

**PROJETO GOVERNANÇA
URBANA: ESTUDO SOBRE
CONSELHOS MUNICIPAIS DA RMC**

CURITIBA

2004

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ

ROBERTO REQUIÃO - *Governador*

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

REINHOLD STEPHANES - *Secretário*

WILHELM EDUARD MILWARD DE AZEVEDO MEINERS - *Diretor Geral*

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES

JOSÉ MORAES NETO - *Diretor-Presidente*

NEI CELSO FATUCH - *Diretor Administrativo-Financeiro*

MARIA LÚCIA DE PAULA URBAN - *Diretora do Centro de Pesquisa*

SACHIKO ARAKI LIRA - *Diretora do Centro Estadual de Estatística*

THAÍS KORNIN - *Diretora do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento*

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Maria Luiza M. S. Marques Dias - *Coordenação*

EQUIPE TÉCNICA

Eloise H. Hatschbach Machado

Josil R. Voidela Baptista

Thaís Kornin

APOIO TÉCNICO

Eliane Maria Dolata Mandu - *normalização tabular*

Luiza Pilati M. Lourenço - *normalização bibliográfica*

Deborah Ribeiro Carvalho - *analista de sistemas*

Francisco Carlos Sipel - *analista de sistemas*

NÚCLEO DE CRIAÇÃO E TRATAMENTO DE INFORMAÇÕES

Juilson Previdi - *coordenação*

Maria Laura Zocolotti - *editoração*

Cristiane Bachmann - *revisão de texto*

Stella Maris Gazziero - *gráficos e mapas*

Norma Consuelo Fornazari - *editoração*

I59p Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
Projeto Governança Urbana : estudo sobre Conselhos Municipais
da RMC / Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e
Social. – Curitiba : IPARDES, 2004.
34p.

1.Conselhos municipais. 2.Administração municipal. 3.Participação social. 4.
Democracia. 5.Governança. 6.Região Metropolitana de Curitiba. I.Título.

CDU 352(816.21)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
2 CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA RMC	5
3 ASPECTOS METODOLÓGICOS	8
4 PRINCIPAIS RESULTADOS DA PESQUISA	11
4.1 PLURALIDADE SOCIAL.....	12
4.2 CULTURA CÍVICA.....	19
4.3 REPRESENTATIVIDADE	23
4.4 CAPACIDADE DECISÓRIA.....	25
CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
REFERÊNCIAS	33

1 INTRODUÇÃO

O paradigma de gestão de cidades vem se transformando a partir da adoção de um novo pacto federativo, preconizado pela Constituição Federal de 1988, envolvendo novos padrões de distribuição de papéis e poderes aos atores institucionais, de caráter territorial ou não, no âmbito do Estado brasileiro. A idéia de descentralização administrativa orienta o processo de reorganização do Estado, resultando na transferência de competências, atribuições e recursos do Governo Federal para estados e, principalmente, para municípios, que, no novo pacto federativo, se constituem em entes federativos autônomos.

De modo geral, no entanto, o processo de descentralização tem revelado limites em termos de garantir maior eficiência na oferta de políticas públicas e até mesmo no fortalecimento dos processos de democratização no interior da organização política da sociedade. Na prática, constata-se que a descentralização vem se constituindo num arranjo administrativo em que a União repassa a prestação de serviços públicos aos municípios, que, por sua vez, apresentam uma significativa fragilidade institucional, sem que haja mudança qualitativa na sua capacidade de gestão.

Por outro lado, a Assembléia Constituinte no Brasil introduziu, no interior do texto constitucional, elementos para a prática da democracia participativa. Uma nova esfera pública constitui-se, no âmbito local, com a criação de conselhos de composição paritária (com a participação de segmentos governamentais e não-governamentais), cujo caráter pode ser deliberativo ou consultivo. Esses conselhos são instâncias da sociedade civil que representam direitos e interesses específicos e se articulam com os poderes constituídos das diferentes esferas governamentais. Em tese, são espaços fundamentais de participação cidadã no tocante à elaboração e ao controle de políticas públicas setoriais ou então na gestão de programas governamentais focalizados, como, por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Tanto no caso desses conselhos como nos setores de Saúde e

Assistência Social, o conselho representa um ator institucional de relevante importância, e sua existência é um pré-requisito, definido por lei federal, para o aporte de recursos aos governos locais.¹

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em pesquisa realizada em todo o território nacional, apresenta um quadro que

corroborar a expectativa de uma grande disseminação dos conselhos na gestão das políticas públicas municipais. O setor de governo em que os conselhos surgiram num maior percentual de municípios foi o de Saúde, presente em 97,6% dos municípios brasileiros. Seguem-se a este os conselhos de Assistência Social, que já existem em 93,10% dos municípios. A frequência com que surgiram os conselhos nos outros setores é a seguinte: Direitos da Criança e do Adolescente, 77,5%; Educação, 73,3%; Emprego/Trabalho, 33,9%; Meio Ambiente, 29,10%; Turismo, 22,1%; Cultura, 13,2%; Habitação, 11,3%; Política Urbana, 6%; Transportes, 4,9%; e Orçamento, 4,9% (IBGE, 2003, p.58).

Esse quadro reflete o impacto dessa nova institucionalidade em termos territoriais, porém convém ressaltar a necessidade de aferição da qualidade de sua atuação, ou seja, determinar suas possibilidades e seus limites na construção da gestão democrática do Estado brasileiro. Portanto, no interior do debate acerca do novo desenho de gestão de políticas públicas após a promulgação da Constituição de 1988, adquire centralidade a seguinte questão: tendo em vista a maneira como se instituem no atual cenário político, vêm os conselhos se constituindo em efetivos canais de participação cidadã no controle social da aplicação de recursos públicos e na definição de políticas públicas? Ou sua institucionalidade, na prática, é mais um

¹Do ponto de vista legal, as competências dos Conselhos de Assistência Social e Saúde determinam uma participação decisiva na gestão das políticas nacionais para o setor. Ao Conselho de Assistência Social, atribui-se: “a aprovação da política nacional de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada, e convocar ordinariamente ou extraordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social, que tem como atribuição avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.” (Lei n.º 8.742 de 1993). No que se refere ao Conselho de Saúde, destacam-se as funções: “Deliberar sobre estratégias e atuar no controle da execução da Política Nacional de Saúde, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros; estabelecer diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde do SUS (...); participar da elaboração da proposta orçamentária da União (...); assistir o ministro de Estado da Saúde no processo de planejamento e orçamentação do SUS e avaliar a execução das suas ações...” (Lei n.º 8.142 de 1990).

exemplo “da defasagem entre o país legal e o país real”, que, tradicionalmente, caracteriza o Brasil? (TEIXEIRA, 2000a)

No intuito de provocar o debate, cabe o questionamento acerca dos conceitos de democracia e governança. Na análise de Maria Helena de Castro Santos (2001), o conceito de democracia baseado no chamado “procedural mínimo”², amplamente utilizado na literatura, é inadequado para a análise dos regimes emergentes nos países em desenvolvimento. Em seu trabalho, sugere “a expansão da definição de procedural mínimo para incluir os atributos do processo decisório que se estruturam nos novos ambientes, como um instrumento analítico capaz de distinguir os regimes recentes e avaliar sua capacidade governativa” (SANTOS, M. H. C., 2001, p.73). Para a autora, o processo de tomada de decisão no Brasil pós-autoritário, principalmente no que se refere às políticas de ajuste, ocorre em duas arenas de poder paralelas: uma representativa e outra burocrática, o que caracteriza um padrão dual no processo decisório em que estas arenas coexistem em permanente tensão.

...caracterizada pela política pluralista, a arena representativa gravita em torno do Congresso, seu *locus* de decisão principal. No caso do Brasil, ela é fortemente permeada pela política clientelista. Seu padrão de decisão é bastante complexo e não se restringe de forma alguma às regras constitucionais e regimentais do Parlamento. Varia com o tipo de política em questão (cf. Lowi, 1964; e Castro Santos, 1997, para a adaptação de Lowi a este caso), podendo ser caracterizado através da análise das relações Executivo-Legislativo (...). Por fim, observa-se que, de modo geral, todo ator social com recursos organizacionais fortes o suficiente para engajar-se em ações coletivas consegue participar do processo de decisão dessa arena. Contudo, a baixa institucionalização formal dos mecanismos de decisão das políticas submetidas ao Congresso e a forte presença de modos clientelistas e informais de representação de interesses afastam essa arena da prática da política democrática (SANTOS, M. H. C., 2001, p.747-749).

Com relação à arena burocrática, “a decisão é tomada dentro do aparelho de Estado, isto é, no âmbito do Executivo de maneira geral e, em particular, das agências burocráticas a cargo da política em questão.” (SANTOS, M. H. C., 2001, p.749). Cabe

²Refere-se à existência de eleições livres, honestas e competitivas, a direitos civis e direitos políticos.

salientar a falta de uma mudança significativa no interior dessa arena durante o período de democratização, persistindo o mesmo modelo existente no regime burocrático-autoritário anterior e apresentando, em consequência, *accountability* reduzida. A única exceção é a incorporação informal de atores estratégicos anteriormente excluídos pelo Regime Militar, destacando-se representações dos trabalhadores.

