suas implicações para a construção de uma sociedade mais justa, humana, participativa, eqüitativa e solidária. Neste capítulo, pretendo sugerir temas para contextualizar o debate sobre municipalização e poder local nas discussões atuais sobre novos paradigmas; modernidade e pós-modernidade; globalização e cidadania; poder público, estatal e comunitário, direitos humanos, subsidiaridade etc.

Como se trata de estudo exploratório, preferi fazer um relato abrangente. Este estudo retrata um momento de elaboração de idéias e abre um leque de discussões, não tendo a pretensão de ser conclusivo. Com as críticas e sugestões que espero receber, pretendo retomá-lo incorporando as contribuições recebidas e aperfeiçoando-o.

Não tenho a pretensão da verdade e mesmo as conclusões provisórias deste trabalho são para discussão, sempre sujeitas a aperfeiçoamentos, correções e complementos. As contribuições serão sempre bem-vindas, tanto dos que estudam o tema quanto dos que o vivenciam.

Aberto a todas as críticas, só não gostaria que o trabalho provocasse indiferença, isto é, não gostaria que permanecesse intocado em gavetas ou estantes de bibliotecas. Entrego-o à comunidade acadêmica e jacuiense, aos políticos e administradores públicos e a todos que, como eu, sonham em deixar o mundo melhor do que encontraram. De todos que aceitarem participar deste mutirão, aguardo manifestações.

CAPÍTULO I

MUNICIPALIZAÇÃO: SIM E NÃO

INTRODUÇÃO

A municipalização dos serviços públicos vem sendo bastante debatida ultimamente por profissionais da educação, saúde, assistência social, políticos e outros estudiosos dos problemas brasileiros. Objetiva ou apaixonadamente, equilibrada ou acaloradamente, apresentam-se argumentos favoráveis e contrários.

Assuntos como este comportam múltiplos enfoques e requerem serenidade e prudência tanto na defesa quanto na oposição. Aspectos de contradição e ambivalência presentes no tema desaconselham radicalismos e posições dogmáticas. Perplexidades e incertezas freqüentam os debates, principalmente porque estão presentes muitos termos polissêmicos.

A complexidade e a riqueza do tema conduzem a reflexões de natureza administrativa, política e ideológica relacionadas com Estado, Estado do Bem-Estar, poder, controle, comunidade, participação, liberalismo, neo-liberalismo, solidarismo, cidadania, regionalização, federação, estadualização, centralização, descentralização, desconcentração e outros.

A obrigatoriedade da opção entre o sim e o não à municipalização empobrece a discussão e pode conduzir a equívocos. Assuntos controvertidos não podem ser tratados de maneira simplista, cética ou romântica, nem como bandeiras de luta, a favor ou contra. Nuances e matizes precisam ser levados em consideração, assim como o maniqueísmo precisa ser evitado.

Além da Tese de Doutorado, em que tratei da municipalização da merenda escolar paulista, dois outros textos meus abordam o tema da municipalização do ensino: o já citado "Municipalizar verbo transitivo", que trata do assunto

diretamente e "Educação Comunitária e estrutura de poder no Brasil"⁽¹⁾ que procura estabelecer relações entre a participação comunitária, a estrutura de poder e a municipalização no Brasil. Argumentos favoráveis e contrários, condições para uma eficiente e eficaz municipalização, desconfianças, temores e esperanças ali estão presentes.

Chamando a atenção para a transitividade do verbo municipalizar e para a necessidade de uma reflexão crítica serena, pretendi ressaltar a urgência de aprofundamento do tema que, além de não comportar dogmatismos, precisa superar ambigüidades e imprecisões conceituais.

Muitas interrogações precisam ser feitas: o que significa municipalizar? ela é alternativa a que? por que municipalizar? para que? quando? com que velocidade ou em que ritmo? que estratégias adotar? o que deve preceder a municipalização? como conduzir o processo? de forma democrática ou autoritária? negociada ou imposta? abrupta ou gradativamente?

Sem ter a pretensão de responder a estas questões, considero oportuno enunciá-las no momento em que a municipalização dos serviços sociais no Brasil parece inevitável e a questão talvez não seja mais "municipalizar, sim ou não?", mas "municipalizar, em que condições?"

Referindo-me especificamente à municipalização do ensino, neste capítulo, pretendo fazer algumas considerações a respeito do seu significado, apresentando alguns questionamentos anteriores à questão da municipalização propriamente dita: o que importa realmente nessa discussão? onde concentrar a atenção? o que são meios e o que são fins? o que é essencial e o que é acidental nesses debates?

EDUCAÇÃO E CIDADANIA: EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PARA TODOS

No amplo debate sobre municipalização do ensino e poder local, corre-se muitas vezes o risco de se conduzir a discussão para questões menores,

⁽¹⁾ Fonseca, João Pedro. Educação comunitária e estrutura de poder no Brasil. In SILVA, Jair Militão da (org.). Educação Comunitária: estudos e propostas. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 1996, p. 27/56

esquecendo-se das centrais. Ora, o que realmente deve importar é o atendimento aos direitos dos cidadãos. Cidadãos e não apenas consumidores de bens e serviços; seres humanos e não apenas recursos humanos.

A dignidade de seres humanos é incompatível com a situação de pobreza, indigência e miséria de parcelas - pequenas ou grandes - da população. Importa e incomoda a permanência ou o aumento da exclusão social, resultado de modelo excludente de desenvolvimento. É preciso indignar-se e denunciar os atentados à cidadania e ameaças à paz, tolerância, segurança, tranquilidade e convivência humanas.

Nos textos mais recentes sobre educação têm aparecido com freqüência, entre outras, expressões como cidadania, modernidade e pós-modernidade, neo-liberalismo, pacto pela educação, crise de paradigmas, qualidade total e reengenharia do Estado.

Em que pese o modismo de muitas dessas expressões, não se pode negar o surgimento de novos enfoques e paradigmas a respeito da educação que buscam pensá-la à luz dos direitos humanos e a incluem entre os desafios das transformações globais da economia, do capital, do trabalho e das relações internacionais.

Também nos países em desenvolvimento parece crescer a convicção da importância da educação eficiente, equitativa e universal como já o fizeram os países avançados, conforme constata Mello: "Nos países industrializados mais adiantados já se tornou evidente que o conhecimento, a capacidade de processar e selecionar informações, a criatividade e a iniciativa constituem matérias-primas vitais para as economias modernas. Deslocam-se, assim, as prioridades de investimento em infra-estrutura e equipamentos para a formação de competências cognitivas e sociais da população. Esse deslocamento leva a que a educação adquira centralidade nas pautas governamentais e na agenda dos debates que buscam caminhos para uma reestruturação competitiva da economia, com equidade social"⁽²⁾

A consciência de que as graves deficiências da educação no mundo todo precisam de urgente correção e constituem entraves para o progresso pessoal e social fez com que se reunissem na Tailândia, entre 5 e 9 de março de 1990,

⁽²⁾ MELLO, Guiomar Namó de. Políticas Públicas de educação. Estudos Avançados 5(13), 1991, p.8

governos e organizações para discutirem e assinarem a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Concentrando as atenções na educação básica, há um reconhecimento de que: "Agora, mais do que nunca, a educação deve ser considerada uma dimensão fundamental de todo projeto social, cultural e econômico" ⁽³⁾.

Reconhecendo-se a gravidade da situação educacional mundial, mas especialmente nos países em desenvolvimento que enfrentam problemas de pobreza, miséria, indigência e desigualdade social, buscam-se formas mais racionais e eficientes de alocação dos recursos públicos com ênfase em formas que contemplem a descentralização, a participação e as parcerias entre as esferas de governo e entre o setor público e o setor privado.

No Brasil, parece haver consenso na acusação de que o setor público apresenta falhas organizacionais endêmicas e mau desempenho e divergências quanto à forma de superação dessa situação. De um lado, postam-se aqueles que defendem a necessidade de se buscar a eficácia do setor público, com a profissionalização do seu funcionalismo e introdução de formas de administração modernas que apresentam resultados no setor privado. De outro, estão os defensores da privatização e do Estado mínimo que parecem descrer da capacidade de recuperação do Estado como gestor da coisa pública e acreditam apenas na "mão invisível" do mercado.

Entre os estatistas e os privatistas situam-se os que identificam possibilidades e limitações tanto no Estado quanto no Mercado, nenhum deles Anjo ou Demônio. Admitem estes a possibilidade e a necessidade de convivência de ambos. Como princípios inegociáveis apresentam a qualidade dos serviços prestados à população e o controle social tanto do Estado quanto do Mercado.

Na área social, onde estão a educação e a saúde, necessário se torna o fortalecimento do setor público, a delimitação de competências entre as instâncias governamentais, a redução de despesas com o funcionamento da máquina, a eliminação de desperdícios e de órgãos intermediários. O resultado seria uma máquina de governo ágil, "azeitada", com funcionalismo qualificado, bem remunerado, valorizado, estimulado, criteriosamente avaliado e gratificado pela eficiência.

⁽³⁾ CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS. Declaração Mundial sobre Educação para Todos e Plano de Ação para Satisfazer as necessidades básicas de Aprendizagem. Jomtien, Tailândia, 5 a 9 de março de 1990.

Assim procedendo, haveria recursos para o ensino "gratuito" em todos os níveis e modalidades e serviços "gratuitos" de prevenção e manutenção da saúde e cura das doenças, além de não faltarem recursos para outras áreas tradicionalmente geridas pelo Estado, embora possam ser operadas pelo setor privado, com controle social.

O centralismo e o verticalismo na gestão dos sistemas de ensino têm sido questionados, pois dificultam iniciativas e inovações por causa da rigidez de normas e regulamentos. Gestões descentralizadas e participativas são propostas em nome da eficiência, eficácia, racionalidade e economia de recursos.

O emprego de vultosas somas de recursos em atividades-meio em detrimento das atividades-fim têm sido também criticado. Denuncia-se o aparato do Estado a nível central e suas máquinas paquidérmicas, devoradoras de recursos que poderiam ser melhor empregados se canalizados para os municípios, como exemplifica Mello: "Muito menos sentido tem ainda a existência, em Brasília, de um órgão fundamental como a FAE que, por manipular grandes somas centralizadamente, pode ser suscetível de corrupção e gasta, sustentando a própria máquina, preciosos recursos que as Prefeituras empregariam melhor e mais agilmente em merenda, material escolar, transporte e outros programas suplementares. É um exemplo típico de agência autônoma, feudo de poder, resultado do padrão de expansão do Estado brasileiro no período autoritário"⁽⁴⁾

O estudo da história da educação brasileira nos revela uma trajetória de avanços e recuos, "reformas sucessivas e desconexas", dualismo de classes, a escola secundária para a elite e o ensino técnico-profissional para as "classes menos favorecidas", isto é, um tipo de ensino para os "nossos filhos" e outro tipo para os "filhos dos outros", uma escola de primeira classe para os ricos e uma escola de segunda classe para os pobres. Uma só escola para todos deveria substituir a atual dualidade classista.

Está difundida hoje a idéia da necessidade de uma escola de boa qualidade para todos, obrigatória, gratuita e universal. A consciência de que ensino é

⁽⁴⁾ MELLO, Guiomar Namó de. Social democracia e educação: teses para discussão. São Paulo, Cortez, 1990, p.83

investimento levou os constituintes de 1988 a incluir o princípio da gratuidade em todos os níveis e a aprovar a vinculação de recursos para a educação.

A questão da municipalização do ensino precisa ser analisada, portanto, à luz desse pressuposto maior: ela não tem valor em si mesma e só é defensável se tiver impacto positivo sobre a melhora da qualidade do ensino. É com esse pressuposto que passamos a tratar do tema.

O DEBATE DA MUNICIPALIZAÇÃO E SEU CONTEXTO

Quando se debate a municipalização do ensino, é importante prestar atenção para o contexto em que ele ocorre. O que se pretende com essa mudança e quais as vantagens de ordem administrativa, social e pedagógica, que compromissos têm seus defensores e opositores, a que e a quem ela serve?

Arelaro e Barretto desconfiam: "Atente-se para o fato de que a municipalização do ensino, nos últimos anos, tem sido defendida tanto por grupos políticos progressistas como conservadores, o que chega a ser preocupante porque, ao que parece, nem a primeira tendência, nem a segunda, conseguem explicitar com clareza e objetividade onde querem chegar com a proposta, quando mais não seja, até pela falta de informações e debate mais aprofundado sobre o assunto" ⁽⁵⁾

Recomenda-se cautela, prudência, cuidado ao defender a municipalização ou opor-se a ela. Mais do que administrativa, ela é uma questão política, como bem lembra Anísio Teixeira: "O debate, assim, não é um debate educacional, mas um debate político, entre unitaristas e descentralizadores ou federalistas, que vêem, de modo diverso, o problema da unidade nacional" ⁽⁶⁾

O caráter mais político do que educacional do debate sobre centralização e descentralização é reafirmado quando Anísio Teixeira faz a defesa da descentralização: "A descentralização, pois, - insisto e friso - é uma condição de governo democrático e federativo. Não é uma tese educacional, mas uma

⁽⁵⁾ ARELARO, L. R. G. e BARRETTO, E. S. Sá. A municipalização do ensino de 1º grau: tese controvertida. *Revista da Faculdade de Educação* 11(1/2), jan.dez. 1985, p.193

⁽⁶⁾ TEIXEIRA, Anísio. *A Educação e a Crise Brasileira*. São Paulo, Nacional, 1956, p. 12

tese política, parecendo ser impossível não reconhecê-la como ponto incontrovertido, de letra e de doutrina, da Constituição, que estabelece, além do mais, a federação dos Estados e a autonomia dos municípios"(7).

Em outra passagem, ele critica a centralização, dizendo: "A centralização, afinal, não é uma política cultural nem educacional, mas uma política de poder, de grupos ou camadas sociais absorventes"(8)

O aspecto político é um dos responsáveis pela celeuma que o assunto costuma despertar, pois refere-se à distribuição do poder e não apenas de competências entre os níveis de governo. A consequência é um ambiente de desconfiança entre debatedores do assunto que tentam descobrir que interesses estão sendo defendidos ou contrariados. Onde se pretende chegar com a municipalização? Quem terá maior parcela de poder e a serviço de quem o mesmo será exercido? O Estado controla a sociedade ou a Sociedade controla o Estado? Quem manda e quem obedece? Trata-se, portanto, de uma determinada concepção de país e de sociedade, além de se buscar condições de maior racionalidade no trato da coisa pública. Argumentos favoráveis e argumentos contrários precisam ser apresentados e justificados.

POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES LOCAIS

Partindo do pressuposto de que a municipalização do ensino só é defensável se contribuir para a democratização do ensino e se constituir fator de melhora de sua qualidade, precisamos ponderar os possíveis efeitos de sua implantação.

A mobilização e a organização da população devem ser condição indispensável para que a municipalização não se transforme em prefeiturização. Arelaro(9) distingue os fatores que inibem e os fatores que favorecem a mobilização da classe trabalhadora. Os que inibem são: a) Força das relações clientelistas; b) Influência da elite e dos valores conservadores na

(7) Idem, *ibidem* p. 16

(8) Idem, *ibidem* p. 21

(9) ARELARO, Lizete Regina Gomes. A municipalização do ensino e o poder local. São Paulo. Revista da ANDE nº 14, 1989. Cortez. p. 23

formação da opinião pública; c) Maior vulnerabilidade das lideranças. Os fatores que favorecem são: a) Concretude dos espaços de participação; b) Maior possibilidade de controle social da ação do Estado; c) Maior possibilidade de mobilização social da comunidade local.

Nesse elenco de possibilidades e limitações fica patente a necessidade da participação como condição para o sucesso da municipalização. Há necessidade de se rever a idéia de que o problema é do governo, o Estado deve a tudo prover, o Prefeito tem a solução para os problemas municipais, o Governador para os problemas estaduais e o Presidente da República, para os problemas nacionais. Ao contrário, deve ganhar corpo a idéia do poder popular ou do poder comunitário. As possibilidades serão tão maiores e as limitações tão menores na medida em que houver organização e mobilização comunitárias, em que a classe trabalhadora tiver as rédeas da situação e a história em suas mãos e deixar de olhar para cima à espera de manás salvadores.

Sebastianismos e messianismos em que a população espera redentores ou elege salvadores da pátria deveriam estar superados, com a população confiando mais em si mesma e em suas potencialidades e menos em forças externas e alheias ao seu cotidiano.

Uma manifestação da crença em personalidades salvadoras, carismáticas e poderosas pode ser observada nas eleições em todos os níveis de governo. Tem sido constante a ênfase na eleição para os cargos executivos e um quase esquecimento das candidaturas ao Legislativo, seja às Câmaras Municipais, Assembléias Legislativas ou ao Congresso Nacional. O recente plebiscito entre Parlamentarismo e Presidencialismo, com a derrota do primeiro sobre o segundo, mostra que as pessoas ainda confiam em "Sua Majestade o Presidente da República" e desconfiam de seus representantes no Parlamento, esquecidas de que são elas mesmas que lhes dão mandatos através das urnas eleitorais. Desconfiando de seus representantes talvez estejam os eleitores desconfiando de si mesmos, de sua capacidade de bem votar, de escolher os melhores candidatos ou os "menos ruins".

A desmoralização da política, das eleições, da democracia, dos candidatos, considerados "todos iguais", demonstra uma mentalidade de renúncia à vida pública e uma exaltação ao individualismo e ao salve-se quem puder.

A municipalização do ensino pode ser bem sucedida ou mal sucedida, dependendo da capacidade de luta da população e de sua disposição para assumir sua parte na busca de soluções para seus problemas. Depende da superação das expectativas da existência de deuses *ex-machina* libertadores e salvadores. Feitas essas considerações, podemos relacionar as principais argumentações a favor da municipalização do ensino e contra ela.

MUNICIPALIZAR SIM

Os defensores da municipalização têm empregado como argumento favorável dessa tese o fato da proximidade entre governantes e governados, entre o governo e a população.

Supõe-se que o governo municipal, estando mais próximo da comunidade, tenha melhores condições de detectar e atender seus anseios e necessidades do que os distantes governos estaduais e federal. Em tese, isto é verdade. Os prefeitos e vereadores estão em contato direto com os munícipes e, se forem sensíveis, podem captar melhor e mais rapidamente seus problemas. Resta, entretanto, a dúvida sobre os recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros para resolver os problemas detectados. Sensibilidade, vontade política, recursos e racionalidade em sua aplicação são condições necessárias, podendo não acontecerem as transformações pretendidas se uma dessas condições não ocorrer.

Os governos estaduais e federal têm os recursos? Talvez tenham, mas aplicam-no bem, sem desperdícios nem sobreposições de órgãos, sem excesso de gastos na máquina de governo? A análise da estrutura administrativa do ensino no Brasil parece apontar para uma resposta negativa. Cabe indagar, porém: se os governos municipais tiverem os recursos financeiros, saberão aplicá-los bem?

A proximidade entre governantes e governados pode facilitar, embora não garanta, a boa aplicação dos recursos. Há necessidade, entretanto, de controle social, mais uma vez invocando-se a participação comunitária como

condição. Em tese, a população pode fiscalizar e controlar o governo municipal com maior facilidade do que fiscalizaria os governos estaduais e federal. A proximidade pode facilitar o orçamento participativo, seu acompanhamento, a fiscalização da execução e da transparência nos gastos públicos, a substituição dos "orçamentos-ficções" pelos "orçamentos-verdades".

A participação comunitária pode ter mais condições de ser exercida no nível municipal, o que não significa que ela sempre ocorra nessa esfera ou não possa ocorrer nas esferas superiores. A descentralização, em tese, pode ser mais democrática e participativa, mas na prática pode também ser tão autoritária e autocrática ou até mais do que a centralização. Não há correlação automática entre centralização e autoritarismo de um lado e descentralização e democracia de outro.

A municipalização tem sido apresentada como fator de racionalidade, economia e rapidez, decorrente de mais agilidade administrativa, menos morosidade burocrática, menos congestionamento administrativo. Máquinas administrativas menores podem ser movidas mais rapidamente do que as "paquidérmicas" máquinas estaduais e federais. O acúmulo de processos e problemas nas instâncias superiores podem dificultar a tomada de decisões. A maior distância entre os problemas e os centros de tomada de decisão pode ser também fator que dificulta a escolha das melhores soluções.

A economia de recursos é exemplificada em documento do Banco Mundial que cita casos de descentralização para execução de obras de infra-estrutura em vários países, entre eles o México: "A experiência mexicana com um programa de financiamento municipal mostra como é possível melhorar a prestação de serviços, descentralizando o poder público para níveis inferiores e independentes de governo. Os recursos são repassados aos governos locais para projetos selecionados, planejados e executados pelas comunidades. Muitos dos projetos envolvem obras de infra-estrutura, como estradas, pontes e sistemas de abastecimento de água. Uma análise revela que as agências centralizadas gastam de 50% a dois terços mais para executar esses projetos" ⁽¹⁰⁾

⁽¹⁰⁾BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO (BANCO MUNDIAL). Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1994. Infra-estrutura para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro, FGV, 1ª ed. em português, setembro 1994, p. 80

Argumento favorável à municipalização é a flexibilidade e variedade de modelos de gestão. A extensão do país, sua heterogeneidade e complexidade têm sido invocadas para a recusa de soluções uniformes, geralmente castradoras de inovações e criatividade. Citam-se exemplos de municípios brasileiros que desenvolvem formas criativas de gestão, envolvendo a comunidade e obtendo sucesso com relativa economia de recursos. Seria muito proveitoso se essas experiências fossem consolidadas, disseminadas nacionalmente e multiplicadas. A multiplicação poderia ganhar corpo e influenciar outras localidades, criando-se uma nova cultura capaz de superar a tradição centralista, paternalista e populista.

Boa Esperança, pequeno município do norte do Espírito Santo, tem sido mencionado como exemplo de organização comunitária articulada com o poder estatal municipal. Depois de analisar e manifestar entusiasmo pela experiência daquele município, entretanto, Herbert de Souza alerta: "Toda a potencialidade e o pioneirismo desta experiência termina nos limites físicos e políticos do município: onde termina o município começa o choque com uma estrutura econômica altamente concentradora, excludente e marginalizadora de grandes contingentes da população, e uma estrutura de poder político (governos estadual e federal) marcada pela prática tecnocrática, autoritária e burocratizante"⁽¹⁾

Este exemplo e muitos outros mostram que as inovações vicejam em clima de liberdade e de autonomia, razão pela qual as uniformidades castradoras deveriam ser recusadas. Soluções criativas e diferenciadas e maior flexibilidade administrativa podem contribuir para uma maior qualidade da educação e sua universalização.

MUNICIPALIZAR, NÃO

Nem só de apoios e entusiasmos vive o debate sobre a municipalização. Muitos críticos fazem objeções à sua implantação. Manifestam temores,

⁽¹⁾ SOUZA, Herbert José. Município de Boa Esperança: Participação Popular e Poder local, in Alternativas Populares da Democracia: Brasil, anos 80. Petrópolis/São Paulo, Vozes/Cedec, 1982, p. 115

suspeitas e desconfianças quanto às possíveis conseqüências de uma medida dessa natureza.

O mesmo argumento da proximidade entre governantes e governados, empregado pelos defensores da municipalização como positivo e favorável, é considerado fator negativo pelos seus opositores. Ele favoreceria a troca de favores, a prática do nepotismo e do clientelismo político. O compadrio e as relações de amizade "contaminariam" as relações políticas que se tornariam pessoais, emocionais e pouco objetivas, nem sempre visando o interesse público.

Tão graves quanto ou ainda mais graves do que as relações de amizade e compadrio seriam as relações entre o poder público municipal e as chamadas oligarquias locais. O poder político, principalmente nos pequenos municípios, seria desempenhado por poderosas famílias ou poderosos grupos de interesses, impedindo-se a manifestação do poder popular ou poder comunitário.

Além disso, a proximidade entre governantes e governados poderia levar à manipulação e cooptação destes por aqueles. O poder concentrado nos governantes tornaria os governados dependentes e presas fáceis dos interesses daqueles.

De dependência poderia ser também a relação entre o poder público e as empreiteiras e outros grupos de pressão. Comerciantes, empresas de transportes coletivos, construtoras, fornecedores e outros grupos influentes exerceriam pressão sobre os prefeitos que, sem o apoio do Legislativo e de grupos populares organizados, cairiam em tentação.

O risco da manipulação é duplo: de um lado, o prefeito podendo manipular munícipes; de outro, grupos de pressão manipulando a prefeitura. O antídoto contra ambos seria o exercício da cidadania por parte da população, exercendo o controle e a fiscalização do poder público e dos **lobbies**, exigindo transparência na administração da coisa pública.

Opor-se à municipalização invocando argumentos como o clientelismo, o fisiologismo ou a corrupção revela desconhecimento da realidade nacional e leitura pouco atenta de jornais, pois uma pessoa bem informada não

consideraria estas práticas exclusivas dos governos locais, mas generalizadas em todos os níveis da administração pública. Mesmo admitindo-se que essas práticas possam ser mais freqüentes no nível municipal, havemos de convir que é nessa instância de governo que maiores possibilidades existem de controle social, desde, obviamente, que a população exerça sua cidadania e esteja sempre alerta.

Argumento freqüentemente empregado contra a municipalização é o da fraqueza e fragilidade dos municípios, principalmente dos pequenos. O centralismo e a estrutura altamente hierarquizada da administração pública brasileira fizeram com que os municípios se tornassem o elo mais fraco da corrente, o "primo pobre" da política nacional.

A transferência da gestão da coisa pública a municípios frágeis e desprovidos de poder político poderia constituir uma ameaça à sobrevivência do poder público e permitiria o avanço do poder privado. Dessa constatação decorre a necessidade de fortalecimento do poder municipal, visando reverter a tradição centralizadora que condenou os municípios à situação de dependência das demais instâncias de governo.

Relacionado à fragilidade dos municípios, invoca-se o argumento da incompetência do poder municipal para administrar eficientemente a educação e a saúde. Não sabendo estabelecer prioridades, planejar nem aplicar bem os recursos, os prefeitos não seriam confiáveis como administradores públicos. Na realidade, muitos deles seriam verdadeiros bedéis das instâncias superiores, executores de ordens e pedintes de recursos aos governos estaduais e federal. O perigo desta "meia-verdade" está na generalização que poderia levar à afirmação de que todos os prefeitos sejam incompetentes ou que todos os governadores e presidentes sejam competentes. Os fatos se encarregam de desmentir essa concepção preconceituosa.

Em pesquisa sobre o perfil do prefeito brasileiro, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal concluiu: "Refletindo as dificuldades enfrentadas pelo sistema educacional brasileiro, a grande maioria dos Prefeitos, praticamente a metade deles, completaram, quando muito, o curso primário, na terminologia da lei anterior (4 ou 5 anos de escolaridade). Este dado é bastante indicativo das potencialidades e limitações da ação municipal e das dificuldades que muitos desses Prefeitos devem estar sentindo para, sem uma assistência

técnica segura e eficiente por parte das esferas mais abrangentes de governo, seguir as orientações e normas (às vezes bastante sofisticadas) que dessas esferas emanam. A percentagem relativamente elevada, se comparada com a população em geral, de Prefeitos com instrução de nível superior (curso concluído ou por concluir), parece, contudo, indicar tendência para a escolha dos mais instruídos no local". ⁽¹²⁾

Decorridos vinte anos dessa pesquisa, é possível, que o perfil dos prefeitos não seja o mesmo atualmente, pois o sistema educacional se modificou nos últimos anos. Em que pese a importância desse perfil, a evolução da sociedade talvez esteja exigindo dos atuais prefeitos não apenas nível de escolaridade e outros atributos pessoais, mas atitudes mais favoráveis ao trabalho coletivo e comunitário, maior sensibilidade e compromisso social. O bom prefeito deve ser mais do que tocador de obras ou descerrador de placas e nem todas as realizações necessárias são visíveis eleitoralmente

Outras críticas à municipalização referem-se ao risco da fragmentação de projetos e recursos. O aspecto positivo da flexibilidade, inovação e criatividade das gestões municipais tem a contrapartida ou o lado perverso, na visão de alguns críticos, no isolamento e na pulverização, perdendo-se o sentido de unidade nacional. Cada município constituiria um mundo à parte, fechado em si mesmo. Municipalização seria sinônimo de paroquialismo, tradicionalismo, conservadorismo ou provincianismo, difundindo-se a idéia de que os munícipes "não veriam além do próprio nariz", isto é, sua visão não ultrapassaria o quarteirão ou não iria "muito além do jardim", para empregar título de filme estrelado por Peter Sellers.

A fragmentação e a pulverização ameaçariam a unidade nacional, o sistema nacional de educação, os planos, as diretrizes e bases nacionais, o projeto brasileiro na área da educação e da saúde etc

Além da perda da identidade nacional, seriam acentuados os desníveis regionais e sociais; a desigualdade se instalaria e seria agravada porque os municípios médios e grandes se desenvolveriam enquanto os pequenos estariam condenados ao fracasso, isolados e abandonados, à mercê da própria sorte.

⁽¹²⁾ Instituto Brasileiro de Administração Municipal. O Prefeito Brasileiro: características e percepções. Rio de Janeiro, 1975, p.121

MANDONISMO E CORONELISMO

A visão crítica da municipalização é enriquecida quando se incluem na análise conhecimentos históricos. O estudo de obras clássicas da literatura política brasileira ajudam a entender as relações de poder no interior dos municípios e devem levar a uma atitude de cautela e prudência em relação à defesa da descentralização para o nível municipal.

Maria Isaura Pereira Queiroz e Victor Nunes Leal, entre outros autores, estudaram a influência dos "chefes políticos locais" e dos "coronéis" em suas obras "O mandonismo local na vida política brasileira" e "Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil", respectivamente.

É inegável a contribuição dessas obras para o estudo da influência dos chefes municipais e dos proprietários de terras na política. A apropriação do público pelo privado, a falta de escrúpulos dos poderosos, a dominação e a submissão nos relacionamentos estão presentes nessas análises para nos alertar para o desafio das mudanças nas relações de poder e para os possíveis riscos da municipalização.

Embora não seja momento de se fazer uma resenha desses estudos, faço referência a eles, pois são importantes para nos ajudar a pensar criticamente o país e a ter os pés no chão quando estudamos propostas de novas formas de gestão de políticas públicas.

Parece-me necessário também considerar que os períodos estudados por eles não são recentes e mudanças ocorreram, do ponto de vista econômico, político, cultural, educacional e social. O processo de urbanização e industrialização pode ter modificado em muitas regiões as relações de poder e pode ter havido amadurecimento político da população. Se as constatações desses autores valem para muitas situações ainda hoje, é possível que em outras, o quadro seja muito diferente e favorável à descentralização.

Há necessidade de se revisitar essas obras clássicas, que têm inestimável valor, principalmente como sinal de alerta. Atente-se, entretanto, para o fato de que elas descrevem situações que hoje podem estar alteradas, embora para muitas localidades possam não ter ocorrido profundas transformações. É

necessário que se distingam essas situações e se evitem generalizações apressadas.

CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA A MUNICIPALIZAÇÃO

Os argumentos favoráveis e os contrários à municipalização, apresentados sucintamente neste capítulo, têm a intenção de mostrar a necessidade de análise criteriosa das situações concretas antes de se recomendar sua implantação ou não. Pretendem ainda alertar para as condições indispensáveis para uma municipalização responsável.

Partindo do pressuposto, já referido, de que ela não tem valor intrínseco, mas deve ser analisada considerando seus possíveis resultados, foram elencados alguns argumentos favoráveis e outros contrários. Recusando dogmatismos e radicalismos, há necessidade de se atentar para as condições necessárias para que se faça uma opção responsável pela sua implantação ou adiamento.

Em primeiro lugar, a decisão de se transferir encargos para o nível municipal não pode ser tomada unilateralmente. A decisão de descentralizar não pode partir apenas do centro, mas deve resultar de consultas e negociações em que as condições sejam livremente expostas e discutidas. Manipulação, chantagens ou segredos de qualquer uma das partes são injustificáveis e intoleráveis.

Transparência nas negociações é fundamental para que se estabeleça um clima de cooperação e parceria. Os municípios precisam saber com clareza o que estão assumindo e em que condições, para que possam avaliar corretamente se dispõem dos meios necessários para cumprimento das novas atribuições.

A pseudodescentralização educacional, ocorrida após o Ato Adicional de 1834,⁽¹³⁾ que provocou a "anarquia oficial do ensino brasileiro", na feliz expressão de Haidar, e conseqüente esvaziamento da escola pública e

⁽¹³⁾ HAIDAR, Maria de Lourdes Maiotto. O ensino secundário no Império Brasileiro. São Paulo. Grijalbo/EDUSP, 1972

crescimento das escolas particulares, deve ser referência histórica importante para que não se cometa o mesmo equívoco. Naquela oportunidade, descentralizaram-se competências e mantiveram-se centralizados os recursos. A consequência foi a desmoralização da escola pública e a privatização do ensino, provocando o que Haidar chama de período áureo das escolas particulares.

A descentralização precisa ser, portanto, de atribuições, recursos e poder e não pode ser confundida com desconcentração nem ser transformada em pseudodescentralização, como no período imperial.

A municipalização tem que ser fruto de negociação e não pode ser realizada por decreto ou sob a forma de "pacote", imposta indistinta e compulsoriamente. Ela tem que ser desejada, socialmente aceita e não ser decidida em gabinetes, em reuniões fechadas entre instâncias superiores e o executivo municipal. Tem razão Beatriz Luce quando diz: "Inequivocamente, a publicização do processo de discussão e o necessário estudo das alternativas e suas repercussões em termos políticos, financeiros, pedagógicos, sindicais e culturais é a nossa proposta. É preciso investir muito, antes da decisão, e no acompanhamento avaliativo desta. Por isso, municipalizar o ensino ou estabelecer o regime de colaboração entre a União, o Estado e os municípios não pode ser um projeto solitário. Ao contrário, deve ser uma decisão política e solidária que não pode prescindir de informações objetivas, de critérios e de compromissos, de negociação e garantias"⁽¹⁴⁾

A implantação tem que se dar de forma gradual e progressiva. O ditado segundo o qual a pressa é má conselheira e inimiga da perfeição se aplica neste caso. O processo deve ser avaliado durante a implantação, o que não combina com a forma abrupta e repentina.

Apesar do tempo decorrido, continuam atuais as recomendações de Mascaro: "A municipalização deverá ser a próxima etapa da administração nacional, mas não chegaremos a alcançá-la de um jacto, impondo-a de cima para baixo, como obra feita"⁽¹⁵⁾

⁽¹⁴⁾ LUCE, Maria Beatriz Moreira. Municipalização do ensino: é preciso situar esta proposta. Contexto e Educação, ano VII, nº 25, janeiro/março 1992, p.85

⁽¹⁵⁾ MASCARO, Carlos Correa. Município e ensino no Estado de São Paulo. Boletim nº 242 da Faculdade de Filosofia Ciências e Letras da USP, São Paulo, 1955, p.126

Os cuidados no planejamento e na implantação da municipalização, fazendo dela não uma medida isolada, mas articulada com outras providências, levaram Mascaro a advertir: "A municipalização do ensino primário e da educação popular em geral poderá vir a tornar-se um meio prático e eficiente de promoção do desenvolvimento nacional, mas só terá probabilidades de êxito se precedida de providências preliminares adequadas, acauteladoras dos reais interesses do povo, na obra de sua progressiva integração na vida social, econômica e cívica da nação" ⁽¹⁶⁾

O processo de municipalização deve ser participativo. A comunidade tem que ser informada e consultada nas etapas de planejamento, execução e avaliação. Não se trata de comunicar o fato depois de tomada a decisão, mas de envolver a comunidade desde a primeira hora. Acertadamente, Azanha afirma que: "A municipalização precisa consistir num movimento de convocação e mobilização de todos os setores da sociedade local no sentido de salvação da escola pública" ⁽¹⁷⁾

A participação da comunidade na gestão e na fiscalização é ressaltada por Brooke: "Independentemente de haver ou não motivos para pressupor uma interferência na administração local da educação, maior do que aquela existente em nível central, a questão da autonomia do órgão passa também pela existência de movimentos locais capazes de assumirem o papel fiscalizador que o órgão precisa para garantir os preceitos da descentralização política" ⁽¹⁸⁾

Condição necessária para a implantação bem sucedida da municipalização do ensino é a instalação e o funcionamento do Conselho Municipal de Educação assim como a municipalização da saúde só pode ser bem sucedida com um Conselho Municipal de Saúde atuante e que não se constitua em mera instância homologatória e legitimadora das decisões do prefeito.

As funções dos Conselhos, segundo Mello "seriam, em resumo, colaborar na definição de metas e prioridades, acompanhar e fiscalizar o uso dos recursos

⁽¹⁶⁾ MASCARO, Op. cit. p. 146

⁽¹⁷⁾ AZANHA, José Mário Pires. Uma idéia sobre a municipalização do ensino. Estudos Avançados 5(12):1991,p.66

⁽¹⁸⁾ BROOKE, Nigel. Os condicionantes da descentralização da educação: um roteiro de estudo. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, nº 70, agosto 1989,p.36

públicos - federais, estaduais e municipais -, cobrar a qualidade do serviço e fiscalizar a execução dos planos" (19)

Anísio Teixeira, autor de consistente, coerente e articulada proposta de municipalização do ensino, atribui papel fundamental aos Conselhos de Educação, nas três órbitas governamentais, entre eles o de gestor dos fundos de educação. Diz ele: "Parece evidente que a escola primária, pelo menos, deve ter administração local, em virtude de ser custeada, **primariamente**, pelo município e **complementarmente** pelo Estado e, somente, **supletivamente** pela União (grifos do autor). Mas, se essa razão, de natureza por assim dizer lógica, não bastasse, deveria ser ela administrada pelo Conselho Municipal de Educação por motivos de economia. Com efeito, somente dando-lhe o caráter de instituição local poderemos fixar para o seu custeio o critério dos salários regionais, o que viria tornar muito mais produtivos os recursos destinados a essa escola. Será insensato não levar em conta tal critério, diante da grandeza do ônus financeiro, que se torna necessário impor à sociedade ainda pobre do país, para manter a educação de todos os brasileiros. Ocorre, porém, que a administração local das escolas - com as características aqui recomendadas, isto é, obedecendo aos princípios gerais da União, estabelecidos na lei de diretrizes e bases, à organização prevista pelos Estados, em suas leis orgânicas de ensino, nas quais se deverá prever a competência privativa do Estado na formação do magistério e no licenciamento de todo o restante pessoal que trabalhe nas escolas, inclusive o administrativo e comum - oferece também vantagens sociais e pedagógicas iniludíveis. Não é, assim, apenas lógico que seja confiada aos poderes municipais a administração da escola primária, em virtude de ser o fundo municipal de educação o primeiro contribuinte para o seu custeio e, na maior parte das vezes, esgotando nisso a totalidade dos recursos de que dispõe; não é apenas mais econômica a administração da escola pelos poderes locais, visto só deste modo ser possível estabelecer na escola primária o nível regional do seu custo, pelo critério de salário mínimo; mas, também, é melhor administrativa, social e pedagogicamente que a escola seja de responsabilidade local"(20)

Apesar de coerente, consistente e articulada, a proposta de Anísio Teixeira recebe uma crítica de Azanha segundo o qual: "Sabemos, hoje, que essa visão era um pouco simplista e algo romântica, porque ignorava, deliberadamente,

(19) MELLO, G. N. op. cit. p. 78

(20) TEIXEIRA, Anísio. A municipalização do ensino primário. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos vol. XXVII, abril-junho 1957, nº 66, p.27/8

toda a complexidade do jogo político que cerca o traçado de uma política educacional de dimensões tão amplas. Mas, em que pese a singeleza do modelo proposto, nele a municipalização tinha um propósito claro: a melhoria do ensino primário" ⁽²¹⁾

A flexibilidade é outra condição de sucesso. Como os municípios são heterogêneos, é normal que respondam diferentemente à proposta de municipalização. As diferenças econômico-financeiras, políticas, técnico-administrativas e sociais justificam que se abandone qualquer receituário. É importante que, ao lado de algumas diretrizes gerais, se respeitem as diversidades. Pode haver municípios em que a recomendação responsável é que não haja municipalização, mas continue sob administração centralizada, até que haja condições para a mudança.

A precária capacidade gerencial do município na área da educação constitui forte argumento contrário à adoção da municipalização do ensino. Sobrinho alerta para que a ocupação de espaços pelo município só se realize de forma qualificada: "A experiência adquirida pelo setor educacional na gestão descentralizada dos sistemas de ensino mostra claramente que a descentralização é um processo lento, que não ocorre apenas pelo apertar de um botão ou pela decisão do governo federal ou estadual. À decisão de transferir responsabilidades e recursos deve corresponder uma decisão, nos níveis mais baixos da hierarquia, de ocupar, de forma qualificada, os espaços abertos, e, porque não, também de forma descentralizada" ⁽²²⁾

Um olhar sobre a experiência acumulada é útil para que não se repitam equívocos, mas se tirem lições para o futuro. Não poderá, entretanto, levar ao imobilismo e à paralisia, impedindo que se avance em direção a formas descentralizadas e mais participativas de gestão dos serviços públicos.

A municipalização, integrada a um projeto nacional, a uma política nacional de educação, a diretrizes e bases, a um plano nacional de educação, continua meta válida e desejável, em princípio.

Os riscos de privatização, sucateamento, pulverizações, fragmentações e esfacelamento dos sistemas de ensino não são imaginários, mas reais.

⁽²¹⁾AZANHA, J.M.P. op. cit. p. 62

⁽²²⁾SOBRINHO, José Amaral. Descentralização da Educação Básica: Lições da Experiência. Brasília, EPEA, Textos para discussão nº 362, janeiro de 1995, p.13

Descompromisso, desestadualização, omissão das esferas superiores da administração pública podem ocorrer.

