

Conselhos Municipais: limites e potencial.

Osmir Dombrowski
UNIOESTE

Governança Democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil de Orlando Alves dos Santos Jr., Luiz César de Queiroz Ribeiro e Sergio de Azevedo (orgs.). Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

A resenha de obras coletivas às vezes torna-se um empreendimento desagradável. É muito fácil uma obra coletiva perder a unidade e a homogeneidade ao contemplar a diversidade de opiniões. Ou então – o que talvez seja ainda mais comum – para não comprometer sua unidade, a obra torna-se extremamente repetitiva. Não é este o caso que temos aqui! Os organizadores de *Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil* conseguem, inteligentemente, dar unidade à obra, ao mesmo tempo em que garantem a expressão de uma ampla diversidade de opiniões e abordagens sobre um mesmo tema.

Em oito artigos precedidos por uma breve apresentação, a experiência dos conselhos municipais no Brasil, passa por um profundo e detalhado diagnóstico. Seis deles fazem análises a partir de dados empíricos coligidos em diferentes regiões metropolitanas (Recife, Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre), cada um privilegiando algum aspecto específico da composição ou da dinâmica do funcionamento dos conselhos. Na organização geral da obra, estes estudos locais são antecedidos por dois capítulos: um, de autoria de Maria da Glória Gohn, situa a problemática do funcionamento dos conselhos gestores municipais como o processo de construção de “novas formas de fazer política” que implica em uma “ressignificação do poder local” que passa a ser visto – desde os anos 90 do século passado – como “dinamizador das mudanças sociais por meio das novas formas de participação e organização popular”. E outro, assinado pelos organizadores da obra, faz uma espécie de balanço comparativo da pesquisa em nível nacional.

Os organizadores não ocultam as esperanças que depositam nessa novidade institucional da política brasileira que são os conselhos: “Espera-se, afirmam, que a existência dos conselhos fortaleça a capacidade da sociedade de controlar os mecanismos e critérios do uso dos recursos públicos, e como consequência sejam mais democráticas as decisões de distribuição do bem-estar social realizada pelas políticas públicas” (p. 13). Isto, entretanto, não os impede de perceberem e apontarem problemas concretos que se apresentam no caminho da institucionalização desses novos espaços público.

No entendimento dos organizadores, se a institucionalidade democrática, se refere, fundamentalmente, ao sistema legal nacional, o exercício efetivo da cidadania política é afetado, em larga medida, pela dinâmica democrática municipal. Os municípios no Brasil, possuem autonomia para alargar ou restringir as condições de exercício efetivo dos direitos de cidadania. E nunca é demais lembrar que “os municípios brasileiros diferem muito no que respeita à cultura cívica, à dinâmica da sociedade civil e à constituição de esferas públicas” (p. 18). Esse problema parece fornecer uma dos pressupostos básicos que organizam a

pesquisa e, conseqüentemente, a obra: trata-se da idéia de que “um dos principais problemas da nossa democracia pode estar relacionado exatamente ao baixo vínculo entre nosso arcabouço legal e a realidade institucional e social dos municípios, seja pela fragilidade dos mecanismos locais de garantia dos direitos de cidadania e o alto grau de desigualdades sociais, seja pelo padrão de cultura cívica existente, que bloqueia a conformação de esferas públicas e a participação da sociedade, incidindo, portanto sobre as possibilidades de interação entre governo e a sociedade” (pp.18-9).

Diante deste pressuposto, Santos Jr., Ribeiro e Azevedo organizam então sua análise da dinâmica de funcionamento e da estrutura dos conselhos municipais a partir da noção de “governança democrática”. Explica-se: os autores denominam de governança “os padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizem a coordenação e, simultaneamente, promovam ações de inclusão social e assegurem e ampliem a mais ampla participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas”. Assim definida, dizem eles, “o uso da noção de governança nos parece útil para problematizar as dificuldades e desafios colocados à construção de arranjos institucionais da interação entre governo e sociedade que respondam às mudanças sociais e econômicas em curso em nossa sociedade...” (p. 19).

É nesse sentido que os conselhos municipais, por se constituírem em “canais de participação e representação das organizações sociais na gestão de políticas públicas específicas”, se configuram para os autores como “a maior expressão da instituição, pelo menos no plano legal, do modelo de governança democrática no âmbito local”. (p. 21. Grifos do resenhista.).