A análise do padrão de tomada de decisões no cenário político atual apresenta, num primeiro momento, um quadro desfavorável para a efetivação de uma gestão mais democrática, com a participação de diferenciados atores sociais. No entanto, o advento dos conselhos municipais altera a dinâmica da tomada de decisões dos governos locais e institui novos padrões de governança urbana. O conceito de governança é polêmico e amplamente discutido na literatura acerca da gestão democrática (SANTOS, 1997). Neste estudo, entende-se por governança “novos padrões de interação entre o Governo e a sociedade, baseada em arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre o Governo e os atores sociais em um sistema político democrático” (SANTOS JÚNIOR, 2001, p.13) e, no intuito de analisar a atuação dos conselhos, dois conceitos serão fundamentais: o conceito *governança democrática*, que se refere aos “padrões de interação entre as instituições governamentais e a sociedade, baseados na ampla inclusão social e no alto grau de participação” (idem, p.13), e o conceito de *participação ampliada*, isto é, a “capacidade dos grupos de interesse de influenciar, direta ou indiretamente, as macroprioridades, as diretrizes, a formulação, reestruturação ou implementação de programas e políticas públicas” (AZEVEDO e PRATES³ apud SANTOS, M. R. M., 2001, p.7).

³ AZEVEDO, S. de; PRATES, A. A. P. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. **Ciências Sociais Hoje**, Sao Paulo: Vértice: ANPOCS, p.122-152, 1991. p.136

2 CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA RMC

A metropolização de Curitiba (MOURA, 2001) caracterizou-se por um processo intenso de êxodo rural e concentração urbana ocorrido num curto espaço de tempo. De 1970 para 2000, a população da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) cresceu de 869.837 para 2.767.282 habitantes, aglutinando, respectivamente, 12,55% e 28,96% da população do Estado.

No mesmo período, o território metropolitano sofre desmembramentos internos de algumas unidades administrativas e incorpora novos municípios⁴, constituindo uma territorialidade formal que transcende em muito a espacialidade metropolitana. Diferentemente de outras regiões metropolitanas, o arrefecimento no crescimento da metrópole durante os anos de 1980 não se confirmou como uma tendência para os anos de 1990. No início dos anos 2000, continua sendo uma das regiões metropolitanas com as maiores taxas de crescimento populacional no Brasil. Esse crescimento intenso incide exatamente sobre os municípios limítrofes ao pólo, alguns com taxas superiores a 5% ao ano entre 1991/2000. Contudo, segue expressivo mesmo em Curitiba, que, nesse período, apresenta a taxa de 2,13% ao ano – uma das maiores entre as metrópoles brasileiras.

A seletividade caracterizou a ocupação do espaço metropolitano: o valor da terra e da moradia e o custo das melhorias urbanas reservaram a Curitiba moradores com melhores níveis de renda, direcionando os grupos empobrecidos e os migrantes de menor poder aquisitivo para as áreas periféricas internas e de outros municípios. Para essa segregação socioespacial concorreram as intervenções urbanísticas em Curitiba e a construção do mito cidade-modelo. Surgiram, assim, cidades-dormitórios desprovidas de estrutura para atração de atividades econômicas e apresentando, muitas vezes, o agravante de sediarem mananciais de abastecimento hídrico, a princípio restritivos a essa atração. Sua arrecadação insignificante, resultante de

⁴Criada com 14 municípios, em 1973, chega nos anos 2000 com 26.

atividades menos "nobres", reduz as condições de atender à demanda crescente que se instala e mal permite responder às exigências mínimas de sobrevivência de seus moradores. Como a oferta de bens e serviços é cada vez mais uma competência local, o direito às benfeitorias da cidade fica condicionado à capacidade financeira dos municípios, o que fez com que fossem criados espaços socialmente diferenciados. Curitiba aprimora-se na oferta de serviços modernos e de qualidade, atividades complexas e altamente rentáveis, compatíveis com sua população seleta, enquanto aos municípios da periferia cumpre desempenhar funções secundárias.

Com a reestruturação da economia para inserção na dinâmica global, alguns municípios da área metropolitana, por suas condições favoráveis, foram incorporados ao restrito rol de municípios atrativos aos capitais externos. São José dos Pinhais é um exemplo, passando a distinguir-se do restante do conjunto da área metropolitana. Nessa dinâmica, a heterogeneidade presente no espaço metropolitano se acentua com o aparecimento de novas centralidades. Também se agudizam as desigualdades, pois a inserção no diálogo global não prevê políticas compensatórias aos excluídos. Assim, não só a distância física e a localização geográfica dos municípios criam um espaço metropolitano heterogêneo, no que tange à inserção ao fenômeno da metropolização, como também as desigualdades socioespaciais estão visivelmente entre as características da RM de Curitiba.

No que se refere à questão da participação popular na definição de políticas públicas, Curitiba apresenta um padrão extremamente centralizador na atuação do poder governamental, no qual a adesão da população se dá mediante ações assistencialistas: "Ali [em Curitiba] foram lançados programas de participação que visam promover não a revolta das opiniões e/ou reivindicações públicas, mas sim a contribuição de cidadãos e estudantes, principalmente nos bairros pobres, na gestão dos serviços – por exemplo, triagem de resíduos domésticos para fins de reciclagem em troca da distribuição de alimentos pela prefeitura –, o que suscita posições antagônicas" (SILVA; D'ARC, 1996, p.64).

A respeito da participação democrática na Região Metropolitana de Curitiba, há elementos que pressupõem que, no conjunto, ela mantém um padrão de participação popular diferente do restante do Estado, por conta da forte influência do modelo de gestão centralizador e autocrático implantado em Curitiba nas duas últimas décadas. Segundo Colin (2002)⁵, a RMC adotou a concepção política e o modelo de gestão da metrópole, o que resultou um reduzido exercício da cidadania. Esse modelo de gestão caracterizou-se principalmente pela dificuldade que o Poder Público impôs à atuação efetiva da sociedade na implementação das políticas públicas locais, conduzindo o processo de modo a limitar a participação popular ao simples ato de referendar sua política de governo, validar seu programa governamental, criando arenas de participação que se abrem mais a referendos do que a deliberações.

⁵Informações levantadas mediante entrevista concedida às pesquisadoras em outubro de 2002, tendo como referência a Dissertação de Mestrado de Denise Colin (2002), cujo objeto de investigação foi o Conselho Estadual de Assistência Social do Paraná.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa foi desenvolvida com dez municípios selecionados da RMC, dentre os vinte e seis que a compõem. Essa seleção foi definida em função de critérios locacionais, considerando o grau de inserção dos municípios no fenômeno metropolitano. Foram selecionados seis municípios (Araucária, Fazenda Rio Grande, São José dos Pinhais, Pinhais, Quatro Barras e Colombo) que compõem a mancha contínua de ocupação, apresentando, portanto, estreitos vínculos com a metrópole; dois municípios situados no Segundo Anel (Balsa Nova e Rio Branco do Sul), conseqüentemente com grau de relações menos intensas, sendo que todos já integram a região desde sua instituição por lei federal; e dois municípios (Cerro Azul e Quitandinha), inseridos na região por lei estadual, cujas principais características são o perfil predominantemente rural e a distante vinculação com o fenômeno metropolitano (mapa 1).

Já a definição dos conselhos setoriais a serem estudados em cada município obedeceu ao critério de incidência, ou seja, escolheram-se aqueles conselhos mais representados na Região Metropolitana, de acordo com dados do IBGE (2001). Foram selecionados 41 conselhos dentre as áreas de Educação, Saúde, Assistência Social, Criança e Emprego.

O objetivo principal da pesquisa foi investigar a realidade dos conselhos municipais da RMC, apontando seus limites e possibilidades como canais de participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas locais, na perspectiva da participação ampliada, ou seja, com a efetiva participação e incorporação da sociedade civil no processo decisório.

A pesquisa foi composta de três etapas. Na primeira, fez-se o levantamento das características gerais do conselho, por meio da análise da documentação desses conselhos (leis, decretos, atas, entre outros), para subsidiar as etapas posteriores da pesquisa. Na segunda etapa, pesquisou-se o Perfil do Conselheiro, por meio de

questionário encaminhado aos conselheiros titulares⁶. Finalmente, na terceira etapa, foram realizadas entrevistas com os conselheiros, a fim de se levantar aspectos qualitativos relacionados à estrutura e funcionamento do conselho para a composição do Perfil do Conselho, de acordo com o ponto de vista do conselheiro. Nesse processo, foram entrevistados os presidentes de conselho (dos 42 conselhos selecionados) e, obrigatoriamente, um representante governamental e um não-governamental (representante da sociedade civil)⁷.