Diante das possibilidades e dos limites da municipalização, a recomendação pode ser resumida em: cautelosa defesa da municipalização facultativa, gradual, progressiva, participativa, negociada, articulada, flexível, responsável e comprometida com a qualidade do ensino e a cidadania; recusa da municipalização compulsória, imposta, abrupta, intempestiva, irrestrita, autocrática, unilateral, isolada, irresponsável.

CONCLUSÃO

Neste capítulo, fizemos uma sucinta análise do significado da municipalização, dos argumentos favoráveis e contrários à sua implantação. Mostramos que carecem de fundamento as campanhas pró ou contra a medida em si.

Dada a heterogeneidade dos municípios brasileiros do ponto de vista das características sócio-econômico-financeiras, políticas e técnico-administrativas, vimos a impossibilidade de receitas prontas. A análise das condições concretas é fundamental para que se tomem decisões fundamentadas. É possível estabelecer, entretanto, uma recomendação ou uma regra básica sintetizada na expressão: "municipalizar, só com garantia de qualidade".

Ao final deste capítulo inicial, podemos formular algumas perguntas: Municipalizar o ensino em Jacui, sim ou não? Por que? Quando? Como? Em que condições? Para respondê-la, precisamos penetrar no município e analisar suas condições. É preciso ir além das especulações teóricas sobre as vantagens e desvantagens da municipalização. A bibliografia nos oferece argumentos favoráveis e contrários à sua implantação. Podemos ser a favor ou contra, "em tese". A "leitura" da situação concreta, entretanto, é fundamental para um casamento entre a teoria e a prática. A leitura da realidade jacuiense constitui assunto dos próximos capítulos.

CAPÍTULO II

A CIDADE DE JACUÍ: UMA APRESENTAÇÃO

INTRODUÇÃO

Neste capítulo, pretendo apresentar algumas notícias a respeito da cidade de Jacuí para mostrar suas principais características. Vou dar uma idéia, ainda que incompleta, de sua história, localização, situação sócio-econômica, política e cultural, enunciando seus principais atrativos e problemas, com ênfase nas questões da educação e da saúde e da falta de estradas asfaltadas.

No estudo de sua história, é necessário que se faça distinção entre o que são fatos e o que são lendas. Nas conversas com a população, chama a atenção o seu interesse pelo passado da cidade, onde se misturam mitos e fatos. O resgate desse passado, por muitos considerado glorioso, será facilitado se houver a contribuição de historiadores e pesquisadores. A assinatura de convênios entre a Prefeitura Municipal e entidades de estudos históricos, bem como a busca de recursos junto aos governos estadual e federal ou fundações, serão de grande valia para que Jacuí possa contar sua verdadeira história e encontrar sua identidade. A população, ao contrário dos moradores retratados no filme "Uma cidade sem passado", demonstra interesse e disposição em colaborar.

Neste estudo, limito-me a algumas rápidas referências históricas, para me deter em aspectos de sua atualidade, situando Jacuí no contexto estadual e nacional. O que apresento é resultado de conversas com moradores e de consulta a alguns documentos esparsos. Espero que essas referências ajudem a despertar a curiosidade e o interesse de estudiosos e especialistas.

A CIDADE: ENTRE LENDAS E FATOS

Na falta de documentos escritos que contem a história da cidade, muitos moradores vêm, espontânea e gentilmente, me falar do passado da cidade e me levam a visitar a "árvore da força", a "casa da moeda", a cadeia pública e outras construções de estilo arquitetônico colonial. Demonstram satisfação e alegria em mostrar manuscritos que, pelo seu valor histórico e cultural, deveriam estar melhor guardados e protegidos.

Muitos falam do Quilombo do Zundu e do pelourinho, levantado em 01 de novembro de 1815, na Praça denominada de São Carlos. As festas folclóricas do congo, moçambique, caiapós e folia de reis são destacadas como acontecimentos significativos. Referência obrigatória nas conversas é o ilustre conterrâneo Honório Hermeto Carneiro Leão, o Marquês de Paraná, nascido em 11 de janeiro de 1801 e falecido em 03 de setembro de 1856. Muitos lamentam que a casa do Marquês tenha sido desmanchada para ser construído no local um templo religioso. Filiado ao Partido Moderado, posteriormente um dos criadores do Partido Conservador, O Marquês de Paraná foi mestre na política de conciliação e ocupou importantes postos na política no tempo do Império, conforme afirma Arruda: "As noções de equilíbrio e moderação não possuem, obviamente, significado político exclusivo, o mesmo não se dando contudo com a de conciliação. Os políticos de Minas Gerais apresentam-se como artífices primorosos dos momentos de conciliação da sociedade brasileira. A conciliação política - de larga tradição no pensamento brasileiro - apareceu no Império, ligada à figura do mineiro Honório Hermeto, Marquês do Paraná. A conciliação, além disso, ressurgiu sempre conectada à questão da unidade nacional, quando os problemas políticos se tornam significativamente mais espinhosos. Não casualmente, Honório Hermeto passou para a história do Império como a figura central da arte conciliatória, entre liberais e conservadores"⁽¹⁾

Conta-se, embora não se conheçam documentos a respeito, que Jacui teria sido capital do Brasil por dois dias. O Imperador Don Pedro II teria pernoitado em um antigo casarão que foi destruído para construção da agência do Banco do Brasil. A falta de documentos não desanima nem arrefece o entusiasmo

⁽¹⁾ ARRUDA, Maria A. do Nascimento. Mitologia da mineiridade: o imaginário mineiro na vida política e cultural do Brasil. São Paulo. Brasiliense, 1990, p.223

dos que se orgulham de morar numa cidade de muitas tradições e que tem muitas histórias para contar, verdadeiras ou fantasiosas. A tradição oral é o meio que a população encontra para passar para as novas gerações informações nem sempre coincidentes sobre seu passado.

Reconhece-se a necessidade da criação e instalação de um Arquivo e de um Museu na cidade para reunir, catalogar, preservar e divulgar o que ainda resta de documentos e objetos que estão espalhados em casas de particulares ou na sacristia da igreja matriz. Há projeto de se destinar o prédio da cadeia, construído no século XVIII e que mantém a mesma arquitetura colonial, para esta finalidade. Funcionando ainda como cadeia, necessita de cuidadosa restauração. A Prefeitura planeja construir a cadeia em outro local e preservar o mais importante monumento histórico da cidade, preparando-o para sediar o Arquivo Histórico ou Museu.

Pelo menos parte da história da cidade poderá ser reconstituída, promovendo-se o resgate do passado semi-apagado e, dessa forma, reduzindo-se as expressões "tudo faz crer", "deduz-se", "suspeita-se" ou "presume-se", freqüentemente usadas nas referências aos fatos históricos de Jacuí.

Paralelamente, poderiam ser colhidos depoimentos de moradores antigos da cidade, gravados em vídeo, para se constituir a história oral da cidade e estimular o cultivo das tradições locais. Muitos "causos" poderiam ser documentados e guardados para as novas gerações. As lembranças dos moradores antigos ainda lúcidos constituem rico material de pesquisa que não pode ser desperdiçado.

As professoras de História das escolas da cidade pedem aos alunos que pesquisem sobre a Jacuí antiga, suas festas tradicionais, seus costumes, suas tradições. O engenho, o monjolo, os teares, a roda de fiar, o carro de boi e os fornos de barro são alguns exemplos de temas de estudos.

Quanto ao Patrimônio Histórico, De Paula afirma que "A história de Jacuí é muito rica, assim como seu Patrimônio Histórico. É pena que a destruição apagou tantas provas desta riqueza. A violência e a ingenuidade foram as responsáveis por isso. De documentos históricos, houve três queimas: uma feita por um fazendeiro para apagar processos que o comprometiam; outra feita por pessoas, que queriam apagar nomes, para não serem convocadas

para uma guerra (isto segundo pessoas mais velhas de Jacui); a última queima foi feita na década de 60, coordenada pelo vigário Padre Santo Marini, onde foram destruídos documentos reais de grande importância (tudo leva a crer que este incêndio foi provocado para apagar provas de seu furto na igreja). Outros documentos que relatam a verdadeira história de Jacui estão espalhados em outras cidades que preservam sua história, a qual, de alguma maneira se relaciona com Jacui, já que foi tão importante em meados do século XVIII e XIX. Na cidade, há poucas coisas que estão espalhadas com pessoas que guardam a história de Jacui para si mesmas."⁽²⁾

Entre mitos e fatos, sobra tempo para relatar que Jacuí participou da ECO-92, por seu desempenho na área ambiental, com projetos urbanos e rurais. Não há unanimidade nos comentários a respeito do significado dessa participação. Arborização, coleta de lixo, esgotos, reflorestamento, principalmente nas encostas e nascentes de águas foram os projetos apresentados. O município ficou entre os oito semi-finalistas do Programa das Nações Unidas de Reconhecimento aos Governos Municipais em seleção feita sob a responsabilidade do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, com critérios estabelecidos pelo International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI).

BREVE NOTÍCIA HISTÓRICA

Y acu y - rio dos jacus - nome originário do tupi-guarani - tem uma história rica em que se fala da participação de índios "botocudos", de negros e do colonizador branco, havendo registros, entretanto, dos feitos apenas deste último, confirmando mais uma vez que a história é contada pelos vencedores. Se os primeiros não deixaram vestígios, os segundos aparecem em sua tentativa de resistência aos invasores que se aventuravam em busca de minas de ouro.

Francisco Martins Lustosa é considerado o fundador de Jacuí, conforme atesta

⁽²⁾ DE PAULA, José Marcos. Jacui - patrimônio histórico de grande valor. Franca, UNIFRAM - Arquitetura e Urbanismo, trabalho de conclusão de curso, 1991, p. 79.

Luiz Antônio Novelli: "Sentindo-se em desvantagem, Francisco Martins Lustosa foi se afastando para os lados de Jacuí, onde descobriu ouro e assentou as primeiras habitações. Era o ano de 1750..." ⁽³⁾

Saint-Adolphe faz uma descrição histórico-geográfica de Jacuí, dando sua localização e contando sua origem. Diz ele: "**Jacuhi**. Pequena villa da província de Minas-Geraes, na comarca de Sapucahi, em 21 graos 18 minutos de latitude, 95 legoas pouco mais ou menos oestesudoeste da cidade d'Ouro-Preto. Teve principio no seculo XVIIIº, no decurso do qual varios aventureiros fundarão alguns estabelecimentos ruraes nas margens do rio Grande e do ribeiro seu confluyente, que pelo tempo adiante foi denominado de São Pedro; por isso que ali edificarão uma igreja da invocação de São Pedro d'Alcantara, a que fez largo tempo vezes de parochia, posto que não gozasse de todas as prerogativas annexas a este titulo. O alvará de 19 de julho de 1814, que creou a villa de Baependi, conferio a esta povoação as honras e titulo de villa com o nome de São Carlos-de-Jacuhi, assignalando-lhe por districto o termo de sua propria freguezia, juntamente com o da de Cabo-Verde. Acha-se este districto separado da banda do sul da província de São-Paulo pelo rio Pardo, tributario da margem esquerda do rio Grande. Os moradores que se achão derramados são em pequeno numero, e alem do cultivo do milho e do feijão, que colhem em grande abundancia, crião gado que levão a vender ao Rio de Janeiro." ⁽⁴⁾

Foi elevada a vila em 19 de julho de 1814, por Alvará de S. Alteza Real D. João VI, executado pelo Conde da Palma, governador da Capitania de Minas, com o nome de São Carlos de Jacuhy. Em 1855, torna-se sede da extensa comarca de Sapucaí composta dos municípios de Jacuí, Caldas, Passos e Vila Formosa de Alfenas. Pela Lei Provincial 1611, de 15.10.1869 é elevada à categoria de cidade. A instalação acontece em 01.11.1815, com o erguimento do pelourinho na Praça São Carlos. Em 13 de setembro de 1870, pela Lei Provincial 1641, o município é extinto e reduzido a simples freguezia de São Sebastião do Paraíso. Em 22.09.1881, pela Lei Provincial 2784, é elevada novamente à condição de município que é reinstalado em 06.01.1883. Pelo Decreto 243, de 21.11.1890, perde o município e distrito de São Francisco de Monte Santo. Em 1903, pela reforma judiciária, passa a pertencer à comarca de Monte Santo. A comarca de Jacuí é novamente reinstalada em 20.01.1928.

⁽³⁾ NOVELLI, Luiz Antônio. Monte Santo de Minas: história e atualidade. 1978

⁽⁴⁾ SAINT-ADOLPHE, J. C. R. Milliet de. Diccionario Geographico, Historico e Descriptivo, do Império do Brazil. Trad. Cactano Lopes de Moura. Paris, Thyphographia de Fain e Thunot. 1845. p.513.14.

Jacuí é a 15ª vila criada em Minas Gerais e sua história está intimamente ligada à exploração do ouro, tendo sido desbravada por mineiros e paulistas em meados do século XVII que devassaram o seu solo e ali fizeram enormes escavações. Guimarães diz que "Jacuí não teve a felicidade de ser fundada em lugar apropriado, isso porque seus fundadores, levados pelo interesse, visavam tão-somente a riqueza infinda que se ocultava em seu subsolo. Mesmo assim, Jacuí não deixa de ter sido célula mater de grande parte dos municípios do Sul de Minas..."⁽⁵⁾

De fato, Jacuí é conhecida como "Mãe do Sudoeste", tendo muitos municípios vizinhos permanecido sob sua jurisdição. Desmembradas, essas cidades "filhas" cresceram mais que a "mãe" e muitas conhecem grande progresso.

Na história das cidades de São Sebastião do Paraíso, Alfenas, Guaranésia, Arceburgo, Monte Santo de Minas e outras, são feitas referências ao seu desmembramento do município de Jacuí.

JACUÍ: O PRESENTE E O CONTEXTO NACIONAL E MUNDIAL

Por meio de depoimentos de moradores de destacada liderança, procurei saber como está a situação atual do município no contexto estadual, federal e mundial. Solicitei que falassem sobre o município, seus pontos positivos e negativos e a posição que ocupa no contexto atual.

Começando pelos aspectos positivos, é destacado o fato de se tratar de uma cidade pacata, calma, sem os sustos da cidade grande, sem violência, favela, mendigos, pobreza, miséria nem poluição. "Aqui não temos crime", diz um senhor aposentado. "Aqui todo mundo conhece todo mundo", acrescenta. "Não temos pressa, agitação nem correria", "O clima é uma delícia", "Você não vê ninguém pedindo esmola na rua".

Em visita à cadeia local, conversei com um policial que confirma a informação da "falta de crime". A população carcerária é de oito presos que ocupam uma

⁽⁵⁾ Guimarães, Humberto. Jacuí, in INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Enciclopédia dos Municípios Brasileiros. Vol. XXIV, Rio de Janeiro, 1958, p.328

espaçosa cela, contrastando com as manchetes dos grandes jornais das capitais sobre a superpopulação carcerária, os presos se amontoando em espaços exíguos. Em geral, trata-se de pequenos delitos. Perguntado sobre as maiores ocorrências, informa o policial que seu trabalho é maior às sextas e sábados quando há bailes e ocorrem bebedeiras ou confusões, muitas vezes provocadas por pessoas vindas de municípios vizinhos.

Passando para os aspectos negativos, o alcoolismo é citado como um dos problemas mais graves. Jovens, adolescentes e até pré-adolescentes "enchem a cara", principalmente nos finais de semana. O Conselho Municipal da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar, atentos ao problema social, buscam meios de resolvê-lo. Comenta-se que a falta de opções de entretenimento, lazer e de "ter o que fazer" é um fator que leva parte da população jovem ao vício. A dinamização da vida social e a construção do Clube Recreativo são apontados como meios para se reduzir o alcoolismo. Cientes da necessidade de criação de oportunidades de trabalho, estudo e lazer na cidade para enfrentar a causa do problema, procura-se alertar as famílias sobre os efeitos da "bebida".

Quanto à questão de Jacuí no contexto nacional e estadual, as palavras mais freqüentemente ouvidas dos entrevistados são alheamento, isolamento e alienação. Os acontecimentos vividos pelo País e noticiados pela imprensa não têm grande repercussão na cidade: Ditadura, abertura política, "diretas-já" e eleições? Generais-Presidentes, Sarney, Collor e Itamar? Lula ou Fernando Henrique Cardoso? Plano Cruzado e Plano Verão? Congelamento e descongelamento de preços? "Caras-pintadas" e **impeachment**? São questões aparentemente distantes do dia-a-dia da maioria dos moradores.

A instalação de uma banca de jornais e revistas na praça da Matriz e a assinatura pela Prefeitura de pelo menos um jornal diário e uma revista semanal para consulta na biblioteca municipal poderiam aumentar o interesse dos moradores pelo que acontece no Brasil e no Mundo.

A falta de banca de jornais e revistas na cidade, a inexistência de assinatura pela Prefeitura e o baixo número de assinantes faz com que as informações fiquem restritas ao rádio, televisão e ao serviço de alto-falante da praça principal. Este último transmite avisos, notas de falecimento e informações de interesse imediato. O semanário ***Jornal de Jacuí*** conseguiu sobreviver

durante setenta e duas edições, de 28 de julho de 1990 a 07 de dezembro de 1991. Um lúcido grupo de moradores tenta ressuscitá-lo para que a comunidade jacuiense volte a ter um órgão de imprensa, necessário para a circulação de informações, "abertura de cabeças", fiscalização do poder público, despertar da cidadania e seu exercício por parte dos munícipes.

ASFALTO, UMA REFERÊNCIA CONSTANTE

Nas conversas com políticos locais, comerciantes, profissionais liberais e moradores em geral, é inevitável a inclusão da falta de asfalto como um problema-gerador de outros problemas. A baixa qualidade do sistema viário intra e intermunicipal é destacado como fator de atraso do município: indústrias recusaram convites para se instalarem no município em virtude da dificuldade de transporte de matérias-primas e produtos; eventos culturais são raros em decorrência da dificuldade de acesso; o transporte escolar, bem como o de doentes para atendimento em cidades vizinhas, é prejudicado; o turismo, para o qual Jacuí tem bom potencial a explorar e de onde poderia extrair benefícios como a criação de empregos e o aumento da arrecadação de impostos, deixa de ser opção econômica para o município. As atuais dificuldades de acesso desestimulam a construção de hotéis-fazendas ou qualquer outra modalidade de atividade voltada para o turismo de lazer ou cultural.

O artesanato, a indústria de tapetes e as "indústrias caseiras" de doces de frutas temperadas que vêm sendo apontadas como uma possível vocação ou especialização do município se desenvolverão muito mais se houver melhora do sistema viário, apontado como fator fundamental de infra-estrutura.

A manutenção e a reparação de estradas de terra pesam bastante no orçamento, pois exigem obras constantes, principalmente nos períodos de chuvas. Os repetidos gastos com as contínuas reparações e manutenções de estradas de terra oferecem forte argumento econômico-financeiro para a chegada rápida do asfalto. Se for realizado um bom trabalho de asfaltamento, haverá redução dos atuais custosos consertos das estradas de terra.

A falta de vontade política é apontada como a razão principal de Jacuí continuar entre os poucos municípios da região sem estradas asfaltadas. Falta uma decisão de governo, mais política do que técnica. Talvez falte maior pressão e cobrança por parte dos eleitores locais, pois o asfalto tem sido, repetidamente, promessa de candidatos tanto ao Executivo quanto ao Legislativo estaduais. Comenta-se que um candidato a deputado prometeu, em comício na última campanha eleitoral, rasgar seu diploma de deputado se não conseguir trazer o "chão preto" para o município.

Uma parceria entre os governos municipais da região e o governo estadual poderia ajudar na conquista de tão sonhada melhoria, importante fator de progresso. Os municípios de Monte Santo de Minas, Fortaleza de Minas, São Sebastião do Paraíso, Guaxupé e Passos, com assistência técnica e financeira do Governo estadual, poderiam constituir um consórcio inter-municipal para a realização da obra, aproveitando-se os leitos existentes e efetuando-se os trabalhos de engenharia necessários para a segurança do tráfego. Pistas simples com faixas adicionais nas curvas e subidas resolveriam o problema sem gastar demais. Se forem evitados os freqüentemente denunciados esquemas de promiscuidade, conluio, corrupção e relação incestuosa entre empreiteiras e políticos, se forem corretamente realizados estudos técnicos de viabilidade e custos e se houver acompanhamento, fiscalização e controle dos interessados, o "chão preto" de qualidade poderá chegar a Jacuí e o diploma do deputado conservado intacto.

As chuvas acabam sendo outra referência constante nas conversas. Apesar dos seus inegáveis benefícios e da sua evidente necessidade, muitas vezes tornam as estradas intransitáveis, ambulâncias e ônibus escolares atolados. Elas trazem sofrimento para os alunos que estudam, principalmente no período noturno, obrigados a enfrentar ao mesmo tempo a escuridão e as estradas escorregadias e esburacadas. Dificultam a manutenção e a conservação de estradas, mata-burros e pontes que requerem grande soma de recursos e produzem pouco resultado, pois as próximas chuvas destroem o trabalho realizado e obrigam a um constante refazer.

Quando não são as chuvas, é a poeira o objeto das reclamações dos que transitam pelas estradas de terra. Embora menos danosa que a chuva, a poeira suja os veículos e os passageiros, além de atrapalhar a visão dos

motoristas que são obrigados a manter boa distância do veículo à frente. A população espera ansiosamente o fim desses estorvos.

Como Jacuí é um dos raros municípios ainda não beneficiados com o asfalto na região, a cidade o aguarda paciente e esperançosamente. A maioria acredita que ele trará benefícios como o transporte de doentes para tratamento nas cidades vizinhas, transporte escolar, instalação de indústrias e geração de empregos, estímulo ao turismo e ao artesanato, escoamento da safra agrícola etc. Não há unanimidade, entretanto, quanto aos benefícios do asfalto, havendo até quem manifeste preocupação quanto aos malefícios do "progresso". A oposição pode ser sintetizada na frase de um morador que manifesta sua contrariedade: "o asfalto traz muita coisa boa, mas muita coisa errada também e vai tirar o sossego da cidade."

CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS E SÓCIO-ECONÔMICAS

O município de Jacuí está localizado no Sudoeste mineiro. Distante 439 kms de Belo Horizonte e 380 kms de São Paulo, tem 412 Km² de área. Seu clima é ameno e a temperatura costuma variar entre a máxima de 35º e a mínima de 5º, mantendo a média de 20º. Seu território é montanhoso e fica entre os Morros da Penha e Cruzeiro. Sua altitude é de 940 metros. O município é banhado pelos rios São João, São João Pequeno, Santana, Taboão e ribeirão São Pedro. Faz divisa com os seguintes municípios: ao norte, com São Sebastião do Paraíso e Passos; ao sul com Guaranésia e Monte Santo de Minas; a leste com Bom Jesus da Penha e a oeste com São Sebastião do Paraíso e Monte Santo de Minas. Por enquanto, todos os acessos às principais cidades são feitos por estradas de terra, ligando com São Sebastião do Paraíso (32 km), Monte Santo de Minas (38 km), Guaxupé (48 km) e Passos (55 km).

Segundo o censo demográfico de 1991, sua população é de 6.616 habitantes, residindo 3.718 na zona rural e 2.898 na zona urbana; São 3.166 mulheres e 3.450 homens.

Paula Souza assim se refere à cidade: "Como em muitas lugares do Sul de Minas, possui Jacuí um pessoal bom e hospitaleiro, clima ameníssimo, terras excelentes, matas riquíssimas e um solo ubérrimo"⁽⁶⁾.

Jacuí é um município essencialmente agrícola, cultivando café, feijão e milho. O brasão do Município traz os símbolos de riqueza da cidade: café, milho, ouro e gado. O café lidera em valor da produção, enquanto o milho é a cultura predominante, ficando em segundo em valor de produção. Os dois produtos juntos representam mais de 70% da produção agrícola. Em razão da crise do café, o município começa a investir na fruticultura de clima temperado: pêssego, figo e uva. Clima e solo favorecem essas culturas que despontam como esperança para a economia do município. A produção, a industrialização e o comércio de frutas e doces para o mercado interno e externo dependem, entretanto, da melhora da infraestrutura para se desenvolverem.

Tomate e vagem estão sendo plantados com sucesso no município e oferecem boas perspectivas para os produtores. O cultivo de legumes, verduras e hortifrutigranjeiros vem sendo apontado como alternativa para a economia, além de se transformar em fator importante de melhora do padrão alimentar, nutricional e, conseqüentemente, da saúde da população.

Cogita-se da implantação de feira para comercialização desses produtos na cidade, com a aproximação dos produtores com os consumidores e introduzindo-se ou estimulando-se o hábito de consumo de alimentos naturais e ricos em nutrientes. A instalação de tanques de peixes, apiários, ranários e outras culturas alimentares encontram ambiente propício.

Dependente da agricultura em um país de inconsistente política agrícola, principalmente para o pequeno e médio produtores, Jacuí enfrenta o problema do desemprego e suas funestas conseqüências. A falta de investimentos em tecnologias, como a irrigação, agrava ainda mais a situação econômica e social do município, dada sua baixa produtividade e competitividade.

Num país de grande concentração de renda e terra, chama atenção a estrutura fundiária do município, constituída de minifúndios em sua maioria, pequenas propriedades e um número menor de propriedades médias e grandes. No momento em que se debate a reforma agrária no Brasil, invasões, de terras

⁽⁶⁾ SOUZA, F. de Paula. Reminiscências da Comarca de Jacuí. Revista do Arquivo Público Mineiro. Belo Horizonte. Imprensa Oficial de Minas Gerais.4: 237-274. 1899

acontecem em vários pontos do território brasileiro e em que se discute a função social da propriedade, é positivamente surpreendente o perfil da distribuição da terra em Jacuí.

Recadastramento dos imóveis rurais, realizado em 1994 pela Diretoria de Cadastro Rural do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária revelaram a seguinte estrutura fundiária no município:

	Totais	Área(ha)
Minifúndio	978	11.452,8
Pequena prop. produtiva	61	2.728,2
Pequena prop. improdutiva	201	9.807,6
Média prop. produtiva	6	1.060,5
Média prop. improdutiva	29	4.826,1
Grande prop. produtiva	0	0,0
Grande prop. improdutiva	3	1.991,0
Não classificado	1	6,2
Total Imóveis/Área do Município	1.279	31.872,4

O predomínio de minifúndios e pequenas propriedades deveria sinalizar para o modelo de política agrícola a ser implantado no município pelos três níveis da administração pública. O Governo federal, o estadual e o municipal poderiam estabelecer, de forma integrada e coordenada, uma política para a agropecuária e o abastecimento com diretrizes amplas e atribuições claras para cada instância administrativa. Aos municípios deveriam ser destinados recursos para a implantação de uma política de alimentação e nutrição. A "vocalização agrícola" de cada município, com suas peculiaridades e especificidades, requer uma política nacional que contemple os princípios de unidade e diversidade e de políticas regionais, estaduais e municipais. Estas precisam ser estabelecidas a fim de atender tanto o mercado interno para "encher a panela do povo" quanto o mercado externo para aumentar as divisas nacionais e ajudar a equilibrar a balança de pagamentos.

PERFIL POLÍTICO-PARTIDÁRIO

Para traçar um perfil dos políticos e dos eleitores jacuienses, eu precisaria conhecer melhor a classe política local e o cotidiano da população que ali vive, o que demandaria mais tempo.

Entrevistas realizadas com moradores e lideranças locais permitem, entretanto, afirmar que, a exemplo do que parece ocorrer no restante do País, pouco significado têm os partidos na vida política e social da cidade. Ouvi com frequência expressões como "mais vale a pessoa do que os partidos" ou "o partido não interessa, interessa o que a pessoa é e faz".

Mesmo reconhecendo a precariedade das classificações de progressistas e conservadores, alguns entrevistados qualificam a política municipal como conservadora, exemplificando com a inexistência de "partidos de esquerda" como o Partido dos Trabalhadores e o Partido Socialista Brasileiro, de movimentos sociais como as Comunidades Eclesiais de Base (CEB) ou ainda de Sindicato Rural de Empregados. Alguns se queixam da falta de "ousadias" de eleitos e eleitores, da tendência a manter a situação como está, votar nos candidatos à frente nas pesquisas, em nível federal e estadual, para "não perder o voto" e nos amigos, compadres e padrinhos, em nível municipal para "não perder a amizade".

Muitas pessoas lamentam a falta de disputa na última eleição municipal. A candidatura única para a Prefeitura, segundo elas, desestimulou o debate sobre os problemas da cidade e suas soluções e fez desaparecerem o entusiasmo e a paixão. O espírito conciliatório e a não explicitação de conflitos latentes na comunidade seriam responsáveis pela "mornidão" da política local. A falta de oposição no município é considerada ruim e leva uma entrevistada a citar Nelson Rodrigues quando afirmou que: "toda unanimidade é burra".

"A política ficou sem graça, as lideranças quase não se manifestam, a Câmara de Vereadores não debate e só diz amém ao prefeito", comenta outro morador, insatisfeito com o perfil político dos representantes do povo no legislativo municipal. Embora reconheça e admire as qualidades e a integridade moral dos nove vereadores "como pessoas", faz restrição à atuação dos mesmos "como políticos" e reclama a necessidade de uma

oposição construtiva que discuta, e não apenas aprove "automaticamente", os projetos enviados pelo Prefeito.

Quanto ao Prefeito, é visto como uma pessoa boa, honesta, bem-intencionada, correta, dedicada e desprendida. "Se conseguir montar uma boa estrutura na Prefeitura, como pretende com o amplo concurso que está preparando, e se contar com uma equipe de assessores competentes em todas as áreas, pode desenvolver um trabalho eficaz e eficiente e ajudar a promover o desenvolvimento municipal", conclui um entrevistado.

A ruptura ocorrida no processo de eleição para Prefeito em 1988, para a gestão de 01.01.89 a 31.12.92, é citada como o fato mais marcante na vida política recente da cidade. Um líder do meio rural, surgido na Comunidade de Mato Dentro, berço das Associações de Pequenos Produtores Rurais, se projetou na política local, venceu o pleito municipal, derrotou candidatos urbanos considerados até então imbatíveis e assumiu a Prefeitura. Pela primeira vez ocorreu uma disputa entre o campo e a cidade, com a vitória do primeiro sobre a segunda. A tradicional submissão do meio rural à política ditada pela cidade foi superada e invertida.

No pleito municipal seguinte, ocorrido em 1992, para a gestão de 01.01.1993 a 31.12.96, o prefeito fez seu sucessor com um candidato da cidade, mas com raízes no campo, sem que nenhum outro candidato disputasse a eleição, certo da inevitabilidade da derrota. A composição da Câmara Municipal confirmaria a predominância da zona rural sobre a urbana.

Os mapas eleitorais consultados no Fórum, mostram o seguinte resultado da eleição para Prefeito, em 1992:

Votos válidos	3.309
Votos em branco	706
Votos nulos	76
Total de Votantes:	4.091

Cautelosos, quando indagados sobre o futuro da política em Jacuí, alguns moradores dizem estar curiosos para ver o que ocorrerá nas próximas eleições municipais, em 03 de outubro de 1996. Será a oportunidade de "passar Jacuí a limpo", com debates sobre a situação do município e a busca de soluções

arrojadas para superar os problemas. Que forças políticas prevalecerão? Que compromissos a população cobrará dos candidatos ao Executivo e ao Legislativo? Qual será a correlação de forças entre o campo e a cidade? Continuidade ou descontinuidade? Que papel desempenharão as Associações Comunitárias? Que nível de consciência política manifestarão os cidadãos? As respostas brotarão das urnas e poderão constituir bom tema para estudo.

UMA CIDADE MINEIRA: O QUE SIGNIFICA?

Algumas leituras sobre Jacuí e Minas despertaram minha curiosidade para as referências às características dos moradores dessa região. Sem entrar na tão interessante quanto polêmica questão da psicologia diferencial, vale a pena lembrar duas obras clássicas que tratam do assunto, uma denunciando a ideologia dessas caracterizações e outra fazendo interessante estudo sociológico do caipira paulista.⁽⁷⁾

Embora não pretenda discutir o mérito da existência de características específicas dos habitantes deste ou daquele Estado brasileiro, considero no mínimo curioso o que dizem alguns autores a respeito dos mineiros.

Gilberto Freire identifica as seguintes características: "O mineiro, com seus retraimentos, suas contradições, suas refrações que lembram nichos e criptas cavadas dentro de um homem, é um dos mistérios da psicologia regional brasileira"⁽⁸⁾.

Barbosa vai na mesma direção: "Sim, somos todos brasileiros. Entretanto, seja por influência das montanhas, seja por força do ouro e da mineração, o tipo característico do mineiro, com sua austeridade, sua prudência, sua reserva, seu conservadorismo, sua consciência de liberdade, aparece-nos realmente com todos os sinais de uma formação própria e diferente ... O mineiro, desta forma, formou seu espírito no isolamento, fechado dentro de si mesmo,

⁽⁷⁾ LEITE, Dante Moreira. O caráter nacional brasileiro: história de uma ideologia. 2ª ed. São Paulo. Pioneira, 1969 e CÂNDIDO, Antônio. Os Parceiros do Rio Bonito: estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida. Rio de Janeiro. José Olympio, 1964

⁽⁸⁾ FREIRE, Gilberto. Problemas brasileiros de antropologia. 2 ed. Rio de Janeiro. J. Olympio, 1961, p. 58

cercado de montanhas, alheio às influências alienígenas. Surgiu, assim, o tipo mineiro austero, contemplativo, paciente, pouco expansivo, reservado, retraído, tímido mesmo, desconfiado, modesto, conservador, amigo da ordem, cauteloso, previdente, lento e moroso nos movimentos, irônico, até satírico às vezes, ora sagaz, ora simplista e até ingênuo".⁽⁹⁾

Como pedagogo e pesquisador e, nesta qualidade, observador atento, conversei com muitos moradores de Jacuí, menos escolarizados e mais escolarizados, agricultores, funcionários municipais, vereadores, professores, profissionais liberais e pessoas que exercem influência na vida do município. Tanto na cidade como na roça, procurei saber como os moradores se percebem e analisam sua cidade, que aspectos consideram positivos e quais os negativos. Sou levado a acreditar que Barbosa tenha razão quando afirma: "Algumas características do mineiro permanecem vivas no sertão e nas pequenas comunidades do interior. E note-se que, na quase totalidade dos municípios de Minas, predomina ainda a população rural. Essa população rural é que conserva ainda quase todas as características do mineiro típico, sobretudo aquela religiosidade encantadora... É esse homem do interior que ainda conserva aquele orgulho de poder dizer-se honesto e de poder manter e cumprir a palavra empenhada. Ainda existem, e muitos, desses típicos mineiros cercados do respeito da comunidade onde vivem, não mais como o "Coronel" ou o manda-chuva político, mas aquele que resolve os problemas dos amigos, que empresta dinheiro nas horas de dificuldade, que aconselha a todos e procura resolver até casos de desavença entre marido e mulher, homem avesso a exibicionismo, que procura criar os filhos dentro dos preceitos de Deus e evita, o mais que pode, divulgar o que possui..."⁽¹⁰⁾

Estou convencido da necessidade de se respeitar a cultura, os hábitos e os costumes de todas as populações e de se preservar sua identidade cultural. Não se pode, entretanto, confundir esse respeito com uma visão estática da cultura, negadora das aspirações de todo ser humano à mudança e ao auto-aperfeiçoamento. O desafio consiste em equilibrar a necessária transformação com a conservação da identidade cultural e especificidades. A massificação e a "pasteurização" constituem ameaça às diversidades e às heterogeneidades enriquecedoras das nações e dos povos.

⁽⁹⁾ BARBOSA, Waldemar de Almeida. História de Minas: formação histórica. v. 2. Belo Horizonte. Ed. Comunicação, 1979, p. 336

⁽¹⁰⁾ BARBOSA, W. A. - op. cit. p. 338

Exista ou não mineiridade, mineirice ou mineirismo; seja tudo isso mistério, mito, realidade ou paradoxo, o imaginário mineiro e jacuiense merecem ser estudados. É preciso estudar como evitar-se tanto a uniformização, a padronização, a diluição e o achatamento social, desrespeitadores das diferenças e das heterogeneidades, quanto o isolamento, sob o pretexto da preservação de espécies raras e exóticas. A integração das culturas e o seu enriquecimento e universalização a partir das próprias raízes culturais e de suas identidades parece ser o caminho a seguir. É preciso casar a identidade com a integração, o local com o global, o particular com o universal.

CONCLUSÃO

Em busca da utopia da sociedade solidária, deixei a metrópole paulistana, percorri trezentos e oitenta quilômetros, trinta e dois dos quais em estrada de terra, e parei numa cidade do "rincão perdido de Minas Gerais". Uma cidade como tantas outras, onde vive um povo, como tantos outros deste imenso Brasil heterogêneo e desigual. Um povo que trabalha, estuda, vive, come, brinca, reza, se diverte, faz mutirões, se ajuda, se visita, se alegra, se entristece, festeja, comemora, ri, chora, adocece, sara, morre, sobrevive, agüenta. Observei seu cotidiano, seu dia-a-dia, sua rotina, sua qualidade de vida. Fiz uma sucinta caracterização do município, sua gente, suas tradições e costumes.

Penso muito nas pessoas simples do povo quando leio jornais e revistas, assisto a programas políticos, debates acadêmicos, entrevistas com intelectuais e políticos na televisão, programas partidários e analiso promessas de campanhas políticas. Penso nelas quando analiso minha história de vida, questiono o sentido de minha trajetória pessoal e profissional e quando indago sobre o meu papel social como professor de uma Universidade que, além de estatal, deve ser principalmente pública. Penso nelas quando analiso trabalhos acadêmicos, dissertações, teses, artigos, resenhas e, principalmente, quando escrevo meus trabalhos acadêmicos. Pergunto para que serve tudo isso, qual sua utilidade se não aproveitar aos moradores dessas cidades, se não reverter em benefício para os habitantes também do interior do País onde não existe uma banca de jornais e revistas, um cinema ou teatro, uma biblioteca bem

equipada, uma estação de rádio local, onde não consegue sobreviver um jornal semanal, onde não chegam as produções acadêmicas. Penso nelas quando indago sobre meu "destino", minha "missão", a razão de estar no mundo e o compromisso com meus conterrâneos. Reflito, então, sobre a pergunta de Brecht a respeito da finalidade da ciência, quando ele indaga: de que adianta, se não ajudar a minorar o sofrimento humano?

Lembrado pelos políticos em épocas de eleição e quase totalmente esquecido pela Universidade, é para um município pequeno do interior mineiro que chamo a atenção neste trabalho sobre poder local e municipalização.

Na Universidade, debatemos se a educação, a saúde e outros serviços sociais podem ou devem ser municipalizados; produzimos artigos, promovemos congressos, simpósios, conferências, mesas redondas, painéis e outros eventos para expor nossas posições; defendemos e julgamos dissertações e teses sobre o tema. Estou convecido, entretanto, de que precisamos ir além e fazermos também "leituras" de diferentes realidades, "colocar a mão na massa", visitar localidades e "ver o mundo lá fora". Propostas apenas teóricas e idealistas, sem apoio em pesquisas da realidade, correm o risco de não saírem das estantes das bibliotecas.

Este trabalho representa uma opção pelo interior do País, pela realidade submersa, pelo ponto perdido no mapa, pelo "fundão" do país, pela zona de sombra, pela estrada de terra, pela viagem ao interior, pelo texto de fácil compreensão colocado na biblioteca municipal, na prefeitura, na câmara de vereadores e nas associações e conselhos comunitários (Não importa se na Universidade muitos avaliadores valorizam mais as viagens ao Exterior e os **papers** publicados em revistas internacionais).

Preocupou-me não encontrar em Jacuí textos acadêmicos ou governamentais sobre a municipalização da saúde e do ensino. Faltam aos administradores e políticos locais, membros dos conselhos e moradores em geral informações sobre o que as instâncias superiores planejam e decidem e sobre os fundamentos de suas decisões. Faltam, principalmente, textos críticos que os subsidiem em suas discussões e reivindicações. Este trabalho é uma tentativa de dar uma pequena contribuição a eles. Com esse intuito, no próximo capítulo, vamos estudar o poder público local, isto é, o Executivo e o Legislativo, a Prefeitura e a Câmara Municipais.

CAPÍTULO III

PODER PÚBLICO MUNICIPAL: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

INTRODUÇÃO

Neste capítulo, procurarei apresentar a estrutura e o funcionamento da Prefeitura Municipal e da Câmara de Vereadores. No que se refere à Prefeitura, vou fazer breves considerações a respeito do dia do Prefeito e do Vice-prefeito e mostrar a estrutura dos Setores de Contabilidade e de Pessoal, dada a importância que eles têm no processo de implementação de meios para a municipalização dos serviços sociais. A garantia de que haverá recursos humanos, materiais e financeiros compatíveis com as novas atribuições municipais é questão crucial na tomada de decisão a respeito da municipalização da educação, da saúde, da assistência social e de outros serviços públicos.

Quanto à Câmara Municipal, vou apresentar um rápido perfil dos nove vereadores, a partir de suas respostas ao questionário aplicado e procurar mostrar suas condições de trabalho no exercício da representação popular. Os Poderes Executivo e Legislativo serão sucintamente descritos. Obviamente, nada será dito a respeito do Poder Judiciário, pois este ainda não existe em nível municipal, no Brasil, embora talvez devesse existir.

Como a Prefeitura Municipal está em fase de reestruturação, é difícil fazer uma abrangente análise crítico-descritiva, como era intenção inicial do trabalho. Ao contrário do pretendido, serão enfatizados os aspectos legais dessa estrutura, desdobrada em duas partes. Neste capítulo, será apresentada a estrutura geral, enquanto o capítulo seguinte se encarregará do Serviço Municipal de Educação, Saúde e Assistência.

