

Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso da metrópole fluminense

Mauro Rego Monteiro dos Santos

Resumo

A partir da experiência do Rio de Janeiro, o trabalho busca avaliar o modelo de participação institucional instaurado após a Constituição de 1988 nos municípios brasileiros, centrado nos Conselhos Municipais como esferas de representação de interesses e mediação de conflitos, projetando um novo padrão de interação entre Estado e sociedade. Considera a difusão e efetivação do modelo na rede de municípios, a participação social e a representação autônoma dos atores sociais nesses espaços e seus impactos no processo de tomada de decisões no âmbito das políticas públicas.

Palavras-chave: gestão pública; Conselhos Municipais; descentralização; participação ampliada; autonomia municipal; Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Abstract

Based on the experience of Rio de Janeiro, this work tries to evaluate the model of institutional participation established after the Constitution of 1988 in the Brazilian municipalities, centered on the municipal councils as spheres of representation of interests and mediation of conflicts, and projecting a new interaction pattern between State and society. It considers the diffusion and effectuation of the model in the net of municipalities, the social participation and autonomous representation of the social actors in these spaces and its impacts on the decision-making process of public policies.

Keywords: *public administration; municipal councils; decentralization; widened participation; municipal autonomy; Metropolitan Area of Rio de Janeiro.*

O presente trabalho busca avaliar o modelo de participação institucional instaurado nos municípios brasileiros, centrado nos Conselhos municipais como esferas de representação de interesses e mediação de conflitos, projetando um novo padrão de interação entre Estado e sociedade.

A partir da Constituição de 1988, delinea-se uma nova institucionalidade, que tem como concepção romper com o paradigma centralizado e tecnocrático de gestão das políticas públicas, tendo como centro a descentralização das políticas sociais e a abertura de processos de participação da sociedade através da introdução de mecanismos que combinam a democracia representativa com a democracia direta, seja no plano legislativo, instituindo a iniciativa de lei popular, ou no plano do executivo, através do plebiscito, do referendo e da criação de órgãos de gestão colegiados e paritários.

No plano do poder Executivo constata-se a proliferação de conselhos de gestão de políticas públicas, sejam setoriais, como educação, saúde, emprego, etc., sejam por segmentos, como o dos direitos da criança e do adolescente, da mulher, do negro ou idoso, instituindo a participação direta de entidades da sociedade civil de forma institucionalizada, para ser permanente, paritária e deliberativa.

A temática dos Conselhos se inscreve no debate das políticas de descentralização, na qual a busca do fortalecimento da autonomia dos municípios aparece articulada à abertura de canais que incorporam diferentes segmentos sociais e à ampliação dos interesses representados no âmbito da cidade. Portanto, a incorporação do ideário municipalista na Constituição gerou, além de uma maior autonomia para os municípios, a abertura e a ampliação de espaços de participação social na gestão de políticas públicas.

A instituição dos conselhos setoriais assume recentemente uma enorme relevância para o cenário político-institucional brasileiro devido aos seguintes fatores:

– As leis federais que regulamentaram o funcionamento dos conselhos vincularam as transferências de recursos para os municípios e estados à existência desses canais de participação, o que tornou a sua estruturação quase obrigatória. Dessa forma multiplicaram-se pelo país os conselhos, muitos deles criados sem uma discussão prévia com as entidades organizadas da sociedade civil.

– Por outro lado, a criação de conselhos setoriais a partir da esfera federal com rebatimento nos estados e municípios inaugura um novo padrão de institucionalização da participação, diferenciando-se das experiências anteriores, construídas ou de forma autônoma ante o Estado, ou sem uma articulação entre as diferentes esferas de poder.

– Essas esferas incorporam uma diversidade de atores sociais, como movimentos sociais, movimentos reivindicativos de caráter federativo, centrais sindicais, sindicatos patronais e de trabalhadores, associação comercial e industrial, associações profissionais, ONGs, igrejas, entidades sem fins lucrativos e entidades paraestatais como Sebrae, Senac e outras. Tal fato aponta para a possibilidade de incorporação, na esfera pública, de interesses plurais, não só vinculados à dimensão de classe, como também à qualidade de vida, meio ambiente, gênero, etnia, deficientes físicos, etc.

Tendo em vista esse contexto, o objetivo deste trabalho é avaliar o modelo de participação institucional instaurado nos municípios brasileiros após a Constituição de 1988, considerando os seguintes aspectos: (1) sua difusão e efetivação na rede de municípios, não só no seu aspecto jurídico-formal, mas também na criação de condições necessárias à participação social e à representação autônoma dos atores sociais nesses espaços; (2) o grau de representatividade social dos atores participantes, tanto no que se refere ao seu vínculo associativo com o conjunto das organizações sociais existentes, como pelo capital social que os qualifique no exercício das suas atribuições; (3) e seus impactos no processo de tomada de decisões no âmbito das políticas públicas. A avaliação desse modelo tem como objetivo, portanto, verificar se os Conselhos têm se desenvolvido na perspectiva daquilo que denominamos participação ampliada, isto é, a "capacidade dos grupos de interesse de influenciar direta ou indiretamente, as macroprioridades, as diretrizes e a formulação, reestruturação ou implementação de programas e políticas públicas" (Azevedo e Prates, 1991, p. 136).