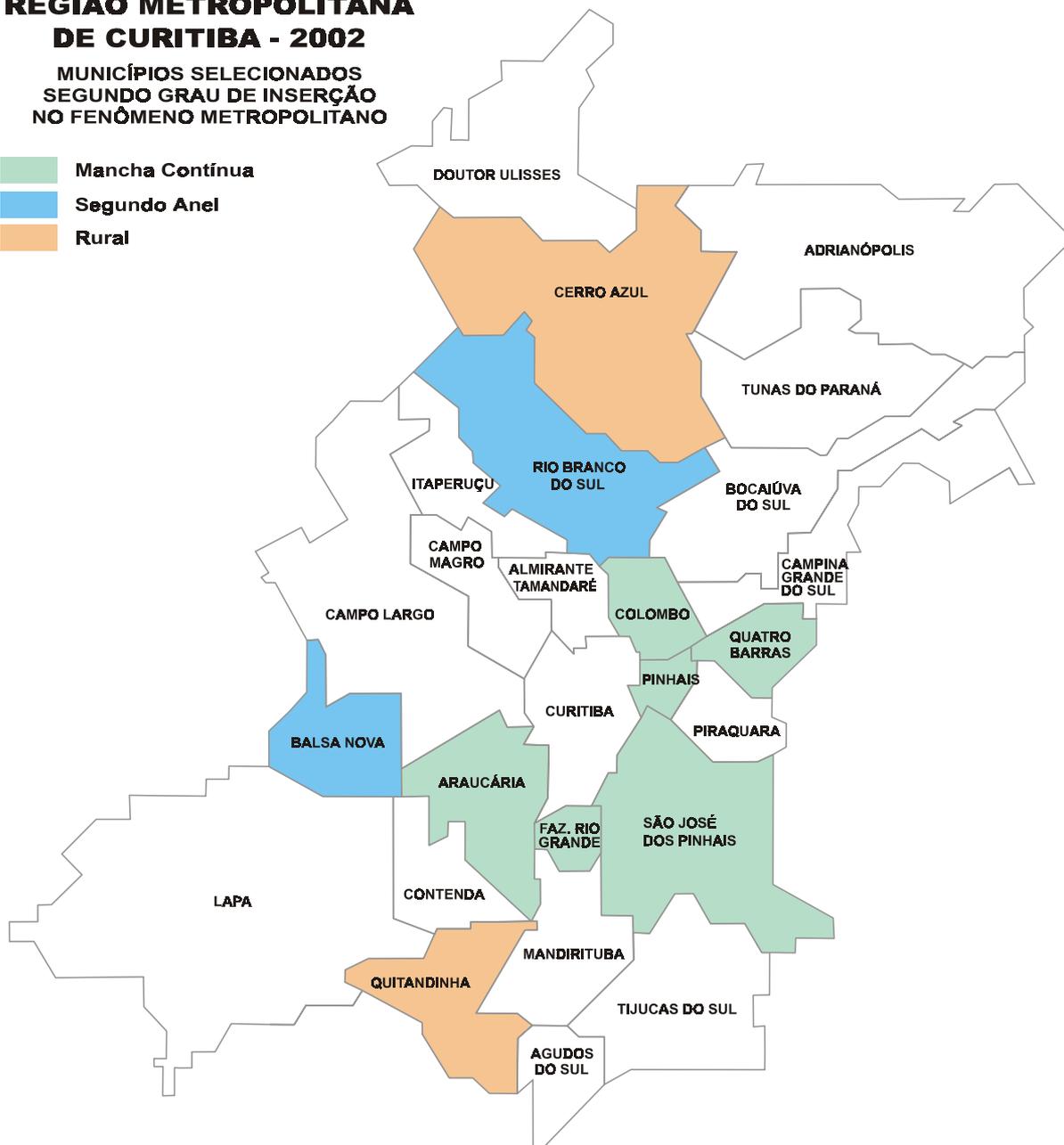
⁶A descrição metodológica detalhada desta etapa consta do próximo item do relatório.

⁷Os conselheiros foram selecionados mediante plano amostral definido com base nas características levantadas na segunda etapa.

REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 2002

MUNICÍPIOS SELECIONADOS
SEGUNDO GRAU DE INSERÇÃO
NO FENÔMENO METROPOLITANO

- Mancha Contínua
- Segundo Anel
- Rural



4 PRINCIPAIS RESULTADOS DA PESQUISA

A análise dos resultados levou em conta aspectos ligados à pluralidade social, cultura cívica, representatividade e capacidade decisória nos conselhos municipais como elementos indispensáveis para a efetivação da democracia participativa, na qual diferentes atores sociais interagem de modo a potencializar sua ação não só em termos de controle social, como também na própria gestão do que interessa à população.

A investigação foi balizada a partir do entendimento de que o conselho é um espaço de negociação e interlocução da sociedade civil com o Governo, conformando-se num *locus* de disputa de projetos. Assim, torna-se relevante o conhecimento da realidade e do contexto em que se insere o conselheiro, caracterizando-o no que se refere ao acesso a recursos informacionais, à formação cultural e política e também à consciência do seu papel de representante de um segmento da sociedade.

A caracterização se fez de modo a comparar o perfil dos conselheiros municipais representantes do poder público com os conselheiros representantes da sociedade civil, a fim de se avaliarem as diferenças sociais, políticas, culturais e informacionais presentes nesses dois segmentos que podem pôr em risco o princípio da inclusão social, da paridade e da representatividade.

A análise partiu de quatro eixos temáticos:

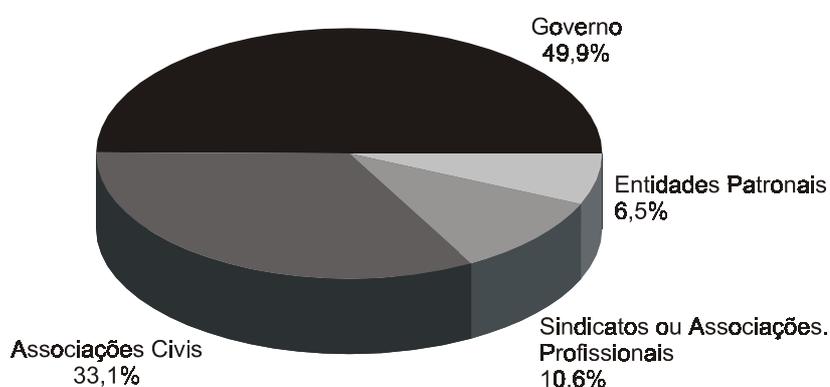
- a) Pluralidade Social, com a identificação do espaço social ocupado pelos conselheiros e os segmentos sociais a que esses atores pertencem;
- b) Cultura Cívica, para identificar o espaço político ocupado pelos conselheiros, ou seja, o perfil da participação sociopolítica dos integrantes dos conselhos;
- c) Representatividade, por meio do qual foi verificada a representatividade social dos conselheiros, nesse caso, focalizando a análise nos conselheiros representantes da sociedade civil;

- d) Capacidade Decisória, a fim de identificar a capacidade decisória dos conselhos sob o ponto de vista do conselheiro e sua opinião a respeito do papel dos conselhos.

4.1 PLURALIDADE SOCIAL

O universo de pesquisa foi de 341 conselheiros, sendo 170 representantes do Poder Público e 171 da sociedade civil, preservando-se o critério da paridade numérica entre os dois segmentos para a validação da pesquisa. A composição do grupo de conselheiros pesquisados ficou assim distribuída: 49,9% de conselheiros representantes do poder público; 33,1% representando as Associações Civas; 10,6% de conselheiros dos Sindicatos ou Associações Profissionais; e 6,5% de representantes de Entidades Patronais (gráfico 1).

GRÁFICO 1 - INSTITUIÇÕES REPRESENTADAS PELOS CONSELHEIROS DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002



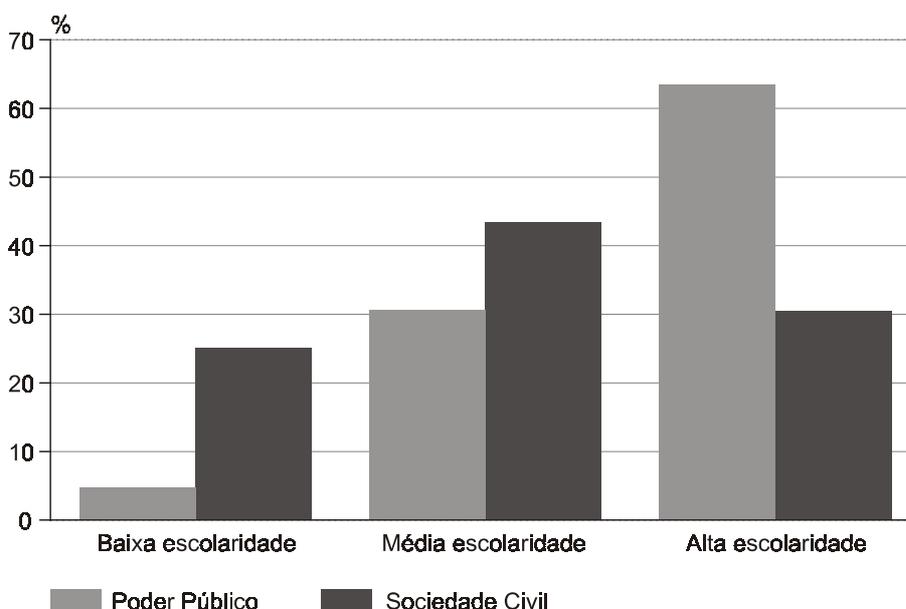
FONTE: IPARDES

Do ponto de vista do gênero, percebe-se uma pequena predominância de mulheres nos conselhos analisados. São 56% de mulheres e 44% de homens, sendo que há uma concentração maior de mulheres (63,5%) representando a ala governamental. Representando a sociedade civil, há um equilíbrio entre homens e mulheres (48,5% e 51,5%, respectivamente). No aspecto religião, há predominância

absoluta de católicos (81,5%), e na questão étnica, a presença predominante de conselheiros que se declararam brancos (88,9%) e pardos (7,9%).

