

## O processo de formalização jurídico-institucional dos conselhos comunitários em Florianópolis(1977-1983): um caso de oposição sistemática \*

**A** tentativa de interpretar teoricamente o fenômeno da formalização jurídico-institucional dos Conselhos Comunitários em Florianópolis supõe a elucidação de alguns pressupostos teóricos operacionais relacionados diretamente aos sujeitos sociais, objeto de nossa análise.

Temos, num primeiro plano, uma ação estatal, concretizada num decreto governamental, regulando a concessão de bens e serviços à população. Temos também, a sociedade civil, respondendo de forma variada a este processo.

Nosso ambiente de pesquisa, a cidade de Florianópolis, é uma localidade onde a presença do Estado é um fato marcante, responsável pela absorção de grande parte da mão-de-obra assalariada, juntamente com o comércio local (este em bem menor proporção), tendo em vista a inexistência da atividade industrial em grande escala.

Trataremos de compreender a relação entre o Estado e a Sociedade Civil num contexto específico de juridização das relações sociais, no quadro da sociedade capitalista brasileira, no período de 1977 a 1983 - quando a necessidade de legitimação do poder estatal estabeleceu novas regras ao processo de oferta de bens e serviços à população.

### Considerações sobre o papel do Estado

Como ponto de partida buscaremos traçar algumas considerações sobre o papel do Estado no contexto das formações sociais capitalistas, tomando como referência principal as proposições de Nicos POULANTZAS em "O Estado, o Poder e o Socialismo".

A intenção de POULANTZAS ao desenvolver sua análise é romper com alguns dogmatismos generalizantes que relacionam o Estado Capitalista exclusivamente com as relações de produção e, ao mesmo tempo, construir uma teoria do Estado Capitalista em

---

Simone Matos Machado \*\*

\* O presente trabalho é síntese da dissertação de mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC, 1991. Orientador: Paulo Krischke.

\*\* Mestre em Sociologia Política pela UFSC, atualmente assistente social da UFSC, membro do Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organização Popular do Departamento de Serviço Social.

---

termos de dominação e luta política entre as classes sociais.

O Estado, portanto, é compreendido como a condensação de uma relação de forças políticas estabelecidas entre as classes sociais (POULANTZAS, 1981:147). Não estamos falando de um Estado-objeto, mero instrumento de dominação das classes dominantes, nem tampouco de um Estado-sujeito, portador de um poder próprio, absolutamente autônomo em relações às classes sociais. Nesses dois casos, a relação entre o Estado e as classes sociais é compreendida como relação de exterioridade. De um lado, a classe dominante absorve o Estado, esvaziando-o de seu próprio poder (Estado-objeto) e de outro, o Estado torna-se resistente à classe dominante e lhe retira seu poder em benefício próprio (Estado-sujeito).

Ambos os casos impossibilitam uma análise das contradições internas presentes na própria estrutura do Estado.

Daí surge em POULANTZAS a concepção do ESTADO-RELAÇÃO: "O Estado, condensação material de uma relação contraditória, não organiza a unidade do bloco político no poder desde o exterior, como que resolvesse, pela sua simples existência, e à distância, as contradições de classe. Bem ao contrário, é o jogo dessas contradições na materialidade do Estado, que torna possível, por mais paradoxal que possa parecer, a função de organização do estado" (POULANTZAS, 1981: 153).

Assim, o Estado é, pela sua natureza, um organizador de forças políticas e não estabelece em hipótese alguma, relação de exterioridade com as mesmas. Ele é a

expressão dos interesses das diversas classes e frações de classes.

A hegemonia política é organizada a partir da correlação de forças existentes na própria estrutura do Estado. Portanto, se uma classe ou fração de classe aparece como hegemônica num determinado período, este fato é resultante de um processo de negociação e luta entre os diversos interesses dominantes.

Buscando formular subsídios para uma "Teoria Relacional do Poder", POULANTZAS (1981:167-177) desenvolve alguns pontos que merecem destaque e que constituem o "pano de fundo" de suas análises:

1. O poder se estabelece num campo de luta, numa relação de forças, o que significa dizer que o poder não é uma grandeza quantificável ou uma qualidade imanente.
2. O poder de uma classe, ou seja, a capacidade que a mesma possui de realizar seus interesses, é inversamente proporcional ao poder das outras classes.
3. O Estado, tomado como referencial do poder político, é um centro de exercício do poder, onde se estabelece relações entre as classes dominantes e destas com as outras classes (classes populares).
4. O poder, portanto, possui uma natureza relacional composta por "lutas resistências".

