

Poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores*

Celene Tonella**

Resumo

O trabalho aborda os Conselhos Gestores de Políticas Públicas em municípios da Região Metropolitana de Maringá, Paraná. Buscou-se inicialmente fazer uma reflexão acerca das condições históricas, políticas e sociais que levaram à estruturação dessa forma de participação na definição das políticas públicas. Compreendemos esse espaço de articulação entre Estado e Sociedade Civil como um das possibilidades de ampliação da participação democrática. *Palavras-chave:* participação; políticas públicas.

Abstract

The paper deals with the Public Policies Managerial Councils in municipalities of the metropolitan region of Maringá, state of Paraná. The author reflects initially on the historical, political and social conditions that structured this form of participation in the definition of public policies. She understands this articulation space between State and Civil Society as one of the possibilities to amplify democratic participation. In the second part of the article, the author analyses research data on the councils whose existence sprang from federal legislation.

Key-words: participation; public policies.

* Versão condensada de trabalho de pós-doutorado desenvolvido junto ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

** Professora de Política do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Maringá. E-mail: celenetonella@yahoo.com.br

Introdução

Instrumentos de deliberação e controle de políticas sociais no nível de poder municipal, como são os conselhos gestores e o conselho do orçamento participativo, têm sido fundamentais para alterar os modelos de gestão urbana. A produção acadêmica focando o assunto mostra-se abundante nos últimos anos e nosso trabalho pretende contribuir com o debate ao analisar conselhos gestores instalados em municípios de médio e pequeno porte da Região Metropolitana de Maringá.

A leitura otimista que se fazia no início dos anos 1990 era que a democracia no país estava consolidada, que não era mais uma indagação para o futuro, mas realidade. O entendimento que permeava as falas era que a democracia estava conquistada, não era um projeto de futuro, mas uma experiência vivida no tempo. Afinal, havíamos saído às ruas contra a ditadura militar, alcançado às duras penas as eleições diretas, por pouco não tínhamos eleito um candidato de esquerda para presidente da República e, mais ainda, fora possível forçar a saída de um presidente sem que houvesse uma ruptura institucional.

O momento atual é marcado por uma alta dose de apreensão diante do futuro imediato reservado à prática democrática em todo o continente latino-americano. Se, de um lado, o Brasil foi protagonista de um processo eleitoral que levou à presidência um representante do Partido dos Trabalhadores, de outro, a gravíssima crise econômica que perpassa todos os países latinos, coloca perspectivas um tanto sombrias quanto à estabilidade democrática.

Apesar de reconhecer momentos de estagnações e mesmo recuos no caminhar democrático, entendemos que o debate em torno dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, aqui em foco, traduz-se justamente em uma das possibilidades da consolidação da democracia. As reflexões estão centradas em dois pilares, o primeiro deles é o da ampliação da participação (democratização) e o segundo, o da descentralização das políticas sociais. Entendemos que abordar os Conselhos Gestores significa tratar dos aspectos políticos das políticas sociais ante um processo de democratização da sociedade brasileira. O vigoroso processo de redemocratização brasileira, a partir da década de 1980, levou a um rearranjo nas estruturas políticas e foi campo fértil para a entrada em cena de novos atores: diversos movimentos sociais, prefeitos, governadores

e políticos comprometidos com os interesses populares. Os partidos políticos e o Parlamento deixaram de ser os espaços únicos de decisão/formulação de políticas. Tem-se como marco de transformação a Constituição promulgada em 1988.

Para todos os agentes políticos e sociais preocupados em virar a página de nossa história, lidar com o espólio da herança deixada pelo regime militar no campo das políticas sociais se constituiu num desafio de dimensões gigantescas. De um lado, lembra Draibe (1986) “o Brasil saiu dos anos de autoritarismo com um dos padrões mais iníquos de distribuição de renda”, de outro, os programas sociais existentes de proteção social estavam engessados na gigantesca e ineficiente máquina estatal composta por uma parafernália de órgão da administração direta e indireta, ocupados em imensa burocracia. Sem falar, evidentemente, dos inconcebíveis desvios de recursos, sempre chegando à casa dos milhões, não importando muito a moeda da hora.