No que se refere à escolaridade (gráfico 2), é marcante a presença de conselheiros com alta escolaridade (46,9%), que compreende os níveis superior e de pós-graduação. Destes, 63,5% representam o Poder Público e 30,4% a sociedade civil. Outra diferenciação entre os dois segmentos evidencia-se na análise da baixa escolaridade, que equivale à escolaridade até o primeiro grau. Dos 51 conselheiros com baixa escolaridade, 43 estão presentes nos conselhos representando a sociedade civil, e apenas 8, o poder público.

GRÁFICO 2 - ESCOLARIDADE DOS CONSELHEIROS DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DARMC-2002



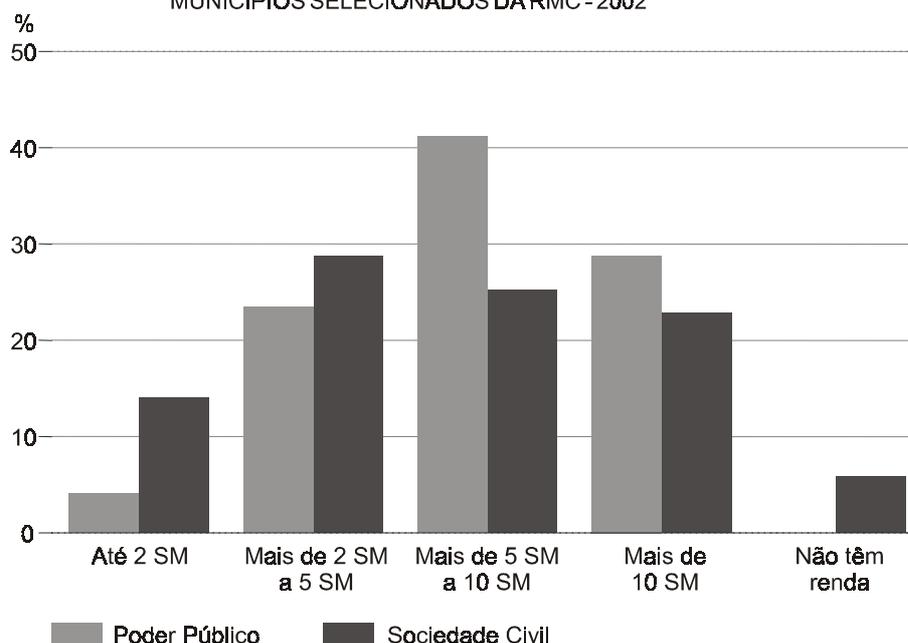
FONTE: IPARDES

NOTA: Conceitos: *Baixa escolaridade*: até 1º Grau completo. *Média escolaridade*: 2º Grau completo e incompleto. *Alta escolaridade*: 3º Grau completo e incompleto e Pós-Graduação.

A relação das variáveis gênero e escolaridade⁸ revelou que 74,1% dos conselheiros que declararam possuir pós-graduação e 59,8% daqueles que possuem nível superior são mulheres.

Em relação aos rendimentos dos conselheiros municipais (gráfico 3), percebe-se uma concentração de renda maior entre membros governamentais, sobretudo nas faixas que compreendem rendimentos maiores do que 5 salários mínimos (41,2%), mais de 10 salários mínimos (28,8%), ou seja, 70% dos conselheiros municipais representantes do Poder Público têm rendimentos superiores a 5 salários mínimos. A sociedade civil apresenta-se com distribuições relativamente equilibradas entre as faixas, ressaltando-se principalmente a classe de 14% de conselheiros com rendimentos baixos (até 2 salários mínimos).

GRÁFICO 3 - RENDIMENTO, POR FAIXA SALARIAL, DOS CONSELHEIROS, DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002



FONTE: IPARDES

NOTA: 2,4% e 3,5% dos conselheiros do poder público e sociedade civil, respectivamente, não declararam.

⁸Foi adotada a técnica de Data Mining denominada Regras de Associação, que revelam quais são as relações relevantes dos objetos no conjunto de dado. Por exemplo, um conjunto de sintomas freqüentemente ocorre juntamente com um outro conjunto de sintomas.

Da relação das variáveis rendimento e gênero, evidenciou-se nos conselhos a tendência de as mulheres terem rendimentos menores do que os homens. De acordo com os resultados obtidos, dos 89 conselheiros que declararam possuir renda superior a 2 e inferior a 5 salários mínimos, 63 são mulheres, e dos 88 daqueles que se enquadram na categoria de rendimento de mais de 10 salários mínimos, 59 são homens.

De acordo com esses resultados, pode-se inferir que os atores participantes dos Conselhos pertencem à camada da população que tem um padrão de renda elevado para média do país – em torno de 3 salários mínimos. No que concerne à motivação dos atores, Souza (2002) afirma que o envolvimento não se dá em função de carências materiais, mas sim de outros aspectos associados a recursos de informação.

As características ocupacionais dos conselheiros revelam o seguinte quadro: 90% dos conselheiros municipais encontram-se em condição ativa no mercado de trabalho; o número de desempregados é de apenas 2,1% (7 conselheiros); 5% de aposentados (sendo 15 representantes da sociedade civil e 2 da governamental); 2,9% deles declararam não trabalhar e não estarem à procura de emprego.

Desses trabalhadores, 71,4% são servidores públicos. Configura-se uma situação bastante interessante quando a análise é centrada nos representantes da sociedade civil. São 61 funcionários públicos que representam entidades não-governamentais nos conselhos em questão, sendo que 46 são funcionários públicos municipais.

Embora a análise do perfil dos conselheiros municipais revele integralmente aquilo que já era esperado, ou seja, que a escolaridade e a renda, basicamente, caracterizam um grupo representante de uma elite social (FUKS, 2001), por outro lado instiga quanto à necessidade de reavaliação do entendimento dos Conselhos como espaços de redefinição da relação entre sociedade civil e Estado, à medida que esse espaço é ocupado massivamente por membros vinculados ao Poder Público.

Esses conselheiros são, portanto, funcionários da rede pública e estão representando a comunidade, situação que sugere a difusão de interesses distintos que, em certas oportunidades, podem ser conflitantes, além de comprometer o sentido de paridade, aspecto preponderante para a instituição democrática dos conselhos gestores. Entenda-se paridade como o exercício de pluralidade de representações, interesses e igualdade, e não somente do ponto de vista numérico (GOHN, 2001). Sugere-se, ainda, que, em geral, essa localização dos membros dos conselhos no interior da máquina estatal favorece o acesso à informação, privilegiando a atuação da ala governamental do conselho.

A diferença fundamental, elencada em inúmeros trabalhos, entre a participação da representação governamental e da sociedade civil nos conselhos está no fato de que os conselheiros do Governo dispõem da máquina estatal que lhes garante as estruturas física e informacional necessárias, agenda política mais afinada com os interesses dos grupos que lhes dão sustentação, além do fato de muitos deles serem liberados de suas funções para atuarem exclusivamente nos conselhos. Esses fatores intensificam a vulnerabilidade e a fragilidade da sociedade civil, que, em não agindo de modo organizado, serão apenas coadjuvantes no processo participativo. Nesse aspecto, parece imprescindível o papel do Governo como fomentador da participação popular.

Nesse contexto, é fundamental que se repense a postura do Governo com relação aos Conselhos, considerando uma nova conformação do espaço público. O Governo pode assumir uma falsa postura neutra ou reafirmar os conselhos como parte de seu modelo de gestão participativa, isto é, pode mantê-los como uma espécie de apêndice de sua forma de governar, buscando aparentar uma abertura para a democracia, enquanto, na prática, as decisões mais importantes continuam sendo tomadas em outras instâncias que não os conselhos. De outra forma, é possível ao Poder Público incorporar os espaços dos conselhos como parte efetiva do seu processo de tomada de decisões sobre políticas públicas, legitimando os

espaços de participação da sociedade civil e, portanto, promovendo o fortalecimento dos próprios conselhos.

