



A POLÍTICA DE PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO DA FRENTE DE LIBERTAÇÃO:
caracterização e análise dos Conselhos de Políticas Públicas do Estado do Maranhão
na gestão de Jackson Lago (2007-2009)

Franklin Douglas Ferreira¹

Resumo: Reflexão sobre a política de participação da gestão Jackson Lago, no período de 2007 a 2009, à frente do Governo do Estado do Maranhão, especificamente quanto à organização e atuação dos Conselhos Estaduais de Políticas Públicas.

Palavras-chave: Participação, conselhos de políticas públicas. Frente de libertação.

Abstract: Reflection about the participation's politic in Jackson Lago's government, between 2007 and 2009, in front of the government of Maranhão, especifcally on organization and acting of Public Politics of State's Departments

Keywords: Participation, public politics departments, Liberty fronts.

¹ Mestrando. Universidade Federal do Maranhão. E-mail: franklindouglas@elo.com.br



1 INTRODUÇÃO

Neste texto, demonstramos o resultado de levantamento dos espaços de participação social propiciados durante o período de governo da Frente de Libertação à frente do Estado do Maranhão (2007-2009), tendo como governador o pedetista Jackson Lago.

Especialmente, priorizamos caracterizar a organização e a atuação dos Conselhos Estaduais de Políticas Públicas, buscando retratar sua existência e efetiva possibilidade de intervenção nas políticas públicas a partir de elementos como: instrumento institucional de criação, tempo de existência, duração de mandato, total de participação de seus membros (e correlação de forças entre governo e sociedade civil organizada), periodicidade de reuniões, caráter deliberativo ou não, estrutura e recurso de manutenção, vínculo a qual política pública, órgão e fundo orçamentário sob o qual delibera.

Trata-se, pois, de um retrato do espaço de participação pelo viés Conselhos de Políticas Públicas. Sob o qual se poderá desenvolver reflexão mais aprofundada neste breve período de governo em que se obteve alternância formal do exercício do poder entre um grupo oposicionista, sob coordenação do pedetista Jackson Lago, e o grupo política sob liderança do senador José Sarney (PMDB/AP). Parco tempo histórico, mas suficiente amostra acerca de como se compreendia os espaços de controle social na gestão de uma frente de partidos sob influência de ideais democráticos e populares.

2 A TRANSIÇÃO INTERDITADA: o limite à iniciante experiência de gestão participativa no Maranhão

A vitória da Frente de Libertação do Maranhão (PDT-PPS, PSB-PT-PCdoB, PSDB), no segundo turno das eleições de 2006, pôs fim a um período ininterrupto de 40 anos de mando da oligarquia Sarney no Governo do Estado. Não foi, contudo, um ponto de chegada, mas um ponto de partida na disputa política do Maranhão contemporâneo.

A oligarquia Sarney não estava derrotada por conta de sua derrocada eleitoral de 2006. Esse erro de avaliação que gerou dois outros: de um lado, o daqueles que acreditavam que já havia se alcançado o pós-sarneyismo. E, por conseguinte, estava dada a polarização político-ideológica entre os projetos tucano *versus* esquerda, e que



desaparecera a polarização política real e concreta entre as posições sarneismo *versus* ante-sarneismo. Deu-se por morto o mais vivo dos oligarcas do País.

O segundo erro, do outro lado, foi cometido por aqueles que, também achando que o sarneismo findara, poderiam apropriar-se das bases da velha oligarquia e com ela instaurar um outro bloco histórico de superação da antiga ordem. Com este erro, ressuscitaram projetos locais decadentes, cometeram as mesmas práticas viciadas do exercício do poder e se afastaram da opinião pública livre e dos movimentos sociais democráticos. Alguns atores da Frente de Libertação, inclusive, conseguiram cometer os dois erros ao mesmo tempo.

Destes dois erros fundamentais decorreram vários outros. O que culminou com a cassação do mandato de Jackson Lago no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e a volta *biônica* de Roseana Sarney ao Governo do Maranhão.