SEDE DA PREFEITURA MUNICIPAL

O prédio onde funcionam as repartições da Prefeitura Municipal localiza-se na praça principal da cidade, em frente à igreja matriz e ao lado de uma construção antiga de estilo colonial conhecida como Casa de Câmara e Cadeia.

Na parte inferior, no lado direito, localizam-se o Setor de Expediente e o de Saúde em uma sala e o Setor de Pessoal na seguinte; no lado esquerdo, funcionam o Setor de Contabilidade em uma sala e o gabinete do Prefeito na seguinte.

Na parte inferior do prédio, há uma sala destinada ao "Correio e Telégrafos" e na parte superior do prédio funciona o Serviço Integrado de Administração Tributária e Fiscal (SIAT) que, segundo informações do funcionário responsável, desempenha as funções da antiga Coletoria Estadual. Encarrega-se da emissão de notas fiscais e preenchimento de IPVA (Imposto de Propriedade de Veículos Automotores), além de fazer avaliação de imóveis. No pavimento superior há um amplo salão destinado às reuniões da Câmara Municipal, utilizado também para exposições de artesanato e outras.

Na Casa de Câmara, mais conhecida como Casa da Cultura, funcionam o Setor de Educação e a Biblioteca Municipal. Em seu salão acontecem as reuniões da Prefeitura, dos Conselhos Municipais e das Associações Comunitárias e outros eventos.

Entre o prédio da Prefeitura e a Casa da Cultura localiza-se o pátio de estacionamento dos veículos oficiais: carro, ambulância, caminhões e patrulas.

Na parede do salão de reuniões da Câmara estão as fotos dos Prefeitos que administraram a cidade, cinco dos quais estão vivos. Pedro Segundo é lembrado por sua humildade e simplicidade, um político atípico. Austero nos gastos públicos, conta-se que usava transporte coletivo quando ia a Belo Horizonte para tratar de assuntos da cidade junto ao governo estadual e comia pão com mortadela para economizar o dinheiro da Prefeitura. Presidente dos Vicentinos, sua atuação na Prefeitura deixou a marca da parcimônia nos gastos. Carlos Augusto de Oliveira e Iaperi de Melo Dantas são lembrados

como bons administradores, enquanto Antônio Carlos Arantes, além de bom administrador, é mencionado como responsável pela guinada na política municipal, com uma liderança jovem, procedente do meio rural onde se desenvolveram as primeiras associações comunitárias de pequenos produtores.

O fato de funcionarem no mesmo prédio o Poder Executivo e o Poder Legislativo, apesar de mera coincidência, é citado como exemplo de sintonia entre os dois poderes. O prefeito conta que nenhum projeto enviado à Câmara Municipal foi rejeitado pelos vereadores. Ele diz que isso ocorre porque os projetos são amplamente discutidos antes de serem submetidos à aprovação do Legislativo. Muitos reconhecem que falta à Câmara Municipal estrutura e assessoria para que os senhores vereadores possam analisar os projetos encaminhados. Não tendo como discutí-los, acabam aprovando tudo.

O prédio deverá sofrer adaptações quando for completada a estrutura da Prefeitura com a realização do concurso para preenchimento de vários cargos. A Prefeitura não conta, por exemplo, com Assistente Social, ficando o prefeito sobrecarregado com essa função. O tempo empregado no atendimento a casos individuais é subtraído ao que precisa dedicar às questões de interesse geral, às diretrizes e políticas municipais e ao papel de coordenador de ações na Prefeitura.

UM DIA NA VIDA DO PREFEITO

O que faz o prefeito de uma pequena cidade do interior? Como é sua rotina de trabalho, o seu cotidiano? Que tipos de problemas resolve? Que pressões sofre no exercício de sua função? Quais as qualidades necessárias para bem exercer seu papel? Por que algumas pessoas se interessam pela candidatura a Prefeito que, geralmente, exige gasto de boa soma de recursos? Estas e outras perguntas sempre me ocorreram ao estudar os problemas ligados à municipalização e ao poder local.

Existem diferentes estilos de se administrar uma cidade. Uns preferem permanecer em seus gabinetes, despachando com seus assessores; outros

gostam mais de circular pelas repartições, visitar obras, ter contato mais direto com a população e seus problemas, "arregaçar as mangas" e "pôr a mão na massa".

O atual prefeito adotou como lema de sua gestão "Humildade e trabalho por Jacui". Chega cedo à Prefeitura a fim de distribuir o serviço para o pessoal que "vai para a roça", fazer os reparos e manutenção das estradas, mata-burros e pontes. Em seguida, permanece na sede da Prefeitura para resolver os problemas do dia-a-dia. Não tem agenda nem intermediários; estabelece contato direto com as pessoas, atende a todo mundo pessoalmente, na medida do possível e dá atenção a cada pessoa que o procura.

Alguns pedem materiais para construção ou reforma ou solicitam transporte de doente ou ainda dinheiro para comprar remédio. A admissão de um Assistente Social em concurso público poderá acabar com esse "desvio de função" do prefeito, envolvido na solução de problemas particulares. Embora se trate de atividade necessária, em função da realidade sócio-econômica do município, deve ser exercida por um profissional especializado do funcionalismo municipal e não diretamente pelo prefeito.

Ele permanece pouco tempo no gabinete, o necessário para "assinar e despachar os papéis". Atende com paciência aos que o procuram, circula pela Prefeitura, observa o serviço. Muitos são os pedidos, sintetizados na frase freqüentemente ouvida: "estou com um problema e preciso que você o resolva".

Quem faz o pedido parece ter do prefeito a imagem de um homem poderoso, que tem as soluções para tudo. Público e privado confundem-se. Quando se recorre ao prefeito em busca de solução para os mais variados problemas, espera-se sempre um sim. O bom prefeito, acredita-se, é aquele que não sabe dizer não, ou pelo menos, diz mais sim do que não.

O atual diz muito mais sim do que não. "Ele não sabe dizer não", "Ele é bom demais, sempre à disposição de quem precisa", comentam alguns funcionários. "Ele é pedagogo, acostumado a lidar com as crianças da escola, ex-seminarista, religioso, cristão, sujeito incapaz de dizer não", comenta outro funcionário.

"É uma ótima pessoa, excelente, honesto, não mete a mão, não é político tradicional, não dá tapinhas nas costas, não se sente obrigado a aceitar todos os convites para batizados, casamentos e outros acontecimentos sociais e não comparece a todos os velórios", comenta outro entrevistado.

No mural da Prefeitura, está afixado um cartaz, de autor desconhecido, que faz humor com a função de prefeito e com a impossibilidade de agradar a todo mundo: "Se o prefeito chega cedo ao gabinete, é ambicioso; se chega tarde, é preguiçoso; se trabalha em equipe, não tem idéias próprias; se trabalha sozinho, não confia em ninguém; se aceita comissões, é mais um ladrão do povo; se não aceita, é mais um trouxa; se jovem, é mais um inexperiente para aprender; se velho, é bananeira que já deu cacho; se bom orador, pretende levar o povo no bico; se mal orador, nem para falar serve; se não está na prefeitura, é porque não sai da capital; se fica na prefeitura, é porque não sabe buscar verbas fora; se atende vários juntos, quer enrolar a todos de uma vez; se atende um de cada vez, quer fazer mistério a prestação; se amigo dos vereadores, quer jogar água benta nos projetos de lei; se pouco amigo, não tem diálogo e quer mesmo é briga."

Nascido num bairro rural de Jacuí, o prefeito atual estudou em seminário, fez curso de Magistério e Pedagogia. Diz que quis ser prefeito para dar uma contribuição para melhorar a vida da comunidade, de onde retira sua satisfação no trabalho. Considera que, honestamente, vem dando conta de suas obrigações como prefeito, com sacrifício da família e de sua vida particular. Encara sua função como serviço à comunidade, doação, desprendimento. Não pretende fazer "carreira política".

Declara que tem três tipos de preocupação: a burocracia do serviço público, o atendimento à comunidade e a administração da escassez. Quanto à primeira, diz que a administração municipal envolve leis, regulamentos, normas, convênios e uma porção de papéis que exige muita atenção. A segunda é a de que mais gosta de fazer e à qual mais se dedica porque lhe traz satisfação. Gosta de estar no meio do povo, de quem conhece as carências; procura ouvir a todos e ajudar na medida do possível. Prefere as decisões conjuntas, comunitárias, não autoritárias; aceita as opiniões razoáveis e as críticas construtivas. As destrutivas, que nada constroem e prejudicam a instituição pública, considera-as fato isolado. Reconhece que a administração da escassez é uma exigência de um município pobre que praticamente não tem

receita própria, pois os impostos e taxas quase nada representam. A dependência do Fundo de Participação dos Municípios o incomoda. A autonomia política, administrativa e financeira do município continua uma meta necessária a ser atingida, pois liberaria os prefeitos da "política de pires na mão" junto às demais instâncias governamentais.

Explica que não é fácil administrar uma cidade sem dinheiro. Mesmo gastando apenas 52% com a folha de pagamento, quando poderia, constitucionalmente, gastar até 65%, fica muito pouco recurso para aplicação livre, já que 25% são vinculados à educação e 10% são destinados à saúde.

Sabe que não pode ficar só resolvendo problemas imediatos nem só atender aos "carentes" que o procuram. Concorde que precisa pensar e decidir sobre o longo prazo, os macro-problemas, as grandes questões, as políticas para os diferentes setores municipais. Reconhece que a articulação com os governos federal e estadual e os contatos com entidades financiadoras de projetos no município devem tomar maior parte de seu tempo. Uma equipe da Secretaria Estadual do Trabalho e Ação Social está na cidade para fazer avaliação do Programa Alvorada - Ações Integradas para a Melhoria da Qualidade de Vida da População de Baixa Renda, um Programa financiado pela Associazione Volontari per il Servizio Internazionale (AVSI) e é atendida diretamente pelo Prefeito. "O remédio é correr atrás de recursos do Estado e de outras fontes extra-orçamentárias e é o que tenho procurado fazer", comenta.

Indago sobre os assédios e pressões que sofre. Cito uma frase de Adib Jatene, ministro da Saúde no governo Collor, segundo o qual "quem planeja no Brasil são as empreiteiras e não o governo" e pergunto sua opinião. Responde que as pressões existem e é preciso resistir. O Estado empreitado só ocorre quando os administradores públicos não têm respeito pelo dinheiro do contribuinte e não realizam uma gestão transparente e limpa. Cita dois exemplos de propostas "indecentes" recusadas depois de submetidas abertamente à decisão coletiva. Esclarece que é fácil subornar, corromper, comprar pessoas individualmente; mais difícil se torna quando as decisões são coletivas e fruto de consultas à comunidade. A corrupção é fruto da falta de fiscalização por parte da população e da falta de punição dos corruptos ativos e passivos.

De quinze em quinze dias o prefeito vai a Belo Horizonte resolver problemas junto às Secretarias Estaduais e à assessoria do Governador. Acha que o Governo que tomou posse no dia 1º de janeiro de 1995 está mais aberto a reivindicações e parcerias com as Prefeituras e tem uma expectativa positiva.

Participa das reuniões da AMOG - Associação dos Municípios da Micro-região da Baixa Mogiana, da qual Jacuí faz parte. Mantém bom relacionamento com a Associação que presta assessoria às Prefeituras associadas. Acompanhei-o a Guaxupé, onde fica a sede da AMOG, para assistir a uma palestra do Secretário Estadual de Assuntos Municipais sobre o Programa de Regionalização que o Governo Estadual planeja implantar no Estado de Minas Gerais.

Seu salário é de CR\$ 1.372,16. Pouco mais de treze salários-mínimos, é uma remuneração baixa, considerando-se a responsabilidade de dirigir uma Prefeitura como a de Jacui, com muitos problemas e poucos recursos. Uma comparação com os salários dos políticos das demais esferas de governo, no Executivo, Legislativo e Judiciário, daria uma melhor idéia do baixo salário do Prefeito.

UM DIA NA VIDA DO VICE-PREFEITO

O vice-prefeito não é apenas um substituto do Prefeito na ausência deste. Tem uma função importante que é definida como a de Coordenador da Zona rural. Estradas, pontes, cascalhamento, patrolamento e outros serviços com máquinas ficam sob sua responsabilidade. Supervisiona esses serviços e cuida para que os pedidos de reparação sejam atendidos.

A exemplo do prefeito, chega cedo à Prefeitura e se encarrega da distribuição dos serviços com as máquinas e caminhões. Faz a supervisão e inspeção de obras e muitas vezes acompanha as turmas que vão realizar os serviços. Tem bom entrosamento com o Prefeito, mantendo-o sempre bem informado do andamento das obras.

Com ele discute os problemas da cidade e ajuda no seu equacionamento. É comum ambos comparecerem às sessões da Câmara de Vereadores para darem explicações sobre os mais diferentes assuntos e ouvirem as reivindicações dos representantes da população.

Seu salário é de CR\$ 343,03, isto é, três salários mínimos e meio. É pouco para um vice-prefeito que trabalha e não apenas substitui, esporadicamente, o Prefeito.

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: A CÂMARA MUNICIPAL

A Câmara Municipal é constituída por nove vereadores. São oito homens e uma mulher. Cinco são filiados ao PMDB, dois ao PSDB, um ao PFL e um ao PRN. Quanto à escolaridade, quatro tem curso primário, quatro o curso médio e um fez curso superior. Exercem as seguintes profissões: um é professor, dois são motoristas, dois se definem como lavradores e quatro como agricultores.

À pergunta "por que quis ser vereador", responderam: "Para ter mais poderes para ajudar o povo; para ser representante do povo e trabalhar para o desenvolvimento do município; para ajudar no progresso de nossa cidade e município; a convite de amigos e porque gosto; para trabalhar em prol do povo, legislar com honestidade e ajudar o executivo a trabalhar sério; para ajudar na administração municipal; porque achava que o povo jacuiense precisava de um representante que lutasse pelos seus direitos; porque visto o bem de Jacuí e sendo vereador posso fazer algo para essa cidade progredir".

Indagados a respeito de quais os principais aspectos positivos que identificam em Jacuí, responderam: "Cidade calma, tranqüila, bem administrada, tem grande poder agrícola; O trabalho comunitário, somando esforços e tentando solucionar e resolver os problemas da cidade, um povo solidário e trabalhador; Amizade, união entre todos, tranqüilidade, boa educação; É uma comunidade unida que trabalha muito no sentido comunitário somando esforços; Solidariedade, formando grupos para viver em conjunto com as famílias vizinhas e circunvizinhas; Atual administração municipal e a anterior, clima

favorável à agricultura, povo unido; Pelo povo ser bastante unido, as ações comunitárias se tornam mais fáceis de serem resolvidas; A criminalidade e a violência são dois fatores que não assombram a população de nossa cidade, estes são os dois aspectos positivos que mais nos orgulham".

Quanto aos principais problemas da cidade, destacaram: "Falta de asfalto interligando as cidades vizinhas, falta de indústria, falta melhorar o comércio em geral; falta de uma estrada asfaltada até as cidades vizinhas para escoamento da produção agrícola, falta de indústrias para gerar empregos e aumentar a arrecadação do município; Falta de asfalto, falta de desenvolvimento, de opções de lazer, enfim, falta de verbas e ajudas governamentais; Falta de ligação asfáltica às cidades vizinhas, falta de indústrias para gerar empregos, pouca arrecadação; O grande problema de Jacuí é a falta de uma estrada asfaltada e também falta de recursos financeiros para a prefeitura realizar as obras necessárias; Pequena arrecadação e falta de asfalto ligando Jacuí às cidades vizinhas; Falta de asfalto, falta de tecnologia na saúde e ausência de indústrias para gerar empregos; A falta de indústrias, a falta de rodovias asfaltadas cercando o município, o que prejudica a venda de todos os produtos extraídos daqui."

O salário dos vereadores atualmente é de CR\$ 120,78 que corresponde a um 1,2 salário mínimo. Comparecem a duas reuniões por mês e não recebem remuneração por sessões extraordinárias. Não têm "mordomias", nem sequer gabinete ou secretárias particulares. Falta-lhes estrutura para um efetivo trabalho de representação popular como assessoria legislativa.

Uma tabela publicada no Jornal "A Folha Regional" de Muzambinho, de 01.04.95, informa que, em situação idêntica de trabalho, os vereadores de Guaxupé recebem CR\$ 576,00; de Bom Jesus da Penha CR\$ 104,44; Monte Belo CR\$ 296,14; Arceburgo 210,00 e Guaranésia 127,00.

O Presidente da Câmara recebe CR\$ 201,30 enquanto seus colegas de cidades vizinhas recebem os seguintes vencimentos: Guaxupé CR\$ 1.152,00; Bom Jesus da Penha 139,25; Monte Belo CR\$ 296,14; Arceburgo CR\$ 252,00 e Guaranésia CR\$ 190,50.

Pareceu-me importante incluir estas considerações sobre a Câmara Municipal neste trabalho para situar a questão da representação popular no processo de

municipalização. A Câmara de Vereadores constitui espaço importante para se debater a conveniência, a oportunidade e as condições em que se dará ou não o processo de transferência de responsabilidades das instâncias superiores para os municípios. Seria lamentável se isso ocorresse de forma autoritária, imposta e compulsória, reforçando as suspeitas de que a municipalização faça parte de um "projeto" de desoficialização, "desmonte do Estado", privatização, desconstrução ou omissão do governo federal e dos governos estaduais em relação às suas obrigações constitucionais e ao direito dos cidadãos brasileiros, principalmente à educação e à saúde.

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E ORGANIZACIONAL DA PREFEITURA MUNICIPAL

Como a Prefeitura se encontra em fase de estruturação, seria obra de ficção tratar do tema sugerido no título. Na impossibilidade de uma análise do que não existe na prática, vou me limitar a apresentar a estrutura legal, conforme a Lei Complementar nº 1.121, de 16 de agosto de 1994, que "dispõe sobre a estrutura administrativa e organizacional da Prefeitura Municipal de Jacui, define atribuições e competências, e dá outras providências".

É importante informar também que a Lei repete um modelo padrão elaborado por especialistas, constituindo-se um documento formal que não tem necessariamente correspondência na realidade. A omissão dos órgãos estaduais, que deveriam prestar assessoria técnica às Prefeituras, faz com que estas precisem recorrer a "uma firma de Belo Horizonte" na elaboração de seus documentos legais e na realização de concursos. Este é um dado preocupante no momento em que se pretende transferir responsabilidades para os municípios, deixando-os à mercê da própria sorte e privando-os de acompanhamento e assessoria por parte da administração estadual e de seus órgãos técnicos, indispensáveis principalmente nessa fase de transição.

Destaquemos as principais determinações da Lei Complementar nº 1.121, de 16 de agosto de 1994 que, apesar de seu caráter de documento padrão, suscita algumas considerações importantes.

O artigo 1º estabelece que: "O Município de Jacui, pessoa jurídica de direito público interno, é entidade com autonomia política, administrativa e financeira, asseguradas pela Constituição da República Federativa do Brasil, pela Constituição do Estado de Minas Gerais e pela Lei Orgânica Municipal, com a finalidade de dirigir, controlar e executar as atividades de seu interesse, visando o bem-estar geral da população".

Em primeiro lugar, cabe uma reflexão sobre essa tríplice autonomia: política, administrativa e financeira. Não parece descabido questionar o significado da autonomia financeira municipal quando uma análise do balanço das contas municipais mostra que 90% da receita provém de transferências governamentais e apenas 10% têm sua origem em impostos e taxas municipais.

Não menos duvidosa parece ser a autonomia política da instância municipal no Brasil, considerada o "primo pobre da federação", o "elo mais fraco da corrente". De chapéu na mão diante dos governos federal e estaduais, os prefeitos brasileiros dificilmente conseguem administrar sem passar pelas ante-salas e gabinetes de assessores e secretários das chamadas instâncias superiores.

Mais políticos do que técnicos, os prefeitos não estão livres das vinculações partidárias e compromissos eleitorais além de, às vezes, precisarem torcer para que os Executivos federal e estaduais não administrem com os mapas eleitorais sobre a mesa. Os projetos, as obras e as "prioridades" passam, muitas vezes, pelo filtro partidário e, às vezes depende do cacife do deputado da região o atendimento ou não de alguma reivindicação.

Os municípios não estão livres das rivalidades e da fogueira de vaidades dos detentores do poder regional, verdadeiros donos de "currais eleitorais". A vinda do "chão preto", por exemplo, pode depender da relação incestuosa entre poder público e empreiteiras. Ou de forte pressão de cidadãos organizados em associações comunitárias e conselhos municipais.

A autonomia administrativa talvez seja outra ficção, considerada a tradição brasileira de se conceder cargos públicos a cabos eleitorais, amigos ou correligionários, competentes ou não. Só deixará de ser ficção quando houver uma efetiva profissionalização do serviço público, uma especialização de

funções, a desvinculação da administração pública dos interesses partidários e eleitorais. A descontinuidade administrativa, causada pela substituição dos ocupantes de cargos públicos a cada eleição, dificulta o exercício de uma administração pública eficaz e eficiente, comprometida com a qualidade dos serviços públicos.

Autonomia política, administrativa e financeira dos municípios só será possível com uma mudança de cultura, de hábitos e costumes no trato da coisa pública no Brasil, trazendo para a administração pública profissionais qualificados, valorizados, bem remunerados e desvinculados das políticas partidárias.

Quanto à afirmação de que a finalidade dos municípios é "dirigir, controlar e executar as atividades de seu interesse, visando o bem-estar geral da população", não há reparo a fazer, embora se deva reconhecer, mais uma vez, a distância que costuma ocorrer entre intenção e fato.

O Artigo 4º, ao determinar que "a gestão administrativa da Prefeitura Municipal de Jacuí é exercida pelo Prefeito Municipal auxiliado pelos Chefes de Serviços, Assessores e Chefias de Setores", não faz justiça à realidade jacuiense, pois não incorpora a gestão participativa e colegiada. Este artigo deveria ser modificado de modo a incluir o papel do Núcleo Municipal de Ação Comunitária e dos Conselhos Municipais: o de Saúde e o dos Direitos da Criança e do Adolescente, já existentes, e os que venham a ser criados, como o da Educação.

As experiências de co-gestão, auto-gestão, democracia direta ou participativa e de gestão colegiada, em que as decisões são conjuntas e não responsabilidades de um único indivíduo, ainda que seja o Prefeito, continuam ignoradas pelos legisladores. A afirmação de que a gestão administrativa é **exercida** pelo Prefeito, **auxiliado** por chefes e assessores subestima a importância dos Conselhos Municipais como órgãos consultivos e deliberativos.

Embora a participação comunitária, colegiada e participativa não seja exercida plenamente no município de Jacuí, seja alvo de críticas e restrições e deva ser aperfeiçoada, poderia ser incorporada ao texto legal, pois ela se manifesta no Núcleo Municipal de Ação Comunitária, no Conselho Municipal de Saúde, no

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e nas Associações comunitárias urbanas e rurais.

É verdade que o Artigo 13 determina que: "Quando submetidos ao Prefeito, os assuntos deverão ter sido previamente discutidos e coordenados com todos os órgãos municipais envolvidos ou interessados, inclusive no que diz respeito aos aspectos administrativos pertinentes, através de consultas e entendimentos, de modo a sempre compreenderem soluções integradas e que se harmonizem com a política geral e setorial da ação municipal". Entretanto, ele deveria explicitar quais são os **órgãos municipais envolvidos ou interessados** (grifo meu) e, desse modo, dar caráter formal aos Conselhos e ao Núcleo Municipal de Ação Comunitária.

O artigo 18 também poderia ser modificado para consagrar o controle social das ações de governo municipal. Atualmente, ele está assim redigido: "O controle da ação governamental da Administração Pública Municipal deverá ser exercido em todos os órgãos, compreendendo particularmente:

I - o controle, pela chefia competente, das normas que governam a atividade específica de cada órgão;

II - O controle da aplicação do erário municipal, a guarda e conservação dos bens do Município"

Além de dizer que o controle da ação governamental deverá ser exercido **em todos os órgãos**, conviria explicitá-los. O orçamento participativo, nas fases de planejamento, elaboração, execução e controle, poderia ser incorporado à legislação municipal, dando caráter concreto à participação comunitária em Jacuí.

O Artigo 20 determina que "A gestão administrativa da Prefeitura Municipal tomará por base diretrizes e políticas que tenham por fundamento promover a melhoria da qualidade de vida da população e a eficiência dos serviços públicos prestados, norteando-se por projetos, planos e programas emanados e coordenados pelo Sr. Prefeito".

Projetos, planos e programas são instrumentos úteis e necessários para a administração pública, desde que não permaneçam engavetados e não sejam vagas declarações de intenções. O planejamento municipal, determinado também pela Constituição Federal, deveria ser prática comum em todas as

Prefeituras municipais. Ele ajuda a pensar coletivamente e a tornar transparentes as ações administrativas. Requer, entretanto, assessoria de pessoal habilitado, em cursos regulares ou em serviço. Métodos e técnicas de planejamento deveriam ser ensinados aos políticos e funcionários municipais e aos representantes das Associações comunitárias e Conselhos Municipais. O treinamento de pessoal para exercer essa atividade deveria fazer parte da assistência técnica a ser prestada pelos governos da União e dos Estados aos municípios.

O planejamento deve compreender ações de curto prazo e as políticas e diretrizes de médio e longo prazos, discutindo-se tanto o dia-a-dia quanto o projeto político da Prefeitura e os problemas que infelicitam os munícipes. As secretarias municipais de educação, saúde, assistência social, agricultura, vias públicas e estradas de rodagem e os respectivos Conselhos precisam discutir globalmente a cidade e deterem-se nos problemas específicos de cada setor.

Ao prefeito deve caber a coordenação dessas discussões para que as propostas de soluções sejam integradas e se maximizem os recursos e os resultados e se evitem fragmentações, pulverizações e desperdícios.

A experiência acumulada de participação comunitária em Jacuí pode levar a uma estrutura administrativa e organizacional da Prefeitura mais condizente com uma administração moderna, eficaz e eficiente. Os órgãos consultivos, normativos, deliberativos e decisórios poderão ter suas atribuições claramente definidas, promovendo-se uma integração dos movimentos sociais com a administração pública municipal a fim de juntos buscarem a utopia da sociedade solidária.

A estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Jacuí, estabelecida no Art. 6º da Lei Complementar nº 1.121, de 16 de agosto de 1994, é a seguinte:

I - Gestão Administrativa

- Gabinete do Prefeito Municipal

II - Órgãos de Suporte Administrativo

- Secretaria Geral

- Assessoria

- Setor de Pessoal

- Setor de Compras

- Serviço Municipal de Fazenda

- Setor de Tesouraria
- Setor de Contabilidade
- Setor de Cadastro
- Setor de Patrimônio

III - Órgãos de Atividades Finalísticas

- Setor Municipal de Estradas de Rodagem
- Setor Municipal de Educação, Saúde e Assistência

Social

- Setor de Educação
- Setor de Saúde
- Setor de Assistência Social
- Setor de Esportes
- Setor de Cultura
- Setor Municipal de Obras Públicas
 - Setor de Parques e Jardins
 - Setor de Vias Urbanas
- Serviço Municipal de Agricultura
 - Setor de Apoio à Agricultura
 - Setor de Extensão Rural

IV - Órgãos Consultivos e Normativos

Adolescente

- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
- Conselho Tutelar
- Conselho Municipal de Saúde
- Outros que vierem a ser criados em virtude de lei

Com a perspectiva de municipalização dos serviços sociais, nossa análise prioriza três Setores, dois de suporte administrativo e um de atividade finalística, embora toda a estrutura municipal deva ser ajustada à nova situação. O setor de atividade finalística é o Serviço Municipal de Educação, Saúde e Assistência Social, enquanto os de suporte administrativo são o Setor de Pessoal e o Setor de Contabilidade.

SETOR DE PESSOAL

Na montagem da estrutura administrativa e organizacional da Prefeitura Municipal, está sendo organizado amplo concurso público para preenchimento de cargos.

Jacui enfrenta o problema criado pela Constituição Federal de 1988 que, no artigo 19 das Disposições Transitórias determina: "Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37 da Constituição, são considerados estáveis no serviço público"

Alguns entrevistados acham a estabilidade de funcionários não concursados uma "aberração" e afirmam que ela faz um "mal danado" para a administração municipal. O funcionário, sabendo que é "imexível", se acomoda e não se empenha no serviço, ocupando função que poderia ser melhor exercida por alguém que demonstrasse competência através de concurso público.

A expectativa é que os funcionários estáveis prestem o próximo concurso e, com as vantagens que lhes serão concedidas, sejam aprovados e superem seus concorrentes na classificação. Os que não lograrem aprovação, passarão para o Quadro Complementar, cedendo sua vaga para os concursados.

Em levantamento realizado pela Prefeitura, existem 120 (cento e vinte) cargos efetivos e 15 (quinze) comissionados, perfazendo, portanto, 135 (cento e trinta e cinco) funcionários. Segundo o Prefeito, há um certo inchaço da máquina, que poderia funcionar perfeitamente com 100 (cem) funcionários. Este parece ser um mal crônico no Brasil em que repartições públicas se transformam em "cabides de empregos" para acomodar cabos eleitorais e amigos. Em lugar de servirem ao público, há políticos que preferem se servir do público.

Uma análise das prestações de conta entregues ao Tribunal de Contas do Estado permite observar que Jacuí despendeu 54,00% em 1993 e 54,43% em 1994 com a Folha de Pagamento, aquém do que é permitido pela Constituição Federal de 1988, que determina: "Até a promulgação da lei complementar referida no art. 169, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios

não poderão despender com pessoal mais do que sessenta e cinco por cento do valor das respectivas receitas correntes".

Reforçando essa determinação, a Lei Orgânica do Município de Jacui estabelece, no artigo 96 que "A despesa com pessoal ativo e inativo do Município não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar".

O maior salário pago atualmente pela Prefeitura é de 530,87 (quinhentos e trinta reais e oitenta e sete centavos), enquanto o menor salário para oito horas de expediente é de 114,76 (Cento e catorze reais e setenta e seis centavos). Considere-se que o salário mínimo nacional, a partir de primeiro de maio de 1995 é CR\$ 100,00 (Cem reais). Como se pode notar, é uma folha de pagamento austera, não condizendo com as críticas de que todos os prefeitos esbanjam o dinheiro público e gastam tudo com a "manutenção da máquina".

Se estas críticas valem para os municípios brasileiros em geral, não se aplica ao município de Jacui que talvez seja "exceção que confirma a regra". O município não gasta muito com pessoal, não aplica nem o mínimo permitido pela Constituição. Deveria até aumentar a remuneração e investir mais na capacitação de seus servidores.

A distorção referente à estabilidade de funcionários foi perpetrada em Brasília, não nos municípios, tidos como o foco privilegiado das pragas do clientelismo, fisiologismo, nepotismo e empreguismo. Os críticos dos prefeitos que os consideram perdulários, populistas e gestores incompetentes precisam voltar suas atenções para a capital federal, onde são tomadas as grandes decisões que afetam a vida nacional, regional e local. Devem olhar mais para os bastidores e labirintos do poder central, para os gabinetes da Esplanada dos Ministérios, do Palácio do Planalto e da Praça dos Três Poderes. Os princípios de transparência, probidade, impessoalidade e publicidade devem valer para toda administração pública brasileira, a federal, a estadual e a municipal. O interesse público deve prevalecer sobre os interesses privados em todas as esferas.

Quando se estuda a transferência de responsabilidades das esferas federal e estadual para a municipal, é necessário que se atente para a questão dos recursos humanos. A municipalização do ensino, por exemplo, realizada sem pessoal habilitado, tanto no órgão municipal de educação como nas escolas,

pode comprometer o seu sucesso e a qualidade dos serviços educacionais prestados pelo poder público.

A Prefeitura Municipal de Jacuí não preenche hoje as condições para arcar com novos encargos, do ponto de vista de recursos humanos. Somente com formação e treinamento de dirigentes municipais não seria irresponsabilidade a assunção pelo município de competências até hoje desempenhadas, mal ou bem, pelas esferas superiores da administração pública.

As instâncias administrativas superiores, as Universidades e as Associações de dirigentes municipais poderiam promover cursos, palestras e treinamento em serviço para formar pessoal para ocupar postos na administração municipal, deixando-os aptos para desempenharem competentemente suas funções.

Precisam ser implementadas políticas municipais de administração de pessoal que propiciem qualificação, remuneração, valorização, carreira e satisfação ao seu funcionalismo profissionalizado.

A profissionalização do funcionalismo é condição indispensável para que as Prefeituras dêem conta de suas tarefas e tratem seus munícipes como cidadãos. Os municípios pequenos como Jacuí necessitam de assessoria e assistência técnica das instâncias superiores. Se forem abandonados à própria sorte, não deverão assumir encargos nem se disporem a pagar o preço da eventual omissão e da falta de compromisso da União e dos Estados. É importante frisar que municipalização não pode ser sinônimo de desoficialização ou privatização.

SETOR DE CONTABILIDADE

Descentralizar poder e recursos, não só encargos. Esta é uma condição necessária, embora não suficiente, para o sucesso da municipalização. Aí reside uma das maiores críticas e um dos maiores temores, freqüentemente mencionados nos debates sobre o assunto. As lições do passado alertam para a necessidade de muita cautela e prudência por parte dos municípios ao

decidirem se assinam os convênios para a municipalização de serviços. A compatibilização entre recursos e competências precisa ser assegurada.

Com esta convicção, passei um tempo no Setor de Contabilidade para analisar as contas e verificar a possibilidade da municipalização da educação em Jacuí, do ponto de vista financeiro. Comecei formulando a pergunta se o município teria, de imediato, condições para assumir novos encargos. A resposta do responsável pela Contabilidade veio rápida: "Financeiramente, o município não tem condições".

Para se compreender essa resposta, há necessidade de um estudo das receitas e despesas municipais. Qual a origem das primeiras e o destino das segundas, qual a relação entre as entradas e as saídas dos recursos? Como na economia doméstica, também no setor público gastar mais do que se arrecada costuma trazer conseqüências danosas para as finanças. Como na economia doméstica, é preciso detectar eventuais ralos por onde são desperdiçados os sempre escassos recursos em relação às sempre abundantes necessidades.

Do lado da receita, existe a já mencionada dependência do município em relação às transferências governamentais. Apenas 10% dos recursos do município provêm de receitas próprias. Município pobre, carente de indústria e comércio fortes, Jacuí tem baixíssima arrecadação de impostos e taxas. As contribuições de melhoria são também inexpressivas. Estima-se que seja alta a sonegação dos tributos municipais, pois a frouxa fiscalização estimula os sonegadores à apropriação indébita.

Com a progressiva informatização da Prefeitura, que começou pela Contabilidade e tem a Tesouraria como próximo alvo, eventuais sonegadores poderão ser identificados e cobrados. A implantação de eficiente sistema de arrecadação, fiscalização e controle poderá aumentar a receita. Uma administração tributária municipal eficiente e uma estrutura tributária nacional compatível com a distribuição de encargos entre as esferas de governo poderá reduzir o atual "paga imposto quem quiser e se quiser".

Sem ter havido municipalização do ensino, Jacuí aplica o percentual constitucionalmente obrigatório na rubrica educação, embora seja preciso fazer uma análise de como os municípios conceituam "manutenção e

desenvolvimento do ensino" no momento da classificação das despesas. Sabe-se que muitos incluem como despesa educacional os gastos com merenda, transporte, saúde e assistência escolares, sendo conhecida a anedota do prefeito que justificava a inclusão da pavimentação da rua em frente à escola municipal como verba educacional "porque se trata de obra que favorece o acesso à educação".

Embora austero nas despesas com o funcionalismo e não seja perdulário, Jacuí não dispõe de recursos próprios para assumir novas obrigações. Para reverter o atual quadro de escassez de recursos e de dependência financeira, há necessidade de desenvolvimento municipal, de instalação de indústrias e de comércio fortes, de incentivo ao turismo, ao artesanato e a outras atividades geradoras de emprego. Além, é claro, de reforma tributária.

O governo municipal está diante do desafio de conseguir os recursos necessários para cumprir seus deveres constitucionais e atender aos direitos dos cidadãos. Estes precisam se mobilizar para promover o desenvolvimento e o fortalecimento do município.

A implantação do orçamento participativo é imprescindível em um município conhecido pela prática de participação comunitária na zona rural e urbana. A fama que o município adquiriu de sediar uma administração participativa estará comprometida se o orçamento não for discutido nas associações comunitárias e conselhos municipais. A presença desses órgãos representativos da população deve acontecer nas fases de elaboração, execução e controle. Sem tecnicismos nem artifícios contábeis, a população precisa saber onde é aplicado o dinheiro suado que ela põe nas burras do governo para retornar sob a forma de serviços, equivocadamente qualificados de gratuitos.

A transparência da administração municipal, mais do que retórica, deve ser manifestada na gestão financeira e o orçamento participativo seria uma demonstração de efetiva participação da população na tomada de decisões. Mais do que nos discursos, projetos, planos e programas, é no orçamento executado que as prioridades municipais se materializam. Estas devem ser estabelecidas pelo poder público e pelo poder comunitário.

O orçamento participativo é parte integrante do planejamento democrático, assim definido por Florestan Fernandes: "Planejamento democrático na área

da educação implicaria em controles racionais institucionalizados de aplicação e avaliação dos recursos públicos"⁽¹⁾.

Existe o risco de se transformar o orçamento em documento apenas formal, estabelecendo-se estranha distinção entre "orçamento-ficção" e "orçamento-verdade", o primeiro cumprindo finalidades burocráticas enquanto o segundo retrataria a realidade.

Rombos orçamentários, déficits operacionais, "maquilagens", manipulações de dados e corrupções seriam menos frequentes se o orçamento fosse participativo. A população precisa saber quem tem a "chave do cofre", quem autoriza as despesas e qual o destino dos recursos arrecadados pelo governo para aplicar em obras e serviços de interesse da coletividade. É preciso alertar o contribuinte sobre a falácia da gratuidade da educação e da saúde públicas. Estas são sempre pagas pelos cidadãos que não sonégam. Não constituem, portanto, dádiva, benefício ou favor, mas dever do Estado e direito do cidadão. Ao invés de propor o fim da "gratuidade" do ensino, é preciso analisar a estrutura tributária nacional. Ao invés de se propor o duplo pagamento do ensino superior - sob a forma de impostos e no guichê das tesourarias - mais correto seria discutir a progressividade ou regressividade de impostos, os impostos diretos e indiretos. Mais radical seria denunciar a privatização do Estado e exigir a sua publicização.

CONCLUSÃO

Neste capítulo pretendi dar uma idéia da estrutura e do funcionamento do poder público municipal em Jacuí e avaliar se, nas condições atuais, seria conveniente a transferência de encargos das esferas federal e estadual para a municipal, especialmente na área da educação, saúde e assistência.

Após analisar os Setores de Pessoal e de Contabilidade, chega-se à conclusão de que essa transferência só poderá ocorrer responsavelmente se forem introduzidas algumas modificações estruturais e funcionais para se

⁽¹⁾ FERNANDES, Florestan. A Constituição inacabada: vias históricas e significado político. São Paulo. Estação Liberdade, 1989. p. 125

adequarem os recursos humanos, materiais e financeiros à municipalização desses serviços.

No caso específico de Jacuí, a municipalização do ensino, por exemplo, precisa ser precedida de estudos de viabilidade. O financiamento é uma das questões cruciais e, como foi possível constatar, o município não tem capacidade financeira para assumir, de forma responsável, novos encargos. Só poderá fazê-lo se houver aumento nos repasses de recursos financeiros.

Recursos humanos constituem outra limitação a ser superada, estabelecendo-se anteriormente um programa de capacitação e treinamento dos dirigentes municipais. A administração educacional eficiente requer conhecimentos específicos pedagógicos, administrativos e legislativos, havendo necessidade de preenchimento de requisitos mínimos.

São necessárias a assistência técnica e a assessoria de um órgão da administração pública estadual para oferecerem subsídios teóricos e técnicos às administrações municipais. No caso de Minas, a Secretaria de Assuntos Municipais e a Fundação João Pinheiro teriam importante contribuição a dar nesse sentido, "alimentando" os municípios das informações necessárias.

Que a municipalização da saúde, ocorrida em Jacuí sem as devidas cautelas e sem subsídios das instâncias superiores da administração pública e com conseqüências nefastas para as finanças municipais, sirva de alerta para que não se cometa a mesma imprudência e se exija o cumprimento de certas condições para a assinatura do convênio.

Neste capítulo foram analisados apenas os órgãos de apoio - Contabilidade e Pessoal -. Analisaremos no próximo a estrutura do órgão executivo, isto é, o Serviço Municipal de Educação, Saúde e Assistência Social.

CAPÍTULO IV

SERVIÇO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL

INTRODUÇÃO

Ao analisar, no capítulo anterior, a estrutura e o funcionamento da Prefeitura e da Câmara Municipal, eu disse que no capítulo seguinte apresentaria uma análise do Serviço Municipal de Educação, Saúde e Assistência Social. A justificativa para dedicar atenção especial a esse Serviço é que a ele cabe executar as principais atividades-fim referentes à municipalização da educação e da saúde.

Considerando que esse Serviço, embora incluído na Lei Complementar 1.121, de 16.08.1994, está ainda sendo estruturado, considereei oportuno apresentar o fundamento legal de sua criação, começando pela Constituição Federal e a Constituição Estadual Mineira e chegando à Lei Orgânica Municipal e à referida Lei municipal Complementar, que dispõe sobre a estrutura administrativa e organizacional da Prefeitura Municipal de Jacuí.