O mais importante é garantir a autonomia dos Conselhos em relação ao Governo. Garantir a autonomia dos Conselhos em relação ao Estado é mais difícil, porque os Conselhos são parte do Estado e o Estado não é sinônimo de governo. O fundamental é estabelecer relações no sentido contrário do clientelismo, que são as relações de subordinação da comunidade em relação a um governo de plantão que pretende, num determinado momento, representar o Estado. (DANIEL, 2000, p.129)

Outra situação reveladora da pesquisa e que sugere a forte influência do Governo nos conselhos reflete-se no elevado número de cargos comissionados atuando como conselheiros. São 98 cargos comissionados distribuídos entre os 341 conselheiros em questão. A grande parte (76 cargos) é ocupada pelos conselheiros governamentais, e a parte restante (22 cargos), entre os representantes da sociedade civil.

A relação entre as variáveis "posição que ocupa no trabalho" e "exercício de cargo comissionado" revelou que 79,6% dos conselheiros comissionados são funcionários públicos municipais. Essa situação evidencia a existência de um forte vínculo do conselheiro com a Prefeitura e, até certo ponto, uma centralização do poder, na medida em que os cargos em questão são caracterizados como de confiança do Prefeito. E mais: pode caracterizar uma estratégia de cooptação das lideranças, por meio da qual o Poder Público oferece cargos em comissão junto ao Poder Executivo para alguns conselheiros não-governamentais como forma de interferir nos processos de decisão política e controle do poder.

Nesse contexto, faz-se necessário elencar algumas considerações a respeito da participação dos Secretários Municipais nos conselhos, pelo fato de também se constituir em estratégia centralizadora de poder. Dos 26 secretários que responderam ao questionário, 24 são representantes do Poder Público, e 2 declararam representar entidades não-governamentais no conselho. Ressalte-se que muitos deles não participaram da pesquisa, isentando-se de responder ao questionário, por entenderem que esse instrumento deveria ser aplicado "somente aos conselheiros", julgando-se, portanto, figura à parte no conselho.

Esse fato sugere que alguns Secretários Municipais, sobretudo aqueles que ocupam a função de presidência nos conselhos, têm dificuldade de distinguir suas funções, confundindo-as quando estão atuando politicamente junto à Secretaria e enquanto conselheiros municipais.

Essa situação foi verificada também entre as primeiras-damas, que participam de diversos conselhos municipais, ora representando o Poder Público, ora vinculadas ao conselho por intermédio de uma ONG ou entidade filantrópica, representando, nesses casos, a sociedade civil.

Em 39 dos quarenta e dois conselhos estudados, o cargo de Presidente do Conselho é ocupado por membros com vinculação empregatícia ao serviço público, sendo 19 deles Secretários Municipais. Vale ressaltar que, em sua grande maioria, essa prerrogativa está prevista no próprio Regimento Interno do Conselho. Colin, ao analisar o Conselho Estadual de Assistência Social, explicitou essa situação, na qual o colegiado interveio de modo a alterar a legislação do conselho (COLIN, 2002).

Segundo essa autora, houve um entendimento, por parte do colegiado, de que o acúmulo de funções, embora não se constitua em impedimento legal, pode gerar constrangimento ético, na medida em que deposita, na mesma pessoa, funções adversas de ordenador das despesas, executor da política e fiscalizador das ações e dos recursos financeiros. Além disso, há risco de acarretar certo acanhamento na definição das posições, tanto por parte dos representantes governamentais, que devem demonstrar fidelidade à burocracia estatal, quanto dos representantes não-governamentais, que, em sua maioria, acabam por identificar a figura de autoridade no Secretário ou na primeira-dama, ou seja, "...reconhecem o domínio patrimonialista, que mistura a esfera pública com a esfera privada, visto que personifica o Poder Executivo e, ao mesmo tempo, a sua chefia – o Sr. Governador do Estado" (COLIN, 2002).

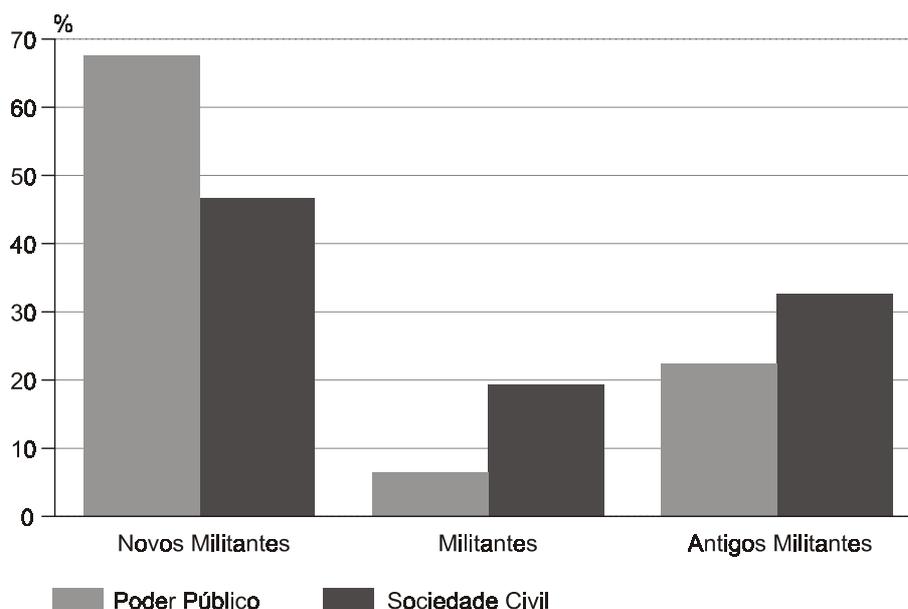
Outra situação verificada nas entrevistas foi a declaração de alguns presidentes de conselho (representantes do Governo com cargos de terceiro escalão) que se intitulam "testas-de-ferro", intermediários nos embates entre o Poder Público e a

sociedade civil, entretanto sem poder de decisão. Segundo eles, há imaturidade por parte da sociedade civil para assumir com mais responsabilidade determinadas funções junto ao conselho, e, por outro lado, uma comodidade e segurança para o poder público, que fica automaticamente menos exposto nesse processo.

4.2 CULTURA CÍVICA

O primeiro aspecto a ser analisado do ponto de vista da cultura cívica refere-se ao tempo de participação do conselheiro na organização que ele representa no conselho (gráfico 4).

GRÁFICO 4 - CATEGORIA POR MILITÂNCIA POLÍTICA, DE ACORDO COM O TEMPO DE PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS, DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002



FONTE: IPARDES

NOTA: 3,5% e 1,2% dos conselheiros do poder público e sociedade civil, respectivamente, não declararam.

Conceitos: *Novos militantes*: até 3 anos. *Militantes*: de 3 a 5 anos. *Antigos militantes*: mais de 5 anos.

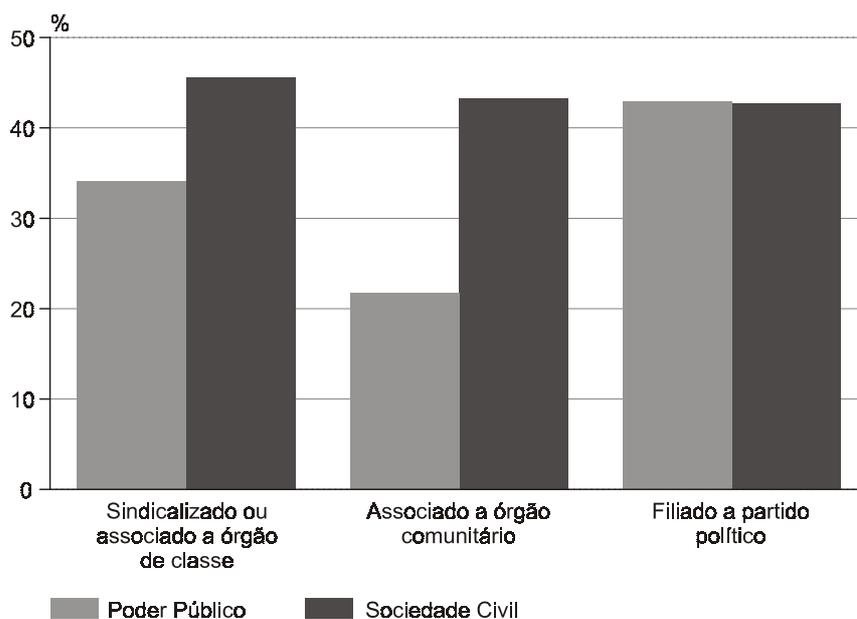
A maioria (57,2%) dos conselheiros é conceituada como “novos militantes”, aqueles que participam de sua organização há menos de três anos. Essa categoria está concentrada no Poder Público. Dos 170 conselheiros que representam o

Governo, 115 são novos militantes, sugerindo que o mandato do conselheiro pode estar coincidindo com o mandato do Prefeito, o que pode gerar uma rotatividade grande de conselheiros pertencentes à ala governamental, promovendo a descontinuidade nas políticas públicas locais.