O governo Jackson Lago está longe de ter sido uma experiência neoliberal, como algumas forças políticas locais tentam caracterizá-lo. Equívoco. O neoliberalismo sustenta-se na tese do Consenso de Washington, "Estado mínimo", privatizações, desmonte do serviço público, refilantropização das políticas sociais, criminalização da questão social e de seus protagonistas em luta (movimentos pela direito à terra, trabalho e moradia, por exemplo).

Não foi isso o que se viu no Maranhão de 2007 a 2009. Ao contrário: não houve a retomada das privatizações do tempo de Roseana; foi criticado por ampliar o número de secretarias, sobretudo a criação de secretarias de Direitos Humanos, Mulheres, Igualdade Racial; a Assistência Social (o SUAS), o combate ao analfabetismo e o direito à educação, a Segurança Cidadã e a Cultura, por exemplo, seguiram rigorosamente a cartilha das políticas cidadãs do governo federal.

A sua condição - e contradições - de governo de coalização somente se diferencia da (mesma) situação do governo Lula pela ausência (o que é uma diferença marcante), em seu núcleo dirigente, das forças populares que contribuíram para a eleição de Jackson Lago, em 2006. O "condomínio" da Frente de Libertação - termo cunhado pelo historiador Wagner Cabral² - cabia a todos. Uns com *mirante*. Outros, sem *eira nem beira*.

² Define CABRAL (2009: 31): "por Condomínio designamos a heterogeneidade das forças políticas que apoiaram a Frente de Libertação do Maranhão, elegendo Jackson Lago em 2006, num leque que abrangeu da direita até a centro-esquerda, com forte presença de dissidentes da oligarquia Sarney, com destaque para o ex-governador José Reinaldo Tavares. Hegemonizado pelo eixo conservador PDT / PSDB, o Condomínio foi apoiado ainda por PT / PSB / PC do B / PRB, tendo como único ponto de unificação o anti-sarneísmo."



Aqueles, indefensáveis em suas práticas conservadoras do exercício do poder. A estes, intolerantes as críticas que os nivelam com as mesmas práticas dos primeiros.

Portanto, a derrocada do governo da Frente de Libertação via golpe judiciário, conforme entendimento do ex-ministro do TSE, Francisco Rezek, é decorrente destes erros, mas também de acertos, como: o alinhamento a forças internacionais dissoantes do grande capital, como a aproximação com o governo de Hugo Chavez (Venezuela), o enfrentamento aos interesses monopolísticos da Vale do Rio Doce sobre o Porto do Itaqui, a transferência das contas dos servidores estaduais do Bradesco para o Banco do Brasil, a aproximação com o Movimento Sem Terra (MST).

Sem dúvida, elementos que conduziram a um isolamento ideológico e econômico fundamental na engrenagem do poder no País sob a órbita do grande capital. Acrescido ao isolamento midiático local, pela existência de uma política de comunicação conciliatória com o *oligopólio* do esquema Sarney de comunicação.

Se a eleição de Jackson Lago foi o prolongamento da crise intra-oligárquica instalada pelo dissidente José Reinaldo, a interrupção da experiência de governo da Frente de Libertação materializou a interdição de uma transição política que ainda estava em andamento no Maranhão. Saiu-se de uma ordem sem a instauração de outra.

Neste sentido, volta-se a realidade política anterior a 2006. Avanços no processo de participação na gestão das políticas públicas realizados no período de 2007 a 2009, também. Exemplo é a política de gestão participativa exercitada nesse eferescente ambiente histórico.

2.1 A experiência de gestão participativa: o começo inacabado

Fiel a sua herança brizolista, o ex-governador Jackson Lago (2007-2009) deixou emergir em sua administração relâmpago as mais diversas experiências participativas. Talvez tenha sido este um dos problemas que de saída poderíamos identificar nessa política: deixar claro qual espaço de participação seria privilegiado e construído coletivamente pelo governo.