A partir desses pontos poderemos iniciar a discussão de um tipo específico de relação de poder, que é aquele estabelecido entre o Estado e as Classes Populares.

A manutenção de um determinado grupo político na posição hegemônica é fruto, como já foi discutido, de um processo de

negociação entre estes e os outros grupos de interesses.

Entendemos pois, por processo de negociação política a situação onde dois grupos sociais distintos, numa relação de forças, lutam pela realização de seus interesses, implicando situações de avanços e recuos, perdas e ganhos, para ambos os sujeitos envolvidos.

Diante disso é que a participação das classes populares na dinâmica estrutural do Estado não é fruto de uma absorção direta e premeditada feita pela classe dominante. Antes, é fruto da luta política que se estabelece entre as diversas forças sociais.

No caso das camadas populares, faz-se importante ressaltar, que a interferência das lutas populares nos aparelhos de Estado, não significa que, por detenham o poder de Estado. As classes populares constituem o Estado sob forma de focos de oposição ao poder das classes dominantes, intervindo diretamente na organização e funcionamento de sua estrutura.

Esta interferência das camadas populares deriva da natureza representativa que o Estado possui, em relação à sociedade como um todo, falando-se do nível ideológico, ou seja do discurso legitimador e criador do Estado..

Porém, quando se trata de formações sócioeconômicas que se estruturam a partir de uma correlação entre forças políticas desigualmente estabelecidas, como é o caso das sociedades capitalistas, o Estado se vê permanentemente afetado pelos grupos ou forças sociais que não fazem parte do bloco de poder hegemônico.

Se o Estado é contraditório por natureza, e mesmo sendo, subsiste

enquanto representante do interesse geral, é porque dispõe de uma certa "impunidade" legitimada pelo conjunto da sociedade, seja no nível ideológico, seja no nível de sua prática concreta.

A chamada "impunidade" ou "neutralidade" do Estado é assegurada num corpo de leis especialmente criado para este fim, uma vez que o poder legislativo é parte do Estado e assim reflete ao nível ideológico, as idéias que devem ser generalizadas e introjetadas pelo conjunto da sociedade.

Sob este aspecto, legalidade e legitimação tendem a se confundir e se justificar, na medida em que as decisões e atitudes do Estado passam a ter substância legal e adquirem, no plano ideológico/discursivo, sua legitimidade perante a sociedade.

É especialmente sobre esse processo de "juridização" das relações sociais, tendencialmente crescente nas sociedades capitalistas, que nos deteremos agora em algumas considerações.

### Tendências à juridização

As formas pelas quais o Estado e o Direito se articulam na reprodução e manutenção das sociedades capitalistas modernas, especialmente aquelas caracterizadas pela forte intervenção estatal nas crises estruturais do sistema econômico, foram minuciosamente discutidas por Jurgen HABERMAS e trazem, ao nosso ver, valiosa contribuição ao processo de interpretação de nosso objetivo de pesquisa.

O alvo principal das análises de HABERMAS em "Teoria de la Acción Comunicativa", vol II, são as

sociedades do capitalismo tardio, caracterizadas pela intervenção do Estado na regulação de conflitos advindos de um sistema econômico estruturalmente propenso a crises.

Assim, o capitalismo e o Estado moderno são considerados como subsistemas que através do "dinheiro" e do "poder" se diferenciam do componente social do "mundo da vida" (esfera da vida privada - família e opinião pública). Isto quer dizer, que se torna possível diferenciar integração social e integração sistêmica (esta acontece no mercado e no Estado).

A integração social representa a esfera de ação estruturada comunicativamente, constituída pela família, através de seu papel socializador, e pela opinião pública representada pelas redes de comunicação (arte, imprensa, meios-de-comunicação).

"A integração sistêmica acontece quando os indivíduos assumem papéis determinados frente à Economia e ao Estado. Os atores, ao assumir os papéis de trabalhador e de cliente da administração pública, se desligam dos contextos do mundo da vida e adaptam seu comportamento a âmbitos de ação formalmente organizados." (HABERMAS, 1987:453).

A diferenciação entre integração social e integração sistêmica, não significa a autonomia de uma em relação à outra. Antes, estabelecem uma relação de complementariedade significativa para a obtenção da legitimidade estatal.

Diante disso, cabe ressaltar alguns aspectos:

1. Quando os indivíduos oferecem sua força de trabalho em troca de uma compensação correspondente (salário), o fazem mediante um processo de intercâmbio cristalizado, ou seja, objetivado em circunstâncias

concretas. À fixação de um salário, corresponde uma quantidade determinada de força de trabalho negociada formalmente dentro de uma organização do mercado.