À época, Draibe apontava a descentralização e democratização como parte das soluções. Segundo a autora, a participação social “Constitui mecanismo eficaz de controle sobre as políticas públicas, garantindo que o funcionamento do sistema esteja sempre sob o olho e o crivo daqueles que, mais que governantes e burocratas, têm todo interesse no seu sucesso” (ibid., p. 18).

Havia muito a ser realizado e, o mais importante, havia segmentos sociais articulados e dispostos a eliminar a espessa nuvem existente entre o aparato estatal e o cidadão comum.

O esforço da sociedade organizada para interferir nos rumos do texto constitucional alavancou experiências de participação social que começaram a ser implementadas pelo Brasil afora na forma dos conselhos gestores. Vislumbra-se a possibilidade da partilha do poder e isso significa construir efetivamente a função pública do Estado, em outras palavras, significa desprivatizar o uso que se faz tanto dos espaços como dos recursos públicos.

O desafio que se colocava aos agentes históricos era muito mais que garantir a continuidade de um regime democrático. Era avançar na construção de uma sociedade democrática, que passa, também, pelo investimento de transformação da cultura política brasileira, fortemente marcada por um viés autoritário. Sabemos que o autoritarismo está incrustado nas práticas cotidianas e impresso em códigos de condutas informais. Códigos esses pontuados

pela hierarquização das relações sociais, que acaba por determinar o *lugar de cada um* no todo social: é o lugar da mulher, do negro, do pobre, do deficiente.

Nos anos 90 verificou-se um arrefecimento do processo participativo e as formas de reivindicação ganharam um caráter mais institucional em relação às grandes manifestações de massa. O clamor das ruas foi ouvido intensamente pela última vez por ocasião das manifestações Fora Collor, em 1992.

Os conselhos aparecem então como fóruns capazes de canalizar as reivindicações populares. Mas cumpre avaliar em que medida o funcionamento dos conselhos e a prática associativa dos conselheiros externam a preocupação com o efetivo envolvimento da população não organizada, bem como com a transparência das ações implementadas.

Vemos sendo implementadas, respeitadas as diferenças das localidades, em análise, a constituição de uma “esfera pública”. O conceito foi desenvolvido por Habermas (1984), para dar conta de um processo de interação entre os diversos grupos, entidades, organizações e movimentos sociais. O espaço e as atribuições se diferenciam da esfera estatal. Para Habermas, os novos atores seriam interlocutores de uma ação comunicativa e seu papel estaria restrito ao de exercer influência nas decisões governamentais. O caráter informal impresso no novo espaço impediria o ato deliberativo. Avritzer (1999) nos lembra que o modelo de esfera pública proposto por Habermas é inspirado na política do século XVIII, tendo como modelos os cafés londrinos e salões parisienses ocupados pela burguesia. Trata-se então de um público homoganeamente burguês. O autor caminha no sentido de demonstrar que a teoria habermasiana apresenta potencialidade de desvencilhar-se das parcialidades inerentes e contribuir para o debate contemporâneo. Defende que a esfera pública deve e pode se tornar um espaço que vai além da discussão informal e incorporar prerrogativas da decisão política: “os atores políticos discutem questões, tematizam problemas, discutem atos da autoridade política e pensam as formas institucionais capazes de dar solução aos problemas específicos”. Por esse caminho aponta a ampliação da prática democrática e da esfera pública. (Avritzer, 1999, pp. 40-41)

Os conselhos gestores são instituições que bem caracterizam a nova forma participativa. Seriam uma “estrutura híbrida” nas palavras de Teixeira:

Todo esse processo se insere num movimento maior de constituição de uma esfera pública que poderia ser melhor caracterizada como esfera pública ampliada, uma vez que é uma extensão do Estado até a sociedade através da representação desta regida por critérios diferenciados da representação parlamentar ou mesmo sindical. Estamos entendendo esfera pública como espaço de interação entre Estado e sociedade inserido nas instituições estatais. (2000, p. 103)

Entendemos que a simples existência da estrutura não garante sua efetividade. O desejável controle do Estado pela sociedade só ocorrerá na interface entre a estrutura dos conselhos e a sociedade organizada.