A EDUCAÇÃO E A SAÚDE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Em nossa Carta Magna, a educação e a saúde estão incluídas no Título VIII, intitulado Da Ordem Social. A educação está na Seção I do capítulo III, que trata da Educação, da Cultura e do Desporto, enquanto a Saúde está na Seção II do capítulo II, que trata da Seguridade Social.

Direito à Educação

A educação é tratada nos artigos 205 a 214 da Constituição Federal de 1988, merecendo destaque os seguintes aspectos:

- Reconhecimento de que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família e que ela será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade;
- Princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- Gestão democrática do ensino público, na forma da lei
- Obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental, com progressiva extensão de ambas ao ensino médio;
- Atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos;
- Atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde
- O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente

Pela primeira vez, no Brasil, estabelece-se em Constituição Federal a criação de Sistemas Municipais de Ensino e se atribue aos municípios importante papel na gestão educacional. Estes passam a ser co-responsáveis pela oferta de ensino público de boa qualidade a todos, sendo obrigados a aplicar percentagem de recursos em educação, estabelecer planos e executar uma política educacional.

Fundamental no debate sobre a municipalização do ensino é o artigo 211 que estabelece o regime de colaboração entre os três níveis de governo e o compromisso da União com a assistência técnica e financeira aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

Constitui desobediência à Constituição o abandono dos municípios à própria sorte por parte da União ou dos Estados. A municipalização do ensino não pode ser sinônimo de "empurrar" para os municípios as obrigações que continuam sendo também das instâncias superiores e não deve se confundir com desoficialização do ensino, descompromisso, omissão, desmonte ou desconstrução do sistema público de ensino.

Os municípios deverão contar com suporte da União para cumprirem o preceito constitucional de atuarem prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar. Ao realizarem o planejamento municipal e estabelecerem a política educacional, só poderão destinar recursos para o ensino superior quando o ensino fundamental e o pré-escolar sob sua responsabilidade estiverem plenamente atendidos. É necessário que os municípios cumpram a prioridade constitucional e a União e os Estados, além de administrarem de forma eficiente seus respectivos sistemas de ensino, ofereçam a assistência técnica e financeira de que aqueles necessitam.

José Cretella Júnior comenta: "O ensino pré-escolar e fundamental deverá, realmente, ser da competência das autoridades locais. Descentralizar-se-á o ensino pré-escolar e fundamental"(1).

Merece destaque o dispositivo constitucional da vinculação de recursos, segundo o qual União, Estados e Municípios são obrigados a aplicarem um percentual mínimo em educação. Este tem sido objeto de controvérsias, havendo críticas ao "engessamento do orçamento" e à perda da liberdade na aplicação dos recursos arrecadados. Seria procedente a reclamação se não tivesse havido queda na aplicação de recursos em educação nos períodos em que a vinculação esteve fora do texto constitucional.(2)

Para não deixar por conta do critério subjetivo dos administradores públicos a aplicação maior ou menor de recursos, a Constituição estabelece, no artigo 212, a sua vinculação e estabelece a percentagem mínima de dezoito para a União e de vinte e cinco para Estados e municípios para serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Sendo a educação direito do cidadão e dever do Estado, o seu descumprimento por parte do Poder Público implica responsabilidade da autoridade governamental. A população dispõe, portanto, de importante instrumento para exigir e cobrar do governo o compromisso com a educação.(3)

(1) CRETILLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição Brasileira de 1988, v. 8, 2ª ed. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 1993, p. 4423

(2) Análise detalhada desta questão, encontra-se em MELCHIOR, J. C. A. A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil. São Paulo. FEUSP, 1981 (Estudos e Documentos v. 17)

(3) Ver a este respeito o livro A Cidadania Ativa, de Maria Victória Mesquita Benevides. São Paulo. Ed. Ática, 1991

As entidades representativas do quadro de Magistério têm se manifestado contrários à municipalização do ensino, entre outras razões, pelo temor de que se tornem ainda piores suas condições de trabalho e remuneração, em decorrência da fragmentação dos sindicatos profissionais da categoria e da falta de condições para que os municípios possam gerir bem a educação. Acertadamente, o Item V do artigo 206, ao enumerar os princípios em que se baseará a administração escolar, coloca entre eles a valorização dos profissionais do ensino. O desrespeito a esse preceito constitucional poderá trazer sérios aborrecimentos aos administradores municipais e sofrimento aos trabalhadores que trabalham na escola pública e aos trabalhadores que estudam na escola pública.

A greve, cujo direito é garantido pelo artigo 9º da Constituição Federal de 1988, e que deve ser sempre o último recurso a ser utilizado pelos servidores públicos, precisa ser, sempre que possível, evitada por meio de uma política transparente de remuneração e valorização dos profissionais do ensino.

Uma adequada política de pessoal deve ser parte integrante da política educacional do município, pois uma educação de qualidade só é possível com "recursos humanos" também de qualidade. Embora não suficiente, a valorização do magistério por meio de condições favoráveis de trabalho, remuneração e carreira, é condição imprescindível para a oferta de uma boa educação para todos. Como foi mostrado no filme "Madadayo" de Akira Kurosawa, os mestres devem merecer o respeito e a veneração de pais, alunos e toda a sociedade.

Apesar das críticas que se possam fazer à Constituição Federal de 1988, ela significou um avanço em relação às anteriores. Embora muitos considerem exagero classificá-la como "Constituição cidadã", o capítulo dos direitos sociais pode ser considerado avançado. O reconhecimento explícito de que a educação é direito do cidadão e dever do Estado e de que o descumprimento desse dever por parte do Poder Público importa responsabilidade da autoridade é um aspecto positivo que deve ser ressaltado. Cabe à sociedade mobilizar-se e organizar-se para garantir a manutenção dos avanços e impedir retrocessos em revisões ou emendas constitucionais que venham a ser propostas. Possivelmente, os **lobbies** dos que consideram a educação e a saúde **mercadorias** e não **direitos** pressionem para combater as conquistas sociais que ameaçam seus negócios e lucros no mercado da vida. Somente os

movimentos sociais mobilizados e organizados poderão impedir que **direitos** se transformem em **mercadorias** e **privilégio** de poucos e que haja privatização da educação e da saúde.

É preciso buscar uma convivência do público e do privado. O Estado e o mercado podem coexistir e concorrer sem que um anule o outro. O serviço particular pode ser uma opção ou alternativa legítima das famílias e não a saída para o desmonte do Estado. É saudável e benéfica a concorrência entre público e privado com controle social e a preservação do pacto entre cidadãos e Estado em que os impostos pagos por aqueles retornem sob a forma de obras e serviços prestados por este.

Direito à Saúde

A exemplo da educação, também a saúde é reconhecida como direito de todos e dever do Estado, conforme explicita o artigo 196. Esse direito é garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A saúde é considerada tarefa municipal, conforme artigo 30 item VII que diz competir aos municípios prestar, com assistência técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população. Uma leitura atenta da Constituição Federal mostra que, enquanto a saúde é **competência comum** da União, do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios, a educação deve ser oferecida em **regime de colaboração** (grifo meu). Ambas as expressões grifadas devem levar à conclusão de que a municipalização da educação e da saúde não deve ser decorrência de descompromisso ou omissão das esferas superiores da administração pública, mas aplicação do princípio da descentralização por colaboração.

O sistema hierarquizado e unificado de saúde constitui função do Poder Público e não de uma única esfera desse Poder, razão pela qual a "direção única" não significa exclusividade de uma delas. A falta de assistência técnica e financeira constitui violação da Constituição Federal. Frise-se, ainda, que no capítulo da educação está explícita a referência à gestão democrática do ensino e que no capítulo da saúde, a participação da comunidade faz parte das diretrizes.

A EDUCAÇÃO E A SAÚDE NA CONSTITUIÇÃO MINEIRA DE 1989

Como as Constituições estaduais, em geral, repetem dispositivos da Constituição federal, vamos fazer apenas algumas referências à educação e à saúde na Constituição do estado de Minas Gerais.

Reforçando a idéia de que os municípios não podem ficar entregues à própria sorte, a Constituição Mineira estabelece, em seu artigo 188 que as ações e serviços públicos de saúde integram rede nacional regionalizada e hierarquicamente constituída em sistema único.

A descentralização do ensino e da saúde é consagrada na constituição mineira, nos artigos 197 e 188, respectivamente. A valorização dos profissionais da educação e da saúde é também preceito constitucional mineiro, expresso nos artigos 196 item VI e artigo 188 item VI, respectivamente.

Constitucionalmente, os municípios têm argumentos para cobrarem das instâncias superiores sua co-responsabilidade no provimento da educação e da saúde para a população. A municipalização do ensino e da saúde como descompromisso da União e dos Estados ou como "jogo de empurra" entre as esferas administrativas públicas contraria determinações constitucionais. O abandono do ensino e da saúde por parte das administrações federal e estaduais significa incluir entre as "leis que não pegam" a competência comum, o regime de colaboração e a assistência técnica e financeira, todos dispositivos constitucionais.

O estabelecimento de um sistema único de saúde, regionalizado e hierarquizado é o caminho para a racionalização e eficiência do sistema e necessita de mecanismos adequados para efetivar o cumprimento desse dever por parte do **Poder Público** e não da União, do Estado ou dos Municípios, isoladamente.

Da leitura das Constituições, tanto a federal quanto a mineira, observa-se que o Estado brasileiro reconhece a educação e a saúde como **direito público subjetivo**, estando previstos mecanismos para garantir o seu cumprimento. É no plano prático, entretanto, isto é, no atendimento à população que se

reconhece ou se nega de fato esse direito. É o que veremos em seguida, no que se refere à cidade de Jacuí.

SETOR DE SAÚDE

A partir do momento em que o município "concorda" em receber a transferência dos serviços e das ações de saúde, ele assume o desafio de dar cumprimento ao direito de todos e dever do Estado. Conseqüentemente, tem que se estruturar para, eficaz e eficientemente, tornar realidade a retórica da racionalidade do Sistema Único de Saúde, nos termos das Leis 8.080, de 19.09.90 e 8.142, de 28.12.90.

Observe-se, entretanto, que a saúde dos habitantes de uma cidade, estado ou país, não decorre apenas do bom funcionamento das repartições públicas responsáveis pela prestação desse serviço. Além do acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde, o bem-estar físico, social e emocional decorre também, como está expresso na Constituição Federal de 1988, de políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos.

São fatores favoráveis à saúde, entre outros, o saneamento básico, a política agrícola e de abastecimento, a estrutura fundiária, a política de meio ambiente, a política de educação, enfim, tudo que propicie meios para que as pessoas não fiquem doentes ou saem rapidamente quando adoecerem. Como tivemos oportunidade de estudar em nossa tese de doutoramento, a desnutrição (ou fome) é fator de doença e até de morte, como costuma ocorrer em muitas localidades. Não é por acaso que Josué de Castro se referia à **geografia da fome** e hoje, no Brasil, tanto se fala em **mapeamento da fome**, mostrando que muitas causas de doenças e mortes são evitáveis e controláveis.

A correta alimentação e os hábitos de higiene e preservação ambiental constituem fatores de prevenção de doenças. Investimentos nas ações preventivas podem significar economia de recursos em atividades curativas. A profilaxia costuma ser mais barata do que a terapêutica ou, como diz o ditado popular: "é melhor prevenir do que remediar".

Não se pode minimizar, entretanto, a importância dos equipamentos de saúde que precisam ser construídos e mantidos em boas condições de funcionamento. A população precisa contar com eles como um direito e não como favor, como conquista e não como dívida do Estado "pai dos pobres". Independentemente de que esfera de governo se encarregue da prestação do serviço, à população interessa que este seja universal e de qualidade.

Em Jacuí a população dispõe de um Hospital e Santa Casa, um Centro de Saúde estadual e um Posto de Saúde municipal, também chamado de Ambulatório. Com a implantação do Sistema Unificado de Saúde (SUS), o município é encarregado da administração de todos os equipamentos de saúde, recebendo recursos transferidos, geralmente, em quantidade insuficiente e com tabelas de valores aquém dos custos reais, constituindo-se uma distorção do sistema.

Quatro médicos - um clínico geral, um cirurgião, um pediatra e um ginecologista - têm a tarefa de prestar atendimento a toda a população. Atualmente, o Hospital e Santa Casa não conta com anestesista, o que inviabiliza a realização de cirurgias. Só podem ser realizados partos normais. No caso de cesáreas, as pacientes precisam ser transportadas para São Sebastião do Paraíso ou Passos. Quanto às cirurgias e especialidades como Ortopedia, Cardiologia e outras, a solução é a "transporteterapia", como define uma inconformada moradora.

A ambulância acaba sendo "equipamento" fundamental e o encaminhamento uma forma comum de "atendimento". Fica a critério do médico avaliar o grau de gravidade do paciente e decidir se deve interná-lo ou encaminhá-lo. Se nos lembrarmos de que não existe (em 1995) estrada asfaltada ligando Jacuí às cidades de melhores serviços e recursos médicos, dá para imaginar a insegurança e o medo dos moradores que dependem da "transporteterapia".

Hemodiálise, grande parte dos exames de laboratório e consultas com especialistas obrigam os moradores de Jacuí a uma viagem para São Sebastião do Paraíso, Passos ou Ribeirão Preto. "Aqui a gente reza para não precisar de especialidades médicas como ortopedia, cardiologia, urologia, pneumologia e outras, pede a Nossa Senhora do Bom Parto que livre as parturientes de cesariana e toma cuidado para não cair e quebrar algum membro do corpo. Aqui é assim: ou vai para Paraíso ou vai para o Paraíso".

Como não existe laboratório público, os exames laboratoriais são realizados por uma única bioquímica existente na cidade que recebe aluguel da Prefeitura pelo uso dos equipamentos.

O horário normal de consultas no hospital é das 8:00 horas às 11:00 horas. O restante do período - das 11,01 às 7,59 do dia seguinte - é considerado plantão, em que o atendimento "gratuito" é só para casos de "emergência", pois não há Pronto-socorro municipal. O pagamento desse atendimento "gratuito" é efetuado pela Prefeitura Municipal que assinou convênio com o Hospital e Santa Casa, transferindo-lhe trinta salários-mínimos por mês para pagamento dos plantões médicos. Os médicos podem permanecer em suas casas durante os plantões, sendo chamados pelas enfermeiras atendentes, quando houver necessidade.

O Posto de Saúde funciona das 8:00 às 10:00 e das 12:00 às 16:00 horas para atendimento ambulatorial. Um clínico geral, dois dentistas, uma fisioterapeuta e uma enfermeira prestam atendimento básico dentário e clínico, medição de pressão arterial, aplicação de vacinas e injeções e realização de curativos. Além da sala de espera, há quatro ambientes: consultório, farmácia, administração e imunização. Nas paredes e portas, vários cartazes: "Nosso dever é servir melhor; Não faça críticas de nosso trabalho; dê sugestões... Sem apresentar receita médica, é proibido fazer qualquer tipo de injeção... Obrigado por esperar, com prazer atenderemos quando chegar sua vez... Neste Centro de Saúde, ninguém tem direito de escolher médico, pois não é particular. As consultas serão distribuídas conforme ordem de chegada... Participar é tomar parte de alguma coisa por livre escolha... Escorpião, prevenir para não remediar... Vacine agora para não chorar depois... Faça arte, mas use camisinha".

Um Posto municipal rural dá atendimento no bairro do Mato Dentro, no horário das 8:00 às 12:00 horas. Para que o pessoal da roça não precisasse se deslocar até a cidade, seria preciso construir-se mais postos na zona rural ou implantar unidades volantes. Se a população tem dificuldades para ir aos postos, os postos deveriam ir até a população.

O Centro de Saúde faz o controle de doenças infecto-contagiosas, como a tuberculose e a hanseníase; desenvolve o trabalho de imunizações e de enfermagem. Funciona das 7:00 às 15:00 horas e presta atendimento primário

de clínica geral. Dois médicos atendem, em média, trinta e cinco consultas diariamente. Faz-se o chamado trabalho de vigilância e saneamento. Raiva, leishmaniose, chagas e hipertensão constituem as principais doenças submetidas ao controle. Explica o funcionário que, talvez em decorrência do alto consumo de carne de porco na região, há muitos casos de colesterol elevado que necessitam de acompanhamento.

Pergunto a dois médicos da cidade como avaliam a municipalização da saúde em Jacuí. Respondem que consideram uma medida correta, mas acham que "o governo federal deveria primeiro colocar ordem na casa para depois municipalizar". A municipalização da "casa em desordem", na avaliação deles, trouxe problemas para o município e não foi boa nem para os usuários nem para os profissionais da saúde.

O Conselho Municipal de Saúde está desativado, depois que os primeiros conselheiros cumpriram seu mandato. Este fato é motivo de frustração e de críticas, pois entende-se que sem o funcionamento do Conselho não se pode falar em participação comunitária. Sua composição tripartite é apontada como uma medida acertada, pois permite a representação de todos os interessados no bom funcionamento da Saúde no município. A saúde deixa de ser considerada um problema do governo para ser uma solução que interessa a todos.

As competências do Conselho, segundo a Lei municipal 1058, de 06.05.92, que o criou, são as de atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política municipal de saúde; aprovar, acompanhar e controlar a execução do plano municipal de saúde, propondo novas diretrizes quando isto se fizer necessário; convocar e estruturar a comissão organizadora da Conferência municipal de saúde, anualmente; fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento das ações e serviços de saúde da rede pública e privada, propondo critérios de qualidade e resolutividade; aprovar contratos e convênios com a rede privada; articular com os demais órgãos colegiados do SUS das esferas estadual e federal do governo; estimular a participação popular no controle da administração do Sistema de Saúde; acompanhar a programação e execução orçamentária e financeira, através do Fundo Municipal de Saúde.

A leitura dessas competências permite que se avalie o significado do Conselho Municipal de Saúde e, mais ainda, a gravidade da sua não renovação e quebra de continuidade, depois que os primeiros conselheiros completaram seu mandato. Política municipal de saúde, plano municipal, fundo municipal, conferência municipal: tudo isso depende do pleno funcionamento do Conselho.

Ao invés de se organizar e se mobilizar em defesa da educação e da saúde públicas, muitos cidadãos procuram solucionar individualmente um problema que é coletivo. O crescimento da rede particular de ensino e dos convênios médicos ou planos de saúde particulares decorrem do desconhecimento por parte dos usuários e contribuintes de que os impostos arrecadados pelo governo deveriam ser aplicados na educação, saúde e outros "deveres do Estado e direitos dos cidadãos". Matricular o filho na escola privada ou adquirir um título de convênio médico particular só se justificariam como opção e não como saída para a falência da educação e da saúde públicas.

Os debatedores da municipalização deveriam observar que, no Brasil, a educação e a saúde enfrentam dificuldades por causa da municipalização, apesar dela ou independentemente dela. O mau funcionamento desses setores ocorreu antes, ocorre durante e pode ocorrer depois da implantação do Sistema Único. Embora a municipalização possa ter efeitos benéficos ou maléficos, a questão central parece residir na combinação de dois fatores: de um lado, a histórica e renitente falta de compromisso dos sucessivos governos com a educação pública e, de outro lado, a falta de consciência da cidadania de grande parte da população, pouco disposta a exigir, cobrar, denunciar, fiscalizar e controlar. O descaso dos governos, a passividade e a falta de consciência política da população talvez expliquem o sucateamento da rede pública de educação e de saúde, enquanto se debatem, inocuamente, controles de mensalidades escolares e de planos de saúde. A exemplo do que ocorre no jogo de cabo de guerra, a força dos serviços particulares é relação direta da fraqueza dos serviços públicos. Ao invés de lutar pelo enfraquecimento daqueles, melhor fariam os cidadãos se lutassem pelo fortalecimento desses últimos.

O SETOR DE EDUCAÇÃO

Ainda não municipalizado, o setor de educação em Jacuí enfrenta dificuldades. Quatro escolas estaduais urbanas e duas rurais e treze escolas municipais rurais, além de duas turmas de pré-escolares formam a rede de ensino. O corpo docente é constituído por setenta e nove professores, sendo cinquenta e sete pertencentes à rede estadual e vinte e dois à rede municipal. São 37 turmas e 1.176 alunos da rede estadual e 24 turmas e 298 alunos da rede municipal, totalizando uma população estudantil de 1.474 alunos. Oferece-se ensino de 1ª a 4ª, 5ª a 8ª e ensino médio, além de pré-escola e ensino supletivo.

As duas escolas rurais pertencentes à rede estadual estão em processo de municipalização, a Escola Estadual Fazenda Serra e a Escola Estadual Bom Jardim, localizadas nos bairros Serra e Mato Dentro, respectivamente. A Lei 1.099, de 28 de outubro de 1993 municipaliza as duas escolas. A Prefeitura assume os dois professores e um serviçal da Serra e um professor da Bom Jardim, além de receber os prédios, mobiliários e equipamentos.

O atendimento pré-escolar também está sendo municipalizado, cumprindo preceito constitucional segundo o qual os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar. O Governo Estadual vai ceder o prédio onde funcionará o pré-escolar, se compromete a proporcionar a melhoria da qualidade do ensino com a integração do corpo docente das redes estadual e municipal e a promover cursos de reciclagem para professores das duas redes, no próprio município. Há promessas de que haverá articulação e integração das redes de ensino, inclusive no desenvolvimento do currículo e programas propostos pela Secretaria Estadual da Educação.

Em 18 de fevereiro de 1994, o Município assinou com a Secretaria de Estado da Educação convênio de municipalização da merenda escolar, visando o seu aperfeiçoamento. Segundo dirigentes municipais de educação, os efeitos já se fazem sentir em termos de barateamento de custos, respeito aos hábitos alimentares e melhora da qualidade da merenda servida aos alunos.

Um dos graves problemas enfrentados pelo setor de educação é o transporte escolar. De ônibus, perua, caminhão ou carona, os alunos da zona rural

precisam de um eficiente transporte escolar como uma das garantias do direito à educação. Muitos professores também dependem desse transporte para chegar até as escolas. A falta de pavimentação das estradas intramunicipais e intermunicipais, conforme já relatado, constitui transtorno adicional a alunos e professores, obrigados a enfrentar buracos, estradas escorregadias ou poeirentas, quando não intrasitáveis.

O Estado vai realizar proximamente o cadastramento escolar a fim de conhecer melhor a demanda, dimensionar as necessidades da rede, localizar pontos de estrangulamento como classes superlotadas ou ociosas, a eventual existência de alunos-fantasmas e, assim, remanejar alunos e professores e combater desperdícios e irracionalidades do sistema de ensino.

O Pacto de Minas pela Educação, sintetizado na expressão "Educação de qualidade para todos e todos pela qualidade da educação" é um movimento social que congrega o governo e a sociedade civil e está despertando a atenção para esses princípios: Lugar de criança é na escola; A escola só é boa quando o aluno aprende; O profissional da educação deve ser valorizado; Escola pública é escola de todos e não escola do governo e Todos pela qualidade da educação".

A expectativa é de que um movimento dessa envergadura, apoiado pelo UNICEF, desperte a consciência das pessoas para o problema educacional brasileiro. Que esse movimento social interfira nos rumos da municipalização, impedindo que esta seja fator de queda de qualidade da escola pública e de privatização do ensino. Que a educação de qualidade para todos vá além dos discursos e se transforme em realidade jacuiense, mineira e brasileira. Além das críticas ao "modismo da qualidade total", é necessário que os educadores, além da denúncia, apresentem propostas para a qualidade social da educação pública.

Enquanto o estado inicia um processo de integração das duas escolas estaduais, justificado pela Portaria 7.151 de 24.06.93 como "necessidade de racionalizar a organização da rede escolar buscando melhorar as condições de administração de cada escola e de atendimento ao aluno", a Prefeitura planeja a nucleação de escolas rurais em obediência aos mesmos princípios de maior racionalidade no uso dos recursos e melhora da qualidade da educação.

As escolas rurais deverão ser reaglutinadas e revitalizadas para se evitar seu esvaziamento. As classes multisseriadas deverão ser extintas gradativamente, pois o trabalho nelas desenvolvido é exaustivo e pouco produtivo para as professoras e pedagogicamente prejudicial aos alunos.

Nas duas escolas estaduais e na imprensa local ocorreram manifestações de insatisfação, motivadas pela forma autoritária como o processo de integração desses estabelecimentos estaria acontecendo, sem consultas ao colegiado e sob a forma de "pacote".

CONCLUSÃO

A análise empreendida do Serviço Municipal de Educação, Saúde e Assistência Social de Jacuí permite concluir que o município carece de recursos financeiros, materiais e humanos para implantar, de forma responsável, a municipalização do ensino. Para ser conseqüente, são necessárias providências que sanem essas deficiências, ou seja, garantia de recursos financeiros, estruturação administrativa e capacitação de pessoal administrativo e pedagógico. É preciso fazer um diagnóstico da situação do município, um estudo dos possíveis efeitos da descentralização e um trabalho de comunicação que torne o processo transparente e participativo.

É preocupante a falta de informação da comunidade tanto intraescolar quanto extraescolar a respeito do significado e das implicações do processo de municipalização. Faltam esclarecimentos sobre o assunto, o que talvez justifiquem algumas expressões ouvidas como "municipalização por decreto", "pacote da municipalização" e até "chantagem da municipalização". A frase "se não municipalizar, o dinheiro não vai chegar" sintetizaria a imposição e a chantagem, segundo alguns críticos da forma, mais do que do conteúdo, da municipalização.

O argumento legalista, segundo o qual o parágrafo único do artigo 58 da Lei 5692 determina a municipalização do ensino é meia verdade, pois o texto é claro nos adjetivos, superlativos e advérbios: "As providências de que trata

este artigo visarão à **progressiva** passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados **mais satisfatoriamente** pelas administrações locais"(grifos meus).

O pessoal das escolas de Jacuí diz ter "ouvido falar" que as escolas estaduais vão passar para o município e que os professores vão ser funcionários municipais. Desconhece a proposta e nada recebeu para ler a respeito. O colegiado não aceita ser apenas homologador de decisões de gabinete e não quer ser "chamado para dar o lacinho no pacote", mas participar de todas as fases da tomada de decisão. Não sabe como nem porque resistir, mas desconfia do "clima de segredo". Não concorda, entretanto, com a municipalização "enfiada goela abaixo".

O Conselho Municipal de Educação poderia ser instituído antes da eventual municipalização do ensino para que participe do processo de discussão prévia e "não tenha apenas que dar o laço no pacote". Os Conselhos Municipais de Educação são fator fundamental para que a municipalização do ensino não se transforme em "prefeiturização" e para que as decisões solidárias e coletivas substituam as decisões solitárias e individuais.

A municipalização do ensino só será benéfica se vier combinada com o exercício da cidadania por parte da população; só poderá ser bem sucedida se for concebida como parte de um projeto político e educacional de governo comprometido com as necessidades da maioria da população. Esta precisa estar coesa, organizada e mobilizada na defesa de seus direitos e na participação, no controle e na fiscalização do poder público. E é firmemente convencido de que a participação é condição indispensável para o sucesso da municipalização, que passo a tratar, no capítulo seguinte da participação comunitária em Jacuí.

CAPÍTULO V

PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA EM JACUI

INTRODUÇÃO

Pretendo, neste capítulo, tratar da participação comunitária em Jacui, começando pela zona rural e em seguida, na cidade: Meu propósito é dissertar sobre sua origem, filosofia, história, seu desenvolvimento, relacionamento com o poder público e sua situação atual.

A principal dificuldade para desenvolver o tema é a mesma encontrada em todo o trabalho, isto é, a falta de memória escrita, a pouca documentação existente. A saída foi recorrer a depoimentos orais de protagonistas, entrevistas na EMATER, Banco do Brasil, ex-prefeitos, visitas a Associações rurais, e consultas aos Cartórios da cidade para obter cópias de estatutos.

O resultado desse trabalho de garimpagem é um relato das primeiras impressões, submetendo-o aos comentários e críticas para complementações e correções posteriores. Os participantes das Associações, principalmente rurais, estão fazendo uma análise crítica da trajetória percorrida e buscam caminhos mais adequados aos tempos atuais. As considerações que se seguirão devem ser analisadas, portanto, na perspectiva de um relato provisório que será complementado e corrigido depois de receber críticas e contribuições dos protagonistas desta história aqui descrita e analisada.

Tenho consciência de estar caminhando em terreno de areia movediça e de que o objeto de estudo é complexo e de difícil apreensão, razão pela qual considero este capítulo uma primeira incursão em tema que precisará ser revisitado. Seguindo o desenvolvimento histórico, começo pela participação comunitária na roça.

PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NA ZONA RURAL

Atualmente existem em Jacuí sete Associações de Pequenos Produtores Rurais: Mato Dentro, Buenos, Perobas, Zundum, Frazão, Santana e Boa Vista. Embora semelhantes, os técnicos da EMATER referem-se a particularidades entre elas, algumas mais independentes do que outras em relação ao poder público; algumas com maior solidez e consistência do que outras. As distâncias entre elas e a sede do município variam de oito a vinte quilômetros. A história, segundo depoimentos de entrevistados, tem início no ano de 1978.

1978: A COMUNIDADE DE MATO DENTRO

"Para que haja um despertar e as coisas aconteçam, é preciso ter alguém para mexer com a gente". Esta expressão foi empregada pelo principal líder que surgiu no movimento comunitário de Mato Dentro. Conta ele que houve um despertar para a necessidade da organização na roça quando a EMATER-MG - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais começou a prestar assistência em Jacuí, a partir do Escritório Local situado em São Sebastião do Paraíso. Na primeira reunião que aconteceu no bairro de Mato Dentro, o pessoal da EMATER mostrou a possibilidade de apoiar a comunidade, prestar assistência técnica e orientar na organização comunitária. Recursos poderiam ser liberados para o bairro, mas para isso, havia necessidade de mobilização da comunidade e de constituição e registro de uma Associação. A EMATER-MG se dispôs a dar o respaldo técnico para que a comunidade se organizasse. Foi quando surgiu o Clube 4-S, um clube de jovens cujo símbolo era o trevo de quatro folhas. O primeiro passo foi promover a união do bairro, unir o Mato Dentro de cima com o Mato Dentro de baixo, juntar os dois campos de futebol, as duas igrejas, fazer a união política, construir uma sede única, um único campo de futebol que foi conseguido através de financiamento da metade do custo com recursos do Governo do Estado, através do Programa MG-2, um programa ligado ao Banco Mundial. Começaram, então, a acontecer atividades de diversificação agrícola, melhoramento da produtividade e da condição do rebanho; foram promovidas palestras sobre vacinação, adubação, pastagem, calagem etc. A comunidade,

continua o entrevistado, percebeu o excelente trabalho da EMATER e tomou consciência de que a união e a solidariedade eram vantajosas; a rivalidade que havia entre Mato Dentro de baixo e Mato Dentro de cima foi desaparecendo e em seu lugar surgiu uma Comunidade.

O Conselho de Desenvolvimento Comunitário de Mato Dentro foi fundado em 27 de outubro de 1978; seus estatutos foram aprovados em 17 de dezembro de 1980. Seu objetivo foi assim explicitado: "congregar órgãos e pessoas interessadas em melhorar as condições de vida e bem-estar da Comunidade". Em 21.05.1982 foi obtido o registro. A Lei Municipal 794, de 04.06.82 o declarou de utilidade pública "por relevantes serviços prestados aos moradores do referido bairro" e o isentou dos pagamentos de quaisquer Impostos e Taxas municipais.

Em 19 de abril de 1983, um grupo de pessoas se reuniu no Centro Social de Mato Dentro para constituir a Associação de Pequenos Produtores Rurais, sob a forma de sociedade civil sem fins lucrativos, com o objetivo de "prestação de quaisquer serviços que possam contribuir para o fomento e racionalização das explorações agropecuárias e para melhorar as condições de vida de seus associados"(art. 4º). Em 01 de julho de 1983, o Presidente da Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Mato Dentro solicitou registro da referida Associação para os devidos fins de direito, o que foi concretizado em 01.07.83.

A participação comunitária rural foi percebida como vantajosa, entre outras razões, porque era condição necessária para receber recursos, embora sempre houvesse a necessidade de contrapartida. Os recursos recebidos eram aplicados no alargamento, recuperação e manutenção de estradas, construção da sede e compra de equipamentos.

Além de entrar com a contrapartida, a comunidade participava doando materiais como cascalho, madeira e com a mão-de-obra, ajudando a fazer pontes, por exemplo. Em consequência, houve melhora da produção e da produtividade, as estradas tornaram-se mais trafegáveis, a educação e a saúde também melhoraram; o centro comunitário foi construído, criando-se um ponto de encontro da comunidade para a realização de reuniões, celebração de cerimônias religiosas e atividades de lazer, como jogos, festas e bailes.

Vários outros Conselhos de Desenvolvimento Comunitário foram criados, bem como novas Associações de Pequenos Produtores Rurais. O Estatuto do Conselho de Desenvolvimento Comunitário de Perobas data de 02.06.82 e o da Associação de Pequenos Produtores Rurais é de 20.04.83. Os objetivos desta última foram redigidos de forma diferente da de Mato Dentro: "Prestação de serviços que possam contribuir para o fomento técnico e econômico das explorações agropecuárias e para elevar o nível cultural e o bem-estar social dos associados".

O estatuto da Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Frazão teve seu extrato publicado no Diário Oficial de Minas Gerais de 26.06.85, enquanto o da Associação de Pequenos Produtores Rurais de Buenos foi aprovado em 06.05.88.

Observa-se, portanto, um crescimento da participação comunitária em toda zona rural, com os pequenos produtores rurais se associando para desenvolverem seus projetos e melhorarem sua qualidade de vida. Participei de reunião realizada no Centro Comunitário de Mato Dentro em que se tratou do confinamento de gado e da instalação de uma minifábrica de farinha de milho. No primeiro item da pauta, discutiu-se se seria mais vantajoso confinar bezerros ou garrotes mais eirados e no segundo item, concluiu-se que, ao invés de vender o milho barato para atravessadores, seria mais lucrativo produzir farinha e colocá-la diretamente no mercado.

Papel importante nos financiamentos de projetos para os produtores rurais desempenhou a Secretaria do Trabalho e Ação Social, do governo estadual, que fazia a intermediação entre os organismos internacionais de financiamento, como o Banco Mundial e a Associazione Volontari per il Servizio Internazionale e o município de Jacuí.

CLUBE 4-S

Nas conversas que mantive, foram feitas muitas referências aos Clubes 4-S e tive despertada minha curiosidade para pesquisar essa instituição. Não obtive informações precisas, mas a leitura de materiais impressos e cartazes me

convenceram da necessidade de maior aprofundamento na pesquisa para esclarecimento de muitas dúvidas instigantes.

Um cartaz afixado no mural da EMATER-MG informa o significado dos quatro S: "SERVIR para melhorar. Você precisa das pessoas e as pessoas precisam de você. SABER que as pessoas gostam de ser estimadas. Lembre-se de seus vizinhos! SAÚDE para melhor servir. Faça uso das vacinas, siga as regras de higiene e procure ter uma alimentação rica e variada. SENTIR os seus problemas. Trabalhe em grupo para resolvê-los. A união faz a força. Ajudando, participando e atuando, o seu trabalho aparece e sua comunidade será uma comunidade que cresce! Trabalhe para ter uma comunidade unida, sadia, feliz e desenvolvida."

Em uma das entrevistas, sou informado que os Clubes 4-S foram criados em Rio Pomba, Minas Gerais, no dia 15 de julho de 1952, em uma comunidade rural, por iniciativa da ABCAR - Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural, sob a orientação de extensionistas locais. Visava atingir a juventude rural, oferecendo crédito principalmente para o aumento da produtividade, tendo se destacado o trabalho com o cultivo de milho.

Marisa Dulce Pereira considera que "o objetivo geral dos Clubes 4-S é proporcionar condições para que os jovens rurais adquiram consciência da situação do meio social a que pertencem, conheçam seus deveres e direitos e utilizem adequadamente os recursos à sua disposição". Quanto aos objetivos específicos, ela enumera:

- "a) Demonstrar para os jovens rurais a necessidade do uso de métodos científicos para resolver problemas relacionados com a produção agropecuária e na melhoria das condições de vida do meio rural.

- b) Estimular a emergência e ampliação da liderança entre jovens, como apoio e incentivo às mudanças tecnológicas e sociais no meio rural

- c) Orientar os jovens rurais na preservação e exploração racional dos recursos naturais renováveis, estimulando o gosto pela vida rural

- d) Dar aos jovens rurais oportunidades para o bom uso das horas de lazer, através de atividades sócio-recreativas bem orientadas

- e) Desenvolver nos jovens habilidades, atitudes e conhecimentos que possibilitem um melhor desempenho de suas tarefas na agricultura e na melhoria das condições de vida

- f) Dar aos jovens oportunidade de formação moral e cívica para o pleno exercício da cidadania, através da sua participação ativa na vida do Clube
- g) Envolver os jovens na vida comunitária, estimulando-os e orientando-os para participarem ativamente na solução de seus problemas
- h) Orientar os jovens rurais para se organizarem em cooperativas ou outras formas de associativismo".⁽¹⁾

Segundo a mesma autora, a idéia nasceu nos Estados Unidos, com os **4-H Clubs**, no início deste século, destinados a jovens de 14 a 25 anos. Excelente tema para pesquisa seria conhecer sua origem, natureza, história e ideologia.

O trabalho dos extensionistas, em Jacuí, consistia na orientação e assistência técnica visando a elaboração e implementação de projetos individuais e coletivos com tríplice objetivo: educativo, econômico e social, isto é, aumentar os conhecimentos teóricos e práticos do jovem e seus colegas, proporcionar lucros ou melhoria da renda familiar ou do clube e melhorar as condições da família e da comunidade.

É importante frisar os aspectos educativos e ideológicos do extensionismo rural que era muito destacado no trabalho com os Clubes 4-S. Folheto explicativo sobre o Clube 4-S informa: "Vale dizer que a execução pura e simples de um projeto agrícola - a cultura do milho por exemplo - terá pequeno valor educativo, se não for desenvolvido integralmente, dando ao seu ou seus executores a oportunidade de adquirir o maior número possível de conhecimentos e experiência sobre a cultura em questão, tais como: conhecimento do solo, através de análise da terra e de sua interpretação, a necessidade de conservação do solo e sua aplicação na cultura, o conhecimento dos adubos, a adubação recomendada e o papel de cada elemento da planta, a melhor variedade e quantidade de sementes a empregar, os tratos culturais, o conhecimento das pragas que atacam a cultura e os métodos de combate, a colheita, o benefício, o preço e o financiamento, a contabilidade e os custos, a conservação e a armazenagem do produto. Poderia ser ainda incluída a necessidade de se conhecer também através da execução desse projeto outros assuntos relativos ao milho tais como: o valor nutritivo, o valor alimentar e o seu emprego na alimentação humana e animal; o valor e necessidade comercial; a situação de produção e mercado desse produto e sua importância como produtor de divisas para o país e a função

⁽¹⁾ PEREIRA, Maria Dulce. Clube 4-S. EMATER-MG, Belo Horizonte, 1980, p. 17 mimeo.

social que pode representar. Na verdade, a execução bem planejada de um projeto, individual ou coletivo, em qualquer das modalidades conhecidas, quando encarada como um meio e não um fim imediato (produzir e vender) oferece excelente oportunidade para a aquisição de muitos conhecimentos técnicos e culturais do jovem".

Os entrevistados contam que muitos foram os financiamentos de crédito rural juvenil efetuados ao Clube 4-S de Mato Dentro destinado a atividades agrícolas e investimentos, atividades de pecuária e atividades de custeio, tendo grande importância no desenvolvimento econômico, social e cultural dessa comunidade.

Para uma compreensão mais crítica do significado, da filosofia e ideologia do Clube 4-S seria necessário conhecer o contexto de seu surgimento e propagação. Expressões como "substituir o eu por nós", "treinamento doutrinário dos líderes do município", "idéia de bom cidadão", observadas em leituras do pouco material pesquisado, são provocativas.

A referência a uma "mística composta de escudo, bandeira, cores, juramento, saudação 4-S, lema, hino e compromisso" ressalta a necessidade de mais pesquisas sobre o Clube 4-S. O juramento prestado pelos sócios merece uma análise crítica: "Prometo minha cabeça para SABER claramente; meu coração para SENTIR maior lealdade; minhas mãos para SERVIR mais e melhor; minha SAÚDE para uma vida mais sã, com meu 4-S, meu LAR, minha COMUNIDADE e minha PÁTRIA."

MG-2: PROGRAMA ESTADUAL DE PROMOÇÃO DE PEQUENOS PRODUTORES (1980-1985)

O Programa Estadual de Promoção de Pequenos Produtores Rurais, chamado simplesmente de MG-2, teve papel fundamental no desenvolvimento comunitário de Jacuí. Com coordenação executiva da Secretaria da Agricultura e coordenação geral da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, tinha um Conselho Diretor composto pelas Secretarias de Planejamento, Agricultura, Educação, Fazenda, Saúde, Trabalho, Ação Social e Desportos.

Vigorou de 1980 a 1985 e apoiou muitos programas de pequenos produtores rurais mineiros.

Com recursos provenientes dos Governos federal e estadual e do Banco Mundial, tinha por meta atender cento e dois municípios mineiros, das regiões Nordeste, Vale do Rio Doce, Zona da Mata e Sul de Minas e visava o desenvolvimento rural integrado e não apenas aumento da produção e da produtividade agrícolas por intermédio de projetos isolados. Jacuí, com estrutura fundiária constituída predominantemente de minifúndios e pequenos produtores, estava entre os municípios escolhidos pelo Programa.

Os objetivos gerais do Programa eram: promover o desenvolvimento rural integrado, conter as correntes migratórias, combater a pobreza rural, melhorar as condições de vida da população rural, aumentar a produção e a produtividade agropecuária das pequenas propriedades.