Entendemos, portanto, que a presença dessa nova institucionalidade não pode ser auferida apenas pela constatação da institucionalização jurídico-formal dos Conselhos Municipais, mas se faz necessário identificar a criação de instrumentos e mecanismos capazes de garantir a gestão colegiada e dotar os grupos de interesse de condições para o exercício da participação, bem como perceber a presença, nas práticas sociais dos conselheiros, de elementos que caracterizariam uma cultura cívica.

Para a análise dessa dupla dimensão dos Conselhos Municipais, achamos pertinente introduzir o modelo de governança democrática proposto por Putnam (1996), no qual a interação entre governo e sociedade supõe que as decisões governamentais sejam referenciadas nas demandas produzidas pelo meio social e na existência de uma rede plural de associações capazes de formular tais demandas, expressando na arena política seus interesses e valores. Nas palavras de Putnam, dependeriam da existência de uma comunidade cívica, que "se caracteriza na participação dos cidadãos nos negócios públicos [a partir de] um reconhecimento e uma busca perseverante do bem público à custa do interesse puramente individual e particular" (1996, p. 101).

Primeiramente, resgatamos alguns aspectos das experiências de participação através dos Conselhos Comunitários e Populares da década de 1980, tendo em vista que os debates teóricos e empíricos vividos durante o período de redemocratização foram fundamentais para o surgimento dos Conselhos municipais dos anos 1990. Num segundo momento, procuramos verificar a efetividade desse modelo, tendo como referência a Região Metropolitana do Rio de Janeiro como estudo de caso,¹ por compreender uma diversidade de situações no que refere às administrações municipais – capacidade técnica, administrativa, financeira e importância política – e aos movimentos associativos – diversidade de atores organizados, capacidade de mobilização e perfil socioeconômico.

As experiências de Conselhos nos anos 1980

O debate sobre a autonomia dos movimentos sociais e a institucionalização da participação foi a tônica dos anos 1980. As análises sobre a emergência de novos atores sociais no meio urbano no final dos anos 1970 apontavam para o questionamento da ordem autoritária e para a debilidade das instituições representativas tradicionais (partidos e parlamento) em incluir as reivindicações sociais na pauta política, questionando o padrão de interação entre as classes populares e o poder público, que tradicionalmente se realizava através de mecanismos clientelistas ou populistas. No campo da esquerda marxista, as lutas e as reivindicações populares dirigidas ao Estado, eram valorizadas e interpretadas como questionamento da ordem burguesa, a partir de uma concepção que via no Estado um aparelho monolítico, representante dos interesses dominantes, tal qual "um comitê executivo da burguesia" e impermeável, na sua essência, às demandas populares.

Entretanto, a análise de diversos autores (dentre outros Boschi, 1987, Jacobi, 1987, e Cardoso, 1987) aponta que, apesar da retórica autonomista de seus líderes, a dinâmica dos movimentos populares apresentava, na prática, mecanismos que demandavam cada vez mais a presença do Estado para o processamento de suas reivindicações, que ao mesmo tempo eram legitimadas pela abertura de canais de negociação nas secretarias e nos órgãos públicos. O que prevalecia na relação entre movimentos populares e Estado, quando esse se abria ao processamento das demandas sociais, não era uma postura de enfrentamento e pressão, mas de negociação, visando obter o máximo de ganhos nessa relação ou, como diria Boschi (1987, p. 35), "os movimentos são justamente caracterizados por um padrão de negociação com o Estado, vale dizer, são um fenômeno enquadrado institucionalmente". As questões que se colocavam para os vários autores se situavam, portanto, nas possibilidades e nos efeitos políticos-institucionais desses movimentos em criar uma nova institucionalidade democrática na esfera política. Ou seja, por um lado, questionavam-se as práticas inovadoras desses movimentos na sua relação com o Estado e, por outro, identificava-se a construção de uma nova institucionalização política, que não significava necessariamente um atrelamento dos movimentos sociais ao Estado.

A ascensão de partidos de oposição aos governos municipais ao longo dos anos 1980 também contribuiu para a revisão de alguns paradigmas clássicos no interior das esquerdas. Questões referentes à natureza do Estado e ao papel de administrações de caráter popular passam a ter centralidade na agenda de debates desse campo. As práticas dos partidos de oposição nas administrações municipais e estaduais, nas quais se destaca o PT, tiveram como ponto comum, apesar de suas diferenças de enfoques e concepções, a criação de estruturas mais permanentes de participação e interação entre sociedade e Estado através dos Conselhos. Como sinaliza Maria da Glória Gohn:

(...) a conjuntura política dos anos 80 construiu outras dimensões para a categoria participação. Para os que estavam engajados na busca da redemocratização do Estado, inicialmente o processo concentrou-se na questão dos conselhos. (...) Firmaram-se as primeiras experiências de conselhos de gestão da coisa pública numa ampla gama de tipos que ia dos conselhos comunitários, aos conselhos de escola, de saúde, as câmaras de gestão de setores variados como os transportes, os conselhos de condição feminina, do negro, etc. (1998, p. 11)

Os Conselhos se inserem na agenda política dos anos 1980 de duas formas:

De um lado, na forma de "conselhos comunitários" criados pelo poder público para negociar demandas dos movimentos populares, face à crescente mobilização das populações, principalmente as residentes nos bairros de periferia (...). A outra forma de Conselho tinha características de Conselho Popular, criado a partir dos próprios movimentos, sem uma estrutura formal e baseado em ações diretas e sem nenhum envolvimento institucional, a não ser contatos com autoridades para pressionar sobre reivindicações com a proposta de constituir-se em força política autônoma em relação aos partidos e ao Estado (pp. 7-8).