Há uma vulnerabilidade nessas novas estruturas, que não deve ser desconsiderada. Certas atribuições que, no passado, eram exclusivas do Estado, como a responsabilidade pela área social, passam a ser partilhadas com a sociedade. O Estado se sente livre de determinadas atribuições, ao passo que sujeitos sociais, sindicais e mesmo empresariais assumem parcelas da responsabilidade na implementação de políticas. A fragilidade no interior do conselho se manifesta justamente na linha divisória entre a legitimação de ações estatais e a capacidade de cobrar responsabilidades, notadamente no campo dos recursos financeiros.

A especificidade dos conselhos está balizada pelas seguintes características e atribuições:

- independência dos órgãos governamentais para o exercício de suas atribuições;
- competência para formular uma política pública, coordenar as ações e fiscalizar a execução dessa política;
- gestão de Fundos Públicos destinados para uma política setorial;
- a composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade.

No final dos anos 90, segundo Draibe (1998), o sistema brasileiro de políticas sociais contava com aproximadamente 25 conselhos em nível federal, que passaram a assumir caráter estratégico no processo de tomada de decisões. Suas estruturas foram rapidamente sendo implementadas no plano dos estados e municípios.

Perfil sociodemográfico dos conselheiros municipais

Tabela I – População dos municípios

Município	População
Maringá	288.465
Sarandi	71.422
Paçandu	30.764
Marialva	28.702
Mandaguari	31.395
Mandaguaçu	16.828

Fonte: Censo Demográfico 2000

A coleta de dados foi realizada nos municípios de Maringá, Sarandi, Mandaguari, Mandaguaçu, Paçandu e Marialva, cuja população está discriminada na Tabela I. Foram entrevistados 130 conselheiros, 41% do universo constituído pelos Conselhos da Assistência Social, Direitos da Criança e do Adolescente, Saúde, Trabalho e Educação (Fundef)

No item perfil sociodemográfico dos conselheiros municipais, foram aferidos dados de condição de gênero, idade, ocupação, renda, estado civil e cor dos conselheiros entrevistados. Os dados permitem observar que a idade preponderante dos conselheiros localiza-se na faixa de 30 a 50. Há uma preponderância de mulheres, 56,9% contra 43,1% de homens. A pesquisa também indicou que prepondera uma maioria de conselheiros casados (72,3%).

Tabela 2 - Cor

Cor	%
Amarela	6,2
Branca	80,0
Negra	6,9
Parda	6,9

Fonte: Pesquisa poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores (2001-02).

No item cor detectamos uma preponderância absoluta de brancos, 80%. A presença de negros é de 6,9%, de amarelos também de 6,9% e pardos 6,2%. Tais dados permitem algumas reflexões interessantes a partir da confrontação com os dados do censo demográfico de 2000. O censo aponta para o crescimento dos que se declararam de cor negra (de 5% para 6,2%), uma queda dos que declararam pardos (de 42,6% para 39,1%) e uma participação de 0,5% daqueles que se consideram asiáticos (amarelos). A ausência, portanto, de pessoas que se declaram pardas é o mais significativo. Quanto aos japoneses, a região de Maringá é conhecida por concentrar grande contingente da população japonesa. Segundo Stadniky e Pinto (1999), em 1989, somente Maringá abrigava 12.500 descendentes de japoneses e, na atualidade, estima-se em 16 mil ou quase 6% da população (a população brasileira amarela é de apenas 0,5%). Essa cifra se traduz na presença de descendentes de japoneses nos conselhos gestores.

Tabela 3 – Religião

Religião	%
Católica	80,2
Evangélica pentec.	3,1
Evangélica tradic.	8,5
Espírita kardecista	3,8
Oriental	1,5
Outras	2,3
Sem religião	1,5

Fonte: Pesquisa poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores (2001-02).

O item sobre religião também permite algumas comparações interessantes (Tabela 3). Pode-se observar que 80% dos conselheiros manifestaram-se católicos. A população paranaense é 17,9% evangélica e 74,5% católica, segundo o censo 2000. Verifica-se então uma preponderância dos católicos no interior dos conselhos.

Essa diferença deve-se, provavelmente, à forte presença das pastorais da igreja católica (saúde, criança) com representantes não governamentais.

Tabela 4 – Escolaridade

Escolaridade	%
1ª a 4ª	0,8
5ª a 8ª	3,8
Fundamental completo	4,8
Médio incompleto	3,1
Médio completo	16,2
Superior incompleto	12,3
Superior completo	33,8
Pós (<i>latu sensu</i>)	24,6
Pós (<i>strictu sensu</i>)	0,8

Fonte: Pesquisa poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores (2001-02).