Os objetivos específicos foram: estímulo da pesquisa voltada para o pequeno produtor; criação de novas oportunidades de mercado e comercialização agropecuária; legitimação de terras; apoio gerencial e financeiro às pequenas empresas e ao artesanato; melhoria das condições de vida na zona rural; estradas, eletrificação, telefonia, construção de armazéns e postos de abastecimento; fortalecimento dos setores urbanos; melhorias nas áreas de educação, saúde e saneamento; assistência técnica e crédito rural voltado para o pequeno produtor; compra antecipada da produção; aproveitamento de várzeas recuperáveis; reflorestamento; desenvolvimento comunitário; gerência, organização e avaliação do programa.

Vários entrevistados informam que o MG-2 foi bem aceito em Jacuí e o mencionam como fator importante na elevação do nível de educação, melhoria das condições de saúde, habitação e nutrição dos pequenos produtores e suas famílias. Alguns destacam como fruto do Programa o fortalecimento do sistema cooperativista entre os pequenos produtores e o fomento e desenvolvimento da consciência associativista.

Na área educacional, tinha por objetivos: "promover o desenvolvimento integral do pequeno produtor rural, considerando suas necessidades reais e sua participação no processo de mudança social, preservando e fortalecendo, ao mesmo tempo, a cultura local. Transformar as unidades escolares dirigidas para o ensino formal em Centros Comunitários de Educação Permanente,

possibilitando, assim, a tomada de consciência de suas condições de vida e a organização dos grupos sociais mais carentes. Ampliar e melhorar, qualitativamente, a oferta de serviços de educação, procurando criar um vínculo entre o trabalho real da escola e a atividade produtiva da comunidade"⁽²⁾

Com relação ao desenvolvimento comunitário, o Programa tinha por objetivos: "Proporcionar suporte ao processo interativo entre pessoas e instituições e à busca ao atendimento de suas necessidades básicas; atender integralmente o pequeno produtor rural, tendo em vista suas necessidades reais nas áreas de educação, saúde, lazer e trabalho; possibilitar ao produtor de baixa renda, capacidade de conhecer, decidir e se organizar para sua manutenção, **através da educação comunitária** (grifo meu); fomentar a participação das comunidades rurais nas decisões e nas ações a serem efetivadas pelo Programa, propiciando-lhes apoio técnico-institucional; Desenvolver uma experiência prática de ação integrada, que envolva agências públicas e privadas; Criar um Fundo de Desenvolvimento Comunitário, com recursos a serem aplicados em projetos não financiados por outras ações do Programa, segundo critérios pré-estabelecidos."

Na filosofia do Programa MG-2, estava explícita a preocupação que ele fosse educativo e participativo, como mostra esta passagem: "Um primeiro passo é orientar e conscientizar o pequeno produtor das vantagens e obrigações inerentes à utilização de todos os instrumentos a serem implantados pelos diversos componentes, bem como identificar e transmitir formas mais adequadas de utilização e conservação do produto de seu trabalho. Por exemplo, o emprego de técnicas simples e mais adequadas de armazenamento da produção destinada a sua subsistência, a nível da própria moradia. Daí a necessidade de que o MG-2 se constitua primeiramente como um programa educativo ... Por outro lado, pelo próprio caráter de sua produção e das relações sociais daí decorrentes, o produtor de baixa renda apresenta uma atitude arredia a qualquer tipo de atividade que envolva riscos ou que lhe seja desconhecida. Assim, sempre que possível, a implantação de infraestrutura econômica e social deverá ser precedida por um trabalho de mobilização das comunidades envolvidas, para que elas participem não apenas como clientes, mas principalmente como autoras desse processo. A

⁽²⁾ GOVERNO DE ESTADO DE MINAS GERAIS. III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social - vol. 4 Programa 1 - Programa Estadual de Promoção de Pequenos Produtores Rurais (produtores de baixa renda de Minas Gerais), 1980, s/p.

experiência em Extensão Rural demonstra que a destinação de recursos a projetos modestos tem apresentado grande alcance, quando desenvolvidos com a participação da comunidade"³⁾

O Programa MG-2, segundo muitos entrevistados, foi fundamental para o associativismo em Jacui. Muitos atribuem a ele papel importante no desenvolvimento de uma cultura de participação, união, cooperação, solidariedade, embora a cultura participativa e solidária, representada principalmente na prática muito difundida de mutirões, já existisse no município antes do Programa.

Vários entrevistados, entretanto, assumem uma atitude crítica em relação à participação comunitária na zona rural de Jacuí, dizendo que não se tratava de nenhuma filosofia de solidariedade ou cristianismo, como poderia parecer à primeira vista. Como a constituição de associações rurais era uma exigência do poder público e de agências financiadoras internacionais para a liberação de recursos para projetos "comunitários", sua criação teria sido uma estratégia para obter dinheiro para seus projetos. O Programa teria cunho paternalista, pois os agricultores ficavam "mal acostumados" e dependentes de recursos governamentais ou de agências internacionais, como o Banco Mundial.

Os financiamentos obtidos junto a esta última instituição recebem acerbas críticas que ressaltam o fato de se tratar de um banco e não de entidade filantrópica. Segundo esses críticos, os empréstimos (e não doações nem ajuda) implicam em custos financeiros, além dos sociais, representados pelas interferências e até imposições em políticas que competiriam ao País decidir soberanamente. A municipalização e "conseqüente" privatização da educação e da saúde não seriam decisões de "Brasília", mas resultado de imposições de organismos internacionais como condição para continuarem emprestando dinheiro ao país.

Segundo depoimentos, algumas associações estão aprendendo a "andar com as próprias pernas" e começam a implantar um associativismo solidário de ajuda mútua em que todos crescem juntos e se preocupam com os excluídos, tema da Campanha da Fraternidade de 1995. Estão fazendo um balanço de suas atuações e um exame de suas trajetórias e procuram se adaptar à

³⁾ GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - Secretaria da Agricultura. Programa Estadual de Promoção de Pequenos Produtores Rurais - MG II, março 1981, p. 07.

situação atual em que os recursos governamentais e não-governamentais estão mingüando. Buscam caminhos para sua sobrevivência e para manterem-se fiéis a uma concepção de autêntica solidariedade e integração de todos os moradores no movimento social. Manifestam preocupação com a fama que Jacuí adquiriu e temem os exageros na avaliação de uma prática que tem muito a corrigir e melhorar.

Minhas reflexões a respeito são de cautela. Há necessidade de se resistir tanto à tentação da mitificação da participação comunitária em Jacuí quanto à negação de qualquer mérito nesse movimento. Seria exagero classificá-lo como mitologia ou "realidade virtual". Ao pesquisador isento não cabe concluir apressadamente, baseado nas aparências. Das observações, conversas informais e entrevistas realizadas, fica a convicção da necessidade de trazer essa participação comunitária para o debate crítico e construtivo dentro da temática da construção da utopia da solidariedade.

PAPEL DA EMATER-MG

Nas entrevistas, foram freqüentes as referências ao importante papel desempenhado pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural no desenvolvimento comunitário rural de Jacuí. Seu escritório foi instalado em 1982, mas ela vinha atuando desde 1978, por meio do escritório de São Sebastião do Paraíso. Os funcionários - um engenheiro agrônomo, um técnico agrícola e uma extensionista e assistente social - deram algumas informações sobre o trabalho desenvolvido. Resumidamente, trata-se da soma dos conhecimentos dos técnicos com os conhecimentos dos agricultores para atingir resultados. O objetivo, informam, tem sido a elevação da produção e produtividade da agricultura e, acima de tudo, a qualidade de vida dos produtores rurais.

Os técnicos ajudam o agricultor a se apropriar da técnica, a usar o aprendizado coletivo para ser aplicado individualmente. A decisão final é dos produtores que têm a oportunidade de discutir com os técnicos, receber orientação e assistência técnica.

Por meio de palestras, visitas, cursos, reuniões, demonstrações práticas e atendimentos individuais na sede, os funcionários desenvolvem um trabalho educativo. Lidam com valores culturais, tradicionais, políticos e têm consciência das suas possibilidades e dos seus limites. Têm consciência de que, se por um lado, o extensionismo rural é um trabalho educativo, por outro lado, pode também tornar-se fator de dominação.⁽⁴⁾

Os funcionários consideram seu trabalho muito importante na conquista do bem-estar social das famílias, pois pode ajudar a promover a saúde, a alimentação, o saneamento, a preservação do meio-ambiente, atuando tanto na produção quanto no consumo. Acreditam na máxima segundo a qual "a comunidade precisa conhecer para cobrar".

Indagados sobre a história do trabalho da EMATER em Jacuí, dizem que este foi mais intenso na época do Programa MG-II, quando foram selecionadas três comunidades rurais - Mato Dentro, Perobas e Frazão - para o desenvolvimento de projetos com recursos provenientes do Banco Mundial. Hoje não existem tantos projetos, os recursos externos foram reduzidos e as Associações rurais precisam se desenvolverem autônomoamente e se ajustarem à nova realidade de escassez de recursos.

Confirmam os funcionários que hoje se faz uma avaliação do trabalho comunitário na zona rural e indaga-se sobre o seu futuro. A questão mais importante que se procura analisar é o ideal de igualdade e de combate à exclusão social que estaria implícito na idéia de comunidade. A necessidade de abertura das comunidades para influências externas parece também fazer parte das discussões. Embora reconheçam a união e a solidariedade em Jacuí, alguns críticos dizem que se trata de movimentos "para dentro", "familiares", de "grupos fechados" e vêem a necessidade de maior abertura e assimilação de influências externas; é preciso, dizem, sair do enclausuramento para a expansão, da introversão para a extroversão, do movimento centrípeto para o centrífugo.

O trabalho da EMATER, ultimamente, tem consistido em refletir com as Associações, avaliar e ajudar a encontrar caminhos novos de construção da

⁽⁴⁾ Sobre extensão rural, veja-se FONSECA, Maria Teresa Losada. A extensão rural no Brasil, um projeto educativo para o capital. São Paulo, Loyola, 1985

solidariedade, perseguindo o objetivo de uma comunidade mais aberta e mais autônoma, sem exclusões nem paternalismos.

A religião continua sendo uma força unificadora da comunidade. A reza do Pai-Nosso no início e no encerramento das reuniões permanece um hábito tanto nas Associações Comunitárias como na Câmara Municipal. Solidariedade, fraternidade, união, cooperação e mutirão, entre outros, fazem parte do vocabulário comum das conversas. Critica-se a mentalidade que teria sido comum no passado, sintetizada nas expressões: "a gente se junta para conseguir o dinheiro e depois, cada um para si e Deus para todos" e "o governo entra com o dinheiro e eu entro com a mão estendida para receber".

A EMATER-MG de Jacuí mostra aos agricultores a necessidade de refletirem sobre as práticas do passado e as atuais e se corrigirem os erros e se reforçarem os acertos. Observam que uma autêntica participação comunitária pode se tornar realidade, desde que seja conquistada com iniciativa e união de todos. A geração de recursos próprios e a autonomia em relação ao Estado apresentam-se como desafios a vencer.

PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NA CIDADE

INTRODUÇÃO

A exemplo do que ocorre na zona rural, também na cidade existem várias Associações Comunitárias, Conselhos Municipais e Sociedades Amigos de Bairro: Núcleo Municipal de Ação Comunitária e Sociedade Amigos de Jacuí; Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar; Sociedade Organizada a Serviço da Vila Diamantina (SOS Vida), Conselho de Desenvolvimento de Santa Cruz (CODESC) e Nova Associação São Carlos Borromeu.

São escassos os registros documentais dessas Associações, o que traz uma dificuldade adicional para a pesquisa. As considerações que se seguem

decorrem principalmente de entrevistas com membros das atuais entidades associativas e lideranças locais.

NÚCLEO MUNICIPAL DE AÇÃO COMUNITÁRIA

Começamos pelo que poderia ser chamado de o "grande colegiado" ou a "grande assembléia" da administração municipal de Jacuí. Reúne o prefeito e vice-prefeito, representantes das comunidades rurais e urbanas, da Câmara Municipal, das Secretarias Municipais, dos Conselhos Municipais, das entidades assistenciais, do comércio, da cooperativa agrícola, do Banco do Brasil, EMATER, EPAMIG, e Sítio-Escola. Cerca de trinta pessoas comparecem às reuniões ordinárias, realizadas bimestralmente, e às extraordinárias.

No Núcleo Municipal de Ação Comunitária, os representantes de todos os segmentos sociais podem discutir os problemas do município, as políticas setoriais e a política global da Prefeitura, bem como os meios para sua implementação. O planejamento global, a elaboração e o acompanhamento da execução do orçamento podem vir a ser discutidos nesse forum que congrega todas as forças municipais, o poder público e o poder comunitário.

Pela leitura das atas das reuniões, entretanto, observa-se que predominam assuntos rotineiros do dia-a-dia e de curto prazo e que grande parte das reuniões é consumida em pedidos e agradecimentos. O prefeito presta contas, relata o que tem feito e expõe os problemas e as dificuldades; os representantes agradecem os pedidos já atendidos e apresentam novos.

Constam das atas profissões de fé no trabalho participativo e na união de todos, parabéns, elogios e votos de sucesso ao prefeito e agradecimentos deste aos que colaboram com ele na gestão da cidade; invoca-se a proteção divina e pede-se a Deus que guie os governantes para administrarem em favor do povo e errarem o mínimo possível.

O Núcleo Municipal de Ação Comunitária é excelente idéia, oferece oportunidade para a integração do município e pode se tornar instância

privilegiada para o debate das grandes questões municipais das quais decorrem as específicas dos setores. Pode se transformar no órgão coordenador das reivindicações e políticas municipais, de diagnósticos e de procura de soluções para os problemas do município. Sua atuação pode evitar a fragmentação dos Conselhos Municipais e das Associações Comunitárias, realizando a integração do município, casando o poder público com o poder comunitário numa ação conjunta de construção do projeto municipal, obviamente não descolado dos projetos estadual e nacional.

SOCIEDADE AMIGOS DE JACUI

"Toda terça-feira, a SAJ - Sociedade Amigos de Jacuí reúne-se na parte superior da Prefeitura e discute os problemas locais. As reuniões são abertas a todos e dela participam jovens, adultos, comerciantes, comerciários, lavradores, agricultores, advogados, professores, funcionários públicos, chefes de família, donas de casa, representantes de todos os segmentos da comunidade jacuiense. Lá não existe ninguém melhor do que ninguém. Todos são iguais. Todos podem opinar e perguntar, criticar e receber críticas. Você não só pode, mas também deve participar". Publicado no Boletim Informativo Especial da SAJ, este convite dá uma idéia do espírito dessa entidade, nascida de um "movimento espontâneo entre os habitantes da Comunidade de Jacuí, em data de 6 de agosto de 1985", conforme o artigo 1º de seus Estatutos.

Sua amplitude manifesta-se no artigo 4º que determina: "Poderão ser sócios de pleno direito da Sociedade todos os moradores do Município de Jacuí, maiores de 18 anos, que assim o desejarem e para isto se cadastrarem na Secretaria da Sociedade, sem discriminação de crença religiosa ou grau de instrução, ficando livre sua participação nas Assembléias Gerais, podendo nelas votar e serem votados"

A história da SAJ é contada por um de seus fundadores que diz ter a mesma se originado da necessidade de criação de empregos na cidade. Os programas de caráter econômico conduzidos por ela começaram com doação de máquinas de costura pela Legião Brasileira de Assistência. Com essas

primeiras máquinas e mais algumas conseguidas pela Prefeitura através da Secretaria de Ação Comunitária do Governo Federal, foi iniciado um curso de corte e costura, com instrutora paga pela Prefeitura, em salas cedidas pelo vigário de então na Casa Paroquial.

Após duas ou três turmas terem passado por esse aprendizado, ficou evidente que os efeitos do curso seriam muito limitados, pois em breve, Jacuí estaria cheia de costureiras desempregadas. Foi decidida, então, a sub-contratação de serviços de costura para empregar as costureiras recém-formadas.

O passo seguinte foi conseguir serviços diretamente em São Paulo e criar uma entidade jurídica para gerir a entidade. Os recursos gerados eram aplicados no programa de costuras e na remuneração das costureiras. Novas máquinas foram compradas e adquiriram-se as instalações de uma antiga fábrica de laticínios para sediar a SAJ e instalar a oficina de costuras e, posteriormente, de tapetes killing.

Em 7 de junho de 1990 constituiu-se uma Sociedade por Quotas de Responsabilidade Limitada com o objetivo de explorar serviços no ramo de Confecções de Roupas e Produção de Tecidos em Tear Manual, denominada Jacuí-Minas Manufatura Ltda, com um total de 100 quotas.

Os objetivos da SAJ eram mais ambiciosos do que o de ser uma empresa criada para reduzir o problema de desemprego na cidade, como se pode verificar pelo artigo 13 de seus estatutos: "O Conselho Deliberativo, com pelo menos 15 membros, será formado por representantes da Prefeitura Municipal, de entidades locais de qualquer natureza, de bairros urbanos e núcleos rurais e ainda por pessoas dedicadas a atividades comunitárias, convocadas pela Assembléia Geral para assessorar a Diretoria Executiva em todos os assuntos de interesse da Sociedade, para orientar o estabelecimento de diretrizes e prioridades sociais, assim como para colaborar nos problemas lançados pela Sociedade".

Além desta composição do Conselho Deliberativo, é importante destacar o fato de a diretoria não receber qualquer tipo de remuneração. Os objetivos estabelecidos deixam claro seu propósito de promover o desenvolvimento comunitário; a melhora do convívio entre os habitantes do município; atividades econômicas, culturais e desportivas com vistas ao bem estar e lazer

da população; atividades assistenciais e incentivar a organização de cooperativas entre seus associados. Sua desvinculação de qualquer partido político manifesta-se na afirmação de que nenhum dos diretores atua diretamente na vida político-partidária da cidade.

Para viabilizar programas de criação de empregos, a SAJ montou também uma olaria e uma horta comunitárias. Promove campanhas para atendimento de deficientes na vizinha cidade de São Sebastião do Paraíso, além de mobilizar recursos para conseguir aparelhos para deficientes auditivos.

Um diretor da entidade me explica: "Olhando a comunidade, a gente imagina um mundo de dificuldades que inibe iniciativas. Mas é preciso enxergar os potenciais que existem nela e saber transformar os recursos existentes em ações efetivas. Existem lideranças em potencial, gente insatisfeita, interessada e com vontade de mudança. Se houver uma união dessas pessoas em torno de objetivos claros, é possível modificar a vida da cidade. Foi assim que nasceu a SAJ".

O que diferencia a Sociedade Amigos de Jacuí do Núcleo Municipal de Ação Comunitária é, fundamentalmente, a sua origem. Enquanto a primeira é uma iniciativa da sociedade civil, o segundo é do Estado; enquanto a primeira tem personalidade jurídica e estatuto, o segundo continua um organismo informal, ainda por ser formalizado como entidade jurídica.

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E CONSELHO TUTELAR

A Lei Federal nº 8069 de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, constitui importante conquista na luta em favor dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. Em Jacuí, a Lei Municipal nº 1.039, de 14 de agosto de 1991, dispõe sobre a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e o Decreto municipal nº 1030, de 08 de julho de 1993 regulamenta o fundo municipal da criança e do adolescente.

A principal função do CMDCA é formular a política municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, definindo prioridades e controlando as ações de sua execução. Deve, portanto, trabalhar de forma integrada com outros órgãos municipais que têm sob sua responsabilidade as políticas específicas, principalmente de saúde, educação e assistência social.

A criação do Conselho Municipal e do Conselho Tutelar, entretanto, não garante por si só o cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes nem a punição dos seus violadores. É preciso que a eleição dos conselheiros não seja mera formalidade legal, mas tratada com a seriedade que a situação das crianças e dos adolescentes no Brasil requer. Os membros de ambos os Conselhos devem ser cidadãos comprometidos com a defesa das crianças e dos adolescentes, capazes de se indignarem com a violação de seus direitos, a discriminação e exploração.

O atendimento aos direitos da criança e do adolescente implica em políticas, entre outras, de saúde, educação e assistência social, sendo necessária a integração e o diálogo entre os vários Conselhos Municipais para o estabelecimento de uma estratégia comum de atuação. O desenvolvimento de políticas paralelas e superpostas, sem integração entre o poder público e o poder comunitário pode levar à pulverização de recursos, quase sempre escassos, e ao desperdício tanto de recursos quanto de tempo e energias.

O Estatuto da Criança e do Adolescente determina que a criança e o adolescente têm direito à proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência. Determina o atendimento pré e perinatal às gestantes e o atendimento médico à criança e ao adolescente, através do Sistema Único de Saúde, garantindo o acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde.

É necessário que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente trabalhe em conjunto com o Conselho Municipal de Saúde, ficando ambos atentos à política de saúde do município. Os dois Conselhos devem cobrar e fiscalizar a operacionalização do direito à saúde, tomando providências no caso de sua violação. Se criado o Conselho Municipal da Educação, deve o mesmo também atuar em conjunto com o Conselho

Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para exigir o cumprimento por parte do poder público do direito à educação. O mesmo vale para a criação de Conselhos nos setores de Assistência Social, Agricultura e Abastecimento etc.

Os violadores de direitos precisam ser identificados e responsabilizados. Representantes e representados não podem se omitir, pois esta omissão significa conivência e co-responsabilização. A tradicional expressão "a culpa é do governo" precisa ser relativizada. Espontânea ou induzida, a participação na gestão da coisa pública é uma saída a ser criticamente construída, precisando a população assumir a co-responsabilidade pelo seu destino. Na democracia representativa e mais ainda na democracia direta ou participativa, a população precisa atuar ativamente e não esperar passivamente que o governo solucione todos os problemas.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Jacuí teve sua primeira diretoria eleita em 27.11.91. A leitura das atas de suas reuniões permite concluir que ele tem discutido problemas de educação e saúde do município e realizado levantamento da situação desses setores. A creche e o sítio-escola foram temas de reuniões. Foi também discutido o entrosamento com o Conselho Tutelar, visando um trabalho conjunto com as escolas para atendimento de alunos do curso noturno. As causas do alto índice de evasão e repetência, o problema da segurança e da vacinação também foram assuntos discutidos em reuniões.

Um dos temas mais importantes discutido pelo CMDCA é o que se refere ao seu papel como gestor do fundo municipal da criança e do adolescente, com participação paritária e efetiva da sociedade civil. Em correspondência enviada ao Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência, o CMDCA de Jacuí defende sua autonomia em relação ao Prefeito: "o que a atividade de nosso Conselho tem evidenciado é que é possível desenvolver através do Conselho Municipal um trabalho produtivo. Podemos despertar o interesse de vários setores da comunidade na avaliação dos problemas existentes e levá-los a participar das soluções com mais sucesso do que o faria a Prefeitura diretamente. É indispensável, entretanto, que o Conselho tenha seu espaço de atuação e que a paridade no controle das ações seja efetiva, cessando o poder absoluto do executivo nesse assunto, prevalecendo a lei. Conselho como órgão auxiliar da Prefeitura para ser utilizado quando o Prefeito quiser

não vai funcionar, pelo menos na cidade pequena. Convém esclarecer aqui que mantemos excelentes relações com nosso Prefeito".

Na questão da gestão do fundo municipal da criança e do adolescente, o Conselho de Jacuí dá um testemunho importante: "Para uma cidade pequena como Jacuí será extremamente improvável o bom funcionamento de um Conselho de Direitos sem algum controle sobre o Fundo. Os recursos do Município serão sempre muito escassos e esses ficarão sob o estrito controle do próprio Prefeito, como é natural. Se os órgãos do Estado e da União transferirem aos municípios recursos destinados a ações na área da criança e do adolescente, através de um Fundo Municipal vinculado ao respectivo Conselho de Direitos, então esse Conselho vai adquirir personalidade dentro da Comunidade e poderá partilhar com o Prefeito a definição das ações a serem desenvolvidas em favor das crianças, em todos os níveis. Somente isto é que poderá fazer com que os Conselhos saiam do papel e tenham alguma atuação prática. Também poderão melhorar as perspectivas de doações de empresas ou outras entidades, nacionais ou estrangeiras, para um Fundo que seja administrado com a participação paritária e efetiva da Sociedade Civil. Isto pode tornar mais atraente para os Prefeitos a gestão do Fundo pelos Conselhos".

Esse depoimento ilustra o problema do relacionamento entre os Conselhos e a Prefeitura, principalmente nas cidades pequenas e chama a atenção para a diferenciação entre a municipalização e a "prefeiturização". Enquanto a primeira é tomada como sinônimo de democratização da sociedade, a segunda pode significar a perpetuação do compadrio, do clientelismo e do personalismo de prefeitos autocratas.

A co-responsabilidade dos poderes públicos e da sociedade civil na solução dos problemas da criança e do adolescente manifesta-se no bom funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, assim como a mesma co-responsabilidade no atendimento aos direitos à saúde e à educação se materializa no bom funcionamento dos respectivos Conselhos.

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE

O necessário controle social dos serviços de saúde prestados pelo poder público municipal pode ser mais facilmente executado se houver um Conselho Municipal de Saúde atuante, conforme previsto na legislação federal como forma de garantir a participação dos grupos sociais organizados.

Em Jacuí ele foi instituído pela Lei municipal nº 1.058, de 06 de maio de 1992, tendo assim estabelecidas suas atribuições: "atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política municipal de Saúde; aprovar, acompanhar e controlar a execução do plano municipal de Saúde, propondo novas diretrizes quando isto se fizer necessário; convocar e estruturar a Comissão Organizadora da Conferência Municipal de Saúde, anualmente; fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento das ações e serviços de saúde da rede pública e privada, propondo critérios de qualidade e resolutividade; aprovar contratos e convênios com a rede privada; articular-se com os demais órgãos colegiados do SUS das esferas estadual e federal de governo; estimular a participação popular no controle da administração do Sistema de Saúde; acompanhar a programação e execução orçamentária e financeira, através do Fundo Municipal de Saúde; elaborar seu regimento interno".

São numerosas e complexas as atribuições e justifica-se a indagação a respeito de sua exeqüibilidade diante da pouca cultura participativa no Brasil. Não existe tradição de gestão participativa nas ações e serviços de saúde, mas desorganização e desmobilização sociais e baixa consciência de cidadania e direitos. Não são infundados os temores de que o Conselho Municipal de Saúde se transforme em mera formalidade legal, embora também valha a pena lembrar a função educativa do Conselho, pois só se aprende a participar, participando.

A Lei 1059, de 06 de maio de 1992, instituiu o Fundo Municipal de Saúde e determinou que caberia ao Conselho Municipal de Saúde o estabelecimento de critérios, diretrizes, prioridades e o controle da aplicação dos recursos do referido Fundo.

O primeiro Conselho foi eleito e empossado no dia 17 de fevereiro de 1992, para um mandato de dois anos, conforme Regimento Interno, aprovado em 08

de maio de 1992. Vencido o mandato dos primeiros conselheiros, em fevereiro de 1994, já deveria ter sido realizada nova eleição para renovação do Conselho.

Sem a renovação do Conselho Municipal de Saúde, os problemas dessa área estão sendo enfrentados pelo Prefeito e pela Câmara Municipal, que ficam sobrecarregados. Irônicamente, a Lei municipal que estabelece as competências do Conselho de Saúde, diz "sem prejuízo das funções do Poder Legislativo".

Em duas sessões da Câmara Municipal de que participei, foi debatido o problema da saúde em Jacuí. Na primeira, o Prefeito remetia um projeto de lei que autorizava o Executivo Municipal a assinar convênio com o Hospital e Santa Casa, destinando-lhe mensalmente trinta salários mínimos dos cofres municipais para pagamento dos plantões médicos. Os vereadores solicitaram a presença de um representante dos médicos na sessão seguinte para prestar esclarecimentos. Três dos quatro médicos da cidade compareceram, deram as explicações solicitadas e conseguiram a aprovação do convênio por unanimidade.

Se estivesse constituído, o Conselho Municipal de Saúde poderia promover um proveitoso debate tripartite. Quatro representantes da população usuária, um representante do governo e três representantes dos prestadores de serviço na área de Saúde poderiam expor suas dúvidas e apresentar seus questionamentos. Prestados os esclarecimentos, poderia ser encontrada a melhor forma de atender, na medida do possível, os interesses dos representados no Conselho. O pessoal da saúde poderia informar aos usuários o valor da transferência que o SUS efetua para pagamento das consultas e explicar porque o horário normal do Hospital é de quatro horas, enquanto o plantão é de vinte horas; os usuários poderiam manifestar sua satisfação ou insatisfação com o atendimento que recebem; o governo municipal prestaria contas de suas realizações e poderia fazer uma exposição didática sobre as implicações financeiras da municipalização da saúde, bem como da qualidade dos serviços antes e depois da municipalização.

Tem sido dito que a administração da saúde no Brasil é, quase sempre, um atentado à dignidade dos trabalhadores *da* saúde e dos trabalhadores *na* saúde. O Conselho Municipal de Saúde, que une e reúne representantes de

todos esses trabalhadores poderia realizar um diagnóstico e encaminhar soluções para esse dever do Estado e direito do cidadão, com isso evitando que profissionais da saúde joguem a população contra o governo municipal e este jogue a população contra os profissionais da saúde. Um quadro mais realista da situação da Saúde poderia evitar o jogo de empurra de autoridades e profissionais que prejudica aos cidadãos e contribuintes.

Questões técnicas, administrativas, políticas e corporativistas poderiam ser debatidas nas reuniões do Conselho Municipal da Saúde. Reuniões conjuntas deste com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Núcleo Municipal de Ação Comunitária e a Câmara de Vereadores poderiam esclarecer pontos obscuros e tornar transparentes as discussões, o diagnóstico e as soluções.

Muitos temas poderiam ser debatidos, como: conceitos de saúde e doença; medicina preventiva e curativa; entidade filantrópica e entidade mantenedora; diferenças entre Hospital, Santa Casa, Centro de Saúde, Posto de Saúde, Ambulatório e Pronto-Socorro; esclarecimentos sobre atendimentos de rotina e de emergência; princípios de integração, hierarquização e regionalização dos serviços de saúde; juramento de Hipócrates, poder médico e ética médica; medicina preventiva e medicina curativa; homeopatia e alopatia; indústria farmacêutica; interesse público, interesse privado e direito à saúde; vida e saúde como direito e como mercadoria; o saber e o poder médicos etc. Poderiam ser realizados debates, conferências, exposições, exibição de filmes, jogos e outras formas de divulgação e democratização do conhecimento.

Conselho Municipal de Saúde, Política municipal de saúde, Plano municipal de saúde, Fundo municipal de saúde e Conferência municipal de saúde: tudo isso consta da legislação federal e precisam tornar-se realidade. Com assistência técnica e financeira das instâncias superiores, o município de Jacuí, que se tornou conhecido pela administração participativa e comunitária, pode se tornar exemplo de louváveis leis que "pegam" e promovem os direitos e a cidadania da população.

Tem razão o editorial d' O Jornal de Jacuí, de 15.06.91, quando se refere ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: "Só com a coesão das distintas comunidades, só diante da união dos moradores e das associações de nossa cidade, só com a sua incontestada determinação e ação é

que as soluções poderão advir. Sim, todos nós munícipes temos nossas obrigações, mas sobra-nos importante participação ... Diante da constatação dessa realidade factual que se nos apresenta, na medida em que as comunidades comecem a trabalhar e fortalecer sua organização interna, de tal forma que daí possam vir as forças necessárias, a realidade desse quadro certamente será mudada... "

ASSOCIAÇÕES DE BAIRROS

Na zona urbana existem várias associações de bairros: Sociedade Organizada a Serviço da Vila Diamantina (SOS Vida), Conselho de Desenvolvimento de Santa Cruz (CODESC), Nova Associação do Bairro São Carlos Borromeu e Associação dos Moradores de Ponte Nova, todas declaradas de utilidade pública pela Lei 1.067, de 13.11.92.

São associações fundadas com o objetivo de "cuidar dos interesses comuns da comunidade", e voltam-se para os interesses específicos dos bairros. Reunindo os vizinhos para lutar por melhorias, suas atuações têm sido eficientes na obtenção, principalmente de calçamento, água e esgoto. Tais obras são realizadas, muitas vezes, sob a forma de mutirões. A Prefeitura fornece os materiais e os moradores a mão-de-obra, geralmente nos finais de semana, barateando-se os custos e atendendo a maior número de moradores. Graças a essa parceria entre a Prefeitura e a comunidade, a maior parte das ruas são calçadas e a quase totalidade das casas é servida por rede de água encanada e esgoto.

O papel das associações de bairros foi analisado por Maria da Glória Gohn. Embora sua análise se refira à atuação das Sociedades Amigos de Bairro da cidade de São Paulo, o que ela diz se aplica a Jacuí: "Qual tem sido o papel das SABs na configuração do espaço urbano? Muito relevante, será a resposta, e por várias razões. As SABs foram um dos principais agentes do planejamento e construção urbana da periferia de São Paulo. Elas reivindicaram ruas, praças, equipamentos de vários tipos, demarcaram lotes, denunciaram irregularidades nos processos construtivos, orientaram os planejadores no sentido de localizarem as demandas, elaboraram propostas e

projetos urbanos, participaram como mão-de-obra da construção de obras urbanas através de mutirões etc. ... Seja como demandatárias, seja como executoras, elas sempre estiveram presentes em tudo o que tem sido realizado a nível de obras e construções."⁽³⁾

As Associações de Bairros têm representantes no Núcleo Municipal de Ação Comunitária, onde apresentam suas reivindicações e decidem as prioridades e a seqüência de realização das obras solicitadas. Como os recursos são sempre inferiores às necessidades e nem tudo pode ser feito ao mesmo tempo, no Núcleo discute-se a escala de prioridade das reivindicações.

Em 27 de novembro de 1990, a Nova Associação do Bairro de São Carlos Borromeu solicitou registro dos seus estatutos, o mesmo fazendo a SOS Vida em 18 de setembro de 1991. O objetivo da primeira é "a prestação de quaisquer serviços que possam contribuir para o melhoramento das condições de trabalho, de vida e moradia de seus associados" (art. 4º) enquanto o da segunda é "a prestação de quaisquer serviços que possam contribuir para o bem-estar de seus moradores através de realizações de obras e serviços, com recursos próprios através de mutirões ou recursos obtidos através de doações ou empréstimos; promover melhoria do convívio entre os moradores da Vila Diamantina, através de programas que incentivem sua integração; promover atividades econômicas, culturais e desportivas com vistas ao bem-estar e lazer da sociedade; promover atividades assistenciais de qualquer natureza diretamente ou através de outras entidades filantrópicas visando prioritariamente as famílias carentes da Vila Diamantina; promover atividades assistenciais a todas as crianças de 0 a 5 anos juntamente com entidades religiosas" (art. 4).

Embora apresentem diferenças na redação de seus objetivos, essas Associações têm em comum a defesa dos interesses dos moradores e visam o seu bem-estar. Atribue-se à participação comunitária e aos movimentos de bairros a conquista de muitos melhoramentos urbanos como calçamento e saneamento básico. Moradores envolvem-se diretamente e doam horas de trabalho, principalmente nos finais de semana, para que maior número de pessoas seja beneficiado pela obra em si e pelos conhecidos efeitos que elas exercem sobre a saúde e o bem-estar. Comenta-se que a qualidade dos

⁽³⁾ GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais e educação. São Paulo, Cortez Editora, 1992. p.27.

serviços, supervisionados por engenheiro da Prefeitura, não é inferior à dos que são realizados por mão-de-obra especializada.

BANCO DO BRASIL: FUNDO DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO

Uma das instituições que desempenhou importante papel na participação comunitária em Jacui é o Banco do Brasil, principalmente o FUNDEC - Fundo de Desenvolvimento de Programas Cooperativos ou Comunitários de Infra-estruturas rurais. As informações que se seguem foram obtidas em entrevistas com o gerente substituto da agência do Banco do Brasil em Jacuí e com a leitura de material de divulgação.

O FUNDEC foi criado pelo Banco do Brasil, que passou a lhe destinar 2% do lucro líquido semestral, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento sócio-econômico das comunidades rurais, de 500 a 5000 habitantes, com características agropecuárias (concentração de pequenos produtores e minifúndios). Sua filosofia é a do desenvolvimento participativo e integrado, conforme folheto informativo do Banco: "A comunidade participa definindo suas aspirações e carências, executando o Plano de Desenvolvimento Comunitário Integrado - PDCI, colocando-se de pé e andando sozinha no decorrer do processo. O FUNDEC não faz nada sozinho. O PDCI há de ser o somatório dos recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos da comunidade, do Banco, dos órgãos governamentais e outras instituições".

O objetivo do FUNDEC, entidade sem fins lucrativos, é o de financiar obras e equipamentos indispensáveis ao desenvolvimento sócio-econômico das comunidades urbano-rurais de produtores de baixa-renda, através de suas associações comunitárias. Contribui para que as comunidades se tornem auto-suficientes, sob muitos aspectos... promove a comunidade rural de pequenos produtores, jamais de grupos isolados... Têm prioridade as áreas com uma maior concentração de pequenas propriedades rurais, principalmente aquelas que apresentam condições favoráveis à irradiação de desenvolvimento às localidades vizinhas. São levados em conta a carência de infra-estrutura social e econômica, o nível de organização comunitária e o interesse da coletividade. É considerada, igualmente, a possibilidade de mobilização de instituições

públicas e privadas (leigas ou religiosas) na solução dos problemas e no aproveitamento das potencialidades produtivas locais... o Banco do Brasil acredita que, no caso de inversões de natureza comunitária, a melhor garantia é o próprio desenvolvimento da comunidade... os empreendimentos ficam a cargo de associações sem fins lucrativos, representativas das comunidades... A importância desses financiamentos para as comunidades e para o País como um todo, encontra-se nos objetivos nacionais que pretende ajudar a conquistar:

- melhoria da distribuição da renda
- elevação da produção, da produtividade e do nível de emprego no campo e nas pequenas cidades
- expansão do mercado interno e desconcentração espacial das atividades
- redução do êxodo rural
- fortalecimento das comunidades urbano-rurais e conseqüente redução das desigualdades regionais.

Além dos pequenos produtores, o FUNDEC financia também atividades semi-urbanas, artesanato, indústria caseira, pequenos negócios que desempenham importante papel na elevação da qualidade de vida das comunidades urbano-rurais. "Na ação comunitária reside a melhor forma de aproveitamento dos recursos latentes da comunidade, bem como a solução dos seus próprios problemas".

O FUNDEC, segundo o material de divulgação e as entrevistas concedidas pelo gerente, recusa o assistencialismo e pode ser resumido em duas idéias fundamentais: a) melhorar a vida das pessoas; b) inverter o processo decisório (ao invés de ser de cima para baixo, em "pacotes", fazê-lo voltar à prática democrática). Recusa o "estou lhe dando" do "benfeitor" e condena a atitude do "beneficiado" que diz "minha participação consiste em estender a mão para receber a dádiva". Aposta-se na conscientização, no desabrochar de lideranças, na auto-sustentação das comunidades, na organização comunitária.

"Não implante FUNDEC onde não houver organização comunitária", resume a filosofia do Banco do Brasil em sua política de apoio às pequenas comunidades e seus projetos que resultem na melhoria de sua qualidade de vida. Essa filosofia deveria ser difundida entre os bancos oficiais e poderia ser uma justificativa para a existência dessas instituições em estados e municípios,

desde que estabelecidas formas de controle social para tornar democrática e transparente sua administração e impedir seu uso político-eleitoreiro.

PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

Numa das sessões da Câmara Municipal à qual compareci, o gerente do Banco do Brasil apresentou o PRODEM - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Municipal, cujas finalidades são assim expressas:

1 - Despertar as comunidades municipais no sentido de que elas próprias tenham capacidade de planejar o seu desenvolvimento. Mediante a elaboração de política de incentivo à criação de microempresas e empresas de pequeno porte;

2 - Contribuir para a contenção dos fluxos migratórios dirigidos às regiões metropolitanas, através da geração, de forma descentralizada, de emprego e de renda no município;

3 - atuar na inversão da situação social, através do fortalecimento econômico do interior do país

4 - Restaurar o poder de competição dos micro e pequenos empresários, viabilizando a conquista de efetivas parcerias negociais...

5 - estreitar o relacionamento comercial do banco com as prefeituras municipais.

O FUNDEC e o PRODEM têm destinatários diferentes, pois o primeiro é dirigido às comunidades e o segundo ao poder público municipal. Ambos têm em comum, porém, a preocupação com a migração que esvazia as cidades pequenas e incha as cidades grandes. Em ambos os programas, há expectativa de geração de emprego e de renda e conseqüente fixação do homem no interior. Se atingidos esses objetivos, os moradores dos pequenos municípios terão melhor qualidade de vida e não serão obrigados a partir em busca de melhores oportunidades nas cidades grandes.

Para aderirem ao Programa, os municípios precisam criar um Fundo de Desenvolvimento Municipal e um Conselho de Desenvolvimento Municipal, este integrado por representantes da Prefeitura Municipal, Banco do Brasil,

Associações patronais e de empregados, Sindicatos, Cooperativas e outras entidades.

Os municípios deverão também estabelecer um Plano de Desenvolvimento Municipal, com a finalidade de:

- 1 - Diagnosticar as potencialidades do município;
- 2 - Definir prioridades e necessidades da população;
- 3 - Estabelecer procedimentos e deflagrar ações indispensáveis ao desenvolvimento auto-sustentado da comunidade segundo suas potencialidades.