2. Da mesma forma, os indivíduos tornam-se clientes da administração pública, oferecendo um tipo determinado de compensação (impostos) e recebendo em troca uma prestação específica do sistema administrativo (bens e serviços). Esta relação de troca também está amparada formalmente pela organização estatal.
3. Em ambos os papéis, trabalhador e cliente, as relações que estão em jogo são relações de troca entre "dinheiro" e "prestação de serviços" com sistemas complementarmente distintos. O sistema econômico produz riquezas e necessita, para tal, força de trabalho, ou seja, prestação de serviços dos trabalhadores. Ao contrário, o sistema administrativo estatal por sua natureza improdutiva, oferece seus serviços em troca de compensações monetárias.
4. Vale lembrar, que estamos falando de facetas diferentes de fenômenos que ocorrem concomitantemente, com efeitos recíprocos, envolvendo os mesmos sujeitos sociais. O indivíduo trabalhador é, ao mesmo tempo, cliente do sistema administrativo. Parte de seu salário transforma-se pois, em impostos. O Estado supre, em grande parte, as deficiências ou os efeitos do sistema econômico através de benefícios, ficando resguardadas as condições de realização do capital.
5. Politicamente falando, percebemos que, em se tratando das

sociedades capitalistas, o grupo detentor do poder estatal contempla os interesses essenciais das classes economicamente dominantes, apesar de não significar uma transferência imediata e mecânica do poder econômico ao poder político. Isto implica que ocorre uma transferência (mediatizada pelos diferentes papéis que assumem os indivíduos e os sistemas) de poder e dinheiro da esfera econômica para a esfera administrativa/estatal, gerando uma dinâmica contraditoriamente equilibrada.

6. Paralelamente a este processo de intercâmbio ocorre outro processo, ligado diretamente aos papéis de consumidor e cidadão, onde a esfera de ação organizada formalmente não depende de uma ligação com uma organização privada ou pública. Estes papéis dizem respeito exclusivamente ao mundo da vida (vida privada e opinião pública) e não podem ser compradas ou cobradas como a força de trabalho e os impostos. Vale dizer que a formação dos papéis de consumidor e cidadão depende das orientações subjetivas das preferências, valores e atitudes dos indivíduos na escolha deste ou daquele produto (consumidor) ou na escolha deste ou daquele candidato, no voto (cidadão).

7. As orientações subjetivas não estão desconectadas das orientações objetivas. Antes, asseguram a reprodução das relações de intercâmbio, tanto na esfera da vida privada (trabalhador-consumidor) como na esfera da opinião pública (cli-

ente-cidadão), ou seja, a reprodução simbólica do mundo da vida.

*A reprodução simbólica do mundo da vida, segundo HABERMAS, está ligada ao âmbito de ação estruturada comunicativamente, ou seja, implica necessariamente um processo de legitimação do discurso com pretenções generalizantes.*

*Concluindo, podemos perceber um processo crescente de juridização nas sociedades atuais, ou seja, um aumento do direito escrito, tanto em sua extensão, regulando novos assuntos sociais, quanto sua fragmentação, subdividindo uma matéria geral em várias matérias particulares.*

*Contra esta tendência, encontramos redes de resistências lutando por formas autônomas de manifestação que, com seus limites e possibilidades, começam a ser contempladas e pesquisadas no mundo da produção acadêmica das Ciências Sociais.*

### **O processo de criação dos conselhos comunitários em Santa Catarina**

*A criação dos Conselhos Comunitários em Santa Catarina como parte do programa de governo do Estado, envolveu dois mandatos e dois decretos governamentais.*

*O primeiro decreto foi criado em 1977, pelo então Governador Antônio Carlos Konder Reis, dando o passo inicial ao processo de formalização jurídica das entidades associativas com o objetivo de normatizar a atividade de prestação de serviços à população.*

*Para feito deste decreto os Conselhos Comunitários foram assim definidos em seu artigo 2º*

*"(...) considera-se Conselho Comunitário a associação dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, integrados por membros da mesma comunidade, criada sob a orientação e supervisão do Estado, que tenha as finalidades, a estrutura e preencha os demais requisitos previstos nos capítulos seguintes."*

*Ressaltamos, a seguir, as principais normas que definem, ao nosso entender, os mecanismos de controle social específicos do referido decreto:*

*Artigo 5º, parágrafo 3º "Os associados eleitos para a comissão diretora e para o conselho fiscal terão seus nomes homologados pelo Governador do Estado."*

*Artigo 7º, parágrafo 7º "A competência dos órgãos referidos neste capítulo e as atribuições de seus dirigentes serão definidas pelo Estatuto do Conselho Comunitário, elaborado de acordo com o estatuto padrão pela Supervisão da Ação Comunitária (...)."*