Quanto à questão representatividade e do tempo na organização, identificaram-se algumas relações. Dos 94 conselheiros considerados “antigos militantes” (há mais de 5 anos na instituição que representam), 38 são representantes do Governo; 32, representantes das associações civis; 13, dos sindicatos; e 11, representantes de entidades patronais. Já no caso dos “militantes” (entre 3 e 5 anos na instituição), dos 44 conselheiros pertencentes a essa categoria, 27 estão representando as Associações Civas nos conselhos.

Ilustrando a participação sociopolítica dos conselheiros, observa-se que 39,9% deles são sindicalizados, 32,6% são associados a algum tipo de órgão comunitário e 42,8% são filiados a partidos políticos. Os conselheiros que representam as entidades não-governamentais superam os governamentais na sindicalização e no associativismo comunitário (gráfico 5).

GRÁFICO 5 - CONSELHEIROS FILIADOS E/OU ASSOCIADOS A SINDICATO, ÓRGÃO COMUNITÁRIO E PARTIDO POLÍTICO, DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002



FONTE: IPARDES

No caso da filiação partidária, há um equilíbrio entre os dois segmentos. Dos conselheiros da sociedade civil, 42,7% são filiados, e entre os do Governo, 42,9%. Constatou-se a predominância de filiação ao partido PSDB, aliado do Governo Estadual da época da pesquisa (21,4%), tanto no poder público quanto na sociedade civil, seguido do PMDB e PPS. Dos 82 conselheiros não-filiados e que declararam simpatia por algum partido político, 31 são simpatizantes do PT.

Em busca de informações mais explicativas para traçar o perfil da participação política dos conselheiros municipais, partiu-se para o estabelecimento de inúmeros cruzamentos entre variáveis, que resultaram nas constatações descritas a seguir.

Do total de 341 conselheiros (governamentais e não-governamentais), 111 são associados a Órgão Comunitário. Desse grupo de associados, 38 são, além de associados, também sindicalizados e filiados a partidos políticos, e apenas 32 deles possuem alta escolaridade.

Nesse caso, pode-se dizer, segundo Souza, que os segmentos pobres e populares, excluídos da educação formal por diversos fatores, se alienam politicamente por estarem supostamente envolvidos pela necessidade imediata e inadiável de sua própria sobrevivência, participando apenas quando há em foco questões materiais que lhes possam beneficiar isoladamente (SOUZA, 2002).

Qualificando a participação dos conselheiros, tem-se o seguinte: no caso da participação em reuniões de assembleias dos Sindicatos, 48,1% dos conselheiros que representam a sociedade civil e 26% dos conselhos governamentais declararam ter participado cerca de quatro vezes ou mais das convocações, caracterizando uma participação "ativa". Já na frequência em reuniões dos Órgãos Comunitários, há uma participação "ativa", tanto do lado governamental quanto do não-governamental, de 79,6% dos conselheiros associados.

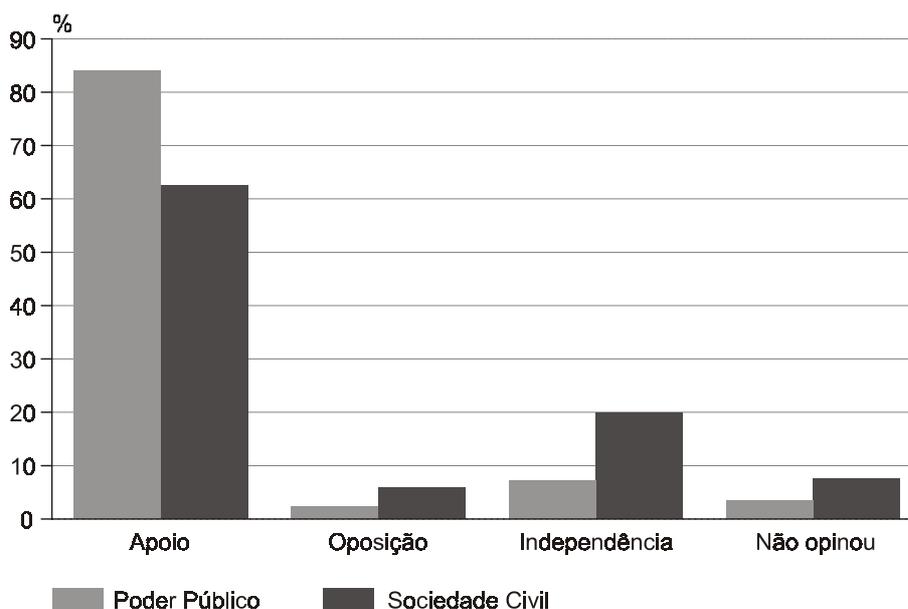
Entendendo o Conselho como uma arena de negociação e conflitos na qual atuam a sociedade civil e o Governo, torna-se relevante conhecer o quadro político e as alianças que porventura possam ser formadas a partir de negociações

de grupos de interesse. Desse modo, em relação ao atual Governo municipal, a posição de 73,3% da totalidade dos conselheiros é de apoio ao atual Prefeito.

Dos 170 conselheiros da ala governamental, 143 (84,1%) declaram apoio, e dos 171 conselheiros não-governamentais, 107 (62,6%) apóiam a atual gestão municipal. Essa evidência de apoio incondicional pode estar relacionada a uma forte articulação do Governo local, no sentido de atrair para o conselho as entidades ou lideranças da sociedade civil que o apóiam, que somam com ele, garantindo sua hegemonia à frente dos conselhos municipais (gráfico 6).

Como subsídio analítico para conhecer as principais fontes de informação utilizadas pelos conselheiros e sua opinião acerca de temas políticos em geral, foi perguntada, entre outras questões, sua opinião a respeito da importância, numa eleição, de o voto ser dado ao candidato, ao partido ou a ambos. Nessa questão, 53,7% dos conselheiros apontaram a alternativa “a ambos”; 39,9% “ao candidato”; 2,9% “ao partido”; 2,9% não declararam; e 0,6% não souberam responder.

GRÁFICO 6 - POSICIONAMENTO DOS CONSELHEIROS EM RELAÇÃO AO GOVERNO MUNICIPAL, DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002



FONTE: IPARDES

NOTA: 2,9% e 4,1% dos conselheiros do poder público e da sociedade civil, respectivamente, não declararam.

A partir desses resultados, relacionou-se a variável *filiação a partido político*, de modo a sondar as possíveis correlações existentes entre as duas questões. A relação mais significativa foi a seguinte: dos 186 conselheiros que não são filiados a partido político, 120 responderam que o importante em uma eleição é votar no candidato, evidenciando-se, nesse caso, a personificação e a pouca credibilidade nos partidos políticos que predominam na cultura política contemporânea.

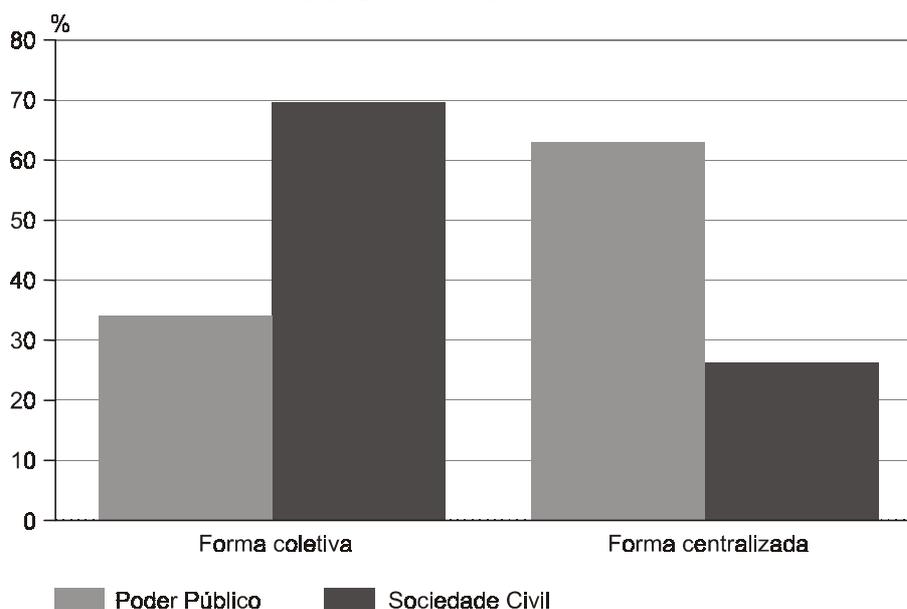
4.3 REPRESENTATIVIDADE

Para que os conselhos sejam de fato espaços efetivamente democráticos, a questão fundamental é a representatividade, e para que ela ocorra deve haver a responsabilidade na representação por parte do representante eleito e um compromisso mútuo, apoio e acompanhamento da base que o elegeu. Não havendo essa situação, a ação no conselho torna-se individualizada, gerando um problema de efetividade na representação (TEIXEIRA, 2000b).