Diversas análises a respeito das experiências dos Conselhos Comunitários apontam que, na maioria das vezes, esses se constituíam em espaços de anteparo às demandas na medida que essas eram intermediadas por administrações regionais e técnicos de secretarias sem poder de decisão. Em geral, os representantes da população eram chamados a referendar decisões já estabelecidas pelo poder público.

Quanto aos Conselhos Populares, criados pelos próprios movimentos, traziam em si um posicionamento contrário à institucionalização, tendo em vista sua concepção de Estado como aparelho de dominação. O ideário de seus principais líderes busca, na verdade, construir um espaço de duplo poder na perspectiva da transformação radical da sociedade. As poucas experiências de constituição de Conselhos Populares verificadas na década focalizada ou resultaram na sua institucionalização no formato de Conselhos Comunitários e/ou Municipais, ou simplesmente se esvaziaram em detrimento de outros formatos participativos.

A nosso ver, o debate e as experiências empreendidas nos anos 1980, aprisionados em um viés ideológico participacionista, deixaram de considerar dois aspectos centrais que envolvem a discussão da autonomia dos movimentos sociais ante o Estado:

1º – A visão fragmentada dos atores sociais. Ancorado no mito da auto-representação, o debate negligenciou que os atores sociais ocupavam a cena pública com uma visão fragmentária, reivindicativa e setorializada, ligada aos seus interesses específicos, mas também reproduzindo a própria lógica de intervenção do poder público na cidade através de intervenções pontuais e de políticas setoriais. Nesse sentido, são evidentes os limites para que os atores populares incorporem, através da sua própria dinâmica, uma visão articulada da cidade e o protagonismo de uma gestão alternativa.

2º – O papel do governo local no alargamento da esfera pública. Atribuindo-se o protagonismo transformador à dinâmica autônoma dos movimentos, deu-se pouca importância às análises das relações sociais entre os grupos de interesses e aos mecanismos de reprodução do poder no âmbito da própria administração, ocasionando, muitas vezes, a criação de espaços com autonomia, mas esvaziados de poder, que se tornavam rapidamente prisioneiros da lógica burocrática, vinculados à discussão dos procedimentos administrativos, funcionais e orçamentários da máquina pública.

Os modelos de participação na gestão pública

Os processos de institucionalização da participação social, observados ao longo dos anos 1980, materializaram-se em experiências e formatos bastante diferenciados entre si, de acordo com as diretrizes e os matizes ideológicos adotados no âmbito das administrações, produzindo, da mesma forma, impactos muito diversificados quanto à democratização da gestão. As várias experiências desenvolvidas, normalmente vinculadas a dinâmicas denominadas planejamento participativo, foram classificadas por Azevedo e Prates a partir de dois grandes tipos de interação entre sociedade e Estado:

Um primeiro tipo, denominado "Participação Restrita" se caracteriza pelo:

(...) envolvimento da comunidade diretamente beneficiada em um projeto específico, ou em um programa de âmbito local, através de fornecimento de mão-de-obra (voluntária ou sub-remunerada), e em definições de microprioridades e alocações de certos recursos e equipamentos de consumo coletivo, diretamente concernentes àquela iniciativa governamental específica. (1991, p. 135)

Um outro formato seria o da "participação ampliada", que

refere-se à capacidade dos grupos de interesse de influenciar, direta ou indiretamente, as macroprioridades, as diretrizes e a formulação, reestruturação ou implementação de programas e políticas públicas. (Idem, p. 136)

A concepção restrita estaria ligada ao tipo de atores sociais chamados a participar, destinatários diretos das políticas públicas, bem como ao âmbito na qual essas incidem, microlocalidades, sejam bairros ou regiões. Além disso, a participação no âmbito "micro" não se articula a processos mais amplos de decisão que têm conseqüências sobre o mesmo, portanto, traduzem-se em reduzidos impactos sobre a gestão, bem como sobre o padrão predominante de políticas públicas. Tem como pontos estratégicos a busca de respostas à demandas de curto prazo das classes populares através do envolvimento da própria população beneficiada, de forma gratuita ou sub-remunerada, no intuito de reduzir os custos da intervenção, alocando recursos escassos através do estabelecimento de prioridades pela população.

A participação ampliada apresenta um formato que permite aos grupos de interesse participar da formulação de diretrizes, da elaboração de programas e políticas, bem como do formato da sua implementação, ou seja, possibilita, além do exercício do controle social sobre a gestão através de mecanismos de fiscalização e avaliação do poder público, influenciar o próprio caráter e escopo das políticas públicas.