Na certeza de que a busca seria pela gestão participativa³, a disputa sobre qual concepção participativa estabeleceu-se. *O tema da participação tem forte conteúdo ideológico e comporta diferentes conceitos e definições* (NOGUEIRA, 2004: 128). Como anota TEIXEIRA (2001: 26), o debate teórico sobre a participação situa *o fenômeno entre várias dicotomias: direta ou indireta, institucionalizada ou movimentalista, orientada para a decisão ou para a expressão*. A ausência mais profunda deste debate expressou-se em várias propostas participativas na gestão, entre as quais:

1) **seminários participativos do Plano Plurianual (PPA)** – seminários descentralizados por região, políticas públicas e em seminários de sistematização e elaboração do PPA, com a sociedade civil organizada. Sob coordenação da SEPLAN e da Câmara Intersetorial de Políticas Públicas (CIPP)⁴;

2) **Fóruns Participativos** – encontros do governo com a sociedade civil organizada. Foram realizados quatro encontros com as lideranças dos movimentos sociais em 104 municípios nas regiões do Alto Turi (24 municípios), Baixo Parnaíba (24), Cerrado Sul Maranhense (28) e com os povos da Pré-Amazônia maranhense (28). Foi, inclusive, criado um Sistema de Monitoramento (SISMO) das propostas de políticas públicas reivindicadas e aprovadas para as regiões;

3) **Comitês** de articulação de políticas específicas – a exemplo dos comitês: de Relações Internacionais (**Comitê Reinter**), do Programa para a Bacia do Rio Itapecuru (**Comitê Proita**), do Programa Água Doce (**Comitê do PAD**), das políticas para as crianças e os adolescentes do semi-árido maranhense (**Comitê do Semi-Árido**) e Conselho de Políticas de Inclusão Social (CIPS) – na verdade, **Comitê do FUMACOP** (o Programa de Combate à Pobreza no Maranhão), dado ter as mesmas características dos anteriores (ampla maioria de Secretarias de Estado com participação de representação de movimentos sociais);

³ NOGUEIRA (2004: 118) observa que a gestão participativa afirmou-se junto a técnicos e estudiosos da gestão pública, formuladores e dirigentes da reforma do Estado, nas últimas duas décadas do século XX. Prevaleceu a idéia de que o crescimento econômico deve ter a participação não somente como um valor em si, mas como relevante para a sustentabilidade às políticas públicas. Particularmente na experiência em análise, assimilou-se este consenso. O dissenso real ficou entre a proposta de participação descentralizada elaborada pela Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN) e as alternativas construídas pelos demais órgãos, especialmente os Fóruns Participativos, coordenados pela Assessoria Especial do Governador, e a de fortalecimento dos Conselhos de Políticas Públicas como espaços privilegiados para a articulação das políticas federais em âmbito estadual.

⁴ A Câmara Intersetorial de Políticas Públicas (CIPP) e o Conselho de Políticas Macroestratégicas reuniam exclusivamente órgãos do governo. São apenas estes casos os exemplos de espaços sem a representação de movimentos sociais ou empresariais.



4) **Comissões** de articulação de ações governamentais no combate ao analfabetismo e ao trabalho escravo, a exemplo da Comissão Estadual de Erradicação do Analfabetismo (COMEIA) e da Comissão pela Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão (COETRAE);

5) **Conselhos de Políticas Públicas** – atuação de 23 conselhos estaduais de políticas públicas, dos quais 06 (seis) instituídos na gestão Jackson Lago. Além da criação, também nesta gestão, de outros 14 conselhos de segurança cidadã, nos municípios do interior do estado e na capital. Em São Luís, foram criados por áreas aglutinando um conjunto de bairros, a exemplo dos Conselhos de Segurança Cidadã da área Itaqui-Bacanga, Coroadinho, São Francisco, São Raimundo etc. Foram instituídos dentro da filosofia da política de segurança cidadã do Ministério da Justiça.

6) **Conselhos Regionais de Desenvolvimento** – 32 conselhos descentralizados por microrregiões do estado, em torno da temática desenvolvimento regional. Instituídos em lei, não chegaram a ser efetivados, pois sua instalação estava prevista para a agenda do segundo biênio do governo, sob coordenação da SEPLAN. Contemplava a participação de bancos, prefeituras, câmaras de vereadores, universidades, órgãos estaduais (da agricultura, educação, saúde etc) e organizações empresariais e de movimentos sociais da microrregião.