Uma questão importante no contexto da representatividade é o pluralismo. Um conselho é representativo quando agrega uma diversidade de segmentos da sociedade civil e, portanto, uma série de distintas entidades a serem nele representadas.

A forma de escolha do representante da organização para a representação no conselho que prevaleceu foi a “forma centralizada” (63%) na representação do Poder Público, e a “forma coletiva” (69,6%) predominou no caso da sociedade civil (gráfico 7).

GRÁFICO 7 - FORMA DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DARMC - 2002



FONTE: IPARDES

NOTA: 2,9% e 4,1% dos conselheiros do poder público e sociedade civil, respectivamente, não declararam.

Conceitos: *Forma coletiva*: em reuniões da direção, em assembleia da sua entidade ou em assembleia/fórum do setor social do qual faz parte. *Forma centralizada*: pelo prefeito ou pelo secretário municipal.

Dos 170 conselheiros representantes do Poder Público, 71 foram indicados pelo Prefeito e 39 por Secretários Municipais, escolhidos, portanto, de forma não democrática. O Prefeito Municipal escolheu diretamente 11 conselheiros representantes de entidades não-governamentais, sendo 5 representantes de Sindicatos, 3 representantes de Associações Cívicas e 3 conselheiros para representar Entidades Patronais.

Embora esses números sejam pequenos em relação ao total, há uma evidente atitude de ingerência do Governo ao interferir na escolha dos próprios representantes da sociedade civil. Essa condução autoritária impede a efetivação do controle social, uma vez que o conselheiro tende a gravitar mais em torno do espaço do poder municipal, desvinculando-se de sua base.

Com respeito à capacitação, dos 171 conselheiros da sociedade civil, 100 deles declararam ter participado de algum tipo de capacitação nos últimos 12 meses. Os seminários e cursos de capacitação foram os eventos de capacitação mais citados, patrocinados principalmente pela Prefeitura ou realizados pelo próprio conselho.

A visão política do conselheiro, a conscientização do seu papel, das suas funções enquanto conselheiro municipal, o conhecimento específico da área na qual ele atua e da realidade local são aspectos imprescindíveis, que devem ser abordados nas atividades de capacitação para o fortalecimento dos conselhos gestores e para o fortalecimento da atuação dos conselheiros.

4.4 CAPACIDADE DECISÓRIA

As entrevistas com os conselheiros possibilitaram a identificação dos principais problemas ou obstáculos ao funcionamento dos conselhos sob o aspecto de espaços presumidamente autônomos e democráticos, na perspectiva de sua capacidade decisória e da opinião dos conselheiros acerca do papel dos conselhos.

Inicialmente, constatou-se algo que já era esperado. De acordo com 49% dos conselheiros, a principal motivação para a instituição do conselho municipal foi a exigência legal do Governo Federal/Estadual. Outro considerável impulso foi o interesse político do Prefeito ou do Secretário Municipal, citado por 31% dos conselheiros.

Uma questão bastante interessante e passível de uma análise mais aprofundada diz respeito ao modo de tomada de decisão ou ao processo de aprovação das propostas e medidas adotadas pelo Conselho. De acordo com 70% dos conselheiros, nos últimos 12 meses todas as medidas e proposições foram aprovadas por consenso. Considerando-se que os entrevistados, ao responderem, afirmaram convicta e categoricamente tal situação, há que se considerar que a supremacia do consenso como forma predominante de tomada de decisões revela uma contradição, na medida em que demonstra a fragilidade dos conselheiros no reconhecimento da legitimidade dos conflitos na arena pública.

A respeito da opinião do conselheiro sobre o equilíbrio de forças no interior do conselho, 76% afirmaram que há equilíbrio entre os interesses da Prefeitura, da sociedade e dos agentes da iniciativa privada, e apenas 18% declararam não haver tal equilíbrio. Nessa mesma linha, 84% dos conselheiros avaliaram como alto/médio

o grau de comprometimento do Governo municipal com as decisões tomadas pelo conselho e 81% julgam ser alto/ médio o impacto do funcionamento do conselho na gestão da secretaria à qual ele está vinculado. O trabalho do poder público e, mais especificamente, da Secretaria Municipal como responsáveis pelo fornecimento de informações para a tomada de decisões dos conselheiros foi muito bem avaliado pelos entrevistados, que declararam (mais de 80% deles) que a respectiva Secretaria fornece regularmente as informações necessárias e que estas são fundamentais e suficientes para subsidiá-los para o desempenho de sua função.

Entretanto, ao avaliarem a estrutura física, muitos conselheiros relataram a necessidade de haver um espaço exclusivo para os conselhos, uma vez que todos os 42, à exceção de um, funcionam em espaço disponibilizado no interior da Prefeitura ou da Secretaria Municipal. Segundo os conselheiros, especialmente os representantes da sociedade civil, isso inviabiliza o acesso às informações e documentações, restringindo a plena atuação destes, principalmente quando do exercício de sua função de fiscalização.

De acordo com os resultados expostos acima, foi possível a confirmação da hipótese (formulada com base na análise do perfil dos conselheiros) de que haveria uma avaliação significativamente positiva relacionada aos aspectos gerais dos conselhos, especialmente no tocante ao papel do Poder Público neste processo, dado o forte vínculo dos conselheiros com o Governo.

Quando questionados sobre os principais bloqueios no funcionamento dos conselhos, surgiram com maior incidência de respostas os seguintes elementos: 32% dos conselheiros declararam como principal fator a falta de capacitação dos membros do Conselho, 26% apontaram a falta de representatividade e 16% assinalaram a falta de informação.

A problemática da representatividade foi algo bastante mencionado durante as entrevistas, tanto por parte dos conselheiros governamentais quanto dos representantes da sociedade civil. Segundo eles, levando-se em conta as entidades representativas da sociedade civil, para 85% deles as entidades são pouco ou

razoavelmente representativas dos setores sociais existentes na cidade. Isso corrobora a tese de que há um grande contingente da população que não está representado nos canais de participação democrática, reivindicando suas necessidades e exercendo a cidadania de acordo com as prerrogativas do paradigma participacionista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cabe salientar que, para fins de análise dos padrões de governança, além das características da gestão municipal, a idéia de gestão metropolitana e, portanto, a necessidade de produção de um marco político-institucional para o Governo das metrópoles se constituiu num fio condutor importante deste estudo.

De modo geral, a instituição das Regiões Metropolitanas tem se dado sem a devida criação de uma cultura de metrópole e sem o entendimento da importância do regional. Inúmeros fatores dificultam a consolidação da gestão metropolitana: características diferenciadas dos municípios (tamanho; estrutura produtiva; arrecadação; autonomia, ou não, financeira); diferentes graus de inserção no fenômeno metropolitano; diversificados interesses e peso político no conjunto; desigualdades no que se refere às demandas de políticas públicas e capacidade de atendimento e, concluindo, a existência ou não de políticas compensatórias.

Perante esse fenômeno tão heterogêneo, algumas práticas para a gestão de funções públicas de interesse comum já vêm sendo desenvolvidas, mesmo que de forma incipiente. Destacam-se as associações de municípios, como os Consórcios Intermunicipais de Saúde e Comitês de Bacia, que se constituem basicamente em estratégias no interior de políticas setoriais para o enfrentamento das ações públicas que transcendem os limites do "local".

Finalmente, essa perspectiva de análise remete a questões relativas às escalas da ação política, cujo debate vem se estruturando na idéia de oposições entre local/regional, o nacional e o global (VAINER, 2001). E, necessariamente, conduz a uma rigorosa avaliação das possibilidades do poder local. De modo geral, o processo de descentralização, que vem orientando a reorganização do Estado brasileiro, tem revelado limites em termos de garantir maior eficiência na oferta de políticas públicas ou o fortalecimento dos processos de democratização no interior da organização política da sociedade.

O processo de descentralização se dá em um momento histórico de crise fiscal que limita a disponibilidade de verbas para a oferta de políticas sociais e de extrema fragmentação das ações das três esferas governamentais, portanto a própria institucionalização da participação cidadã num cenário desfavorável como esse carece de condições para sua efetividade.

A instituição de uma nova esfera pública no âmbito local, com a criação de conselhos gestores de políticas sociais de composição paritária (segmentos governamentais e não-governamentais), sem dúvida contribui para a criação de uma cultura democrática de participação cidadã nos espaços locais consagrados para a definição de políticas públicas, alterando, de maneira significativa, a dinâmica de tomada de decisões dos governos locais e construindo novos padrões de governança urbana.