Os espaços para o exercício desse modelo, necessariamente, tem uma dimensão "macro", ou seja, no caso das prefeituras, esse tipo de participação incide sobre todo o município. Mesmo a participação no plano "micro" estaria articulada à dimensão municipal, ou seja, as questões colocadas no nível de bairro ou região teriam que ser referendadas no plano municipal. Normalmente, como coloca Azevedo e Prates, esse modelo é exercitado em órgãos colegiados entre governo e sociedade, do tipo "Conselhos" ou "Comitês", nos quais os diversos grupos de interesse da sociedade civil se fariam presentes.

Esse formato de participação, portanto, diz respeito à natureza político-normativa, relacionada ao desenho de políticas públicas e ao caráter regulatório e de controle social sobre o poder público e privado. Tal tipo de participação articula a dimensão reivindicatória, de cunho imediato, com políticas de efeitos de médio e longo prazo.

A novidade desse formato de participação ampliado residiria, portanto, na natureza dos interesses envolvidos, incorporando interesses e valores difusos, não restritos à obtenção de bens instrumentais de natureza reivindicativa.

Em geral, constata-se que as temáticas sujeitas à participação se limitaram a políticas distributivas, restritas à alocação de bens de primeiro nível, ou seja, bens de usufruto imediato da população, como calçamento de ruas, construção e reformas de escolas, postos de saúde, etc. A discussão sobre critérios de distribuição de recursos, formato de gestão, regulação de entes privados e públicos, bem como o debate sobre as causas dos problemas sociais, que propiciasse diretrizes na formulação de políticas redistributivas foi na maioria das vezes negligenciada.

Apesar dessas limitações, o conjunto de experiências ensejadas pelas administrações progressistas e pelos movimentos sociais possibilitou o avanço, tanto na democratização das informações, como nas mudanças referentes aos espaços da participação, que passam progressivamente a incidir no plano municipal e em políticas setoriais.

A participação institucionalizada nos anos 1990: os Conselhos Municipais

A participação nos anos 1990 estará marcada por duas grandes novidades ensejadas pela dinâmica política do final dos anos 1980:

1 – a incorporação da participação na Constituição de 1988, estabelecendo o reconhecimento da legitimidade das organizações sociais para a representação de interesses coletivos, institucionalizando a participação nas políticas sociais;

2 – a organização de entidades e movimentos sociais em nível nacional, articulando uma diversidade de interesses e segmentos sociais.

A construção de um novo arcabouço jurídico, capaz de assegurar a nova ordem democrática, canalizou as energias sociais no sentido de inscrever as demandas sociais como direitos, inseridos em plataformas reformistas no plano das políticas sociais. A participação na Constituinte polarizou as organizações sociais, tanto no sentido de influenciar seu formato – no que concerne à participação da sociedade na sua elaboração, – como seu conteúdo, através da formulação de emendas populares.

Com efeito, a Constituição de 1988 expressou não só conquistas no campo da participação, mas também no plano dos direitos sociais e da incorporação de mecanismos que apontam para um novo padrão de política social, universalista e redistributivista. As políticas nacionais regulamentadas têm como característica comum a incorporação da participação da sociedade nas três esferas de poder através de conselhos a serem compostos por representantes das instituições da sociedade civil e representantes do Estado. Suas atribuições não se limitam à identificação das prioridades e reivindicações sociais, pois adquirem um caráter de deliberação na formulação de políticas públicas e de co-gestão das mesmas, ancoradas no art. 204 da Constituição, que estabelece "a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis".

Nesse sentido, colocam-se novas exigências à participação da sociedade, na medida em que as organizações sociais têm um papel que vai além da apresentação de reivindicações, co-responsabilizando-se pela apresentação de propostas e formulação de alternativas que influenciam no desenho da política e no formato da gestão.²

De uma maneira geral, os Conselhos estabelecem mecanismos de formulação de diretrizes, prioridades e programas sociais, e formas de acompanhamento e controle da gestão, que implicam a transparência do poder público no fornecimento de informações e a criação de indicadores necessários ao planejamento e à avaliação das ações. As atribuições dos Conselhos se assemelham às competências identificadas por Azevedo e Prates (1991) na definição da participação ampliada, que apresenta uma dimensão de influência nas macroprioridades, incidindo no plano das políticas regulatórias.