Em todos os espaços constituídos, estavam presentes organizações da sociedade. Ora com representação de organizações populares, ora com representação de setores empresariais. O Conselho mais significativo da busca de uma espécie de “concertação social” das políticas de governo para o desenvolvimento sustentável foi o Conselho de Desenvolvimento Econômico Social (CDES), presidido diretamente pelo governador do Estado, no molde do conselho nacional criado pelo presidente Lula da Silva.

Rastros de um setor do “condomínio” da Frente de Libertação que, ao contrário de assimilar a cultura política patrimonialista a que o Estado (há 40 anos) estava submetido, evidenciam a busca da participação social como oxigênio necessário para *requalificar a participação popular nos termos de uma participação cidadã que interferisse, interagisse e influenciasse na construção de um senso de ordem pública regido pelos critérios de equidade e justiça* (TELLES apud TEIXEIRA, 2001: 32).



É também do próprio ex-governador Jackson Lago a avaliação acerca desta questão: *Não podemos ter a ilusão que, num estado que teve 40 anos de um só grupo, não seria difícil ter outra classe política*⁵.

A forte oposição sofrida e o isolamento midiático do governo jamais propiciaram o conhecimento, quanto mais o debate público, deste conjunto de instrumentos participativos em gestação. Terminou-se inconcluso o que sequer se iniciara em termos de gestão participativa.

2.2 Conselhos Estaduais de políticas públicas: breve caracterização e análise

Como é evidente, não é possível trabalhar todos os espaços participativos expostos anteriormente. Neste sentido, optamos por analisar especialmente os Conselhos Estaduais de Políticas Públicas.

Ao todo, existem no Estado do Maranhão 23 conselhos estaduais de políticas públicas⁶. Afora os Conselhos do Trabalho (CONSET) e de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRUS) – criados por decreto, todos os demais foram instituídos por lei, aprovada na Assembléia Legislativa. 69,5% deles instituídos entre 2000 e 2007. Em sua maioria com mandatos de 02 (dois) anos – 61% deles, com suas políticas a serem priorizadas decididas em conferências – 62%.

De certa maneira, os conselhos caracterizam-se no esteio da política participativa incentivada pelo Governo Federal. A criação por lei, por exemplo, garante aos conselhos mais força institucional, posto que podem ser *alvo de disputas, sofre ataques sistemáticos,*

⁵ Em seu **pronunciamento em entrevista coletiva à imprensa**, ao desocupar o Palácio dos Leões, em 18 de abril de 2009 (São Luís – MA), o ex-governador avança até mesmo numa autocrítica de que *nos dois anos de governo deveria ter estreitado muito mais os laços com os movimentos sociais*.

⁶ São eles: Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), Assistência Social (CEAS), dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), Defesa dos Direitos Humanos (CEDH), dos Direitos do Idoso (CEDIMA), Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRUS), de Educação (CEE), da Juventude (CEJOVEM), da Mulher (CEM), de Direitos da Pessoa com Deficiência (CEPD), Política sobre Drogas (CEPOD), da Saúde (CESMA), de Turismo (CETMA), de Cultura (CONSEC), Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CONCIT), Educação Escolar Indígena (CEEI-MA), de Recursos Hídricos (CONERH), de Esportes (CONESP), de Segurança Alimentar (CONSEA), Meio Ambiente (CONSEMA), Trabalho (CONSET), da Política Étnico-Racial (CEIRMA). Com o objetivo de ter uma ação coordenada, estes conselhos criaram um Colegiado Maranhense de Conselhos Estaduais (CMCE), em novembro de 2007, tendo em sua Coordenação os Conselhos da Política sobre Drogas (CEPOD), Direitos Humanos (CEDH), Mulheres (CEM) e CEDCA (Criança e Adoslescente).



torna-se objeto de cobiça ou pode ser afetada por manobras diversionistas dos que se sentem particularmente ameaçados ou incomodados. (NOGUEIRA, 2004: 154). Assim, não podem ser extintos ao sabor de uma decisão unilateral de um governo. Afirma-se assim a concepção de Conselhos de Estado, e não de governo (que os tenha criado).