*Artigo 19 "O Estado não prestará colaboração financeira ao Conselho Comunitário que não estiver inscrito na Supervisão da Ação Comunitária."*

*A existência de normas que regulamentavam a concessão de recursos, suscitou reações dos setores da população, principalmente aqueles ligados a outros organismos sociais que não os Conselhos Comunitários, e modificou a forma e a abrangência do clientelismo até então praticado.*

*A exclusão das entidades comunitárias já existentes que, mesmo querendo não puderam se inserir no Programa dos Conselhos Comunitários, gerou questionamentos que foram*

absorvidos pelos técnicos ligados ao trabalho de campo, diretamente com as comunidades. Muitas entidades procuravam os técnicos responsáveis para se engajarem no Programa e, tendo em vista o imperativo legal restrito aos Conselhos Comunitários, criou-se uma lacuna e uma dificuldade para a continuidade da política operacional do Programa.

É neste contexto que surge o decreto 8.558 de 20/08/79 de autoria do então governador Jorge Konder Bornhausen, alterando o decreto anterior no que diz respeito ao engajamento de outros organismos comunitários.

Assim se expressa o artigo 2º em parágrafo único: "Equiparam-se aos Conselhos Comunitários definidos neste artigo, as entidades comunitárias existentes, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, integradas por membros da mesma comunidade, com orientação técnica da Fundação Catarinense de Desenvolvimento de Comunidade (FUCADESC).

Críticas e resistências ao processo de formalização jurídico-institucional dos Conselhos Comunitários, advindas da população, podem ser exemplificadas através de organizações autônomas, como é o caso do Conselho de Moradores da Lagoa.

### **O Conselho de Moradores da Lagoa da Conceição**

O Conselho de Moradores da Lagoa da Conceição surgiu em 1976, paralelamente ao surgimento do Conselho de Moradores de Santo Antônio de Lisboa.

Essas duas entidades tinham algumas características comuns:

localizavam-se em regiões semi-urbanas, convivendo uma população nativa, ligada a atividades locais como a pesca e a renda de bilro, com um contingente vindo do centro urbano e de outras cidades para fins de moradia.

Preocupavam-se, inicialmente, com questões ligadas ao meio-ambiente, juntamente com outras questões ligadas à precariedade do funcionamento do sistema educacional, do sistema de saúde, e da estrutura do saneamento básico.

Preocupavam-se com a independência e autonomia da entidade em relação aos órgãos públicos e partidos políticos.

Especificamente falando do Conselho de Moradores da Lagoa, as questões ligadas ao meio-ambiente tornaram-se muito preocupantes.

Conforme relata VIEIRA, presidente do Conselho: "Nessa época, não existia na cidade um plano urbano ou um plano diretor. Não existia por exemplo, uma legislação que garantisse a ocupação do solo, considerando a questão da preservação do meio-ambiente."

A diretoria do Conselho de Moradores da Lagoa, abrangia moradores nativos e moradores de outras localidades, ressaltando-se a presença de alguns intelectuais, geralmente professores universitários.

A Entidade não possuía atrelamento ou filiação a qualquer grupo político ou poder público.

Todos os moradores da Lagoa eram considerados filiados ao Conselho e eram chamados a participar das assembleias deliberativas sobre questões específicas e dos processos eleitorais.

A Entidade enfrentou dificuldades de duas ordens. A primeira surgiu a partir do momento em que começou a questionar e denunciar a exploração dos recursos naturais, que ocorria sem os mínimos critérios. A outra dificuldade ligava-se às limitações internas do próprio trabalho que o Conselho desenvolvia, e se relacionava à convivência de moradores nativos com aqueles vindos de outras localidades.

O trabalho do Conselho de Moradores da Lagoa possuía uma oposição declarada dos representantes do poder público municipal, como era o caso do intendente local.

Conforme relata VIEIRA: "Quando começou a criação desses Conselhos Comunitários, houve várias rodadas de reunião com a gente e com um representante do Governo Estadual. Eles queriam que a gente se enquadrasse. Aí nós começamos a questionar todos os furos. Mostrava que aquilo ali era uma coisa que castrava a autonomia da Entidade. A gente reagiu e não aceitou participar. Continuamos nosso trabalho."

Houve outras tentativas por parte do Governo do Estado de formar um Conselho Comunitário na Lagoa da Conceição, mas foram infrutíferas.

A partir destes fatos o processo de marginalização do Conselho de Moradores da Lagoa, enquanto entidade autônoma, se intensificou por parte do poder público.