Destaca-se, nessa institucionalidade, a abertura de novas possibilidades nas relações entre Estado e sociedade, que se expressa na nossa avaliação em três características principais:

a) Participação organizada a partir de temáticas e não por movimentos sociais. Ou seja, não se trata de abrir espaços de interlocução com movimentos específicos, como era o caso dos Conselhos Comunitários formados a partir das associações de moradores, mas

de se estabelecer arenas temáticas que integrem o conjunto das representações sociais. Mas também não se constituem em arenas corporativas, visto que a sua composição envolve, além de atores sociais que se vinculam a interesses específicos de uma classe ou grupo social, atores organizados em torno de outras clivagens, como a "qualidade de vida, meio ambiente, direitos fundamentais, transparência nas decisões, enfim, uma série de interesses hoje considerados de natureza coletiva ou difusa (...)" (Teixeira, 1996, p. 14);

b) caráter permanente e abrangente. Em relação aos temas que lhes dizem respeito, essas arenas incidem "ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública" (Gohn, 1997, p. 14);

c) funcionamento autônomo ao governo e caráter colegiado entre Estado e sociedade. Isto é, apesar de estarem vinculados à administração, as regras de funcionamento e interação nesses espaços são definidas conjuntamente, onde os representantes do poder público não se abstêm de interferir no processo, mas têm como obrigação respeitar as decisões tomadas. Nesse sentido, Maria da Glória Gohn (1998) identifica a criação de uma nova forma de gestão baseada na co-gestão:

O processo é criado pelo Estado e desenvolve-se segundo uma dimensão planejada em seu âmbito, mas observa-se uma partilha real de poder porque a soberania popular passa a ser o critério norteador e fundamento básico para a aplicação dos recursos e programas públicos. (pp. 13-14)

Com o mesmo significado, Teixeira aponta que os Conselhos são "órgãos públicos colegiados de natureza ambivalente, vinculados à administração estatal, mas ao mesmo tempo constituídos de representações da sociedade" (1996, p. 14).

Esses novos formatos de participação institucionalizada provocam um deslocamento nos termos do debate sobre a autonomia nos anos 1990 em relação às décadas anteriores, colocando-se a questão da possibilidade da constituição de esferas de participação que não estejam subsumidas à lógica da administração pública, permitindo a emergência de valores, normas, diretrizes e propostas construídas no espaço da sociedade. Nesse contexto, a questão da autonomia, atualizada e posta em outros termos, pode se constituir em referencial normativo e instrumental analítico pertinente para a discussão do modelo de participação institucionalizada através dos Conselhos. A nosso ver, essa dimensão é reforçada pelos constrangimentos advindos do atual debate sobre a reforma do Estado, na qual tem sido progressivamente imposta uma agenda política em nome da governabilidade das cidades.

Com efeito, o papel atribuído aos Conselhos na gestão municipal adquire, portanto, maior ou menor centralidade como espaço de democratização das relações entre Estado e sociedade, conforme o contexto local. Isto é, sua dinâmica é dependente, de um lado, do compromisso do poder público em reconhecer esses canais como arenas privilegiadas na relação entre Estado e sociedade e, de outro, da existência de organizações sociais capazes de representar interesses sociais e expressar valores construídos na cotidianidade.

A diferenciação dos Conselhos Municipais em relação a outros formatos de participação, se a princípio permite que os primeiros se apresentem como esferas de participação ampliada devido ao formato abrangente de incorporação de segmentos sociais e do escopo de suas atribuições, incidindo sobre políticas públicas de caráter regulatório, não garante de forma automática que se verifiquem as condições para a realização de tal objetivo, tendo em vista que o capital social se distribui de forma desigual entre os municípios, de acordo com a tradição existente de associativismo, sua democracia interna e às experiências exitosas ou fracassadas dessas organizações quanto à sua rede de solidariedade, quanto ao grau de autonomia e de interação com o poder público local.

Os Conselhos Municipais na RMRJ³: participação cívica e novas relações entre governo e sociedade

A análise empreendida na RMRJ nos permite destacar algumas características que sintetizam o perfil dos Conselhos Municipais e dos conselheiros que participam desses canais:

1 – Os Conselhos foram incorporados pela totalidade dos municípios, envolvendo diversas políticas setoriais, principalmente aquelas nas quais se operam políticas de descentralização a partir do governo federal. Os principais atores sociais das cidades também se fazem presentes nesses espaços, abrangendo um amplo leque de identidades, padrões de ação coletiva e segmentos sociais, como os movimentos populares de bairro, de federação das associações de moradores; movimentos sociais, de mulheres, de criança e adolescente, da terceira idade, de negros e de deficientes físicos; ONGs e entidades sem fins lucrativos; sindicatos e associações profissionais; entidades patronais e prestadores de serviços; universidades, institutos de pesquisa e o próprio setor governamental.

2 – O modelo de participação dos Conselhos Municipais demarca uma profunda diferença dos Conselhos Comunitários e Populares da década de 1980, visto que esses se constituíam em espaços de interação, quase exclusivos, de organizações populares e do poder público e se limitavam à definição de microprioridades restritas ao âmbito do bairro. De um lado, os Conselhos incorporam o setor privado e outros segmentos da sociedade civil, abrangendo novas representações e identidades não presentes nos espaços de representação restritos, compostos por entidades de âmbito localizado. Nesse sentido, os conflitos e as contradições não estão mais circunscritos ao poder público e à sociedade civil, mas também incorporam aqueles decorrentes da relação com o setor privado. De outro, esses canais se constituem em esferas de âmbito municipal, tendo como atribuição a definição de diretrizes e macroprioridades em torno de políticas públicas setoriais.