A tabela 4, referente à escolaridade, aponta que a maioria dos conselheiros tem superior completo (33,8%) e que 24,6% fizeram pós-graduação *latu sensu*. Definiu-se como de alta escolaridade aqueles conselheiros que tinham ensino superior completo ou incompleto e a soma resultou em 71,5% do total. O resultado foi superior à tendência detectada na pesquisa nacional,¹ realizada nas capitais, que registrou 61,80% dos conselheiros com alta escolaridade.

1 Referimo-nos à pesquisa “Metrópoles, desigualdades socioespaciais e governança urbana”, coordenada pelo professor Luiz Cezar Queiroz Ribeiro, do Ippur/UFRJ.

Tabela 5 – Renda

Renda pessoal (em salário mínimo)	%
Sem renda	3,1
De 1 até 3	17,7
Mais de 3 até 5	23,1
De 8 até 12	33,9
Mais de 12 até 15	12,3
Mais de 15 até 20	6,2
Mais de 20	3,8

Fonte: Pesquisa poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores (2001-02).

Tabela 6 – Atividade principal

Atividade Principal	%
Autônomo	6,8
Empregador	13,6
Empregado c/ carteira	18,6
Empregado s/ carteira	0,8
Servidor público municipal	46,6
Servidor público estadual	11,9
Servidor público federal	1,7

Fonte: Pesquisa poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores (2001-02).

A Tabela 5, referente à renda, aponta que 3,1% dos conselheiros não possuem renda; a concentração daqueles que ganham até 3 salários mínimos é de 17,7% e os que ganham mais de 3 até 5 salários perfazem um total de 23,1%; os que ganham entre 8 salários e 12 salários são 33,9%; entre os de maiores rendas, mais de 12 salários, a soma é de 22,3%. Assim, a maior concentração de respostas ficou entre 8 e mais de 20 salários (56,2%). A concentração da maioria nessa faixa de renda coloca o universo dos conselheiros municipais analisados em certa medida distantes da realidade do mundo do trabalho, pautado hoje pelo desemprego, pelas atividades informais e baixos rendimentos. O censo de-

mográfico de 2000 aponta que 51% dos brasileiros recebem até 2 salários mínimos e apenas 2,6% ganham mais de 20 salários. Os dados preliminares para o estado do Paraná apontam que 11,87% da população economicamente ativa recebem mais de 5 até 10 salários mínimos e 4,8% recebem mais de 20 salários. No que se refere à pesquisa nacional, 36,9% dos conselheiros recebem mais de 10 salários mínimos. Trabalhando-se com a variável custo de vida, afere-se que nas capitais ele é mais elevado que em cidades do interior. É possível concluir que os conselheiros por nós analisados detêm um padrão de vida melhor que aqueles que recebem o mesmo valor nas metrópoles.

A Tabela 6 sistematiza os dados referentes à ocupação principal dos conselheiros. Observa-se uma clara concentração nos serviços públicos, com preponderância do nível municipal (46,6%). Ao somarmos os níveis municipal, federal e estadual, obtemos o número de 60,2% dos entrevistados.

A partir dos dados apresentados, obtém-se um perfil “típico” dos conselheiros em termos sociodemográficos. Eles são brancos, com leve preponderância de mulheres, maiores de 30 anos, casados, de religião católica, com alta escolaridade, predominando aqueles com superior. Estão inseridos no mercado formal de trabalho, concentrados no serviço público municipal e recebendo a partir de 5 salários. Percebe-se dessa forma, que a extensa faixa da população mais pobre e alvo preferencial dos programas tratados pelos conselhos, não estão representados nesses órgãos.

Há indícios de que as entidades valorizam a participação nos conselhos e indicam como representante os elementos que consideram mais preparados para o exercício do cargo. Trata-se de um elemento positivo, mas limitado, pois indica o risco de se estagnar o processo ao se criar uma elite decisória.