Entretanto, Teixeira alerta para a possibilidade de a institucionalidade dos conselhos, na prática, se caracterizar como mais um exemplo “da defasagem entre o país legal e o país real” que, tradicionalmente, caracteriza o Brasil (TEIXEIRA, 2000a). Gohn ressalta o caráter duplo desses espaços políticos:

Implicam, de um lado, a ampliação do espaço público atuando como agentes de mediação dos conflitos, remando, portanto, contra as tendências das políticas neoliberais de suprimir os espaços de mediação de conflitos; mas, de outro lado, dependendo da forma como são compostos, poderão eliminar os efeitos do *empowerment*, no sentido de pertencer dos indivíduos, e reafirmar antigas práticas herdeiras do fisiologismo. (GOHN, 2001, p.108)

Nesse contexto, a gestão das políticas públicas no âmbito local pode ser analisada por meio de duas orientações fundamentais que geram os seguintes questionamentos: a) o conselho é um espaço plural e democrático ou arena de representação dos interesses do grupo político dominante? b) Que poder detém o poder local?

Respondendo à primeira questão, o poder público é hegemônico, dentre os conselhos pesquisados, ocupando inclusive espaço na representação de segmentos não-governamentais. Essa afirmação baseia-se não somente na superioridade numérica de conselheiros funcionários públicos, mas principalmente no quadro de

apoio à atual gestão municipal. Considerando a legitimidade do direito do funcionário público⁹ de participar efetivamente dos espaços públicos de democracia direta (afinal, sua função pública não compromete o exercício pleno de sua cidadania), cabe, no entanto, levantar questões acerca das relações que esse protagonismo governamental revela. Essa condição pressupõe o protagonismo do discurso técnico no interior dessa nova arena decisória. Em sua análise sobre a constituição da sociedade política moderna, Bobbio alerta: “Tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum” (BOBBIO, 1986, p.33-34). A situação hegemônica do poder público em conselhos presumidamente paritários pode vir a contribuir para um maior atrelamento do conselho aos interesses da administração pública.

No que se refere à pluralidade social, os dados acerca da escolaridade e das condições de ocupação dos conselheiros demonstram que os conselhos são uma arena em que participam os segmentos sociais que ocupam uma posição privilegiada na sociedade, ou seja, possuem, na maioria, média e alta escolaridade e emprego.

Essas características alertam para a resistência dos quadros políticos e técnicos com relação à participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processos de tomada de decisão, principalmente de segmentos historicamente excluídos – sem acesso a educação, saúde, emprego, entre outros.

A adoção da cultura da democracia participativa inclui, necessariamente, nas agendas políticas, “temas até então ignorados pelos sistemas políticos, a redefinição de identidades e vínculos e o aumento de participação” (SANTOS, 2002, p.59). Por

⁹Bourdier denomina *mão esquerda* do Estado os “trabalhadores sociais”, agentes dos ditos ministérios gastadores, referindo-se a antagonismos presentes no interior do próprio Estado, oriundos de um embate entre esses e o Estado da *mão direita*, ou seja, a grande nobreza representada pelos burocratas do Ministério das Finanças, bancos públicos ou privados e gabinetes ministeriais. A *mão esquerda* do Estado se constitui em “vestígio, no setor do Estado, das lutas sociais do passado” (BOURDIEU, 1998, p.9).

consequente, gera conflitos e intensa disputa política, o que contraria a concepção da doutrina econômica liberal,

...com a qual procuraram estabilizar a tensão controlada entre democracia e capitalismo. Essa estabilização ocorreu por duas vias: pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social e pela limitação da participação cidadã, tanto individual quanto coletiva, com o objetivo de não 'sobrecarregar' demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade de acumulação sobre a redistribuição. (SANTOS, 2002, p.59)

Se a idéia de “sobrecarga democrática”¹⁰ prevalecer no interior dos conselhos, estes podem se constituir em espaços de consolidação das políticas propostas unicamente pelas administrações municipais. Aliada à idéia de que o conflito e o antagonismo são extremamente perigosos para as instituições democráticas, os conselhos se tornarão uma arena política de “iguais”, com um projeto único de sociedade que rechaça as vozes que propõem outras alternativas.

À guisa de conclusão, e procurando responder à segundo questão, vale apontar questões acerca dos limites e possibilidades da esfera pública local. Em primeiro lugar, tendo em vista os novos arranjos territoriais e novos atores não-territoriais – como capital e conglomerados financeiros, que exercem grande influência na definição de políticas públicas na atual etapa transnacional de globalização – é necessário desmistificar o discurso que confere autonomia política ao nível local. É um discurso disseminado, principalmente, pelas agências multilaterais, por meio da visão limitada das “boas práticas”, e relativiza o atrelamento dessa esfera de decisão das esferas regional, nacional e global. Esse discurso nega o impacto da globalização neoliberal e das relações sociais oriundas desse processo, construídas mediante a constituição de uma pluralidade de novas configurações espaciais (MEDICI, 1999).

¹⁰Formulada em 1975 em um relatório da Comissão Trilateral preparado por Crozier, Huntington e Watanaki. Para esses autores, a sobrecarga era causada pela inclusão política de grupos sociais anteriormente excluídos e pelas demandas “excessivas” que faziam à democracia. (SANTOS, 2002, p.60).

No entanto, o discurso que defende a impossibilidade de se estabelecerem novas práticas democráticas na esfera local que constituam uma nova gramática social também deve ser relativizado. A cidade deve ser concebida como produtora e reprodutora de relações econômicas, políticas, culturais, entre outras, pois “a cidade, além de herdar desigualdades da estrutura social, as aprofunda. Há, pois, toda uma ampla luta contra a desigualdade, que é estritamente urbana e que deve ser travada na esfera local” (VAINER, 2001, p.148).

Ao analisar o modelo liberal de democracia, Sousa Santos alerta que “o modelo hegemônico de democracia tem sido hostil à participação ativa dos cidadãos na vida política e, quando a tem aceitado, a tem confinado em nível local” (SANTOS, 2002, p.73). Para o autor, é imprescindível (e possível) construir complementaridades entre democracia participativa e democracia representativa e, portanto, entre escalas locais e escalas nacionais, além de articulações transnacionais entre diversificadas experiências locais de democracia participativa, construindo o que denomina globalização contra-hegemônica. São estratégias transescalares que vêm a reforçar o papel da democracia participativa no sentido de criar focos de resistência à globalização neoliberal. Afinal,

uma estratégia demasiadamente centrada na luta contra uma forma de poder, mas negligenciando todas as outras, pode, por mais nobre que sejam as intenções dos ativistas, contribuir para aprofundar em vez de atenuar o fardo global da opressão que os grupos sociais subalternos carregam no seu cotidiano. (SANTOS, 2002, p.27)

REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOURDIEU, P. **Contrafogos**: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

COLIN, D. R. **Assistência social**: entre o favor e o direito num contexto de participação política democrática. Curitiba, 2002. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – UFPR.

DANIEL, C. Conselhos, esfera pública e co-gestão. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. A. (Org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

FUKS, M. **Democracia e políticas sociais**: considerações a respeito dos conselhos do Paraná. Porto Alegre: [s.n.], 2001. Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Ciência Política, 2001, Porto Alegre.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**: pesquisa de informações básicas municipais, 1999. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**: pesquisa de informações básicas municipais, 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

MEDICI, A. **Crisis del espacio estatal**: los espacios plurales de la globalización. La Plata: Universidad Nacional de La Plata/Instituto de Relaciones Internacionales, 1999. (Série estudios, 13).

MOURA, R. Os riscos da cidade–modelo. In: ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RAICHELIS, R. et al. **Diretrizes para a elaboração de planos municipais de assistência social**. São Paulo: PUC-SP/IEE; Brasília: MPAS/Secretaria de Assistência Social, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo–legislativo no Brasil pós constituinte. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 40, n.3, p. 335-376, set./dez. 1997.

SANTOS, M. H. C. Que democracia?: uma visão conceitual desde a perspectiva dos países em desenvolvimento. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: IUPERJ, v.44, n.4, p.729-771, out./dez. 2001

SANTOS, M. R. M. **Conselhos Municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas**: o caso da metrópole fluminense. Rio de Janeiro: [s.n.], 2001. Texto apresentado no XXV Encontro Nacional da ANPOCS, 2001, Caxambu.

SANTOS JUNIOR, O. A. **Democracia, desigualdades e governança local**: dilemas da reforma municipal no Brasil. [S.l.: s.n.], 2001. Texto apresentado no XXV Encontro Nacional da ANPOCS, 2001, Caxambu.

SILVA, P. R. G.; D'ARC, H. R. Participação social: instrumento de gestão pública?: elementos para um debate sobre a gestão de cidades brasileiras. Quais as perspectivas nos anos 90? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v.30, n.2, p.44-70, mar./abr.1996.

SOUZA, A. **Atores sociais e possibilidades de participação política de públicos de massa no Brasil**: um modelo teórico das causas e conseqüências. [S.l.: s.n.], 2002. Texto apresentado no XII Congresso Nacional dos Sociólogos, 2002, Curitiba.

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. A. (Org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000a.

TEIXEIRA, E. C. Sistematização, efetividade e eficácia dos conselhos. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. A. (Org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000b.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., Rio de Janeiro, 2001. **Ética, planejamento e construção democrática do espaço**: anais do IX Encontro... Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. v.1, p.140-151.