3 – Esses espaços foram incorporados e reconhecidos pelo poder público através de leis de criação, regimentos que regulam o seu funcionamento interno, atas que registram suas reuniões e pelas decisões publicadas em *Diário Oficial*. Na maioria das vezes, os Conselhos têm composição paritária entre Estado e sociedade, garantem a escolha autônoma das organizações sociais que os integram e possuem caráter deliberativo. Esses aspectos, pelo menos no que se refere aos Conselhos instituídos em nível federal, são obrigatórios e instituídos em lei, normalmente vinculando o repasse de recursos à sua adoção. Além disso, verifica-se uma periodicidade, em geral mensal, das reuniões com a presença do próprio secretário municipal e de outros técnicos da prefeitura.

4 – Registra-se, na maioria dos Conselhos, a adoção de mecanismos necessários à participação autônoma da sociedade nesses espaços, tanto através da eleição de organizações sociais em fóruns próprios para compor os Conselhos, como pela utilização de instrumentos e procedimentos de democratização da gestão municipal. Verifica-se que os Conselhos têm sido espaços de fornecimento de informações a respeito das políticas setoriais e de criação de mecanismos que permitam que os conselheiros possam acompanhar a implementação das decisões. Também registra-se a criação de processos de capacitação dos conselheiros para que possam exercer suas atribuições. Proliferam-se seminários, conferências, oficinas e cursos, além de grupos de trabalho específicos no interior dos Conselhos a fim de subsidiar a atuação dos conselheiros como um todo.

5 – Em relação ao capital social, elemento essencial para verificar a capacidade de os conselheiros tomarem decisões na esfera pública e serem representantes de segmentos sociais, percebemos que suas práticas associativas e concepções sociais expressam uma cultura que nos possibilita reconhecer nessas lideranças uma comunidade cívica, caracterizada: a) pela sua participação ativa em organizações que adotam práticas horizontais que permitem que os conselheiros sejam respaldados por uma base social no seu posicionamento no interior dos Conselhos; b) pelo papel dirigente que ocupam nas organizações, seja pelo seu tempo de experiência, seja pelos cargos de direção que nelas ocupam; e c) pelo grau de informação e engajamento na dinâmica social e política da cidade, exercendo práticas sociais cidadãs e valorizando instituições da democracia representativa, como os partidos e as organizações da sociedade civil.

Por essas razões, nossa avaliação indica que os Conselhos Municipais têm o potencial de conformar um novo padrão de interação governo-sociedade através da constituição de esferas públicas ampliadas, de expressão de interesses, mediação de conflitos e construção de consensos. Não obstante essa constatação, pudemos observar diferenças significativas entre os municípios e entre os Conselhos no que concerne às suas condições de institucionalização, entre as quais destacamos:

1 – Quanto aos mecanismos necessários à representação autônoma, percebemos que eles não abrangem a totalidade dos Conselhos no âmbito de um mesmo município. Também não se verifica um único critério na definição da sua composição. Em um mes-

mo Conselho Municipal, apesar de observarmos dinâmicas autônomas para a escolha da maioria das organizações da sociedade civil, elas não impedem que os secretários municipais indiquem organizações do seu interesse, principalmente no caso dos representantes dos segmentos patronais e sobretudo no âmbito dos Conselhos de Emprego, que não prevêem fóruns próprios para a escolha das organizações da sociedade civil.

2 – No que concerne ao caráter deliberativo, verificam-se diferenças mais significativas entre os Conselhos setoriais do que entre os municípios, abrangendo suas atribuições em termos de formular diretrizes políticas, definir prioridades, fiscalizar a implementação do orçamento; aprovar o plano de governo, elaborar políticas regulatórias, avaliar as ações governamentais e encaminhar demandas e denúncias. A questão orçamentária, em geral, não faz parte da agenda dos Conselhos, constituindo-se em grave obstáculo na definição das políticas públicas. Cabe ressaltar que, quando se faz presente, limita-se à aprovação de gastos para a realização de convênios com prestadores de serviço e com entidades sem fins lucrativos para a realização de projetos sociais, atribuição normalmente exigida por lei federal.

3 – Verifica-se uma desigualdade na implementação de mecanismos democráticos de funcionamento dos Conselhos, conforme a região analisada. Os municípios do Rio de Janeiro e Niterói apresentam os melhores resultados quantitativos e qualitativos quanto à sua incorporação em relação aos municípios periféricos, expresso na maior disponibilização de informações; utilização de mecanismos de acompanhamento e de divulgação das decisões; e a existência de melhores condições materiais e organizacionais. Entretanto, mesmo nos municípios periféricos, verifica-se que a maioria dos Conselhos incorporaram tais mecanismos, sinalizando a importância que esses espaços têm tido em municípios com pouca tradição de participação na gestão pública.

4 - Mas, o que mais nos chama a atenção é a inexistência, ainda, de um planejamento dos mecanismos necessários à democratização da gestão das políticas setoriais, que permitiriam a programação de procedimentos que assegurariam aos conselheiros o acesso permanente às informações, inclusive as orçamentárias. Seria necessário um planejamento que permitisse combinar diversos mecanismos de acompanhamento e controle social sobre a implementação de políticas, como a periodicidade de prestação de contas, reuniões com grupos locais, publicação em *Diário Oficial*; mecanismos que fomentassem a participação de entidades e cidadãos na gestão de políticas públicas através da utilização de diversos meios de divulgação e comunicação (tendo em vista o público que se quer atingir), como centrais de informações e recebimento de denúncias e reclamações, publicação de boletins, cartazes, cartilhas e jornais.