No campo da participação popular, pode-se usar como contraponto na reflexão o perfil dos participantes do orçamento participativo. Nas cidades da região em estudo, aquelas com administrações petistas, Maringá e Sarandi, o orçamento participativo foi adotado, mas não há ainda nenhum estudo acerca do perfil socioeconômico dos participantes. Temos estudos referentes a Porto Alegre. De acordo com pesquisa de 1998, citada por Boaventura de Souza Santos (2002), 24,8% dos participantes tinham renda familiar de apenas uma ou duas vezes o salário mínimo e educação básica; 54% dos participantes tinham renda familiar de até quatro vezes o

salário mínimo (Santos, 2002, p. 517). No caso de nossa pesquisa, se uma maioria tem rendimentos elevados e alta escolaridade, deve-se ponderar a análise com o dado de que 27% dos entrevistados responderam ter renda pessoal de até 3 salários. Nosso entendimento é que os conselhos são esferas públicas em formação e a ampliação do espectro participativo, que expresse toda a complexidade das relações sociais, tende a se ampliar.

Funcionamento dos conselhos e interatividade com a gestão municipal

Os conselhos foram realmente implementados a partir da legislação federal na qual foram previstos. No entanto, algumas questões devem ser ponderadas. No campo da assistência social, por exemplo, o processo de mobilização que acompanhou a implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi bastante intenso a partir de 1994. Em 1995, fóruns microrregionais foram organizados com o intuito de estudo e elaboração de leis municipais de assistência social. As primeiras conferências municipais da assistência social ocorreram na maioria dos 37 municípios que compõem a região de Maringá.

Esse processo ocorreu de forma bastante heterogênea na região, em alguns municípios houve uma expressiva participação dos segmentos da sociedade civil, em outros, uma grande centralização do governo municipal, resistente a essa nova forma de governar, ou seja, de dividir o poder com a sociedade civil. Entidades assistenciais também compartilharam com esta resistência, muitas vezes por não conhecer a LOAS. (Fórum Microrregional LOAS/DCA, 1996, p. 5 apud Zanirato e Gomes, 2001, p. 120)

A experiência aponta para uma resistência inicial de parcela dos governos municipais na implementação de conselhos. A mobilização de segmentos da sociedade pelo cumprimento da lei foi fundamental nessa etapa, mas a memória dessa luta parece não fazer parte da vivência da maioria dos conselheiros que estavam no cargo no momento da pesquisa.

Muitos dos conselheiros entrevistados não tinham a memória da época em que o conselho foi instalado no município, dessa forma, as respostas foram embasadas em informações recebidas pos-

teriormente ou em forma de palpite. Trabalhos referentes ao fórum microrregional da assistência social apontam que houve mobilização da sociedade local em vários municípios para a implementação desse conselho. Na opinião dos conselheiros, a decisão de instalar o conselho ocorreu por forças de lei para 40,9% dos representantes governamentais e para 52,8 % dos representantes da sociedade civil. Em seguida, vem a opção referente ao interesse do prefeito ou secretário municipal.

Tabela 7 – Forma de escolha da entidade

Forma de escolha da entidade	Representantes governamentais %	Sociedade civil %
Pelo prefeito ou secretário municipal	68,2	18,1
Em negociação entre sua entidade e o poder público municipal	4,5	10,8
Em fórum específico ou Conferência Municipal	9,1	44,6
Outro	18,2	26,5

Fonte: Pesquisa poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores (2001-02).

No conjunto que reúne os representantes não-governamentais, trabalhadores e usuários (excluindo-se os representantes dos órgãos gestores e patronais), verificou-se haver uma presença constante de representantes das APAES – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (13,2%), Pastorais da Saúde e Criança (13,2%), dos Sindicatos (13,2%) e Asilos (6,6%). Os demais representantes pertencem a entidades diversas. Ao se indagar a forma de escolha de sua entidade, Tabela 7, os representantes governamentais responderam em sua maioria, 68%, que foram indicados pelo prefeito ou secretário municipal e apenas 9% tiveram sua escolha realizada através de fórum específico ou conferência municipal. No que se refere ao segmento da sociedade civil, tem-se que 44% responderam ter sua entidade escolhida através de fórum específico ou conferência municipal. Chama atenção o fato de 18% dos conselheiros da sociedade civil responderem que a sua entidade foi escolhida pelo prefeito ou secretário municipal. Tal conjunto de respostas indica uma forte ingerência do executivo em relação aos conselhos. Quando a resposta foi “outros”, na maioria das vezes, o conselheiro não soube especificar a forma de escolha da entidade.