A proposta de desenvolvimento dos municípios pode mudar a face das cidades pequenas como Jacuí e repercutir na vida das cidades grandes. Principalmente sua população jovem encontra-se diante do dilema de partir em busca de melhores oportunidades de estudo e trabalho nas cidades mais desenvolvidas ou permanecer estagnada pela falta de oportunidades e renunciar aos sonhos e às perspectivas de desenvolvimento. O dilema só pode ser superado com a melhora das condições de vida das cidades pequenas por meio da criação de oportunidades de empregos, educação, cultura, esportes e lazer.

A idéia de desenvolvimento não se confunde com crescimento. Se este se refere ao aspecto físico, aquele abrange também aspectos sociais, demográficos, antropológicos, culturais, educacionais e políticos. A qualidade de vida dos habitantes é o principal objetivo de uma política desenvolvimentista.

O crescimento harmonioso e controlado do município é a maior preocupação dos moradores de Jacuí que querem conservar seus atrativos atuais, principalmente em termos de tranquilidade e segurança e conquistar novos atrativos em termos de empregos, estudos e outras oportunidades de desenvolvimento.

Comenta-se na cidade que a instalação de uma mineradora no município vizinho de Fortaleza de Minas deverá criar cerca de setecentos empregos diretos e trezentos indiretos. A expectativa é de que Jacuí também seja beneficiado, embora muitos manifestem também preocupação com os "males do progresso". O desafio a vencer é como desenvolver integradamente o

município e não apenas promover o seu crescimento. Crescer com qualidade de vida, usufruir dos benefícios do progresso e evitar os eventuais malefícios: esta é a preocupação maior de administradores, políticos e moradores em geral.

O "JORNAL DE JACUI" E O PAPEL DA IMPRENSA

"Esta é a última edição do Jornal de Jacuí, pelo menos nesta fase de razoável pioneirismo, em que se procurou mostrar a viabilidade e a conveniência de um jornal para a nossa comunidade ... Vamos parar. No futuro, se surgirem condições mais favoráveis, quem sabe voltaremos, ou outra equipe se juntará para enfrentar novamente o permanente desafio... Mas, o que esperar de uma comunidade que adora viver paternalisticamente? ... não queremos compromissos com nada, queremos mais é que façam por nós. Não queremos compromisso nem conosco nem com a comunidade... E esse descompromisso, essa omissão com a comunidade fecham o jornal... Se Jacuí andou 50 anos em um ano e meio de existência de seu jornal, pode começar a contar os anos de retrocesso que acredito serão de 100... Vale recordar que o Jornal de Jacui nasceu de uma reivindicação comunitária do município, onde na Casa da Cultura, reuniram-se diversas autoridades, presidentes de associações de bairros, convidados diversos para estudar e estabelecer a criação de um jornal para veicular notícias do município e outras ajudas para levar adiante, tão importante iniciativa na oportunidade".

Este foi o editorial do número 72 do **Jornal de Jacuí**. Estava fechando porque não era possível mantê-lo com o baixo número de assinantes e o alto custo de sua impressão. Era o único veículo de comunicação da cidade, além do serviço de alto falante da praça principal.

Em suas edições semanais, a Prefeitura podia prestar contas à população, as associações comunitárias dar seus informes e divulgar suas realizações, a população como um todo debater seus problemas. Podia ser importante instrumento para a EMATER, o Banco do Brasil, a Cooperativa, as escolas, os comerciantes e o sindicato rural divulgarem suas notícias.

A imprensa tem um papel fundamental em qualquer sociedade. Chamada de quarto poder, ela pode exercer um papel fiscalizador do poder público e porta-voz da sociedade civil. No lamento do editorialista do último número do **Jornal de Jacuí** notava-se a frustração de uma equipe de pessoas inconformadas com a estreiteza de visão de alguns conterrâneos. Queria a equipe do Jornal debater publicamente os problemas da cidade, vê-la progredir, encontrar sua vocação econômica, ultrapassar suas limitações e aproveitar suas potencialidades.

É grave fechar um jornal, mais grave ainda quando se trata do único da cidade. Há necessidade de ressuscitá-lo, restituir-lhe a voz. Se o editorialista tem razão quando diz que o Jornal era um reclamo da comunidade que o adotou como coisa sua, como explicar seu fechamento?

Jacuí necessita de um Jornal, pelo menos semanal. Que tenha posições e linha editorial, mas não seja sectário nem dogmático; que não seja aprioristicamente situação ou oposição ao governo; que defenda os interesses majoritários da população, estimule reflexões e debates; que seja crítico, combativo, tolerante e pluralista; que tenha independência, saiba criticar, elogiar e aplaudir; que seja canal de comunicação de dupla mão, isto é, saiba falar e saiba ouvir, critique e aceite críticas; acima de tudo, seja um jornal ético, a serviço da verdade e dos ideais de sociedade aberta, democrática e participativa.

Considerando o importante papel da imprensa na evolução das sociedades, o **Jornal de Jacuí** precisa voltar; É necessário instalar na Praça da Matriz uma banca de jornais e revistas; a Prefeitura precisa voltar a assinar pelo menos um jornal diário e uma revista semanal e deixá-los à disposição dos leitores na biblioteca municipal para consulta. A população precisa ler, se informar, abrir a cabeça, alargar seus horizontes, pensar grande. A população de Jacuí não deve sossegar enquanto o **Jornal de Jacuí** não for ressuscitado e voltar a circular.

SÍTIO-ESCOLA: UM SONHO, UM DESAFIO

Em área de dez alqueires, distante três quilômetros da sede do município, começa a ser realizada uma obra intitulada sítio-escola. Apenas começando, seu projeto pedagógico e seus objetivos educacionais e sociais estão sendo discutidos. Negocia-se com a organização não governamental italiana AVSI e com o Banco do Brasil a liberação de recursos para construção de suas instalações.

Projeto conjunto da Prefeitura Municipal e da Sociedade Amigos de Jacuí, o sítio-escola começa a se estruturar e define seus objetivos como sendo "prover educação, aprendizado básico e profissional rural para meninos provenientes de famílias de baixa renda, com idade de 8 a 14 anos, garantindo a eles condições de vida digna e integração na atividade produtiva de suas comunidades". O produto final pretendido é "um jovem preparado, um trabalhador qualificado, capacitado a produzir com eficiência no seu próprio ambiente, o meio rural".

A leitura do projeto dá uma idéia das preocupações sociais de seus idealizadores: "Esses menores estão requerendo condições específicas de assistência para desenvolverem-se de forma sadia, física e mentalmente, para se tornarem cidadãos produtivos e dignos, como é de seu direito como crianças e adolescentes e dever do Estado, como estabelece a Lei 8069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente. As ações do projeto se dirigem a três classes de problemas comuns a localidades como Jacuí:

- 1 - a situação de miséria e fome de meninos que estão crescendo sem rumo dentro da comunidade;

- 2 - as deficiências do ensino básico que não consegue a integração dos alunos mais pobres e sem apoio familiar adequado;

- 3 - a improdutividade crônica da atividade rural por falta de trabalhador qualificado e de mentalidade aberta a novas tecnologias."

O projeto adianta que "um conjunto de instalações e atividades planejadas para o sítio-escola deverá oferecer variadas opções de aprendizado e práticas de convivência comunitária, esporte e lazer, capazes de despertar o interesse e preparar esses jovens para a concretização de seus objetivos individuais".

Os idealizadores confiam que "além de representar o encaminhamento de solução objetiva para um sério problema existente na comunidade, o programa reduzirá a migração para os grandes centros urbanos de jovens despreparados, em processo de marginalização e candidatos à improdutividade e à delinquência".

O Comitê de Ação contra a Miséria e pela Vida e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente fizeram um levantamento da situação da criança e do adolescente em Jacuí, detectando muitos problemas sociais, incompatíveis com a dignidade e a cidadania e o apresentam como argumento em favor do sítio-escola.

A preocupação eminentemente social e assistencial explica a escolha do público-alvo preferencial: "Entre os meninos a serem selecionados para participar do programa estarão certamente os casos mais difíceis da comunidade, com vícios que precisarão ser corrigidos, com tendência à indisciplina e à vagabundagem".

Os formuladores do projeto fazem referência aos atrativos que o sítio-escola deverá oferecer aos seus freqüentadores: prática de esportes, atletismo de competição, remuneração pelo resultado do trabalho desenvolvido, alimentação diária completa e alojamento para os que não puderem voltar para suas casas.

As atividades deverão desenvolvêr-se em dois turnos, manhã e tarde, atendendo quarenta alunos que receberão ensino de 1ª a 4ª série. Da 5ª série em diante os alunos freqüentarão o ginásio da cidade.

O ensino profissional constitui preocupação central, pretendendo-se oferecer cursos voltados para as atividades agro-pecuárias como horticultura, cereais, fruticultura e criação de animais. As técnicas de irrigação e fertilização do solo, como a criação de minhocas, também serão desenvolvidas.

É louvável a preocupação dos idealizadores do sítio-escola com as crianças e adolescentes de Jacuí a quem pretendem oferecer oportunidades de ensino e trabalho em ambiente de verdadeira aprendizagem, em que os freqüentadores sintam a alegria na escola e a paixão de conhecer o mundo.

Município de economia predominantemente agropecuária, nada mais adequado que se crie em Jacui um sítio-escola, para oferecer ensino fundamental e ensino profissionalizante, em período integral.

Aprender trabalhando e trabalhar aprendendo poderia resumir o dia-a-dia desses alunos-trabalhadores ou trabalhadores-alunos, equilibrando-se a teoria e a prática. Enquanto aprendem, trabalham; enquanto trabalham, aprendem. Uma escola do trabalho em que os alunos valorizam as atividades produtivas e desenvolvem a curiosidade, a pesquisa e a busca do conhecimento no cotidiano.

Parcerias entre as esferas de governo e entre os governos, a comunidade e as empresas poderão levar à concretização desse projeto, pois a extensão e a gravidade dos problemas torna difícil que o governo encontre sozinho as soluções.

Algumas dificuldades precisam, entretanto, ser apontadas para que o sonho dos formuladores do projeto do sítio-escola se concretize: recursos financeiros e humanos, de um lado; fundamentos sócio-filosófico-pedagógicos, de outro.

Quanto ao financiamento, muitos recursos terão que ser aplicados em sua construção e manutenção. As instalações e os equipamentos demandarão altos investimentos.

Não será fácil também contratar recursos humanos para um empreendimento de tal magnitude. A qualificação, a formação e a remuneração do quadro de pessoal deverão ser compatíveis com suas atribuições e características. Presume-se que poucos candidatos venham a preencher os requisitos para contratação.

Os fundamentos sócio-filosófico-pedagógico-administrativos necessitam de maior explicitação. O conceito de disciplina bem como o significado da formação que se pretende oferecer precisam de definição clara. O projeto pedagógico e o regimento escolar estão sendo elaborados e falta determinar com clareza a duração do curso, seu currículo e seus programas. Há expectativa de que a estrutura e o funcionamento do sítio-escola sejam brevemente apresentados para as autoridades e toda a comunidade.

Nessa fase de planejamento, as concepções de homem, de sociedade e de educação que fundamentam a proposta do sítio-escola precisam ser expostas e debatidas para se ter uma real dimensão do projeto e de seu alcance social e pedagógico. Tratando-se de projeto em discussão e elaboração, é conveniente que seja submetido à análise de equipes interdisciplinares constituídas por pedagogos, psicólogos, sociólogos, antropólogos, planejadores, economistas e outros especialistas. Seu sucesso depende, em grande parte, dos seus fundamentos, como o sucesso de qualquer construção depende dos alicerces sobre os quais é edificada.

Para que os desafios referentes a recursos financeiros, materiais e humanos sejam superados, será necessário o envolvimento de órgãos governamentais, políticos e acadêmicos, além de entidades não-governamentais e empresariais. Um projeto de parceria pode transformar este sonho de alguns em realidade para muitos. Que o sítio-escola jacuiense seja sementeira de novos e semelhantes empreendimentos educacionais e sociais

CONCLUSÃO

Este capítulo teve o objetivo de, recorrendo à pouca documentação existente e a relatos orais dos protagonistas, apresentar um panorama geral da participação comunitária no município de Jacuí. Ressalto o fato de que se trata de uma primeira abordagem a ser complementada com contribuições provenientes da Academia, da comunidade jacuiense, de debatedores em congressos e outros eventos que discutem o tema da municipalização e do poder local. Todo leitor deste trabalho é um convidado natural do mutirão.

Pretendendo o estudo recuperar a memória do movimento comunitário no município, minha expectativa é de que os dados aqui apresentados possam ser futuramente complementados ou corrigidos, bem como minhas apreciações sejam submetidas ao crivo das críticas. O relato e a análise aqui apresentados não são conclusivos. É possível afirmar, entretanto, que a participação comunitária é mais intensa e organizada em algumas associações do que em outras. Ainda que se possa dizer que a participação comunitária em Jacuí seja pequena em algumas associações e mais consistente em outras, o fato é que

existem estruturas de iniciativa do Estado e de iniciativa da sociedade civil para que ela se amplie. O importante é que essas estruturas sejam melhor aproveitadas.

Uma reflexão a respeito do movimento social no município e dos caminhos por ele percorrido deve levar ao seu aperfeiçoamento. Os mutirões, a disponibilidade e o espírito de cooperação presentes em muitas práticas naquele município precisam ser canalizados na concretização dos ideais de uma sociedade mais justa, mais humana e mais igualitária. A utopia da solidariedade continua uma meta a ser alcançada em Jacuí.

Não resisto a apresentar a sugestão de uma pesquisa de grande importância e interesse. Refiro-me ao imaginário social dos protagonistas das associações comunitárias. Seria muito rica uma pesquisa a respeito de seus sonhos, suas utopias, seus modelos de sociedade e de organização social. Muito teríamos que aprender se ouvíssemos o que esses protagonistas têm a nos dizer e ensinar. A lição do mutirão e da solidariedade é muito oportuna no momento em que nossas preocupações se voltam para os novos paradigmas e os novos desafios que nos colocam a globalização e a modernidade, de que trataremos no próximo e último capítulo.

CAPÍTULO VI

PODER LOCAL E MUNICIPALIZAÇÃO: A UTOPIA DA SOLIDARIEDADE

INTRODUÇÃO

Depois de iniciar este trabalho com reflexões sobre a municipalização, seguir com uma apresentação do município de Jacuí (MG), do poder público e da participação comunitária ali praticada, parece-me oportuno encerrá-lo com algumas considerações a respeito de questões suscitadas ao longo de sua elaboração, principalmente as referentes ao poder local no contexto brasileiro.

Este trabalho dá continuidade a reflexões que tenho feito em outros trabalhos acadêmicos. Questões presentes em minha Tese de Doutorado, defendida um ano antes da Constituição de 1988, estão sendo debatidas hoje no Brasil, nas discussões sobre reforma do Estado e sobre os ajustes econômicos e sociais necessários para a superação de crônicos problemas nacionais. Refiro-me especialmente à necessidade da tríplice reforma - política, administrativa e tributária - que eu apontava na referida tese como condição para uma adequada municipalização dos serviços sociais.

As respostas aos desafios que o País tem que enfrentar precisam ser debatidas e encontradas pela sociedade civil e sociedade política. Os movimentos sociais organizados têm papel fundamental na definição de princípios e rumos para que os direitos humanos se tornem realidade universal enquanto os privilégios vão sendo reduzidos e, se possível, eliminados. Só assim poderemos viver numa sociedade onde os princípios da liberdade, igualdade e fraternidade sejam concretizados em sua estrutura econômica e social

Pretendo chamar atenção para várias questões suscitadas por este estudo, expor minhas dúvidas e perplexidades, pois este tema é povoado por controvérsias, contestações e questionamentos e não há nenhuma razão para temê-los. A busca da verdade, objetivo máximo deste trabalho, implica no enfrentamento de questões complexas e de difícil consenso.

O poder local: estatal, público, privado e comunitário; Local e global: contradição ou complementaridade; Descentralização, participação e governabilidade; O princípio de subsidiaridade; A Municipalização e as reformas política, administrativa e tributária; Finalmente, a democracia como governo do povo: estes são os temas sugeridos para aprofundamento do debate e que serão sucintamente tratados em seguida.

PODER LOCAL: ESTATAL, PÚBLICO, PRIVADO, COMUNITÁRIO

No estudo sobre municipalização, é inevitável que se abordem, entre outros, temas como descentralização, comunidade, participação e poder. O aumento da bibliografia a respeito de poder local comprova a relevância e o alto significado do tema no momento em que o Brasil se vê diante de encruzilhadas políticas e busca definir seu projeto nacional.

Começando pela conceituação de poder local, mais uma vez temos que enfrentar a polissemia e a ambigüidade, como acertadamente afirma Alejandra Massollo: "Surge dessa forma a preocupação para que se explicita e discuta a noção de poder local, já que esta tende a se tornar "ambígua" e se refere a fenômenos diferentes. Tem-se assinalado que o termo "Local", no sentido de localidade e localização, se refere a um âmbito espacial delimitado que tem uma relativa inércia intrínseca enquanto o termo "poder" se aplica a relações definidas pelo movimento e deslocamento dos atores que exercem ou se submetem a esse poder. Por sua vez, para esclarecer o grau de indeterminação com que se usa essa dupla relação de poder e de local, é preciso definir os níveis do local (da localidade) e as diferentes redes de poder que se constroem e se combinam na diversidade de relações sociais inseridas em um espaço determinado. O poder local pode então se referir ao poder e

administração municipais, aos movimentos sociais ou à sociedade organizada"(¹)

Gonzalez conceitua: "entendemos o poder local em um sentido institucional, como expressão da população organizada (formal ou informalmente), com capacidade de gestão e negociação, de um lado, e de outro, os organismos estatais de poder comunal-município e serviços públicos, que embora seja hoje expressão do poder autoritário na comuna, amanhã deveriam ser uma manifestação do poder democrático no âmbito comunal"(²)

Reforçando a conceituação de Gonzalez, Lima sintetiza: "Esta é a proposta que apresentamos à discussão: Que o Município seja entendido como um espaço do Poder Local, englobando os Poderes Executivo e Legislativo, bem como a comunidade organizada."(³)

Resumidamente, pode-se afirmar que o Poder Local consiste na soma do Poder Legislativo, Poder Executivo e Comunidade. O Poder Judiciário Municipal e a Imprensa poderiam completar a relação. O primeiro ainda não foi instituído no Brasil e a segunda já foi denominada de Quarto poder, pelo que pode representar em termos de informação e formação da opinião pública, controle e fiscalização dos atos do poder público.

Não basta, entretanto, conhecer a estrutura formal de poder. É preciso saber quem detém e exerce de fato o poder no município e nas demais esferas administrativas. A força das corporações e dos grupos de pressão, também chamados de *lobbies*, não pode ser ignorada. É preciso conhecer os mecanismos de funcionamento de campanhas políticas e de aprovação das leis para se ter idéia mais realista do exercício do poder no Brasil. A prevalência de interesses pessoais, corporativos e cartoriais sobre o interesse público na política local, regional e nacional merece maior atenção dos analistas.

É preciso entender como se dá a articulação do poder no nível local a exemplo do que ocorre nos níveis regional, estadual e nacional. Eder Sader explica:

(1) MASSOLO, Alejandra. Em direção às bases: descentralização e município. trad. de Rossella Rossetto. *Espaço e Debate*, ano VIII, nº 24, 1988, p.46.

(2) GONZÁLES P., Hernán. Actores sociales poblacionales en el proceso de desarrollo del poder local. *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, 14(45-46), 1988, p. 156.

(3) LIMA, Chopin Tavares de. *O novo poder local e a Constituinte*. Apresentado para debate no 29º Congresso da Associação Paulista dos Municípios, junho 1985, mimeo.

"Quando falamos em poder local, nós estamos, de certo modo, procurando dizer que o poder também se articula localmente. Durante muito tempo, pensava-se apenas no poder nacional. Era o Estado como expressão de uma certa dominação de classe. Então, essa dominação de classe se faz nacionalmente, se expressa no poder do Estado. Quando se está, agora, falando em poder local, está procurando-se apontar para o fato de que esse poder também se articula localmente e a articulação local tem particularidades. Localmente nós devemos verificar como é que esse poder se expressa e isso tem uma importância não apenas teórica, mas também prática, na medida em que pensar a questão do poder localmente permite pensar não só como estão organizadas as classes dominantes, mas também como se constitui um poder alternativo, a partir de cada local na sociedade"⁽⁴⁾.

A partir dessas afirmações, cabe indagar se, ao invés de opor-se à municipalização temendo o poder das oligarquias locais, dos "mandões locais", dos mandachuvas e "coronéis", não seria melhor aproveitar as oportunidades surgidas para se articular um "poder alternativo" popular para enfrentar o poder dominante. Necessário se faz compreender que o poder não é um lugar ou uma coisa, mas um atributo, indicando a **capacidade de**. Se os dominantes se articulam, por que não se articulam também os dominados? A dominação é fruto de uma relação, isto é, só existirão dominadores enquanto existirem indivíduos que se deixem dominar. Talvez os que esperam salvadores da pátria, redentores e messias fizessem melhor se se convencessem de que "ou o povo se salva ou o povo não tem salvação". A auto-salvação popular só é possível se os dominados enfrentarem organizada e articuladamente os dominadores, os detentores do poder, isto é, se os dominados conquistarem poder.

Em painel de debates sobre a administração municipal, a que assisti em São Paulo, prefeitos de quatro capitais brasileiras relatavam as pressões exercidas sobre a administração de suas cidades por comerciantes, empreiteiras, empresários de ônibus e imobiliárias. A realização de obras ou aprovação de leis, zoneamentos, loteamentos e preços de passagens de ônibus municipais precisam ser entendidos à luz do exercício do poder. Ceder a pressões e resistir a pressões, atender necessidades e interesses e contrariar necessidades e interesses constitui rotina na vida dos prefeitos. Por que, ao

⁽⁴⁾ SADER, Éder. Poder local e participação popular. in AVANCINI, S. e TREVAS, V. (orgs). Poder local e Constituinte. São Paulo, EDUC, 1987, p.16

invés de lamentar os grupos de pressão, a população também não exercita o seu poder que Eder Sader classifica como poder de reivindicar e poder de controlar e cria seus grupos de pressão, seus *lobbies*?

As agendas dos governantes e a relação de financiadores de campanhas políticas, por exemplo, ofereceriam importantes subsídios para um estudo da administração pública brasileira, das suas racionalidades e "irracionalidades", dos compromissos de candidatos e eleitos, das influências exercidas por banqueiros, empreiteiros, ruralistas, grupos religiosos e corporações sobre a aprovação de leis ou políticas e decisões de governo. Um estágio nos gabinetes e nas ante-salas de prefeitos e vereadores propiciaria ricas informações sobre a estrutura de poder no município, sobre quem de fato manda e decide no nível local. A propósito, "quem manda no Brasil"?

Importante depoimento mostra as pressões que os executivos municipais enfrentam. Donos de empreiteira estiveram na Prefeitura Municipal oferecendo-se para liberar recursos para obras de esgoto no município. Impunham como condição que a obra fosse feita por empreiteira de sua propriedade e pelo valor por eles estipulado. Feitos os cálculos do custo real da obra pelo engenheiro da prefeitura, constatou-se que o recurso a ser liberado daria para fazer o triplo da obra. Os donos da empreiteira explicaram que o valor apresentado referia-se ao custo da obra mais a comissão pela liberação do recurso, e que parte da comissão seria dividida com o prefeito e sua equipe. A proposta foi recusada e algum tempo depois, sem intermediação, houve a liberação do mesmo recurso pela instância superior. Com economia do recurso da corrupção, a prefeitura realizou o triplo de esgoto e beneficiou muito mais moradores.

Discutem-se com frequência os conceitos de sociedade política e sociedade civil, intervencionismo versus liberalismo e neoliberalismo, privatismo versus estatismo, estado mínimo, estado máximo e "estado socialmente necessário", público e privado e "mão invisível do mercado". Poder, controle, participação, comunidade, participação comunitária, movimento social, cooperativismo, associativismo, comunitarismo, solidarismo, descentralização, desconcentração, estadualização, regionalização e federalismo são termos também muito freqüentes nos debates sobre municipalização e poder local.

As distinções entre público e privado e entre público e estatal provocam discussões acaloradas, mas justificam-se diante da acusação de que o Estado brasileiro é um Estado privatizado, a serviço mais de interesses particulares do que do interesse público. A expressão "nem tudo que é estatal é público" vem dessa constatação.

A imprensa tem mostrado numerosos exemplos de apropriação privada do Estado, como emendas de parlamentares ao Orçamento, o uso eleitoral de verbas, o clientelismo do Executivo para aumentar a "base governista" no Legislativo, a "indústria da seca" no Nordeste, os privilégios das aposentadorias precoces, as suspeições em fundos de pensão de estatais e aposentadorias de parlamentares, a intermediação de verbas para os municípios, o superfaturamento de obras e serviços, as obras inacabadas e os esqueletos de construções, "cesarianas" em homens e cirurgia de "fimoses" em mulheres. As pragas do fisiologismo, clientelismo e nepotismo estão em todas as instâncias de governo.

Descontentamentos em relação ao Estado brasileiro têm levado à proposta de uma nova articulação entre Estado e sociedade em que se definam os seus papéis. Entre o extremo privatista e o extremo estatista, discute-se a convivência entre o estado e o mercado e o fortalecimento da comunidade para que a população organizada e mobilizada exerça o controle sobre o Estado e se torne dona de seu destino, conduza e não seja conduzida.

Como diz Ladislau Dowbor: "o que se constata é uma evolução da democracia representativa, exercida a cada quatro anos, para uma democracia participativa e permanente"⁽⁵⁾

A questão da participação comunitária, que compreende dois termos polissêmicos, tem sido alvo de controvérsias, não faltando quem a classifique de mito e até de invenção fascista. Fazem-se críticas ao comunitarismo, basismo, assembleísmo e participacionismo que não podem, entretanto, servir para semear confusões e mal entendidos no debate sobre os movimentos sociais autênticos que pressupõem autêntica participação, espírito comunitário e crença na utopia da solidariedade. É preciso abandonar

⁽⁵⁾ DOWBOR, Ladislau. O que é poder local. São Paulo, Brasiliense, 1994 (Coleção Primeiros Passos 285), p. 28

ceticismos e triunfalismos ao se analisar conceitos complexos como o de comunidade e participação.

Catlin dá um bom exemplo definição quando afirma: "A melhor e mais sutil definição de Comunidade, tão fundamental a este conceito da polis ideal, é proporcionada pelo próprio Platão: *koinonia tes hedones kai tes lupes*, "um ter em comum os prazeres e sofrimentos. É desenvolvida por São Paulo, quando fala da comparação entre os membros da Igreja e os do corpo físico. Está presente na totalidade da noção da "irmandade da fé" e *corpus mysticum* da Igreja. A reunião de amigos em torno de Epicuro em seu jardim é um exemplo de vida comunal..."⁽⁶⁾

Acima das divergências conceituais e ideológicas, é preciso ressaltar o propósito comum da maioria dos participantes dos debates a respeito de poder local - público, privado e comunitário - que é contribuir para uma melhor qualidade de vida, o exercício da cidadania, a superação do modelo paternalista e assistencialista.

LOCAL E GLOBAL: CONTRADIÇÃO OU COMPLEMENTARIDADE?

Geradora de confusões nos debates sobre municipalização e poder local é a acusação de que a proposta de fortalecimento das sociedades locais e dos municípios estaria na contra-mão das tendências atuais que convergem para a internacionalização e a globalização. Muito romântica, ela pecaria pelo anacronismo e seria, portanto, fruto de mentalidades conservadoras ou retrógradas.

Ora, embora se deva partir do local, não se pode confundí-lo com localismo. É preciso ultrapassar esses limites e identificar as conexões entre o local, o regional, o nacional e o global. O local deve ser entendido como ponto de partida, nada tendo a ver com provincianismo, paroquialismo ou quaisquer outros sinônimos de estreiteza de visão.

⁽⁶⁾ CATLIN, George E. Gordon. Tratado de Política. trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1964, p. 341

Tem razão Dowbor quando afirma que: "A preocupação com o perigo de a política local ser muito "bairrista", de visão estreita, não se justifica. Experiências recentes, como a da "frente dos prefeitos", a da Associação dos Secretários Municipais de Finanças ou ainda a dos consórcios intermunicipais, mostram que há um imenso campo de trabalho na coordenação intermunicipal, que permite políticas amplas e coordenadas, porém respondendo diretamente aos anseios da população. Na realidade, é o conjunto do processo de tomada de decisão que precisa ser democratizado, aproximado da população, com uma revisão profunda da hierarquia de competências. Precisamos de um intenso esforço de abertura de espaços, de autonomia local, de renovação tecnológica, jurídica e social"(⁷)

No Estado de São Paulo, na gestão do Governador Franco Montoro, vários consórcios intermunicipais foram implantados visando a produção de alimentos para a merenda escolar, informatização de prefeituras, produção de blocos para calçamento de ruas etc. Mostraram esses consórcios que podem ser montadas estruturas de baixo para cima em resposta a necessidades reais dos municípios sem dependerem de decisões impostas de cima para baixo.

Hely Lopes Meirelles conceitua: "Consórcio intermunicipal, como o nome está a indicar, é o acordo firmado entre municípios para a realização de serviços, obras e atividades de interesse comum da região por eles abrangida"(⁸). É nesse momento que municipalismo e regionalismo se complementam, ocorrendo a realização de ações que beneficiam moradores de uma mesma região e superando as fronteiras municipais.

Vivem em Jacuí pessoas, seres humanos com direitos e deveres como qualquer cidadão do Brasil e do mundo. Todo morador do município de Jacui, como qualquer cidadão brasileiro e universal precisa ter respeitadas sua cidadania e sua dignidade. Ele é cidadão jacuiense, mineiro, sudestino, brasileiro, latino-americano e universal, assim como Paulo Freire se declara cidadão recifense, pernambucano, nordestino, brasileiro, latino-americano e universal. Diz Paulo Freire: "Ao voltar, em visita ao Brasil, em 1979, declarei numa entrevista que minha recifecidade explicava minha pernambucanidade, que esta esclarecia minha nordestinidade que, por sua vez, clareava minha

(⁷) DOWBOR, Ladislau. op. cit. p. 36

(⁸) MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 4ª ed. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 1981. p. 573

brasilidade, minha brasilidade elucidava minha latino-americanidade e esta me fazia um homem do mundo"⁽⁹⁾

É necessário que cada jacuiense se sinta cidadão do mundo, saiba que seu cotidiano é afetado por decisões tomadas em Jacuí, Belo Horizonte e Brasília. Cidadão de um país de Terceiro Mundo, periférico e dependente, seu cotidiano pode ser influenciado por orientações ou decisões gestadas em Washington ou Paris.

Muitos projetos desenvolvidos em Jacuí tiveram financiamento do Banco Mundial e da Associazione Volontari Per Il Servizio Internazionale, entidade civil de cooperação internacional, não sendo descabido indagar quais os custos financeiros, políticos e sociais desses financiamentos e "ajudas" e quais os reais benefícios obtidos.

Parafraseando Chesterton, "município algum é uma ilha". Nenhum município pode permanecer isolado, pois a interdependência é um fato inexorável. Os municípios precisam ter o pé fincado na realidade local não para se fecharem em si mesmos ou nas fronteiras municipais. A abertura para o mundo e a preservação da cultura, da identidade e das características podem ser compatibilizadas. O intercâmbio com o regional, nacional e mundial deve ser enriquecimento e não empobrecimento e pode-se realizar a operação de soma e não de subtração.

Não há razão para se estabelecer a falsa dicotomia entre local e global. Estes conceitos não são antagônicos, como afirma Arocena: "Quando se trata de definir a noção de "local" não há outro caminho senão referi-la à sua noção correlativa: o "global". Quando algo se define como "local" é porque pertence a um "global". Assim, um departamento é local com relação ao país global e uma cidade é local em relação ao departamento "global" a que pertence. Esta primeira constatação tem que levar a uma assertiva categórica: nunca se pode analisar um processo de desenvolvimento local sem referi-lo à sociedade global em que está inserido; ao mesmo tempo, a afirmação de caráter relativo da noção de "local" permite reconhecer a inscrição do "global" em cada processo de desenvolvimento"⁽¹⁰⁾

⁽⁹⁾ FREIRE, Paulo. Pedagogia da Esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2ª ed. 1993

⁽¹⁰⁾ AROCENA, José. Discutiendo lo local: las coordenadas del debate. Cuadernos del CLAEH, Montevideo, 13(1-2), agosto 1988, p.8.

Paulo Freire esclarece: "Para mim vem sendo difícil, impossível mesmo, entender a interpretação de meu respeito ao local, como negação do universal.... Creio que o fundamental é deixar claro ou ir deixando claro aos educandos esta coisa óbvia: o regional emerge do local tal qual o nacional surge do regional e o continental do nacional como o mundial emerge do continental. Assim como é errado ficar aderido ao local, perdendo-se a visão do todo, errado é também pairar sobre o todo sem referência ao local de onde se veio" ⁽¹⁾

Simplificações maniqueístas de favoráveis ou desfavoráveis ora ao local ora ao global como se houvessem dois polos opostos não se sustentam. Igualmente reducionistas e insustentáveis são as análises que classificam o central como estatal e planejado e o local como privado e anárquico. Carece de fundamento a identificação da centralização com autoritarismo e a descentralização com democracia e liberdade.

O *slogan* "o negócio é ser pequeno" tem sua relativa razão de ser, na medida em que faz com que se voltem as atenções para as pequenas estruturas e as soluções alternativas, mais simples e menos custosas. É preciso buscar, entretanto, a convivência com algumas grandes estruturas, com o planejamento central e as macro soluções. Nem tudo tem que ser centralizado, nem tudo deve ser descentralizado; há níveis de centralização e de descentralização e precisam ser mantidas estruturas de coordenação. Descentralização não deve confundir-se com fragmentação ou pulverização.

Em defesa dos municípios e da municipalização, podemos recorrer ao que diz Naisbitt, referindo-se à globalização da economia: "Existem muitos paradoxos neste mundo em drástica transformação. Identifiquei aquele que julgo englobar grande parte das mudanças atuais e que constitui o enfoque principal deste livro: Quanto maior a economia mundial, mais poderosos são os seus protagonistas menores" ⁽²⁾

Dando razão a ele, uma análise das tendências mundiais encaminha-se para a compreensão dessa transformação em que a força dos pequenos parece se

⁽¹⁾ FREIRE, Paulo. op. cit. p. 87

⁽²⁾ NAISBITT, John. Paradoxo Global: quanto maior a economia mundial, mais poderosos são os seus protagonistas menores: nações, empresas e indivíduos. Trad. Ivo Korytovski, Rio de Janeiro, Campus, p. 4.

manifestar enquanto os grandes complexos se sentem ameaçados. Esse fenômeno é mais notado no mundo empresarial, mas parece ser também uma tendência na administração pública. Os protagonistas menores e mais velozes, segundo Naisbit, estão prevalecendo neste contexto global. Pode-se mesmo dizer que a "economia de escala" está dando lugar para a "deseconomia de escala".

O equilíbrio entre o global e o local, entre o universal e o tribal, o universo e a aldeia, pode ser o resultado dessas transformações, alterando as estruturas, mudando comportamentos, buscando a eficiência e a satisfação das necessidades humanas. "Pensar localmente e agir globalmente" poderá ser o lema dessa nova sociedade que está sendo gestada. Davi pode vencer Golias e o pequeno não precisa, necessariamente, ser engolido pelo grande

Se Naisbit centraliza suas análises no mundo empresarial, David Osborne e Ted Gaebler discutem as transformações no setor público, especialmente, norte-americano. No prefácio de seu livro, tornam explícitas as crenças que os levaram a escrevê-lo: "Em primeiro lugar, acreditamos profundamente no governo ... Em segundo lugar, acreditamos que a sociedade civilizada não pode funcionar de modo efetivo sem um governo efetivo - que hoje é uma raridade ... Em terceiro lugar, acreditamos que o problema do governo não está nas pessoas que trabalham nele, mas, sim, no sistema com que trabalham ... Em quarto lugar, acreditamos que nem o liberalismo nem o conservadorismo tradicional têm muita relevância para os problemas enfrentados hoje pelos governos ... Finalmente, acreditamos profundamente na equidade - na igualdade de oportunidades para todos os cidadãos" ⁽¹³⁾

Nas discussões sobre o Estado brasileiro, é inevitável que as questões relacionadas com o poder local, regional e nacional estejam na ordem do dia. Há concordância quanto à necessidade de se debater a dimensão que deve ter o Estado no Brasil e que funções lhe devem ser atribuídas. Não é difícil constatar-se que o Estado no Brasil é demasiado pequeno para as grandes coisas e demasiado grande para as pequenas coisas. A tradição centralizadora num país de dimensões continentais vem sendo apresentada como uma das causas do seu atraso. A valorização do município e da região

⁽¹³⁾ OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Trad. Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Júnior, 2ª edição. Brasília, MH Comunicação, 1994 p. XV/XVI.

vem sendo apresentada como necessidade imperiosa no atual rearranjo da vida nacional.

Superar a dicotomia entre local e nacional requer mentes capazes de pensar abertamente, sem dicotomizar nem fracionar soluções. Articulação e parceria são expressões que começam a freqüentar os dicionários dos debatedores da municipalização, pois elas apontam para uma saída em que o Estado, ou seja, o poder público é pensado como um todo. Numa visão de que aos direitos dos cidadãos correspondem deveres do Estado, todas as instâncias da administração pública precisam ter suas competências e recursos claramente definidos e nenhuma delas pode se afastar, se omitir ou se descomprometer; nenhuma pode "empurrar" para outra a solução dos problemas. Solidariamente, as três esferas do poder público e a comunidade devem negociar sua participação no diagnóstico dos problemas e encaminhamento das soluções. Conflitos em virtude de questões ideológicas e operacionais precisam ser solucionados e é para isso que são necessários os debates e as negociações. Numa democracia, os conflitos se resolvem através do diálogo e da transparência e publicidade das decisões. "Passa-moleques" e chantagens de qualquer das partes não se justificam num país de instituições democráticas.

Suspeita-se que a municipalização esteja sendo proposta pelo Poder Central como meio de desestatização, desoficialização, desmonte do Estado, desconstrução das políticas públicas e privatização. Acusam-se as instâncias superiores de omissão e descompromisso com os serviços sociais como educação e saúde, o que explicaria a transferência de responsabilidades sem a correspondente transferência de recursos. Inviabilizadas a educação e a saúde pelas administrações municipais, estariam abertas as portas para a privatização desses setores e/ou seu sucateamento. Justificam-se esses temores ou são fantasiosos? Esta é mais uma questão que aparece nos debates a respeito da descentralização, participação e governabilidade.

DESCENTRALIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E GOVERNABILIDADE

Íntimamente relacionada com a municipalização, está a questão da descentralização, da qual aquela é uma das formas. Indaga-se, por exemplo, por que não descentralizar apenas até a instância regional ou estadual ao invés de descentralizar até o nível municipal? Regionalização, estadualização, municipalização ou nada disso e em seu lugar um "mix de centralização e descentralização" em que estas várias formas sejam combinadas? Por que não enfatizar a parceria e a co-responsabilidade solidária entre as instâncias administrativas, estabelecendo-se um federalismo cooperativo e a garantia de uma ação integrada e articulada, com atribuições precisas, sem paralelismos, superposições ou desperdícios na administração pública?

Osborne e Gaebler referindo-se ao "Governo descentralizado: da hierarquia à participação e ao trabalho de equipe", propõem a descentralização de organizações públicas por meio de uma administração participativa e a horizontalização da organização hierárquica. Enumeram as vantagens da descentralização: "Primeiro: instituições descentralizadas são muito mais flexíveis que as instituições centralizadas e podem responder com muito mais rapidez a mudanças nas circunstâncias ou nas necessidades dos clientes ... Segundo: as instituições descentralizadas são muito mais eficientes que as centralizadas ... Terceiro: instituições descentralizadas são muito mais inovadoras do que as centralizadas ... Quarto: instituições descentralizadas têm moral elevado, são mais comprometidas e produtivas" ⁽¹⁴⁾.

Flexibilidade, eficiência, inovação e compromisso são argumentos empregados em favor da descentralização e tem levado autores a associá-la com a governabilidade mediante o argumento de que quanto maiores as organizações, mais difícil a sua administração. A exemplo da municipalização, a descentralização não tem fim em si mesma, mas é uma opção da administração, supostamente melhor caminho para a eficiência e a eficácia.

Dowbor diz: "Muitos se preocupam com a eventual perda de capacidade de governo central que a descentralização representaria. A nossa visão é inversa: quando o governo central se vê entulhado por milhares de pequenos pedidos locais, passa a gerir interesses fisiológicos em vez de governar o país,

⁽¹⁴⁾ OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. op. cit. p.275, 6.

ocasionando a perda de governabilidade. Apenas descentralizando de forma decidida, poderá a União "limpar a mesa" de milhões de pequenas causas e problemas burocráticos, e se concentrar no que efetivamente devem ser as suas preocupações: os equilíbrios macro-econômicos, os desequilíbrios regionais, os grandes equilíbrios sociais, as políticas tecnológicas de longo prazo, as grandes redes nacionais de infra-estruturas de transporte, energia e telecomunicações, a inserção do país no espaço econômico internacional" (15).

A análise da descentralização não pode ser simplista nem reducionista. Uma posição equilibrada e não extremada leva em conta matizes e nuances e analisa, desapassionadamente os argumentos apresentados. Existem diferentes modelos de descentralização e é preciso identificar qual deles está sendo cogitado para o Brasil, por quem e qual a metodologia ou as estratégias para sua implantação. Em primeiro lugar, não nos esqueçamos de que a descentralização faz parte de um processo político, pois diz respeito à distribuição do poder na sociedade. Em segundo lugar, ela é também um processo administrativo, pois se refere às formas de gestão da coisa pública e à governabilidade.