Nesse sentido, queremos deixar claro que, além da verificação de diferenças intra-regionais significativas, no que diz respeito à implementação de mecanismos democráticos para o funcionamento dos Conselhos, percebemos no interior de um mesmo município procedimentos e práticas de funcionamento diversificados, mesmo nos casos dos municípios

do Rio de Janeiro e Niterói. A nosso ver, a inexistência de uma generalização, no nível de um mesmo município, de condições favoráveis para o funcionamento dos Conselhos, na perspectiva da implementação de mecanismos e instrumentos democráticos, torna esses espaços dependentes da presença de pelo menos um dos seguintes aspectos: a) o perfil político das diferentes secretarias municipais expresso na maior ou menor vontade política dos dirigentes responsáveis pelas secretarias municipais; b) a forte influência dos Conselhos estaduais e/ou nacionais nas decisões de âmbito municipal, principalmente nos casos em que existe a vinculação do repasse de recursos de fundos específicos à existência dos Conselhos; c) o perfil associativo e o capital social da sociedade civil expresso na diversidade de movimentos sociais, sua representatividade e capacidade de mobilização.

A avaliação da institucionalização dos Conselhos Municipais, seja no aspecto jurídico-formal, seja no que diz respeito à sua dinâmica de funcionamento, permite-nos afirmar que eles têm produzido efetivos impactos em dois planos: em primeiro lugar, destacamos a dimensão relacionada à relação governo e sociedade. A aproximação com a agenda do poder público, com os problemas decorrentes do funcionamento da máquina estatal, o contato com os técnicos governamentais, o reconhecimento dos diversos interesses existentes na cena pública, todos esses aspectos acarretam mudanças nas formas de atuação dos atores sociais, capacitando-os para intervenção e negociação na arena política. Em segundo lugar, identificamos que esse novo formato de relação tem propiciado escolhas de políticas públicas que levam em consideração os interesses dos atores sociais, produzindo impactos tanto no que se refere à legitimidade das ações implementadas pelo governo, quanto no sentido de este responder a algumas das demandas dos grupos sociais representados.

Esses impactos são reconhecidos por praticamente todos os conselheiros, de todos os segmentos sociais, que participam dos Conselhos. Os principais resultados identificados pelos protagonistas desse processo reforçam nossa opinião. Para os conselheiros, esses canais têm obtido resultados expressivos, tanto no que diz respeito à melhoria da qualidade de vida da população (52%), como em relação à democratização das relações entre poder público e sociedade, expressas na democratização das decisões (36%), como no aumento do diálogo entre governo e sociedade (36%). Não se verificam diferenças significativas entre as subregiões da RMRJ ou entre os segmentos sociais, o que revela que, mesmo nos municípios periféricos, os Conselhos são reconhecidos como espaços de decisão que produzem resultados quanto à democratização da gestão e à implementação de políticas públicas.

Ao afirmarmos os impactos do funcionamento dos Conselhos, não queremos subestimar suas lacunas e fragilidades como canais de participação ampliada da sociedade e instrumentos de democratização do poder local, que buscamos indicar ao longo da nossa análise. Os próprios atores mostram-se conscientes dessas lacunas, sobressaindo-se aquelas ligadas à falta de capacitação (42%), ao não cumprimento das decisões

pelo governo (33%), à falta de informação (31%) e à ausência de diálogo entre governo e sociedade (30%). Esses indicadores refletem, o que anteriormente indicamos, a ausência ou a fragilidade dos mecanismos necessários à ampla participação da sociedade, bem como a resistência a esse modelo de gestão, ainda existente, em alguns setores ou secretarias governamentais.

Não verificamos nos municípios da RMRJ um projeto claro de democratização da gestão municipal, tendo em vista os seguintes fatores: a) encontramos fortes desigualdades no funcionamento dos Conselhos no interior de um mesmo município; b) não se verifica a existência de conselhos em diversas políticas setoriais no campo das políticas urbanas, como as relativas à implementação do plano diretor e a regulação do uso do solo, de habitação, de transportes ou de saneamento. Percebemos um forte impacto das políticas de descentralização operadas a partir do governo federal na formação dos Conselhos Municipais, visto que poucos municípios implementaram Conselhos que não estavam vinculados ao recebimento de recursos por parte do governo federal.

Entretanto, talvez, o maior desafio dos Conselhos esteja em criar uma dinâmica de funcionamento que permita aos conselheiros estabelecer uma agenda de decisões que não esteja subordinada à pauta da administração pública. Na maioria das vezes, os conselheiros estão subordinados às demandas pontuais e emergenciais das secretarias municipais, principalmente relacionadas aos procedimentos e prazos necessários à realização de convênios com programas estaduais e federais. A prevalência de questões administrativas pontuais é resultado da ausência de um planejamento das ações dos Conselhos que possa prever a agenda de discussões, o período das ações e seus respectivos impactos a curto, médio e longo prazo.