Vale ressaltar que haviam forças aliadas à prática do Conselho de Moradores da Lagoa, como é o caso do Conselho de Moradores de Santo Antônio. Além de possuírem objetivos semelhantes, chegaram a

se reunir algumas vezes para uma troca de experiências, avaliações e discussão sobre a possibilidade de criação de uma união municipal de entidades comunitárias autônomas.

Este quadro de funcionamento do Conselho de Moradores da Lagoa existiu durante quatro anos (1976 - 1980).

A partir de 1980 o Conselho de Moradores deixou de existir enquanto entidade.

Sobre as causas da extinção do Conselho VIEIRA coloca:

1. Toda a pressão do poder público dificultando a realização dos trabalhos através dos boicotes.
2. Essa dificuldade de concretização dos trabalhos fez com que as pessoas da comunidade, influenciadas pelo poder público local, passem a perceber as atividades do Conselho como um trabalho marginal.
3. O afastamento de pessoas que participavam ativamente dos trabalhos da Entidade, como é o caso daquelas ligadas a "grupos políticos organizados" que, percebendo a importância da entidade assumirem compromissos de apoio, fazendo parte, inclusive, da diretoria do Conselho.

A extinção do Conselho de Moradores da Lagoa não significou a paralização das lutas da comunidade.

Em 1980 foi criada uma comissão, que surgiu de uma assembléia geral no bairro, organizada por algumas lideranças, para tratar da questão da precariedade do transporte coletivo no bairro. Essa comissão funcionou durante um ano e meio e conseguiu algumas conquistas, principalmente quanto à ampliação dos horários dos ônibus.

Em 1981 é criado o jornal no bairro, um instrumento articulador que envolvia todas as comunidades vizinhas à Lagoa, que funcionou por dois anos, 1981 a 1983.

O grupo organizador do jornal era composto, praticamente, por pessoas que estiveram ligadas ao Conselho de Moradores.

Em 1984 surge a Associação de Moradores da Lagoa (Amola) como relata Vieira: "A AMOLA foi uma espécie de construção do Conselho, mas já com outras características, com outro pique, envolvendo um número maior de pessoas da comunidade. Nós já tínhamos avançado numa reflexão sobre o próprio método de trabalho da gente."

A AMOLA se estruturou a partir de uma história de quatro anos de luta do Conselho de Moradores. História esta, marcada por experiências que trouxeram um intenso aprendizado político, tendo em vista os grandes desafios enfrentados.

### Síntese conclusiva

Em conclusão, cabe apenas ressaltar o que foi o fio condutor do nosso argumento desde o início, de que a luta da população pelos seus direitos, representada pela AMOLA em suas origens, não foi inútil, embora tenha sido, em seu momento, derrotada. A juridificação das relações sociais, imposta ainda sob o regime autoritário, teve que, pouco a pouco, abrir caminhos ao reconhecimento das demandas da população e, mesmo sob os limites ali prescritos, abrir espaço para a expressão gradualmente livre e autêntica daquelas comunidades mais combativas.

Desta forma, confirma-se a definição de POULANTZAS sobre o Estado, como Estado-relação, em

oposição às outras duas definições, mais correntes nas doutrinas clássicas do estado (como objeto-instrumental ou como sujeito auto-consciente). De fato, o estudo da formalização dos conselhos comunitários como processo de juridização das relações sociais permite considerar o fato jurídico-político nas suas características relacionais - em que interação os setores dominantes e as classes populares da sociedade, aqueles principalmente a serviço de uma integração sistêmica, e estas centradas na defesa de seus mundos da vida, crescentemente ameaçados.

Que este processo não terminou, mas apenas se inicia no período aqui relatado, atesta o fato de que os dirigentes da AMOLA, hoje ocupam a liderança da UFECO (União Florianopolitana de Entidades Comunitárias), entidade autônoma, que veio a substituir, em 1986, a anterior articulação existente através do órgão estadual FUCADESC. Mas isto já ocorre em período posterior ao que aqui consideramos - exigindo portanto, estudo e demonstração independente. Salienta-se contudo, afinal, a importância estratégica das ações de resistência desenvolvidas pela AMOLA e outros pioneiros dos anos 70 - que hoje ganharam reconhecimento numa esfera pública alternativa criadas pelas próprias comunidades.

### BIBLIOGRAFIA

1. HABERMAS, Jürgen. *Teoria de la Acción Comunicativa*. Madri: Taurus, 1987. V. 2.
2. POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder e o Socialismo*. São Paulo: Graal, 1981.

**Palavras-chaves:** Conselho Comunitário, conflito, oposição, "juridização".