A expressão grifada por este resenhista no parágrafo anterior indica a dimensão da pesquisa: se no plano legal os conselhos se apresentam como expressão da instituição de um modelo de governança democrática, resta saber como se dá sua existência no plano concreto da prática política em nível local. Afinal, a distância que separa os dois níveis pode ser a mesma que separa o exercício efetivo da cidadania política pela população e repetição de práticas clientelistas, burocráticas e/ou oligárquicas que oprimem e inibem o desenvolvimento da democracia. É disto, em suma, que irão tratar os seis capítulos da obra assinados por pesquisadores de ampla e reconhecida competência. Não vou, nessa resenha, me dedicar a cada um dos artigos, pois isto exigiria muito mais espaço que aquele que me foi reservado. Atendo-me, portanto, à síntese elaborada pelos próprios organizadores da obra e às principais conclusões que eles apresentam. Esta síntese está estruturada em três eixos de análise:

I- OS CONSELHOS ENQUANTO CANAIS PLURAIS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE;

- a) Os autores sustentam, a partir dos dados empíricos, que os Conselhos Municipais foram institucionalizados pela grande maioria dos municípios metropolitanos pesquisados – e a existência de conselhos “não obrigatórios” são provas da importância e legitimidade que esses canais vêm paulatinamente adquirindo na gestão das políticas no plano local (p.27).
- b) A pesquisa pode constatar, também, que uma grande diversidade de segmentos sociais está representada na composição dos conselhos municipais, destacando-se, instituições governamentais (Poder Executivo, Poder Legislativo, Universidades, Fundações e outras instituições públicas); Instituições Sindicais (sindicatos e associações profissionais); Instituições Patronais (entidades de classe e prestadoras de serviços) e Instituições da sociedade civil organizada (associações de moradores, instituições filantrópicas e assistenciais, ONGs, entidades religiosas, movimento social). (p.27)
- c) Foi possível verificar, também, a existência de uma ampla gama de mecanismos e procedimentos de escolha autônoma da sociedade dos seus representantes, tais como fóruns próprios ou conferências municipais. (p. 32)

Tudo isto, entretanto, não impede que se faça uma observação da maior importância: “Não obstante essa diversidade, a representação social nos conselhos municipais se mostra limitada aos segmentos sociais com capacidade de organização e presença na cena pública, constituídos por aqueles com maior renda e maior escolaridade”. (p. 27)

2. A CULTURA DE PARTICIPAÇÃO CÍVICA DOS CONSELHEIROS

Os conselheiros representantes das organizações sociais demonstram ser portadores de uma cultura associativa caracterizada:

- a) Pelo próprio caráter de representação, todos os conselheiros representantes da sociedade têm vínculo com alguma associação. Além disso, participam efetivamente em atividades sócio-políticas;
- b) Pela participação partidária. Enquanto a filiação partidária atinge apenas 3% da população adulta metropolitana, quase metade, ou precisamente 47% dos conselheiros estão filiados a partidos políticos;
- c) Pelo alto grau de informação. 96% dos conselheiros utilizam jornais como meio de informação;
- d) Pela capacitação técnica e política para sua participação: 70% participou de algum tipo de atividade de formação no ano anterior à realização da pesquisa,

demonstrando razoável domínio sobre as políticas setoriais tratadas no âmbito dos conselhos. (Cursos, seminários, oficinas) – 20% não participou nem mesmo das mais intermitentes, como encontros, seminários e conferências. (pp. 33 e segs.)

Tais características, observam os autores, indicam que “pelo menos potencialmente estamos diante de lideranças com capacidade de projetar bens públicos coletivos, de mobilizar outras pessoas em torno desses projetos e de negociar com os outros interesses representados na perspectiva de resolução ou regulação dos conflitos e de construção de consensos” (p.38).

Ainda que, como vimos no item anterior, os representantes da sociedade nos conselhos constituem um segmento diferenciado da média população em geral: apresentam um maior grau de escolaridade e de renda.