Tabela 8 – Quem propõe a pauta das reuniões

Quem propõe a pauta	Representantes governamentais %	Sociedade civil %
Só o secretário municipal responsável pelo conselho	8,9	5,9
Só o presidente ou secretário do Conselho	11,1	24,7
Só a Comissão Executiva	2,2	2,2
Qualquer membro participante	75,6	57,6
Outro	3,0	8,2

Fonte: Pesquisa poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores (2001-02).

A indagação a respeito de quem propõe as pautas das reuniões apresenta relevância à medida que há uma pré-seleção de assuntos de importância a serem tratados, além daqueles de menor importância, da perspectiva do proponente, em geral, o presidente do conselho. Detectamos, no entanto, que os conselheiros não manifestaram em suas respostas nenhum sentimento de dificuldade em relação ao assunto (Tabela 8): 75,6% dos conselheiros governamentais responderam que qualquer um poderia propor itens de pauta e 57,6% da sociedade civil também.

Tabela 9 – Processo de aprovação de propostas – Maringá e demais municípios

Em relação ao processo de aprovação de propostas e medidas adotadas pelo conselho nos últimos 12 meses	Maringá (G) %	Maringá (SC) %	Demais municípios (G) %	Demais municípios (SC) %
Todas as proposições foram aprovadas por consenso	33,3	48,0	75,00	58,3
Houve posições divergentes e votações em menos da metade das proposições	33,3	44,0	13,9	23,3
Houve posições divergentes e votações em mais da metade das proposições	11,1	8,0	5,7	5,0
Todas as proposições foram aprovadas com posições divergentes e votações	22,2	0,0	2,8	10,0
Não é possível avaliar	0,0	0,0	2,8	3,3

Fonte: Pesquisa poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores (2001-02).

Um outro ponto que a pesquisa procurou desvendar foi o grau de conflito de interesses no interior dos conselhos. Nesse item, buscamos aferir as respostas separando Maringá dos demais municípios, para verificar se havia alguma diferença na dinâmica.² Ainda que o espaço do conselho deva ser entendido como espaço de negociação, a expectativa era a de que, no processo de discussão, as divergências estivessem latentes. Para a surpresa dos pesquisadores, ao serem indagados sobre o processo de aprovação das propostas adotadas pelo conselho nos últimos 12 meses (Tabela 9), a maioria dos conselheiros respondeu que “todas as proposições foram aprovadas por consenso”. As respostas dos conselheiros de Maringá foram 33,0% (governamentais) e 48% (sociedade civil) e, para os demais municípios, as respostas foram ainda mais concentradas nesse item: 75% (governamentais) e 58,3% (sociedade civil). Os conselheiros de Maringá detectaram maior índice de confrontos no interior dos conselhos ao responderem que “houve posições divergentes e votações em menos da metade das proposições” na proporção de 33,3% dos representantes governamentais e 44,0% da sociedade civil. Apenas parte dos conselheiros de Maringá representantes da sociedade civil respondeu que “houve posições divergentes e votações em menos da metade das proposições”: trata-se de um item passível de verificação através das atas das reuniões, mas consideramos um bom indicador a percepção de ausência de conflito para mais da metade dos conselheiros. Aqueles que apontaram a existência de divergências foram indagados sobre o motivo da(s) divergências. No primeiro caso, a maioria dos entrevistados respondeu que as divergências ocorriam diante da definição de orçamento e de fundo público (35%) e na definição de realização de convênios (17%).

Quanto à pergunta se era possível identificar grupos no interior do conselho, expressivos 82% dos conselheiros governamentais responderam não e apenas 18% responderam sim. Entre os representantes da sociedade civil, 64% responderam não existirem grupos no interior do conselho de que participa e 36% detectaram grupos. Para Maringá, os números não se diversificaram muito, apenas 32,5% do total de conselheiros identificaram grupos. Tais

2 Ao longo do texto faremos outras comparações entre Maringá e os demais municípios. No item “capital social/trajetória política”, discutiremos a especificidade de Maringá.

dados estão na contramão da pesquisa nacional, que aferiu em números globais que 53,7% dos conselheiros governamentais e 67,7% da sociedade civil identificam conflitos.