A inexistência de planejamento, bem como a redução de recursos para as áreas sociais têm reforçado uma tendência ao pragmatismo, onde as instituições sociais são chamadas a contribuir na execução de programas sociais. A proliferação de programas no campo da formação profissional, de capacitação de jovens e de educação ambiental a serem executados por organizações da sociedade civil tem como risco o reforço do discurso da substituição do Estado pela sociedade, onde a dimensão da parceria tem forte centralidade sobre a negociação de demandas e a participação na formulação de políticas públicas.

Na dinâmica de avaliação do funcionamento dos Conselhos devemos também levar em consideração que a interação permanente entre governo e sociedade em torno da gestão de políticas públicas, com atribuições previamente definidas, constitui-se em uma experiência recente. Essas atribuições, na maioria dos Conselhos, são parcialmente cumpridas, seja pela não inclusão na pauta das reuniões, seja pela precariedade dos mecanismos necessários à democratização dos recursos de poder, como acesso da sociedade à informação, à capacitação e assessoria técnica. Do lado governamental, sobressaem as dificuldades para alterar a cultura político-administrativa conservadora, na

qual prevalecem os "segredos de Estado" e o monopólio da informação como recurso de poder, a ausência de planejamento e a tutela na relação com a sociedade civil.

Cabe ressaltar que os Conselhos não se constituem nos únicos canais de interlocução da sociedade com o governo e não substituem outros mecanismos legítimos de se fazer presente na arena pública através de mobilizações sociais, campanhas e demais mecanismos de pressão. A força de um determinado segmento no Conselho tem forte relação com sua capacidade de articulação, mobilização e representação de sua base social, bem como de proposição na cena pública. Se, por um lado, o formato da participação institucional pode favorecer a ampliação de práticas democráticas, estimulando a participação social, por outro lado, as possibilidades de a dimensão institucional cumprir esse papel dependem da capacidade das organizações sociais representarem interesses sociais amplos.

Por último, deve ser colocado que a descentralização deve estar articulada a outras esferas de poder, tendo em vista que os processos relacionados à reforma do Estado têm forte impacto no plano local, definindo os limites e as possibilidades da universalização de direitos sociais no âmbito municipal. Nesse sentido, deve-se estimular o debate mais geral a respeito da reforma do Estado, que condiciona o funcionamento das políticas setoriais e as possibilidades de autonomia municipal.

Em síntese, cabe ressaltar que os Conselhos, relativamente recentes no cenário político-administrativo dos municípios da RMRJ, constituem-se, apesar das lacunas e fragilidades apontadas por nossa análise, em espaços privilegiados de participação social, negociação de interesses e demandas, e de formulação de políticas públicas capazes de aperfeiçoar o sistema representativo através da combinação de mecanismos de participação direta e indireta na gestão municipal. Também são espaços privilegiados para tomar públicas as relações entre governo e interesses privados e particulares, fomentando e fortalecendo a participação cívica na gestão das políticas públicas.

Mauro Rego Monteiro dos Santos

Pesquisador do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE – IPPUR/UFRJ).
E-mail: msantos@fase.org.br

Notas

1. Utilizaremos como instrumento de análise a pesquisa de campo realizada em 1998, no âmbito do Programa Observatório (parceria entre o Ippur/UFRJ - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e a Fase – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional) junto a 565 conselheiros de 90 Conselhos de todos os municípios da RMRJ, coordenada por Orlando Alves dos Santos Júnior e o autor deste trabalho.
2. As atribuições dos Conselhos exemplificam essa nova dimensão. No caso da Assistência Social, a lei de criação do Conselho em nível nacional estabelece como funções principais: 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 8.742 de 1993). No campo da saúde, entre as competências previstas, destacam-se as seguintes: "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 nº 8.142 de 1990).
3. Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Passaremos ao longo do texto a utilizar somente a sigla RMRJ.

Referências

- AZEVEDO, S. de e PRATES, A. A. P. (1991). "Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva". In: *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo, Vértice Ed. Anpocs, pp. 122-152.
- BOSCHI, R. R. (1987). *A arte da associação*. São Paulo, Vértice/Iuperj.
- CARDOSO, R. C. L (1988). "Os movimentos populares no contexto da consolidação da democracia". In: REIS, Fábio Wanderley e O'DONNELL, Guilherme (org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice, Editora Revista dos Tribunais.
- GOHN, M. da G. (1997). *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo, Edições Loyola.
- _____ (1998). "O cenário da participação em práticas de gestão da coisa pública no Brasil no final do milênio: as mudanças no caráter do associativismo". In: *Cidadania*. São Paulo, Textos n. 12.
- JACOBI, P. (1989). *Movimentos sociais e políticas públicas: demandas por saneamento básico e saúde*. São Paulo, Cortez.
- PUTNAM, R. D. (1996). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.
- TEIXEIRA, E. C. (1996). Movimentos sociais e conselhos. "A participação popular nos conselhos de gestão". *Cadernos da ABONG*, n 15, pp. 7-19, jul.