3. AS CONDIÇÕES E OS PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÕES NOS CONSELHOS MUNICIPAIS

- a) A maioria dos conselheiros entrevistados, 75%, declarou existir um razoável grau de acessibilidade a informações sobre o poder público. Entre os representantes da sociedade, entretanto, somente 36% consideram que as informações fornecidas pelo poder público são suficientes para a tomada de decisões.
- b) Chama a atenção, para os autores, a fragilidade dos mecanismos usados e a informalidade na prestação de contas por parte do segmento governamental: “a maior parte (77%) dos conselheiros que admitem a utilização de mecanismos de acompanhamento cita procedimentos restritos, que se resumem fundamentalmente na prestação de contas pelo próprio secretário municipal e na publicação no diário oficial das decisões tomadas”.
- c) O Impacto do funcionamento dos conselhos junto às secretarias municipais. “Apesar de todas essas dificuldades” dizem os autores, os conselhos “têm tido capacidade de deliberar e influenciar a gestão das secretarias municipais”. Os próprios conselheiros reconhecem que o poder público tem sofrido influência das decisões tomadas no âmbito dos conselhos. 73% afirma que os conselhos têm tido boa capacidade de deliberação, 83% que o governo municipal têm tido um compromisso médio ou alto com as decisões tomadas, e 85% que tais decisões têm tido impacto na gestão das respectivas secretarias municipais. (p. 45)

Com base nos dados sistematizados os autores concluem que “os conselhos são espaços institucionais com potencial de se transformarem em instrumentos da constituição da governança democrática dos municípios”. (p.47), pois, em primeiro

lugar estão se constituindo em arenas de interação entre o governo e a sociedade e criando condições para a instauração de processos consensuais de tomada de decisões. Em segundo lugar, o contato dos atores locais entre si e com os dirigentes e técnicos governamentais propicia a emergência de acordo cognitivo sobre a realidade dos municípios e sobre os problemas administrativos, além do estabelecimento de parcerias e alianças estratégicas, entre esse conjunto de atores locais. E, em terceiro, a experiência dos conselheiros incentiva práticas sociais propícias à instauração de relações baseadas na racionalidade comunicativa prevista por Habermas. “Não podemos deixar de perceber, dizem os autores, os ganhos pedagógicos obtidos, dos agentes do poder público e das tradicionais elites políticas com contato direto, sistemático e institucionalizado com os representantes dos grupos populares e de suas demandas. Estes também aprendem a complexidade da ação pública e a necessidade de dotar suas práticas de reivindicação de eficácia e efetividade o que muitas vezes implica buscar alianças e negociar; os atores do mercado aprendem que seus interesses particulares têm que ser mediados com os interesses públicos para alcançarem legitimidade na sociedade. Todos, enfim, estão submetidos a um processo de educação republicana e democrática da noção de bem comum”. (p. 49)

A conclusão acima anunciada não deve, entretanto, ocultar o fato de que no processo da sua institucionalização os conselhos enfrentam limites solidamente estruturados. Entre esses limites, enunciam-se quatro:

- i) Parte significativa dos segmentos sociais, principalmente os mais vulneráveis, não tem sua agenda de demandas representadas nessas arenas públicas, exatamente porque não apresenta vínculos associativos com organizações sociais que a representem.
- ii) A abertura de canais para a participação da sociedade não aparece como resultado de um projeto local, mas se mostra fortemente impulsionada pelo governo federal, vinculada às políticas públicas descentralizadas. (os autores acham que são poucos os municípios que implementaram autonomamente conselhos, independentemente do repasse de recursos da União).
- iii) Os conselhos apresentam uma capacidade decisória limitada – sobretudo, no que diz respeito à garantia do acesso a informações; aos processos de fiscalização e tomada de decisão em torno da gestão das políticas sociais; à divulgação para a sociedade; à estrutura de funcionamento e; à inexistência de uma metodologia para seu funcionamento.
- iv) Por fim, acentuadas desigualdades sociais e econômicas entre os municípios também podem revelar-se como ameaças ao projeto participacionista, “visto que as condições de resposta aos graves problemas sociais são

diferenciadas, e geram desgastes em relação aos resultados concretos e à expectativa dos atores envolvidos”.

O maior risco decorrente desses limites, alertam os autores, “é a transformação dos conselhos municipais em estruturas burocráticas formais, subordinadas às rotinas administrativas das secretarias municipais, no sentido de responder aos procedimentos de aprovação de contratos e prestação de contas exigidos nos convênios estabelecidos com os programas estaduais e federais”.

Finalmente, para Santos Jr., Ribeiro e Azevedo, ainda que os conselhos não devam ser concebidos “nem como o principal instrumento de gestão das políticas públicas nem como os únicos canais efetivamente democráticos”, eles “podem se constituir em instrumentos efetivos de aprofundamento da democracia” (p. 53).