Um dado subjetivo pode ajudar na análise. Especificamente nas questões que buscavam averiguar grau de conflito, o empenho de parte dos conselheiros foi por demonstrar que o conflito era indesejável, pois lidavam com questões envolvendo os interesses coletivos. Uma pessoa que “semeasse” desavenças deveria ser vista como prejudicando os interesses comuns. Nosso entendimento ocorre justamente em outra direção. O debate de idéias e a confrontação de propostas apenas contribuem para o aprofundamento das reflexões e para a melhoria do convívio democrático.

Diante dessas observações, torna-se inevitável fazer algumas correlações com a imagem presente no imaginário nacional do brasileiro que se vê como cordial e avesso ao conflito. A representação construída e sedimentada com a ajuda das obras clássicas de Sérgio Buarque de Holanda e Gilberto Freyre parece se confirmar quando lidamos com a possibilidade da divergência. Para Holanda, o comportamento do homem cordial teria como principal característica a condução por impulsos emotivos e pelos ditames do coração, não seria exatamente aquela figura mansa, que tudo aceita:

O desconhecimento de qualquer forma de convívio que não seja ditada por uma ética de fundo emotivo representa um aspecto da vida brasileira que raros estrangeiros chegam a penetrar com facilidade. (Holanda, 1999, p. 148)

Quando da organização, pela população, de ações reivindicatórias, ocorre com freqüência presença de vozes a denunciar a intromissão de elementos perigosos e subversivos. A justificativa é quase sempre que o povo brasileiro, pacífico e trabalhador, não vê com bons olhos a contestação, entendida muitas vezes como violência. A agitação é sempre atribuída a elementos externos.

Ficou muito marcado para os pesquisadores o desconforto de parte dos entrevistados diante de conflitos. Esse desconforto pode ser percebido nas entrelinhas das entrevistas, mas algumas vezes aflorou em toda sua dimensão. Ao indagarmos (pergunta aberta) a um conselheiro do trabalho se achava importante a participação popular nas reuniões do conselho, respondeu que sim desde que fosse (uma participação) sadia, sem vândalos. Um conselheiro da Assistência respondeu que a participação deveria ser

ordeira. M. de Souza argumenta que a cordialidade funciona como elemento identificatório, produzindo uma representação identitária valorizada e assumida pela maioria das pessoas e, ainda, que “ela contrapõe-se ao reconhecimento da extrema desigualdade social observada no país” (1999, p. 14). Conclui dizendo que a cordialidade acaba por negar outros aspectos, como o da organização social, “que poderia conturbar ou desalojar a consciência do valorizado”.

A quase totalidade dos conselhos analisados, em número de 29, fazia suas reuniões públicas, o que pressupõe a participação da população que, quando comparece, o faz de forma organizada em grupos de pressão. Entendemos que os conselheiros são figuras públicas, com mandatos delegados e faz parte de função estar preparado para ouvir as demandas vindas da população.

Tabela 10 – Posição em relação ao governo municipal

Posição em relação ao governo municipal	Representantes governamentais	Sociedade civil
Oposição	0,0	2,3
Apoio	86,7	63,5
Independência	11,1	24,7
Não tem opinião formada	2,2	9,4

Fonte: Pesquisa poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores (2001-02).

Tabela 11 – Opinião sobre o equilíbrio de forças

Qual sua opinião sobre o equilíbrio de forças no interior do Conselho?	Representantes governamentais %	Sociedade civil %
Há um equilíbrio entre prefeituras, interesses privados e sociedade?	71,1	81,2
Não há equilíbrio	22,2	10,6
Não tem opinião formada	6,6	8,2

Fonte: Pesquisa poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores (2001-02).

As posturas assumidas pelos conselheiros e constantes das Tabelas 10 e 11 apontam a tendência centrípeta do órgão gestor e que mantém os conselheiros na área de influência do poder municipal. Na Tabela 10, 86,7% dos conselheiros governamentais apóiam a administração municipal e 63,5% dos conselheiros representantes

da sociedade civil apóiam as administrações. Apenas 11,1% e 24,7% nos segmentos em análise manifestaram independência. O número de opositores mostrou-se bastante reduzido. Reforçando a análise, os conselheiros não reconhecem, em sua maioria, nenhum desequilíbrio de forças no interior do conselho: 77,1% entre os representantes governamentais e 81,2% entre a sociedade civil responderam que “há um equilíbrio entre prefeituras, interesses privados e sociedade”.