Qual o modelo de descentralização pretendido para o Brasil? Dentro da heterogeneidade dos estados, regiões e municípios, existe ou deve existir um modelo único? Sem visões conspiratórias e, ao mesmo tempo, sem concepções ingênuas, é preciso atentar para os aspectos políticos e administrativos da descentralização, identificar sua ideologia e seus fundamentos.

Müller Neto, referindo-se ao Sistema Único de Saúde, diz: "A descentralização não é um processo administrativo, técnico, neutro. É um processo político, um espaço de conflito e confronto entre diferentes projetos sociais. Neste sentido, a descentralização tanto pode significar a distribuição real do poder como a distribuição das cargas estatais. No primeiro caso, os Municípios ampliam seu poder efetivo, assumindo funções e recursos antes em mãos do Poder Central, o que é uma condição necessária mas não suficiente para garantir a participação. No segundo caso, transfere-se ao nível local a carga da crise econômica e as consequências da diminuição do gasto social: produz-se uma fragmentação, uma separação entre as demandas e as reivindicações com o

(15) DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. Revista do Serviço Público, ano 45 vol. 118 nº 1, jan.jul.1994, p. 111.

objetivo de diminuir os conflitos evidenciados entre os trabalhadores e o Estado. Esta síntese só é clara e nítida no plano teórico porque na realidade social os diferentes projetos, as políticas e planos não são explícitos, deixando dúvidas quanto a sua orientação. Por isso mesmo, a crise de governabilidade do Sistema Único de Saúde, da qual o Município participa, deve ser vista também como o produto da atual correlação de forças, de confronto entre dois grandes projetos sociais: o neoliberal, que quer descentralizar para privatizar e manter a legitimidade de um Estado excludente e autoritário, e o reformista-democrático, que quer descentralizar para democratizar e balizar o caminho para a conquista da cidadania plena. Os conflitos no espaço local do SUS estão referidos e relacionados a este processo e as dificuldades de desempenho do Governo local em relação à saúde só podem ser entendidas dentro deste contexto."⁽¹⁶⁾

A fundamentação do processo de descentralização no Brasil requer uma análise séria e serena. É verdade que as dimensões do País, a distância que separa os governantes federais, estaduais e municipais dos problemas que afligem a população sugerem que é acertada a opção pela descentralização, desde que criteriosamente implementada e signifique transferência de poder, de encargos e de recursos. Lembremos mais uma vez o exemplo do tempo do Império em que a descentralização de encargos sem a respectiva descentralização de poderes e recursos conduziu a educação oficial a uma situação de desastre e as escolas particulares a viverem o seu período áureo.

Essa descentralização ampla de poderes, encargos e recursos depende da participação da população para ser bem sucedida. A participação da população no diagnóstico dos problemas que a afligem e na busca de soluções, isto é, em todas as fases do processo de tomada de decisão é fundamental.

Jacobi mostra a relação entre descentralização e participação: "A opção pela democratização é acima de tudo política, na medida em que o que está em jogo é um poder político mais democrático. Entretanto, a descentralização é condição necessária, mas não suficiente, para a democratização do poder. Frequentemente, tem sido confundida a noção de descentralização com a de participação. Pode-se afirmar que a descentralização e a participação são

⁽¹⁶⁾ MÜLLER NETO, Júlio S. Governabilidade e saúde: o município em questão. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, v. 40, n.209,out.dez. 1993, p. 75.

objetivos conceitualmente diversos e complexos; entretanto, são políticas complementares de um processo. A descentralização e a participação são instrumentos políticos orientados para o desenvolvimento de uma política municipal de caráter democrático que se propõe a aproximar a administração dos cidadãos, criando, na medida do possível, os meios para uma interação mais intensa na complexa dinâmica que a caracteriza.⁽¹⁷⁾

Necessário se torna distinguir a teoria da prática, reconhecendo que existem municípios onde são desenvolvidas práticas participativas como também existem outros onde as relações clientelistas, fisiológicas e paternalistas sobrevivem. Tornar estes últimos a exceção e os primeiros a regra constitui um desafio.

Westphal, ao estudar a participação popular nos serviços de saúde de dois municípios paulistas, destaca: "A situação histórica sócio-econômica e demográfica deixou patente que a população de Cotia e Vargem Grande Paulista tem uma participação desigual na produção, gestão e distribuição de bens e serviços à disposição da população. As condições gerais políticas dos municípios não favorecem a participação da população nas questões que envolvem as condições de vida. Um espaço nas decisões sobre saúde e condições de vida em geral deverá ser conquistado, dentro desses processos de organização das associações e seu engajamento nas lutas que foram descritas, e que têm sido travadas nos municípios com as autoridades oficiais, no encaminhamento de suas demandas"⁽¹⁸⁾

A participação política vem sendo analisada sob o prisma da democracia representativa e da democracia direta ou participativa. Enquanto na primeira, a população elege representantes, na segunda ela intervém diretamente na tomada de decisões e exerce maior controle e fiscalização sobre os governantes de quem exige prestação de contas de seus atos.

Uma atitude de cautela em relação à municipalização e à descentralização recomenda que se questione qual o projeto social que fundamenta a proposta descentralizadora, o neo-liberal ou o democratizante? municipalizar para

⁽¹⁷⁾ JACOBI, Pedro. Descentralização e participação: alcances e limites da inovação no município de São Paulo. Serviço Social & Sociedade, ano XIV, nº 41, abril 1993, p. 36.

⁽¹⁸⁾ WESTPHAL, Márcia Faria. Participação Popular e Políticas Municipais de Saúde: Cotia e Vargem Grande Paulista. São Paulo, Faculdade de Saúde Pública da USP. Tese de Livre-Docência, 1992, p. 306

privatizar ou municipalizar para democratizar? quais as razões da descentralização que vem do centro? quais seus objetivos, alcances e limites? quais as condições para seu sucesso? Panacéia ou instrumento de governabilidade? Decisão de governo gestada internamente ou imposição externa de agências de financiamento internacionais?

Felicíssimo faz uma análise crítica da descentralização no Brasil, identifica dois modelos de descentralização, o neoliberal e o democratizante e afirma: "Atualmente, a descentralização na América Latina e no Brasil está inspirada pelo projeto neoliberal. Seus agentes mais visíveis são, na região, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Atuam, também, diversas instâncias da administração e agências de ajuda dos Estados Unidos. Completam a rede outros governos centrais que impõem suas políticas através do poder derivado de sua participação nos fundos. Essa atuação, hoje, alterou o sentido original que alguns desses organismos tiveram em seu início ou, pelo menos, os que adotaram na fase desenvolvimentista. Esse projeto imprime o ritmo e condiciona fortemente as políticas nacionais. Conta com a força atribuída pelo poder de condicionar créditos ou ajudas internacionais em uma época de crise e deterioração das bases de autonomia e de estabilidade social dos países da região. Mais recentemente, o projeto opera no espaço aberto para a negociação da dívida externa, por onde são impostas determinadas políticas de "ajuste" e de reforma do Estado" ⁽¹⁹⁾

O debate sobre a descentralização precisa ser aprofundado e incluir questionamentos a respeito de sua conveniência e oportunidade, cabendo indagar sobre o sentido da "crise do Estado" invocada como argumento para a descentralização. Em que consiste essa "crise do Estado"? Como diagnosticá-la para buscar a sua superação?

A descentralização e a municipalização fazem parte de uma autêntica luta pela democratização da sociedade ou constituem uma estratégia dos Países centrais para enfraquecer os Estados nacionais? Existe alguma armadilha ou artimanha que precisa ser identificada e desmascarada? Além de questionar a exeqüibilidade da municipalização ou descentralização, é preciso indagar se é desejável do ponto de vista dos interesses do país e de sua população.

⁽¹⁹⁾ FELICISSIMO, José Roberto. A descentralização do Estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva. São Paulo em perspectiva. *Revista da Fundação SEADE*. v. 8 n. 2, abr.jun 1994, p. 49.

Os estudos críticos sobre comunidade, comunitarismo, participação, participacionismo e municipalização ⁽²⁰⁾ têm importante papel no debate que vem ocorrendo no país. O exercício da crítica precisa ser estimulado, embora seja também necessário apresentar propostas. As críticas ao thatcherismo ou reaganismo e o emprego abusivo de rótulos como "neo-liberalismo" precisam abandonar a superficialidade e buscarem maior consistência na argumentação.

É preciso tomar cuidado com as palavras e os conceitos, pois podemos construir novas torres de Babel, estabelecendo mais confusão do que esclarecimentos, sendo traídos por reducionismos, simplificações grosseiras e conclusões apressadas.

A polissemia e a ambigüidade constituem ameaças ao debate, como também as visões conspiratórias e ingênuas da realidade. Firmeza e cautela nas argumentações e contra-argumentações fazem o debate avançar, resultando em propostas consistentes. A mitificação pode turvar conceitos aparente e ligeiramente consensuais como o de participação. Não se pode esquecer, por exemplo, que cooptação e manipulação, além de oferecerem rima pobre para participação, têm sido com ela confundidas.

Há condições para serem cumpridas para uma autêntica participação, como alerta Borja: "a participação requer uma tripla credibilidade do Estado que seja considerado democrático, honesto e eficaz. Isto é, representativo em todos os níveis, descentralizado e defensor das liberdades da sociedade. Honesto e eficaz em todas as administrações públicas, transparente em seu funcionamento e gastos, flexível e aberto ao diálogo em seu estilo de relação com a sociedade" ⁽²¹⁾.

Além da retórica e dos discursos a respeito das excelências da descentralização e da participação em abstrato, precisamos estar atentos às condições concretas em que são propostas para que não sejamos surpreendidos, manipulados ou cooptados.

⁽²⁰⁾ Ver a respeito, entre outros, CUNHA, Luiz Antônio. Educação, Estado e Democracia no Brasil. São Paulo. Cortez/EDUFF/Flacso, 1991 e GOHN, Maria da Glória. Comunidade: a volta do mito e seus significados. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Cortez, ano XI, n. 32, maio 1990.

⁽²¹⁾ BORJA, Jordi. A participação cidadina. Espaço & Debates, ano VIII v. 24 1988, p. 14.

A descentralização só pode ser proposta e defendida enquanto contribuir para a abertura política e para o atendimento aos direitos dos cidadãos. Se, ao contrário, constituírem ameaça aos direitos dos cidadãos e deveres do Estado, precisam ser denunciadas e combatidas.

PRINCÍPIO DE SUBSIDIARIDADE

Freqüentemente, nos debates a respeito da descentralização, observa-se uma polaridade e, às vezes, até um maniqueísmo: De um lado estão o Município e o Estado, de outro lado a União. Lá a descentralização e aqui a centralização. Lá está o bem e aqui o mal ou vice-versa.

Ao invés dessa polaridade, entretanto, deveria haver complementaridade, com atribuição clara e precisa das competências de cada esfera de governo. União, Estados e Municípios precisariam saber quais são exatamente suas atribuições e os recursos de que dispõem para bem cumprirem suas tarefas.

O princípio de subsidiaridade poderia estar presente na determinação dessas atribuições, tendo como pressuposto o respeito à cidadania, isto é, a garantia de cumprimento do "dever do Estado e direito do cidadão" presentes na Constituição Federal. Na determinação de atribuições e recursos, ênfase deveria ser dada à valorização das pequenas instâncias, dos pequenos elementos das complexas organizações.

Naisbitt explica: "Subsidiaridade é uma palavra pouco usada por norte-americanos, mas muito conhecida na Europa (sobretudo recentemente, quando a Europa está discutindo a união). Significa que o poder deve pertencer ao menor ponto possível da organização. Usada em um contexto político e econômico, deveria significar que a Comunidade Econômica Européia não deve fazer o que a nação individual pode fazer melhor (embora isso não vá impedir os burocratas de Bruxelas de tentar). Nas empresas, significa que as decisões são tomadas no menor nível apropriado... O resultado em todas essas áreas são unidades menores e mais fortes",⁽²²⁾

⁽²²⁾ NAISBITT, John. Op. cit. p.7.

Montoro recorre ao princípio de subsidiaridade para justificar a descentralização para o nível municipal: "Impõe-se ampla revisão das atribuições e dos recursos da União, dos Estados e dos Municípios. O critério para essa discriminação é do bom senso: tudo que puder ser feito **razoavelmente** (grifo meu) pelo Município, que está perto, não deve ser atribuído ao Estado ou à União, que estão muito longe. E tudo que puder ser feito pelo Estado não deve ser atribuído à União, que deverá ficar exclusivamente com as grandes tarefas de direção, ordenamento e serviços realmente nacionais. Uma das exigências fundamentais da vida pública brasileira é a valorização do município, como célula básica da nossa organização política e instrumento insubstituível de interiorização do desenvolvimento. Sem municípios desenvolvidos, não há nação desenvolvida. Ou descentralizamos o desenvolvimento, dando apoio e cooperação aos governos locais, ou transformamos o País num gigante com pés de barro" ⁽²³⁾

Aos que temem pela sorte dos direitos sociais se os serviços de educação, saúde, assistência social e outros forem municipalizados, convém explicar que o princípio de subsidiaridade não significa que as instâncias administrativas superiores - União e Estado - se desobrigam de cumprir o preceito constitucional explícito de "dever do Estado e direito do cidadão". Os municípios só podem e devem assumir funções se puderem cumpri-las razoavelmente. Quando as instâncias inferiores não conseguirem oferecer serviços razoáveis, as instâncias superiores são obrigadas a suprir as falhas dos municípios.

Não se pode invocar o princípio da subsidiaridade para justificar a negação de direitos ou a violação da cidadania. O compromisso com os direitos dos cidadãos não é desta ou daquela esfera de governo, mas do Estado. Aos cidadãos, rigorosamente, não interessa se é do governo municipal ou do estadual ou do federal as atribuições dos serviços a que têm direito. Interessa-lhes que seus direitos não sejam letra morta, mas efetivamente cumpridos.

Aspásia Camargo explica: "As relações entre as diferentes instâncias deverá pautar-se pelo princípio de subsidiaridade inspirado na Constituição alemã e que determina que sempre que uma determinada função puder ser exercida pela instância hierarquicamente inferior não deverá ser assumida pela que

⁽²³⁾ MONTORO, André Franco. Do centralismo autoritário ao descentralismo democrático. in Folha de São Paulo, 01.09.85, p. 3.

está acima. Em outros termos, o governo federal não deve arcar com responsabilidades que os estados estão preparados para desempenhar a contento: estes não deverão exercer funções que o município for técnica e financeiramente capaz de exercer"⁽²⁴⁾

Insista-se na necessidade de as instâncias superiores suprirem as deficiências locais para descartar a hipótese de governos estaduais e federal optarem pela descentralização como meio de se desobrigarem de seus deveres constitucionais de proverem a educação, saúde e outros direitos sociais conquistados.

O princípio de subsidiaridade apresenta-se, portanto, como importante elemento da doutrina descentralizadora. É um princípio que visa a racionalidade e a governabilidade da administração pública, apresentando-se como meio de aumentar a eficácia e a eficiência na prestação dos serviços já que proporcionam condições de maior visibilidade e transparência das ações governamentais, propiciando também mais condições de controle e fiscalização por parte dos usuários dos serviços.

Juntamente com os princípios da solidariedade e da unidade, é necessário que o princípio da subsidiaridade, originário da encíclica **Quadragesimo Anno**, seja criticamente analisado. É preciso estar atento às propostas de novos modelos de sociedade, fazendo com que os papéis das comunidades e dos poderes públicos sejam adequadamente estabelecidos de modo a se garantir a dignidade, a autonomia solidária e a cidadania de cada pessoa.

Os conceitos de Estado e de Comunidade são fundamentais nas análises sobre tema complexo como este do princípio de subsidiaridade. O conflito de ideologias parece inevitável, pois estão em jogo diferentes concepções a respeito de homem e de sociedade. Questões filosóficas ligadas à Política e ao Direito afloram quando se buscam os fundamentos de uma sociedade livre, aberta e que tenha o homem como o princípio e o fim e não meio ou instrumento. Em seguida, é preciso pensar na organização dos poderes e da sociedade para garantir a melhor captação e gestão de recursos. Reformas precisam ser realizadas para que esses objetivos sejam atingidos.

⁽²⁴⁾ CAMARGO, Aspásia. O Novo Pacto Federativo. Revista do Serviço Público. Brasília, ano 45 nº 118 nº 1, 1994, p. 87

MUNICIPALIZAÇÃO E REFORMAS: POLÍTICA, ADMINISTRATIVA E TRIBUTÁRIA

Em cinco de outubro de 1988, foi aprovada a Constituição da República Federativa do Brasil. O Art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determinava que "a revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral".

Embora não caiba discutir aqui e agora as qualidades e os defeitos da Constituição nem as razões pelas quais os "representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte" determinaram, já na aprovação, a necessidade de revisão da Constituição, pode-se afirmar que o Congresso Nacional teve duas oportunidades para "passar o Brasil a limpo", a primeira quando aprovou a nova Constituição e a segunda quando a revisaria.

Não tendo cumprido o dispositivo que determinava a revisão constitucional cinco anos após sua aprovação, o Congresso Nacional está atualmente (1995) debatendo Emendas à Constituição com vistas às reformas política, administrativa, tributária e previdenciária.

Existe consenso quanto à necessidade de reformas e de definição do papel e do tamanho do Estado brasileiro. As divergências aparecem no momento de se estabelecerem a amplitude e os limites para a ação do poder público. Conflitos ideológicos se explicitam, projetos políticos se confrontam, grupos de pressão, **lobbies** e corporações se mobilizam e se articulam na defesa de seus interesses. Embates e debates deverão resultar em reformas que favoreçam ou prejudiquem maiorias ou minorias, detentores de direitos ou privilégios. Quem tiver maior poder político e/ou econômico e maior organização obterá maiores ganhos. A expansão de direitos ou a manutenção de privilégios será consequência natural da "correlação de forças" no Congresso Nacional.

Conforme expressava em minha Tese de doutoramento, defendida em 1987, são três as principais reformas necessárias para um adequado processo de municipalização e reestruturação do arcabouço jurídico e administrativo do País: a política, a administrativa e a tributária.

É importante frisar os riscos inerentes à municipalização, se implantada sem as referidas reformas, podendo resultar em privatização e desoficialização, sucateamento dos serviços prestados, desmonte do Estado, desconstrução da educação, da saúde e da assistência públicas, negação da cidadania. Ao invés de municipalizar para democratizar, corre-se o risco de municipalizar para privatizar.

O que está em discussão é, fundamentalmente, a distribuição do poder, a repartição dos encargos e recursos públicos entre as esferas administrativas, a definição de quem "paga a conta" dos serviços prestados pelo governo, já que nada é gratuito, tudo é pago, inclusive o ensino "gratuito" das escolas públicas e as consultas "gratuitas" do Sistema Único de Saúde.

Essas reformas definirão se a educação, a saúde e a assistência serão direitos do cidadão prestados pelo Estado com recursos pagos pelos contribuintes ou mercadorias vendidas e compradas no Mercado. Poderão estabelecer formas mistas de gestão da coisa pública em que Estado e Mercado ofereçam esses serviços e os cidadãos optem pelo serviço público ou privado, ambos pagos, nenhum gratuito. Que essas reformas estabeleçam regras claras e transparentes de financiamento desses serviços, publicizando os serviços estatais e tornando os serviços particulares, como as escolas privadas e os planos de saúde dos convênios médicos, uma opção e não a saída para os serviços de má qualidade prestados pelo Estado. Que se encontrem soluções coletivas para os problemas coletivos.

Centralização e hierarquização têm caracterizado o Brasil historicamente, com uma estrutura piramidal na distribuição de poderes, encargos e recursos. Embora nominalmente definido como Federação, de fato tem se caracterizado como Estado unitário em que os governos estaduais e municipais têm laços de dependência com o governo federal. As instâncias estaduais e, mais ainda as municipais, têm sido política, administrativa e financeiramente desprovidas de poder e este tem se concentrado na União.

A reforma política consistiria, fundamentalmente, na distribuição do poder entre os governos federal, estaduais e municipais e no estabelecimento, de fato, de um regime de federalismo cooperado que supõe a definição de responsabilidades de cada esfera do poder público.

Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário precisam também ser reformados, estabelecendo-se seus papéis, garantindo-se a autonomia e o equilíbrio entre os Três Poderes. Presidencialismo, parlamentarismo ou forma mista de governo poderão resultar dessa reforma política, implantando-se formas de gestão mais ou menos (des)centralizadas.

A reforma administrativa consiste na operacionalização dessa estrutura de poder, buscando-se formas eficientes e eficazes de gestão da "coisa pública" (res publica), minimizando custos e maximizando resultados. O combate ao desperdício e a adoção de formas modernas de administração seria a consequência natural de uma reforma administrativa que reduzisse os vícios históricos de clientelismo, fisiologismo e nepotismo que têm causado prejuízos aos cidadãos, eternizando privilégios e sacrificando direitos. A profissionalização da administração pública e o estabelecimento de uma "relativa autonomia" em relação à política partidária poderiam levar a uma política de recursos humanos em que os servidores públicos fossem melhor qualificados, remunerados, valorizados, implantando-se formas eficientes e eficazes de serviço público. Os guichês das repartições públicas deixariam de ser calvário para coitados usuários e passariam a dar atendimento a cidadãos.

A reforma tributária consiste no estabelecimento de quem "paga a conta", quem é o destinatário da "fatura". Realizada de forma transparente, essa reforma poderia começar pela distinção entre "pagamento" e "arrecadação" de impostos, destruindo mitos e desfazendo mal entendidos. Talvez entendamos, finalmente, que quem de fato **paga** impostos é o cidadão-consumidor, embora sejam os empresários que os **recolham** nos guichês da arrecadação. Como os impostos e taxas são repassados para os valores finais dos produtos e neles embutidos, são os compradores desses produtos que de fato os pagam. Ao comprar qualquer mercadoria tributada, o cidadão-consumidor **paga** imposto que deve ser **recolhido** pelo empresário-vendedor, embora, na legislação tributária atual, o cidadão-contribuinte nem sempre saiba quanto do valor corresponde ao custo de produção da mercadoria em si e quanto ao tributo.

Deveria ser implantado um sistema tributário simples e transparente em que fosse facilitada a arrecadação e dificultada a sonegação. Isenções, renúncias, anistias fiscais e subsídios precisariam ser amplamente debatidos para que o sistema implantado fosse socialmente aceito e praticado e reduzida a economia informal e subterrânea.

Negociação entre as esferas governamentais deveria levar à repartição de Receitas compatível com as respectivas competências. Nas discussões sobre as reformas - política, administrativa e tributária - poderão ocorrer conflitos de interesses, cada instância governamental querendo o máximo de recursos e o mínimo de atribuições. No Parlamento deverá ser estabelecida essa divisão, sendo necessário que toda a sociedade participe da discussão, estabelecendo-se a "geografia do poder" e a "engenharia social" que garanta a concretização do "dever do Estado e direito do cidadão" .

A questão municipal tem que ser analisada à luz dessas reformas. Como diz Castells: "O município é um dos órgãos e níveis do aparelho do Estado. Como tal, está submetido ao conjunto de processos e contradições características desse aparelho em cada sociedade. Mas sua especificidade provém, por um lado, de ser, em geral, o nível inferior, a forma mais descentralizada do Estado e, no Estado democrático, a mais diretamente escolhida pelos cidadãos; por outro lado, é o órgão do Estado mais permeável a uma representação política das classes dominadas num Estado constituído historicamente em torno à hegemonia da burguesia e seus aliados"⁽²⁵⁾

O fortalecimento do município, considerado o "Estado em miniatura" é uma necessidade democrática, pois a implantação da municipalização em municípios enfraquecidos é contrária aos interesses da maioria da população, constituindo-se em medida perversa. Aqui se manifesta o caráter contraditório e ambíguo da municipalização, desaconselhando-se as posições maniqueístas e radicais.

O poder municipal, por suas características de espacialidade, influencia mais a vida do cidadão do que o estadual e o federal. O Prefeito, pela sua proximidade com os cidadãos, recebe mais pressão dos cidadãos do que o Governador ou o Presidente da República. É preciso, entretanto, que o município e o prefeito estejam aptos para responder à demanda da população. Governantes e governados, mais próximos, podem realizar juntos - poder público e poder comunitário - a tarefa de proporcionar bem-estar e qualidade de vida aos munícipes.

⁽²⁵⁾ CASTELLS, Manuel. Cidade, democracia e socialismo: a experiência das associações de vizinhos de Madri. trad. Gloia Rodriguez. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980, p.169

Faoro descreve um quadro histórico político e administrativo que contraria essa concepção otimista: "Desde o primeiro século da história brasileira, a realidade se faz e se constrói com decretos, alvarás e ordens régias. A terra inculta e selvagem, desconhecida e remota, recebe a forma, do alto e de longe, com a ordem administrativa da metrópole. Quando os colonos, isolados e perdidos nas distâncias, ameaçam ruralizar e extremar-se no localismo, a fundação da vila serve para lembrar a autoridade da Coroa, empenhada em substituir a força dos patriarcas pela justiça régia. Os colonos e latifundiários, atraídos para o caudilhismo, com a chefia de bandos armados na caça ao índio, subordinam-se à carapaça administrativa, integrando o Senado da Câmara, convertidos em "homens bons", categoria da qual estavam excluídos os oficiais mecânicos, judeus, degredados e estrangeiros. Perturbado o sossego dos agricultores, com os chefetes de bandos à solta, a vila nasce, imposta de longe, ou solicitada pelos moradores. No claro aberto na floresta, o pelourinho demonstra que o rei existe e está presente. O município, em regra, se constituía por ato da autoridade régia, diretamente ou revalidativo das decisões dos governadores e capitães-mores"⁽²⁶⁾

A subordinação do município ao poder central desestimulava e impedia a autonomia das populações. Os municípios gozavam da relativa autonomia permitida ou tolerada enquanto fosse conveniente ao poder central e não lhe representasse ameaça. Obediência e mutismo constituíam o dever dos subalternos enquanto os poderosos mandavam e desmandavam.

Os municípios, no período Colonial e Imperial, foram alvo de restrições ou pequenas concessões, sua "autonomia" decorria muito mais da omissão do governo central, enquanto não constituíssem núcleos de resistência ou reação. Os dirigentes municipais não passavam de delegados submissos do governo central e não gozavam de autêntica auto-determinação.

Nessa conjuntura, observe-se o que afirma Dallari: "O Município brasileiro tem formação peculiar, não se atendo a qualquer molde pré-estabelecido. Goza, no início, de ampla autonomia, decorrente mais da necessidade de autodefesa do que de intencional liberalidade do governo da metrópole. A vida econômica do Brasil, nessa primeira fase é tão só vida municipal, e a própria fixação do

⁽²⁶⁾ FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. v. 1, 2ª ed. Porto Alegre, Globo; São Paulo, EDUSP, 1975, p. 149.

descobridor no território, bem como o povoamento e a expansão territorial, só se realizam através das células municipais" ⁽²⁷⁾

Reformas que conduzam à valorização e o fortalecimento dos municípios são indispensáveis para a implantação de uma "municipalização cidadã". A autonomia municipal só poderá acontecer com efetiva descentralização política, administrativa e econômica.

A partir dessas reformas, o planejamento público, nos três níveis de governo, adquire importância fundamental, tornando-se mais profissional e desvinculado de interesses político-partidários, conforme proposta de Fábio Konder Comparato que, em sua sugestão de anteprojeto à Constituição, diz: "O anteprojeto insere o planejamento na estrutura institucional do Estado brasileiro, ao criar órgãos autônomos de elaboração e fiscalização dos planos de desenvolvimento, tanto na União, quanto nos Estados. O objetivo é livrar a grande política de desenvolvimento das pequenas injunções da rivalidade pessoal ou partidária e criar condições para que o interesse geral prevaleça sobre os interesses particulares" ⁽²⁸⁾

Além da libertação do planejamento das injunções pessoais e partidárias, Comparato propõe um federalismo cooperado em que as diferentes unidades da federação brasileira cooperam entre si na realização dos interesses nacionais. Colocado como eixo central de toda a ordenação econômica e social, o planejamento tem papel importante na mobilização social, pois a sociedade estará participando da fixação de objetivos e da sua obtenção.

Abandonando as mistificações, é necessário colocar-se a salvo de discursos e retóricas pró-municipalistas ou anti-municipalistas e reivindicar uma Nação soberana com prioridades, diretrizes, políticas e planejamentos democráticos. Clientelismos, fisiologismos, patrimonialismos, paternalismos, assistencialismos e corporativismos serão considerados práticas superadas do passado.

A ampliação da esfera pública, com a desprivatização do Estado é um imperativo da cidadania. Interesses legítimos e públicos não podem competir com pretensões particularistas de grupos ou indivíduos. Distorsões e injustiças

⁽²⁷⁾ DALLARI, Dalmo de Abreu. O município brasileiro. São Paulo, s.c.p. 1961.

⁽²⁸⁾ COMPARATO, Fábio Konder. Muda Brasil: uma Constituição para o desenvolvimento democrático. São Paulo. Brasiliense, 2ª ed. 1986, p.26

precisam ser corrigidas com a realização descentralizada de políticas com coordenação e diretrizes centrais.

Vícios históricos da máquina pública - inchamento, ineficiência e desperdício - só poderão ser corrigidos com a intervenção das comunidades nas instâncias decisórias. Corrupções ativas e passivas só diminuirão quando houver controle social do Estado e forem coibidas as práticas predatórias do patrimônio público.

Reformas política, administrativa e tributária, se bem realizadas, podem ajudar a viabilizar uma municipalização progressiva e responsável em que o Estado brasileiro cumpra o seu papel ao qual nunca deveria ter renunciado.

DEMOCRACIA: O GOVERNO DO POVO

O debate a respeito de poder local e municipalização deve ser embasado no compromisso com a democracia que, nunca é demais lembrar, significa governo do povo. Tocqueville cita um exemplo desse verdadeiro espírito democrático: "Na América, o povo designa aquele que faz a lei e aquele que a executa; constitui ele mesmo o júri que pune as infrações à lei. As instituições não são democráticas apenas no seu princípio, mas ainda em todos os seus desenvolvimentos; assim, o povo indica diretamente os seus representantes e os escolhe em geral todos os anos, a fim de tê-los mais completamente na sua dependência. É, pois, realmente o povo que dirige e, embora a forma do governo seja representativa, é evidente que as opiniões, os preconceitos, os interesses e mesmo as paixões do povo não podem encontrar obstáculos duráveis que lhes impeçam de se produzir na direção quotidiana da sociedade. Nos Estados Unidos, como em todo país onde o povo reina, é a maioria que governa em nome do povo. Essa maioria compõe-se principalmente de cidadãos pacíficos que, seja por gosto, seja por interesse, desejam sinceramente o bem do país. Em torno deles agitam-se sem cessar os partidos, que os procuram atrair para o seu seio e fazer deles o seu apoio"⁽²⁹⁾

⁽²⁹⁾ TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América. trad. de Neil Ribeiro da Silva. 2ª ed. Belo Horizonte, Itatiaia; São Paulo. EDUSP, 1977, p. 135.

O Parágrafo único do Art. 1º da Constituição Federal da República Federativa do Brasil estabelece que: "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Como se dá o exercício do poder? Como o povo intervém nos rumos de seu destino? De que instrumentos dispõe o povo para exercer o poder? O poder popular pode ser uma dádiva ou tem que ser conquistado? Como obter a mobilização e a organização populares e a coesão social?

Jacobi afirma: "Existe uma necessidade vital dos movimentos populares manterem e freqüentemente reconstituírem um tecido de vida social organizado desde a base. Saindo de um longo período de autoritarismo, onde o sistema político tinha atomizado a população e pretendia mantê-la como um sujeito passivo ou manipulável, o contexto hoje é de indagações, onde se colocam concretamente pontos relativos às alternativas para a questão municipal e às formas de participação cidadina" ⁽³⁰⁾

A relação entre o Estado e os movimentos sociais e entre as três instâncias governamentais são fundamentais nos debates a respeito da autonomia municipal e da autonomia popular, a primeira só se justificando enquanto favorecer a segunda. O fortalecimento dos municípios e dos movimentos populares devem fazer parte do mesmo campo de luta, pois a municipalização só se justifica com participação comunitária.

Se os prefeitos não devem viver de chapéu na mão diante do governo estadual e federal, a população também não deve mendigar favores e dádivas a nenhuma instância de governo, mas exigir seus direitos e o cumprimento dos deveres do Estado.

No relacionamento saudável entre a população e o governo e entre as instâncias administrativas do poder público não deve haver lugar para a manipulação e a cooptação. Independência e autonomia dos poderes devem levar ao respeito mútuo e à ação integrada com o objetivo comum de servir à comunidade de cidadãos.

⁽³⁰⁾ JACOBI, Pedro Roberto. Prefeituras democratizadas, movimentos populares e poder local: participação, cooptação ou autonomia? *Espaço & Debates* ano III, nº 9, maio-agosto 1983, p. 69.

CONCLUSÃO

Neste capítulo final, foram apresentadas algumas questões para debate, relacionadas com a municipalização e o poder local. A superação da dicotomia entre o poder público e o poder privado com o surgimento do poder comunitário foi a primeira questão polêmica levantada.

É claro que essa superação não tem nada a ver com a confusão entre público e privado na história política brasileira, quando interesses particulares se misturaram a interesses públicos, em favorecimento daqueles e detrimento destes. A distinção entre estatal e público foi também mencionada, chamando-se atenção para a privatização do Estado brasileiro e ressaltando a necessidade de maior transparência dos governos em sua relação com a população.

Vive-se um momento especial da História em que a globalização e a internacionalização da economia criam necessidades novas e em que a crise de paradigmas aponta para a necessidade de novos modelos explicativos para a realidade mundial, nacional e municipal.

Modernidade, Pós-modernidade, Crise do Estado, Mercosul, Comunidade Solidária, Organizações Não-governamentais, Integração Continental, Competitividade, Governabilidade, Exclusão social e Cidadania. Estas e outras expressões freqüentam o noticiário e os debates atuais no Brasil. Tememos o efeito tequila da crise mexicana e o efeito orloff das dificuldades argentinas enquanto assistimos a questionamentos sobre a municipalização chilena.

Reinvenção do Estado. Reinvenção do município. Estado-pirâmide cedendo lugar ao Estado-rede, com maior equilíbrio nas relações de poder. Pesadelos e Possibilidades. Crise: perigo e oportunidades. Desafios, muitos desafios. Aluvião de idéias nos deixam perturbados, atônitos e perplexos. No percurso entre a cosmopolita São Paulo e a pacata Jacuí e no retorno da tranqüila Jacuí à barulhenta São Paulo, dúvidas, perplexidades e questionamentos.

Pequeno, médio ou grande, é no município que mora o cidadão. É ali que começam os desafios dos limites e das possibilidades. Não é ali que terminam

os desafios, pois decisões tomadas além dos limites municipais e nacionais afetam o dia-a-dia dos cidadãos e trazem consequências econômicas, sociais e políticas para o seu cotidiano.

Jacuiense, mineiro, sudestino, brasileiro, latino-americano, universal, o cidadão precisa ter a história nas mãos. O futuro temido, a desumanização, a perda da dignidade e da identidade, a massificação, a aniquilação da heterogeneidade e a pasteurização da vida moderna constituem ameaças que precisam ser enfrentadas firmando o pé na realidade e tendo os olhos além dos horizontes territoriais para reinventar relações e superar polaridades.

A questão da descentralização e da municipalização remetem para o debate sobre a participação, a cidadania e a solidariedade. É preciso superar o que diz José Murilo de Carvalho: "O teórico republicano Alberto Sales, após se ter rapidamente desencantado com o novo regime dizia que os brasileiros eram muito sociáveis mas pouco solidários, isto é, conseguiam conviver em pequenos grupos, mas eram incapazes de se organizar em sociedade"⁽³¹⁾

É preciso conciliar o individual e o coletivo, o particular e o universal. É preciso estabelecer um projeto nacional que promova a integração de todos os brasileiros e não produza excluídos. Uma Nação solidária pode superar os crônicos problemas sócio-econômicos e políticos e proporcionar aos cidadãos brasileiros uma vida mais digna numa sociedade menos desigual.

É preciso substituir os modelos de desenvolvimento que produziram a exclusão e superar as condições de pobreza, indigência e miséria. A concentração de renda e as injustiças criaram um modelo de sociedade que não convém a oprimidos nem a opressores. É preciso acabar com a situação em que muitos passam fome e muitos não dormem com medo dos que passam fome. É preciso criar uma sociedade mais justa, mais humana, mais solidária. É preciso construir a utopia da solidariedade. Em Jacuí; em Minas Gerais; no Brasil; na América Latina e no Mundo. É preciso começar já. Que este estudo ajude a espalhar esta idéia. Que sejamos competentes para ajudar a transformar esse sonho em realidade.

⁽³¹⁾ CARVALHO, José Murilo de. A formação das almas: o imaginário da República do Brasil. São Paulo, Cia das Letras, 1991, p. 30. Do mesmo autor vale a pena ler Os bestializados: O Rio de Janeiro e a república que não foi. São Paulo, Cia das Letras, 1987, sobre a nula participação popular na Proclamação da República.

EPÍLOGO

O objetivo deste trabalho foi realizar um estudo a respeito da municipalização e do poder local. Iniciando com uma abordagem teórica, decidi estudar o município mineiro de Jacuí para relacionar o tema da municipalização com o da participação comunitária e encerrá-lo com a proposta da utopia da solidariedade.

Submeto-o à apreciação e à crítica da Banca Examinadora do meu concurso de Livre-docência na Universidade de São Paulo e da Comunidade Jacuiense. Minha expectativa é de que ele dê uma contribuição para o debate a respeito das propostas de descentralização das políticas sociais, especialmente da educação e da saúde. Além da comunidade acadêmica, espero que as Prefeituras Municipais, as Câmaras de Vereadores e as Associações Comunitárias, bem como os administradores e políticos dos governos estaduais e federal, nele encontrem subsídio para reflexões sobre o processo de municipalização das políticas sociais.

Em minha trajetória acadêmica tenho abordado temas que dizem respeito à qualidade de vida da população. A pré-escola, a merenda escolar e a municipalização, tratados no Mestrado, Doutorado e Livre-docência respectivamente, tiveram sempre a perspectiva de compromisso com a cidadania e com os direitos humanos.

Acredito que as teses universitárias não sejam neutras, embora não devam ser panfletárias nem de militância. Elas devem ajudar a aliviar o sofrimento humano, tornar o mundo melhor e a vida mais digna e plena. Embora cuidando para não realizar uma "tese de palanque", reconheço o caráter apaixonado do trabalho, escrito não apenas com a cabeça, mas também com o coração.

Tenho questionado o papel da Universidade e do tripé que a justifica, isto é, a docência, a pesquisa e a extensão. Indago, especialmente, qual meu papel como professor universitário no contexto de minha história de vida. Este estudo representa uma volta às minhas origens, às minhas raízes, e é uma ponte com meu passado, com o qual meus trabalhos acadêmicos têm estreita relação.

Espero que este trabalho sobre tema de tão alta relevância estimule outros pesquisadores para aprofundarem alguns aspectos, contestarem outros e descobrirem novos ângulos de aspectos aqui abordados. As diferenças ideológicas não serão maiores do que o propósito comum que todos devemos ter de orientar nossas pesquisas para a construção de uma sociedade solidária a serviço da cidadania e da dignidade humana e para deixarmos o mundo melhor do que encontramos.

Foi a crença, apesar de tudo, no ser humano e na possibilidade de ele possa encontrar formas de convivência mais solidárias a partir do respeito à identidade e à dignidade das pessoas e a convicção na possibilidade de uma sociedade mais livre, fraterna, e igualitária que me animaram a esta empreitada.

O tema é polêmico e suscita muitas divergências entre os estudiosos, o que pode ser salutar para a busca de caminhos para uma educação de qualidade para todos. As controvérsias são ainda maiores quando se vai ao âmago dos problemas e se fazem leituras sobre estado, poder, comunidade e participação e se descobre a ambigüidade desses conceitos. Desafiante são também as leituras sobre modernidade, pós-modernidade, globalização, cidadania e neo-liberalismo. Às vezes, parece que estamos pisando em terreno de areia movediça ou caminhando por estrada cheia de encruzilhadas.

É preciso ficar atento às armadilhas do tema, às falácias e às conclusões apressadas. As desconfianças que sempre tive em relação às falsas dicotomias e polaridades estão muito presentes neste trabalho. Com frequência somos tentados pelos pecacos do maniqueísmo, reducionismo e das frases feitas e desprovidas de fundamento. Idéias conspiratórias e ingênuas seduzem e parecem nos desobrigar de aprofundar um pouco mais a discussão em busca da verdade e nos apressar em conclusões precipitadas.

Se encontramos quem considere a proposta de municipalização uma "idéia fora de lugar" ou a solidariedade um "contrabando ideológico", temos que estar prontos para ouvir seus argumentos e dialogar aberta e francamente. É preciso estar aberto para o debate, saber não apenas falar, mas também ouvir e prestar atenção às argumentações. Suposições, teorias, hipóteses, opiniões, constatações, palpites, teses e fatos não são a mesma coisa, razão pela qual devemos saber fazer as distinções necessárias.

Espero muitos olhares críticos na análise deste trabalho: da Banca Examinadora, constituída por especialistas de diferentes áreas do conhecimento, da Comunidade jacuiense, protagonista deste estudo e de todos que têm interesse pelo tema da municipalização e do poder local e, como eu, buscam a verdade, têm dúvidas e ojeriza aos preconceitos. Tudo é passível de questionamento, nada tem a marca dos dogmas ou das verdades definitivas.