Ao alternar sua presidência entre gestores públicos e organizações sociais, fica estabelecida nos conselhos a idéia de divisão de poderes. Isso subverte a *situação ideal de poder, olhado de cima para baixo, [que] é aquela em que o grupo dominante é considerado legítimo e merecido, não cabendo suspeita de usurpação ou outorga* (DEMO, 1993: 78). Nos 23 conselhos estaduais, 48% adotam este modelo de alternância na presidência. Caso peculiar é do CONSEA (segurança alimentar), cuja direção é exclusivamente exercida por organizações da sociedade civil. Ainda assim, tem-se 35% de conselhos exclusivamente dirigidos por gestores públicos (casos da Saúde, Meio Ambiente, Cidades, Turismo). Como afirma Pedro Demo (1993: 78): *ao lado do controle do poder, talvez se pudesse afirmar que o objetivo mais essencial da participação é a consolidação daquilo que chamamos de cultura democrática. É nos espaços dos conselhos que se percebe o quanto é difícil e contraditória a efetivação desta cultura democrática.*

A freqüência de reuniões dos conselhos parece estar diretamente relacionada a essa possibilidade de controle e construção de cultura democrática: 49% deles têm reuniões mensais, enquanto 13% possuem reuniões previstas a cada três meses. Ou seja, menos do que “assembleísmo”, a rotina de reuniões evidencia a busca periódica pelas informações e a prestação de contas das políticas públicas em andamento.

O caráter deliberativo dos conselhos é outro dado revelador: todos são deliberativos, a exceção de 01(um), o CETMA (turismo) – que é consultivo. Contudo, no ato de criação, são 14 os que têm essa garantia expressamente registrada na lei. O que demonstra a correlação de forças dada entre movimento social e poder público quando da instituição dos conselhos. Abrir mão de controlar (diretamente) o instrumento de controle social ou neutralizá-lo em seu caráter de decisão: opção que variou de secretaria para secretaria no governo da Frente de Libertação. Em alguns casos, deliberativo mas sob absoluto controle dos órgãos públicos. *Participação é conquista*, ressalta Pedro Demo (1993). Os conselhos mais atuantes, deliberativos e formuladores das políticas públicas estão diretamente associados à capacidade de articulação autônoma dos movimentos sociais nos espaços dos conselhos. No governo do “condomínio”, este foi um exercício



diário na vida dos conselhos. Sobretudo quando ligados às políticas federais com maior disponibilidade de recursos.

3 CONCLUSÃO

A guisa de considerações finais, podemos afirmar que a participação via conselhos estaduais no governo Jackson Lago (2007-2009) foi tão contraditória quanto o contexto histórico sob o qual se inseriu. Com um aspecto específico, a disputa entre movimento e poder público nas plenárias dos conselhos anteciparam, em muitos casos, a máxima gramsciana referente à *nova ordem que queira nascer e a velha ordem que não queria morrer...*

A atuação dos conselhos estaduais de políticas públicas, mais do que nunca evidenciou que:

Um sistema social sem a ativa participação dos setores progressistas, populares, subalternos, explorados, remete a uma ordem congelada e inteiramente dominada pelas elites sociais. As lutas dos movimentos sociais (...) resultam indispensáveis se pensarmos, no curto prazo, no enfrentamento ao processo neoliberal de reestruturação social (produtiva, comercial, normativa, legal, estatal), e no médio e longo prazo, na transformação da ordem. (MONTAÑO, 2002: 263)

Nos dois anos do governo da Frente de Libertação, foi este o compromisso no dia a dia dos conselhos em efetivo funcionamento. Boa parte deles souberam caminhar no fio da navalha entre a cooptação da velha ordem e a luta política pela nova ordem, ainda que sob um governo de profundas contradições. Se dúvida, avançaram além da participação como mera **gestão participativa**, embora tenham ficado aquém de uma prática de **participação cidadã**.

REFERÊNCIAS

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1993.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e Políticos da gestão democrática . São Paulo: Cortez, 2004.



TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã.** São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.