Está sendo gratificante estudar o município de Jacuí, a Prefeitura e as Associações Comunitárias pela oportunidade de conhecer sua população, conversar e aprender sobre uma realidade em construção. Terei dado uma contribuição se conseguir despertar a curiosidade e o interesse de outros estudiosos para conhecerem e avaliarem as práticas ali desenvolvidas e aprofundarem a análise aqui esboçada.

Na visão panorâmica aqui apresentada, há aspectos que precisam ser melhor aprofundados. O potencial existente para a participação comunitária e as condições para sua transformação em realidade é um tema para análise. Moradores mais críticos de Jacuí questionam a prática participativa no município e a classificam como mitologia. Embora ressaltando a existência do mutirão e de ações de solidariedade entre os moradores e grupos de vizinhança, vêem a necessidade de abertura da participação para maior número de pessoas e de maior permeabilidade das Associações para influências externas.

O relacionamento entre os movimentos sociais e o Estado é outra questão a ser mais profundamente analisada. Alguns identificam resquícios de paternalismo e assistencialismo e consideram necessária a organização da assistência social pública. Ressaltam a inexistência de favelas ou de situações de extrema pobreza e miséria no município, sendo comuns ações de socorro mútuo para acudir famílias mais necessitadas.

Considerando Jacuí um "mundo em miniatura", este estudo focalizou o poder público e o "poder comunitário" em âmbito municipal e os papéis de ambos no dia-a-dia das pessoas. Pretendeu mostrar a necessidade de relacionamento estreito entre esses poderes para proporcionar qualidade de vida para a população, condizente com os direitos humanos e a cidadania. Este

estreitamento de relações fundamenta a proposta deste trabalho de que a municipalização só se realize com participação da população.

Minha principal indagação é se existe possibilidade de se construir um projeto de sociedade solidária a partir do município, por meio da criação de laços estreitos entre os cidadãos e entre esses e os governantes. Admitida essa possibilidade, caberia descobrir as condições necessárias para a implementação desse projeto municipal que teria continuidade no projeto nacional até chegar ao projeto universal de uma sociedade global solidária.

O estudo de um "mundo em miniatura" como Jacuí me leva a perguntar se o Estado, aqui representado pelo poder público municipal, pode ser colocado a serviço da Comunidade e parece ter concluído afirmativamente, desde que se realize uma ação de mão dupla, isto é, haja comunhão de interesses e propósitos na organização do Estado e da Comunidade. A satanização do Estado, apresentado como necessariamente opressor e por natureza servidor da classe dominante, assim como a sua beatificação, considerado sempre a serviço do bem comum são igualmente questionáveis. Acredita-se na possibilidade de um Estado democrático e do governo do povo pelo povo, embora barreiras tenham que ser superadas para se atingir esses objetivos. Recusa-se tanto a visão conspiratória quanto a ingênua em relação ao Estado, remetendo a questão política para o reino das possibilidades.

O Núcleo Municipal de Ação Comunitária de Jacuí é apresentado como instrumento dessa possibilidade já que congrega representantes do poder público e do poder comunitário, constituindo o que se poderia chamar o grande colegiado de decisões no município. A idéia desse forum de debates sobre as questões municipais e de decisões a serem implementadas em conjunto pela Prefeitura Municipal e pelos representantes de todas as forças vivas do município precisa ser melhor explicitada e divulgada, pois me parece uma solução criativa e viável para o divórcio que muitas vezes ocorre entre governantes e governados. Pode ser instrumento de democracia direta ou participativa, desempenhando importante papel junto com o Parlamento Municipal, instrumento da democracia representativa.

É necessário que se impeça, entretanto, a transformação de entidades como o Núcleo Municipal de Ação Comunitária em órgão homologatório ou em instrumento de manipulação ou cooptação, o que inviabilizaria a concretização

do princípio de solidariedade, tantas vezes realçado neste trabalho. No que se refere ao Núcleo de Jacuí, seu ordenamento jurídico poderá tirar-lhe o caráter informal e transformá-lo no responsável principal da democracia direta e participativa e na "grande assembléia" municipal.

A Prefeitura Municipal de Jacuí, em fase de reestruturação, poderá dar exemplo de órgão público municipal transparente que submete as diretrizes, políticas e planos municipais à discussão do Núcleo Municipal de Ação Comunitária, sem prejuízo das funções da Câmara Municipal que também é representada naquele colegiado. O Orçamento Municipal, a Folha de Pagamento e o Cofre Municipal serão de conhecimento e controle públicos. Receita e Despesa, Arrecadação de Impostos, Transferências governamentais, Cadastro de Contribuintes serão tornados públicos e abertos a consultas em livros ou terminais de computador.

A municipalização do ensino poderá ser implantada ou não dependendo de informações e consultas à população sob pena de se transformar em "prefeiturização" ou "municipalização por decreto". A prudência recomenda que se comece por "municipalizar a preocupação com o problema educacional", na feliz expressão de Azanha ⁽¹⁾. Que ela seja participativa, pois se for imposta poderão ocorrer resistências e insucesso. É importante que seja decisão solidária e não decisão solitária. Seria conveniente uma "assessoria" para oferecer "subsídios" para análises e reflexões, ponderando-se as razões das transferências de encargos e recursos para o município. A Secretaria Estadual de Assuntos Municipais ou a Secretaria Estadual da Educação, com subsídios das Universidades e da Fundação João Pinheiro têm importante papel a desempenhar nessa fase para que se evite a desconstrução do ensino público via municipalização do ensino.

É necessário que se faça um diagnóstico da situação do ensino no município e só se implante a municipalização em bases realistas e sólidas. Não se pode isolar o município, como também a municipalização não pode ser uma medida isolada. O compromisso da assistência técnica e financeira precisa ser cumprido pelas instâncias superiores que não poderão abandonar os municípios à própria sorte. Sem se confundir com interferência direta, o acompanhamento e a avaliação conjunta pelo estado e pelo município serão necessários.

⁽¹⁾ AZANHA, José Mário Pires. op. cit. p. 64

União, Estados e Municípios precisam se articular em projetos de parcerias impedindo-se que as políticas nacionais de educação, saúde e outros serviços públicos sejam fragmentadas. É necessário que se equilibrem a unidade e o respeito às diversidades e heterogeneidades e que haja uma **descentralização por cooperação**. A responsabilidade e o compromisso da prestação de serviços à população é do **setor público** e não de determinada **instância governamental**. A Constituição é explícita ao declarar **dever do Estado** e direito do cidadão e não dever do município, do estado ou da união.

Que a municipalização de serviços sociais seja uma conquista da cidadania e não uma ameaça a ela. O local se integre criticamente ao regional, estadual, nacional e universal. A cidadania e a solidariedade se realizem.

BIBLIOGRAFIA

- ALVES, Márcio Moreira. A força do povo: democracia participativa em Lages. 3ª ed. São Paulo. Brasiliense, 1981.
- _____. São Paulo: sementes de democracia. São Paulo. Nacional, 1985.
- ALVES, Odair Rodrigues. O Município: dos Romanos à Nova República. São Paulo. Nacional, 1986
- AMMANN, Safira Bezerra. Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil. São Paulo. Cortez, 1980.
- ANDRADE, Paulo e outros. Neoliberalismo e Pensamento Cristão. Petrópolis, Vozes, 1994
- ARCOVERDE, Ana C. Brito. Desenvolvimento de Comunidade e movimentos sociais - in Serviço Social & Sociedade ano XV nº 44, abril 1994, p. 141/154.
- ARELARO, Lisete Regina Gomes. A Municipalização do Ensino e o Poder Local. In Revista da ANDE 8(14):22-26, 1989.
- ARELARO, L. R. G. e BARRETO, E. S. S. A municipalização do ensino de 1º grau: tese controversa. Revista da Faculdade de Educação 11(1/2), jan-dez 1985, p. 193
- AROCENA, José. Discutiendo lo local: las coordenadas del debate. Cuadernos del CLAEH, Montevideo, 13(1-2), agosto 1988, p.7/16
- ARRUDA, Maria A. Nascimento. Mitologia da Mineiridade. São Paulo, Brasiliense, 1990
- AVANCINI, S. & Trevas, V. (org) Poder Local e Constituinte. São Paulo, EDUC, 1987 (Cadernos PUC nº 25).
- AVELINE, Carlos. De baixo para cima: a Utopia no Brasil. Petrópolis. Vozes, 1984.
- AZANHA, José Mário Pires. Uma idéia sobre municipalização do ensino. Estudos Avançados 5(12): 1991, p.61/67.
- AZEM, Eliana Pereira, Santos, M.M. P.C.A. & Moysés, N.M.N. O SUDS/RJ e a Municipalização - Um processo em andamento. Revista de Administração Pública 25(2): 4-30, abr/jun. 1991.
- AZEVEDO, Antônio Carlos. Otimização das ações de saúde a nível nacional. Revista de Administração Pública 15 (Ed. Extra): 57-97, 1981.
- BAETA, Adelaide Maria Coelho. Administração Municipal e Descentralização Política: notas para uma discussão. in Revista de Administração Pública 23(4) 100-103, ago/out. 1989.
- BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO (BANCO MUNDIAL). Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1994. Infraestrutura para o desenvolvimento. 1ª ed. em português. Rio de Janeiro, FGV, setembro 1994, p. 80
- BARACHO, José Alfredo O. Teoria Geral do Federalismo. Belo Horizonte, FUMARC/UCMG, 1982
- BARBOSA, Waldemar de Almeida. História de Minas: formação histórica. v. 2. Belo Horizonte, Ed. Comunicação, 1979.

- BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. Onde se quer chegar com a municipalização do ensino fundamental?. Cadernos de Pesquisa, São Paulo n. 80 p.51/55, fev. 1992.
- BENEVIDES, Maria Victória Benevides. A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo. Ed. Atica, 1991.
- BERMAN, Marshal. Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade. trad. Carlos Felipe Moisés e Ana M. L. Boriatti, São Paulo. Paz e Terra, 1986
- BOAVENTURA, Edivaldo M. Os Sistemas Municipais de Educação. in Rev.Bras. Adm. da Educ. 9(2):49/68, jul/dez.1993
- _____. União, Estados, Municípios e os sistemas de educação. Revista de Informação Legislativa, 31(122):225-242. Brasília, abr.jun. 1994
- BOBBIO, Norberto. As ideologias e o poder em crise. Trad. João Ferreira. Brasília. Polis/UnB, 1988.
- _____. Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo. EDUNESP, 1995
- _____. Estado, governo e sociedade: Para uma eoria geral da política. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.
- _____. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. 2ª ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- _____. Liberalismo e Democracia. trad. Marco Aurélio Nogueira. 3ª ed. São Paulo. Brasiliense, 1990
- BORDENAVE, Juan E. Diaz. O que é participação. São Paulo. Brasiliense, 1983 (Coleção Primeiros Passos).
- BORJA, Jordi. A participação cidadina. Espaço & Debates ano VIII, 1988, nº 24, p. 14/24.
- BOSCHI, Renato Raul & VALLADARES, Lícia do Prado. Problemas teóricos na análise dos movimentos sociais: Comunidade, ação coletiva e o papel do Estado. In Espaço & Debates ano III nº 8, jan/abril 1983, p.64/76.
- BRASILEIRO, Ana Maria. O município como sistema político. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1973.
- BROOKE, Nigel. Os condicionantes da descentralização da educação: um roteiro de estudo. Cadernos de Pesquisa. São Paulo (70):28-37, ago 1989
- CADIMA, Edgar. La descentralización educativa. Contexto & Educação 7(25): 22-25, jan/mar. 1992.
- CAMARGO, Aspásia. O Novo Pacto Federativo. Revista do Serviço Público. Brasília. ano 45, nº 1, 1994, p. 87
- CAMARGO, Cândido Procópio Ferreira et alii. São Paulo 1975: Crescimento e Pobreza. São Paulo. Loyola, 1976
- CAMPOS, Gastão Wagner de Souza. Reflexões sobre uma proposta de gestão de sistema local de saúde. Revista de Administração Pública v. 24 n. 4, ago.out. 1990, p. 46/52.
- CÂNDIDO, Antônio. Os Parceiros do Rio Bonito: estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida. Rio de Janeiro, J. Olympio, 1964

- CARDOSO, Fernando Henrique. O modelo político brasileiro e outros ensaios. 3ª ed. São Paulo. DIFEL, 1977.
- CARDOSO, Ruth Correa Leite. Movimentos sociais urbanos: um balanço crítico. in Almeida M. H. e Sorj, B. (orgs) Sociedade e Política no Brasil Pós-64, São Paulo, Brasiliense, 1983.
- _____. Isso é política? Dilemas da participação entre o moderno e o pós-moderno. Novos Estudos nº 20, março de 1988, p. 74/80.
- CARVALHO, José Murilo de. Os bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo. Cia das Letras, 1987
- _____. A formação das almas: o imaginário da República do Brasil. São Paulo. Cia das Letras, 1987
- _____. Repúblicas e Cidades. Dados, Rio de Janeiro, IUPERJ, 28(2): 147, 1985.
- CARVALHO, Marília Pinto de. Um invisível cordão de isolamento: escola e participação popular. Cadernos de Pesquisa. São Paulo (70):65-73, agosto 1989.
- CASARIN, Adair. A municipalização do ensino na visão dos municípios. Contexto & Educação 7(25): 60-67, jan/mar. 1992
- CASTELLS, Manuel. Cidade, Democracia e Socialismo: a experiência dos vizinhos de Madri. Trad. Glória Rodriguez. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980
- CASTRO, José Nilo de. O poder regional - autonomia municipal e constituinte. in Revista de Administração Pública 21(1): 2-9, jan/mar. 1987
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Equipamentos sociais e política local no pós-64. Espaço & Debates ano VIII, 1988, nº 24. p. 67/74
- _____. Equipamentos sociais, política partidária e governos locais no Estado de São Paulo 1968-1982. Campinas, Dissertação de Mestrado, Unicamp, 1987
- CATLIN, George E. Gordon. Tratado de Política. tra. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro, Zahar Ed. 1964, p. 341
- CAVALLIERI, Paulo Fernando. Papel do município no desenvolvimento nacional. In Revista de Administração Pública 10(4):89-122, out/dez 1976
- CHACON, Vamireh. Cooperativismo e Comunitarismo: estudo de organização sócio-econômica. Universidade de Minas Gerais, 1959.
- CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. A Nova Constituição - Uma nova administração municipal? In Revista de Administração Pública 23(4) 104-107, ago/out. 1989.
- COHN, Amélia. As grandes questões de administração das políticas sociais (recursos humanos): de instituídos a instituintes. in Revista de Administração Pública 22(1):25-31, jan/mar. 1988.
- _____. Descentralização, cidadania e saúde. São Paulo em Perspectiva, v. 6 n. 4 out.dez. 1992, p. 70,76.
- COIMBRA, Marcos A. E. L. Desenvolvimento social e planejamento regional: uma reflexão sobre a experiência de Minas Gerais. Revista de Administração Pública 15 (Ed. Extra):33-56, 1981.
- COMPARATO, Fábio Konder. Muda Brasil: uma Constituição para o desenvolvimento democrático. 2ª ed. São Paulo. Brasiliense, s.d.

- CORAGGIO, José Luis. Poder local, poder popular. Cuadernos del clae - Montevideo, agosto de 1988 - p.101/120.
- _____. Las dos corrientes de descentralización en América latina. Contexto & Educação 7(25): 52-59, jan/mar. 1992
- CORREIRA, Ênio Ávila. Pobreza dos erários municipais e soluções urgentes. in Revista de Administração Pública 22(3):157-160, jul/set. 1988
- COSTA, D. S.; Castro, M. D. R. & Souza, S. C. P. A (in)subordinação dos trabalhadores nas associações comunitárias. In Serviço Social e Sociedade ano XIII nº 39, maio/agosto 1992, p. 99/116.
- COSTA, Maria das Dores. Movimentos Sociais e Cidadania: uma nova dimensão para a Política Social no Brasil. In Revista de Administração Pública 22(2):3-10, abr/jun. 1988.
- COVRE, Maria de Lourdes M. (org.). A Cidadania que não temos. São Paulo. Brasiliense, 1986
- CUNHA, Luiz Antônio. Educação, Estado e Democracia no Brasil. São Paulo, Cortez/EDUFF/FLACSO, 1991. Cap. X - Comunitarismo e Municipalismo p.377/423.
- _____. Por uma escola democrática na América Latina: o nacional, o regional e o unitário. In Rev. Bras. Est. Ped. 68(159):289-302, maio/ago 1987.
- CRETELLA JÚNIOR José. Comentários à Constituição Brasileira de 1988 v.8. 2ª ed. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1993, p. 4423
- CYRILLO, Denise C. e outros. Arrecadação e distribuição do salário-educação em São Paulo. São Paulo, IE-USP/SEE-SP, 1993
- DALLARI, Dalmo de Abreu.. O município brasileiro. São Paulo, s.c.p. 1961.
- _____. O Estado Federal. São Paulo. Ática, 1986.
- _____. O que é participação política. São Paulo. Brasiliense, 1983 (Coleção Primeiros Passos).
- _____. Os direitos da criança. São Paulo. Summus Editorial, 1986
- DALLARI, Pedro (org.) Política Municipal. 2ª ed. Porto Alegre. Mercado Aberto/Fundação Wilson Pinheiro, 1986.
- DALLARI, Sueli Gandolfi. Municipalização dos serviços de saúde. São Paulo. Brasiliense, 1985.
- DANIEL, Celso Augusto. As administrações democráticas e populares em questão. Espaço & Debates ano X, 1990, nº 30, p.11/27.
- _____. Poder estatal e municipal: um quadro técnico e uma análise dos governos locais com participação popular no Brasil recente. São Paulo, FGV, 1982
- _____. Poder local no Brasil urbano. Espaço & Debates ano VIII, 1988, nº 24. p. 26/39.
- DAVIES, Nicholas. Municipalização do ensino: democratização ou privatização. Contexto & Educação 7(25): 31-44, jan/mar. 1992.
- DE PAULA, José Marcos. Jacui - patrimônio histórico de grande valor. Franca. UNIFRAM - Arquitetura e Urbanismo. Trabalho de conclusão de curso, 1991.

- DEMO, Pedro. Participação comunitária e Constituição: avanços e ambiguidades. Cadernos de Pesquisa. São Paulo (71):72-81, novembro 1989
- _____. Participação é conquista. São Paulo, Cortez. Autores Associados, 1988
- DIAS, José Maria. Desestabilização institucional no municipalismo brasileiro. Rev. Adm. Municipal 30(163):75, abr/jun. 1982.
- DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. Revista do Serviço Público. ano 45 v. 118, nº 1, jan/jul 1994, p. 95/117.
- _____. Introdução ao planejamento municipal. São Paulo, Brasiliense, 1987.
- _____. O que é poder local. São Paulo. Brasiliense, 1994 (Coleção Primeiros Passos).
- DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pela experiência latino-americana. Revista do Instituto de Estudos Avançados da USP, São Paulo, USP, 1993
- DURHAM, Eunice Ribeiro. A Construção da Cidadania. Novos Estudos Cebrap nº 10, São Paulo, 1984.
- FANON, Franz. Os Condenados da Terra. 2ª ed. Trad. José Laurênio de Melo. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. 1979
- FAORO, Raimundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. v. 1, 2ª ed. Porto Alegre. Globo. São Paulo. EDUSP, 1975.
- FELCMAN, Isidoro. Reforma del Estado: propiedad pública, gestión privada y descentralización de servicios. Buenos Aires, Editorial Galerna, 1991.
- FELICISSIMO, José Roberto. A descentralização do Estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva. São Paulo em perspectiva. Revista da Fundação SEADE 8(2), abr./jun 1994., p. 45/52
- _____. Descentralização e regionalização político-administrativa. São Paulo em Perspectiva v. 5 n. 4, out.dez. 1991, p.68/72.
- _____. Governabilidade e Administração Pública em São Paulo: dilemas de um drama inconcluso. Tese de Doutorado - PUC-SP
- FERNANDES, Florestan. A Constituição inacaba: vias históricas e significado político. São Paulo. Estação Liberdade, 1989, p. 125
- FERRAZ, Esther de Figueiredo. Centralização, Descentralização, Municipalização in Senado Federal. Fundação Universidade de Brasília - Projeto Educação, Tomo IV, 1979.
- FIORI, J. L. Sobre a Crise do Estado Brasileiro. In Revista de Economia Política, São Paulo, 9 (3): 103/114, jul/set. 1989.
- FISCHER, Tânia e TEIXEIRA, Ângela. Poder Local e Participação Espanha / Brasil - Perspectivas constitucionais, avanços e limites. in Revista de Administração Pública 23(4)37-47, ago/out. 1989.
- FISCHER, Tânia. O Poder Local no Brasil: temas de pesquisas e desafios da transição. In Revista de Administração Pública 25(2): 86-92, abr/jun. 1991
- _____. Poder local: um tema em análise. in Revista de Administração Pública 26(4): 105-113, out/dez 1992.

- FISCHMANN, Roseli. Vida e Identidade da Escola Pública. São Paulo, Faculdade de Educação da USP, Tese de Doutorado, 1990
- _____. Estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura do Município de São Paulo. São Paulo. FEUSP, Série Estudos e Documentos nº 29. 1988
- FLEURY, Maria Teresa Leme. Cooperativas agrícolas e capitalismo no Brasil. São Paulo, Global, 1983
- FONSECA, João Pedro. Educar, Assistir, Recrear: um estudo de objetivos da pré-escola. São Paulo, FEUSP, Dissertação de Mestrado, 1978
- _____. Merenda Escolar: uma contribuição para o seu estudo. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da USP, 1987.
- _____. Municipalização da merenda escolar paulista. Educação Municipal. São Paulo. 1(3): 106-115. dez. 1988
- _____. Municipalizar verbo transitivo. Revista da Faculdade de Educação. São Paulo. v. 16 n. 1/2, p.132-147, jan/dez 1990.
- _____. Educação comunitária e estrutura de poder no Brasil. in SILVA, Jair Militão da (org.) Educação Comunitária: estudos e propostas. São Paulo. Editora do SENAC São Paulo, 1996
- FONSECA, Maria Teresa Losada. A extensão rural no Brasil, um projeto educativo para o capital. São Paulo. Loyola, 1985
- FREIRE, Gilberto. Problemas brasileiros de antropologia. 2ª ed. Rio de Janeiro, José Olympio, 1959.
- FREIRE, Paulo. Pedagogia da Esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2ª ed. 1993
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. Bibliografia sobre administração municipal e poder local: 1975-1985, São Paulo, 1986
- FURTADO, Celso. Globalização das estruturas de poder. in Política Externa. v. 1 n. 4, março 1993. USP/Paz e Terra, São Paulo
- _____. Globalização das estruturas econômicas e identidade nacional. Estudos Avançados. 6(16): set/dez. 1992, p. 55/64
- GADOTTI, Moacir & ROMÃO, José Eustáquio (orgs.) Município e Educação. São Paulo. Cortez, 1993.
- GADOTTI, Moacir. Educação municipal e poder popular. Educação Municipal v. 2 n. 4, maio 89 p. 60/66.
- GALILEA O. Sergio. La planificación local. Cuadernos del claeH - Montevideo, agosto de 1988 - p. 123/141.
- GOHN, Maria da Glória. As relações Sociedade Civil e Estado nos anos 90: perspectivas sobre a participação. In Serviço Social & Sociedade ano XII nº 36 agosto 1991, p.13/20.
- _____. Comunidade: a volta do mito e seus significados. In Serviço Social & Sociedade. São Paulo, Cortez, ano X, nº 32, maio/ago 1990 p. 115/125.
- _____. Conselhos Populares e participação popular. In Serviço Social & Sociedade Ano X, nº 34, dez. 1990 p. 65/89.
- _____. Movimentos sociais e educação. São Paulo, Cortez Editora, 1992.

- GONZÁLES P., Hernán. Actores sociales poblacionales en el proceso de desarrollo del poder local. Cuadernos del CLAEH, Montevideo, 14(45-46), 1988.
- GOVERNO DE ESTADO DE MINAS GERAIS. III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social - vol. 4 Programa 1 - Programa Estadual de Promoção de Pequenos Produtores Rurais (produtores de baixa renda de Minas Gerais), 1980.
- GUIMARÃES, José Luiz. Desigualdades regionais e municipalização do ensino em São Paulo: uma avaliação da execução do Decreto 30375/89. Fac. Filosofia e Ciências da UNESP. Dissertação de Mestrado, Marília, 1991.
- HADDAD, Paulo Roberto. Planejamento estadual no Brasil: a experiência de Minas Gerais. Texto apresentado no I Seminário Latino-americano sobre Planejamento Regional e Estadual Brasileiro, 1981. mimeo
- HAIDAR, Maria de Lourdes Mariotto. O ensino secundário no Império Brasileiro. São Paulo, Grijalbo/EDUSP, 1972
- HEIMANN, Luiza S. e outros. O Município e a Saúde. São Paulo, Hucitec, 1992.
- HOFFNER, Joseph Cardeal. Doutrina Social Cristã. São Paulo, Loyola, 1986.
- IANNI, Octávio. Globalização: novo paradigma das ciências sociais. Estudos Avançados 8(21): maio/agosto 1994, p. 147/163
- IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal). Fundo Municipal de Saúde: diretrizes para implantação. Rio de Janeiro, 1990.
- _____. Modelo de organização e funcionamento do conselho municipal de educação. por Reston, Jamil. Rio de Janeiro, IBAM, 1985.
- _____. O município e o processo de desenvolvimento: Papel do planejamento local. Rio de Janeiro, 1976.
- _____. O Prefeito Brasileiro: características e percepções. Rio de Janeiro, 1975.
- INOJOSA, Rose Marie. A municipalização nos sistemas unificados e descentralizados de Saúde (SUDS). Revista de Administração Pública 24(4): 26-45, ago/out. 1990.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Enciclopédia dos Municípios Brasileiros. Vol. XXIV, Rio de Janeiro, 1958, p. 328/
- JACOBI, Pedro Roberto e Nunes, Édison. Movimentos sociais urbanos na década de 80: mudanças na teoria e na prática. Espaço & Debates ano IV nº 10, 1984, p. 61/77
- JACOBI, Pedro Roberto. Administração municipal, descentralização e participação. Educação Municipal v. 3 n. 6, jun. 1990, p.7/19.
- _____. Descentralização da gestão municipal: a inovação em debate. in Espaço & Debates ano X, 1990, nº 30, p. 89/90
- _____. Descentralização e Participação: Alcances e Limites da inovação no município de São Paulo. in Serviço Social & Sociedade Ano XIV nº 41, abril 1993, p. 22/38
- _____. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. LUA NOVA nº 20, maio 1990, p. 121-143
- _____. Movimentos sociais e políticas públicas. São Paulo, Cortez, 1989

- _____. Prefeituras Democráticas, Movimentos Populares e Poder Local: Participação, Cooptação ou Autonomia? In Espaço & Debates ano III nº 9, maio.ago 1983, p. 66/69
- KORCZAK, Janusz. O direito da criança ao respeito. trad. Yan Michalski, São Paulo, Summus Editorial, 1986
- LAMOUNIER, B., WEFFORT, F.C., BENEVIDES, M.V. (orgs) Direito, cidadania e participação. São Paulo, T. A. Queiroz, 1981
- LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 4ª ed. São Paulo. Alfa-Omega, 1978
- LEITE, Dante Moreira. O caráter nacional brasileiro: história de uma ideologia. 2ª ed. São Paulo, Pioneira, 1969
- LOBO, Thereza. Descentralização - uma alternativa de mudança. in Revista de Administração Pública 22(1):14-24, jan/mar.1988
- LOMBARDI, Mario e Papadopoulos. El debate de la descentralización. Cuadernos del claeh - Montevideo, agosto de 1988 - p. 17/30
- LUCE, Maria Beatriz Moreira - Municipalização do ensino: é preciso situar esta proposta! Contexto & Educação 7(25): 68-91, jan/mar. 1992
- LUGON, Clóvis. A República "comunista" cristã dos guaranis: 1670-1768. trad. Álvaro Cabral. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977
- LUXEMBURGO, Rosa. Cooperativismo e Socialismo. Coimbra, Centelha, 1979
- MAFFESOLI, Michel. O tempo das tribos: o declínio do individualismo nas sociedades de massa. trad. M. Lourdes Menezes, Rio de Janeiro. Forense-Universitária, 1987
- MAIA, Eny Marisa. A municipalização do ensino no estado de São Paulo: 1970/1987: democratização ou descompromisso. São Paulo. Mestrado, PUC-SP, 1989
- _____. A municipalização do ensino. Revista Cepam v. 1 n. 1, jan.mar.1990 p. 31/42
- MARITAIN, Jacques. Os direitos do homem. 3ª ed. Rio de Janeiro, José Olympio, 1967
- MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro, Zahar, 1967
- MASCARO, Carlos Correa. Município e Ensino no estado de São Paulo. São Paulo. FFCL-USP, 1958 (Boletim nº 242 Administração Escolar e Educação Comparada). Rio de Janeiro, INEP, 1959
- MASSOLO, Alejandra. Em direção às bases: descentralização e município. trad. de Rossella Rossetto. Espaço e Debate, ano VIII, nº 24, 1988, p.41/54.
- MATOS, Olgária C. F. A Cidade e o Tempo: algumas reflexões sobre a função social das lembranças. Espaço & Debates ano II nº 7, p.45/52
- MEDINA, Anamaria Vaz de Assis. Tarefas ou Poder: o que descentralizar? Cadernos de Pesquisa São Paulo (60): 45-47, fev. 1987
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 4ª ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1981
- MELCHIOR, José Carlos A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil. São Paulo, FEUSP, 1981 (Estudos e Documentos v. 17)

- _____. A. Financiamento da Educação Pública. In Educação Brasileira v.16, n. 32, Brasília (DF) jan/jul.1994,p. 109/152
- MELLO, Diogo Lordello de. A moderna administração municipal. Rio de Janeiro, 1960
- _____. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. in Revista de Administração Pública 25(4): 199-217, out.dez. 1991
- _____. O papel dos governos municipais no processo de desenvolvimento nacional. in Revista de Administração Pública 22(3):27-45. jul/set. 1988
- MELLO, Guiomar Namó de. Social democracia e educação: teses para discussão. São Paulo, Cortez, 1990, p. 83.
- _____. Sobre a municipalização do ensino. In Revista da ANDE 7(13):14-21, 1988
- _____. Políticas Públicas de Educação. Estudos Avançados 5(13), 1991, p. 8.
- MOISÉS, José Álvaro (org.) Cidade, povo e poder. São Paulo. 2ª ed. CEDEC/Paz e Terra, 1985
- MONTORO, André Franco. Do centralismo autoritário ao descentralismo democrático. in Folha de São Paulo, 01.09.85, p. 3
- _____. Participação: desenvolvimento com democracia. São Paulo, Nossa Editora, 1990
- MOREIRA, Aelita. Hacia un nuevo papel de los municipios. Cuadernos del claeh - Montevideo, agosto de 1988 - p.51/72
- MÜLLER NETO, Júlio S. Governabilidade e saúde: o município em questão. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, v. 40, n.209, out./dez. 1993.
- NAISBITT, John. Paradoxo Global. Quanto maior a economia mundial, mais poderosos são os seus protagonistas menores: nações, empresas e indivíduos. trad. Ivo Korytowski. 3ª ed. Rio de Janeiro, Campus, 1994
- NASCIMENTO, Jorge Carvalho do. Municipalização do ensino, debate e conjuntura. Cad. Pesq. São Paulo (60):48-50, fev. 1987
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Reforma Administrativa ou Reforma do Estado? In Perspectivas 12/13: 1/17, 1989/90
- NOVELLI, Luiz Antônio. Monte Santo de Minas: história e atualidade. 1ª ed. 1978
- OLIVEIRA, Francisco de. Além da Transição. Aquém da Imaginação. In Novos Estudos (12) São Paulo, Cebap, junho 1985
- OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Trad. Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Júnior, 2ª edição. Brasília, MH Comunicação, 1994.
- OSÓRIO, Jorge. Educación Y Democratización: notas sobre la descentralización educativa. Contexto & Educação 7(25):14-21, jan.mar. 1992
- PARO, Vitor Henrique. A Utopia da gestão escolar democrática. Cad. Pesq. São Paulo (60): 51-53, fev. 1987

- _____. Gestão da Escola Pública: A participação da Comunidade. in Rev. Bras. Est. Ped. v. 73 nº 174, p. 255-290, maio/ago 1992
- PEREIRA, Maria Dulce. Clube 4-S. EMATER-MG, Belo Horizonte, 1980. (mimeo)
- PORTO, Maria do Rosário Silveira. Escola Rural: cultura e imaginário. São Paulo. FEUSP, Tese de Doutorado, 1994
- PRATES, Antônio Augusto Pereira & ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. Notas sobre o modelo de planejamento participativo: o caso de Minas Gerais. in Revista de Administração Pública 19(2): 132-152, abr.jun 1985
- PREFEITURA MUNICIPAL DE JACUÍ. Lei Orgânica do Município de Jacuí, promulgada em 17.03.90
- PRZEWORKSKI, Adam. A falácia neoliberal. Lua Nova, São Paulo. nº 28/29, p. 209/225, 1993
- PUIGGRÓS, Adriana. Derechos humanos, sujetos y educación. Contexto & Educação 7(25):7-13, jan.mar. 1992
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira. O mandonismo local na vida política brasileira (Da Colônia à Primeira República - Ensaio de Sociologia Política) - São Paulo, IEB, 1969
- _____. Relatos orais: do "indizível" ao "dizível". in VON SIMSON, Olga de Moraes (org). Experimentos com Histórias de Vida (Itália-Brasil). São Paulo. Vértice, Ed. Rev. dos Tribunais, 1988
- RESTON, Jamil & ROCHA, Nilton. A Câmara dos Vereadores na elaboração democrática da proposta orçamentária. Rev. Adm. Municipal 32(177):48, out/dez 1985
- REZENDE, Fernando e Brasileiro, Ana Maria - A repartição de encargos públicos entre níveis de governo. In RAP 18(3):66-87, jul/set. 1984
- REZENDE, Fernando e outros. Encargos versus Recursos. RAP 18(3): 107-19, jul/set. 1984
- ROMÃO, José Eustáquio. Poder local e educação. São Paulo. Cortez, 1992
- ROSANVALLON, Pierre. A crise do Estado-Providência. Trad. Isabel M. S. Aubyn. Lisboa, Ed. Inquérito, s.d.
- SAINT-ADOLPHE, J. C. R. Milliet de. Diccionario Geographico, Historico e Descriptivo, do Império do Brazil. Trad. Caetano Lopes de Moura. Paris, Thypographia de Fain e Thunot, 1845.
- SANTOS FILHO, José Camilo dos. Federalismo, poder local e descentralização. Educação Municipal v. 3 n. 6, jun. 1990
- SANTOS, Nelson Rodrigues dos. O poder municipal no rumo do sistema unificado de saúde. Educação e Sociedade v.8 n.24, agosto 1986, p. 152/160
- SANTOS, Wanderley G. dos. Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro, Campus, 1979
- SCHWARZ, Roberto. As idéias fora do lugar. In Estudos Cebrap nº 3, janeiro 1973, p.149/161
- SCHUMACHER, E. F. O negócio é ser pequeno. Trad. Octávio Alves Velho. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1977

- SEÇÃO BRASILEIRA DA ANISTIA INTERNACIONAL. Direitos Humanos no Brasil: conferências para educadores. São Paulo. MPA Edit. e Artes Gráficas, 1986
- SILVA, Jair Militão da. Democracia e Educação: A alternativa da Participação Popular na Administração Escolar. São Paulo. FEUSP, Tese de Doutorado, 1989
- _____. (Org.) Educação Comunitária: estudos e propostas. São Paulo. Editora do SENAC São Paulo, 1996
- SILVA, Lucia Silva e. Municipalização da saúde: reflexões sobre como e com que equipe. Contexto & Educação 7(25): 91-98, jan/mar. 1992
- SILVA, Maria Tereza Pereira Militão da. Descrição fenomenológica de uma experiência em comunidade. PUC-SP, Dissertação de Mestrado, 1986
- SILVEIRA, Ricardo de Jesus. Planejamento Participativo: A experiência de Cambé (PR). Univ. Est. Londrina/Pref. Mun. Cambé,
- SINGER, Paul & BRANT, Vinicius Caldeira (orgs). São Paulo: O Povo em Movimento. Petrópolis. Vozes/Cebrap, 1980
- _____. Prevenir e Curar: o controle social através dos serviços de saúde. Rio de Janeiro. Forense-Universitária, 1978
- SOBRINHO, José Amaral. Descentralização da Educação Básica: Lições da experiência. Brasília, EPEA Textos para Discussão nº 362, jan/95 p. 13
- SOUZA, F. de Paula. Reminiscências da Comarca de Jacui. Revista do Arquivo Público Mineiro, Belo Horizonte, Imprensa Oficial de Minas Gerais, 4:237-274, 1899.
- SOUZA, Herbert José de. Município de Boa Esperança: participação popular e poder local. In Moisés, José Álvaro e outros (orgs) Alternativas Populares da democracia: Brasil, anos 80. Petrópolis/São Paulo - Vozes/Cedec, 1982
- SPINK, Mary June Paris (org.) A cidadania em construção: uma reflexão transdisciplinar. São Paulo. Cortez, 1994
- SPÓSITO, Marília Pontes. O Povo vai à Escola: a luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo. São Paulo, Loyola, 1984
- _____. A Ilusão Fecunda: a luta por educação nos movimentos populares. São Paulo. Hucitec/Edusp, 1993
- TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. Desajuste global e modernização conservadora. São Paulo, Paz e Terra, 1993
- TEIXEIRA, Anísio. A educação e a crise brasileira. São Paulo, Nacional, 1956, p. 12
- _____. A municipalização do ensino primário. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos v. XXVII, abr.jun. 1957, nº 66, p.27/8
- TEIXEIRA, E. Cidadania e Poder Local. Cadernos do CEAS, Salvador (137): 46, 1992
- TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. Cidadania, Direitos Sociais e Estado. Revista de Administração Pública 20(4): 115-140, out/dez 1986
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. O mito da Participação. Revista de Administração Pública 24(3): 162-4, maio/jul 1990

- TOCQUEVILLE, Alexis de. A Democracia na América. trad. de Neil Ribeiro da Silva. 2ª ed. Belo Horizonte. Itatiaia; São Paulo. EDUSP, 1977.
- TOURAINÉ, Alain. O Pós-socialismo. trad. Antônio M.R. Lucas. Porto, Afrontamento, 1981
- VERGARA, Sylvia Constant. A gestão da política de garantia dos direitos da criança e do adolescente. in RAP 26(3):130-39, jul/set 1992
- VIEIRA, Sofia Leache. O público, o privado e o comunitário na educação. Educação e Sociedade n. 27, setembro 1987, p.5/12
- VIRGENS, Luiz Marcolino Souza das & Santos, Selene Herculano dos. Os Conselhos Governo-Comunidade: Teoria e Realidade. RAP 23(2): 9-16, abr. 1989
- VIVIESCAS, Fernando. Identidade municipal e cultura urbana. Espaço & Debates ano VIII, 1988, nº 24. p. 55/66
- WANDERLEY, Luiz Eduardo W. A "nova" (des)ordem mundial - implicações para a universidade e a formação profissional. In Serviço Social & Sociedade ano XV nº 44, abril 1994, p.5/25
- _____. Democracia, cultura e desenvolvimento de comunidade. In Serviço Social & Sociedade ano XII nº 36 agosto 1991, p. 21/32
- _____. Educar para transformar: educação popular, Igreja Católica e política no Movimento de Educação de Base. Petrópolis, Vozes, 1984
- _____. Movimentos Sociais Populares: aspectos econômicos, sociais e políticos. Rio de Janeiro, Encontros com a Civilização Brasileira, III(7) 25, julho 1980
- WANDERLEY, Mariângela B. Metamorfose do desenvolvimento de comunidade. São Paulo. Cortez, 1993
- WARDE, Mirian Jorge. Desenvolvimento de Comunidade e movimentos sociais - in Serviço Social & Sociedade ano XV nº 44, abril 1994, p. 155/164
- WEBER, Silke (org.) - Democratização, Educação e Cidadania: caminho do Governo Arraes (1987-1990), São Paulo, Cortez, 1991
- WESTPHAL, Márcia Faria. Participação Popular e Políticas Municipais de Saúde: Cotia e Vargem Grande Paulista. São Paulo, Fac. Saúde Pública da USP. Tese de Livre-Docência, 1992
- ZALUAR, Alba. Teoria e prática do trabalho de campo: alguns problemas. In Cardoso, R. C. L. (org). A aventura antropológica: teoria e prática. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, p. 107/125

PRINCIPAIS SIGLAS UTILIZADAS

AMOG	ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA MICRO-REGIÃO DA BAIXA MOGIANA
AVSI	ASSOCIAZIONE VOLONTARI PER IL SERVIZIO INTERNAZIONALE
CLUBE 4-S	SERVIR, SABER, SENTIR, SAÚDE
CMDCA	CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
CODESC	CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DE SANTA CRUZ
ECO-92	CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO-AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO
EMATER	EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL
EPAMIG	EMPRESA DE PESQUISA AGRO-PECUÁRIA DE MINAS GERAIS
FUNDEC	FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMAS COOPERATIVOS OU COMUNITÁRIOS
IBAM	INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL
MG-2	PROGRAMA ESTADUAL DE PROMOÇÃO DE PEQUENOS PRODUTORES
PRODEM	PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL
SAB	SOCIEDADE AMIGOS DE BAIROS
SAJ	SOCIEDADE AMIGOS DE JACUÍ
SEMPRE	SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DA PREFEITURA DE JACUÍ
SETAS	SECRETARIA DO TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL
SOS VIDA	SOCIEDADE ORGANIZADA A SERVIÇO DA VILA DIAMANTINA