Todos esse levantamento a respeito de pontos diversos que compõem o funcionamento dos conselhos indicam altos índices de consenso e um funcionamento bastante harmonioso. Divergências de opinião e o saudável confronto de idéias parecem não estar presentes no cotidiano dos conselhos.

Um outro elemento determinante na análise é a figura da autoridade. A situação que encontramos foi que mais de 90% dos conselhos têm como presidente o secretário da pasta.³ Na verdade, as exceções foram os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, Saúde e Trabalho de Maringá. Dessa forma, o presidente do conselho, assim como os outros representantes governamentais, têm muito mais facilidade de acesso às informações que os representantes da sociedade civil. Elaborar as pautas dos conselhos e reunir informações “relevantes” para a discussão por parte do presidente (a autoridade) acaba por ser uma tarefa considerada natural ao conjunto dos conselheiros.

A legislação específica dos conselhos gestores define com iguais poderes de deliberação cada membro do conselho, mas podem ocorrer duas situações causadoras de desequilíbrios. A primeira delas é a resistência do poder público em partilhar com a sociedade civil o processo decisório. Uma segunda situação de desequilíbrio ocorre pelo fato de os órgãos gestores deterem o conjunto de informações relevantes para a tomada de decisões e sofrerem a cobrança direta de outras instâncias pelo cumprimento de prazos e agendas. Dessa forma, a condução de reuniões é pautada pela voz dos representantes dos órgãos governamentais.

3 Na composição do Fundef não está prevista a figura do presidente.

Efetivamente, constatamos em nossa pesquisa casos em que as reuniões, vistas através dos registros nas atas, mais parecem um boletim informativo no qual o executivo informa sobre os recursos repassados por programas do Estado e da União e sobre programas a serem desenvolvidos. Os conselheiros não tomam decisões sobre eles. Um caso emblemático é o Conselho da Assistência Social de Paiçandu.

Deve-se observar que os conselhos municipais, em geral, têm baixo nível de institucionalidade⁴. Apesar de possuírem regimento interno, são poucas as regras de procedimento e quase não se detecta uma complexidade em sua organização. Apenas os Conselhos da Saúde, Direitos e Assistência Social de Maringá funcionam a partir de comissões e existem cargos no interior do conselho: mesa diretora, etc.

Draibe (1998, p. 14) propõe uma tipologia baseada em três posturas: 1) aquela pautada pela *negociação*, cujas características são o diálogo e a prática de aprovação por consenso, o resultado seria um conselho produtivo; 2) conselhos pautados pelo *conflito*, e, no caso, pode emergir duas situações, aquela de desconfiança mútua entre governo e sociedade, que geraria a paralisia ou a situação em que o conflito é trabalhado através do diálogo, tornando o conselho mais propositivo; 3) finalmente, aquela pautada pela *cooperação*, onde há baixa ou nula divergência interna e forte autoridade moral, o resultado seria um conselho relativamente produtivo.

Guardadas as diferenças, pois a autora analisa os conselhos de políticas de nível nacional, o que pressupõe uma representação muito mais preparada e amadurecida para o debate, a maioria dos conselhos por nós analisados se enquadraria no terceiro item, ou seja, um cotidiano pautado por pouco confronto de posições. Arriscamos afirmar que o conjunto analisado elegeu como inimigo principal os outros níveis de poder, o estadual e o federal, pois seriam os principais responsáveis pela escassez de recursos e pela cobrança permanente acerca de prazos. O confronto interno poderia significar para eles um enfraquecimento ainda maior do nível

⁴ Institucionalidade entendida como conjunto de regras reconhecido por todos, elaborado para solucionar conflitos e dar garantias aos membros do grupo.

municipal. Há um mínimo de coesão subjacente que supera a polaridade gestor *versus* sociedade civil e que se traduz na defesa e no fortalecimento do município diante dos outros níveis de poder.

Buscamos averiguar, através das atas, a quantidade e a qualidade das deliberações de cada conselho. Como seria natural, num primeiro momento, os conselheiros buscam operacionalizar os programas estaduais e federais de cada área, isto é, limitam-se a dar respostas à manutenção da rede. Os principais itens trabalhados em praticamente “todos” os conselhos por área foram:

Assistência Social: Plano Municipal da Assistência Social, projetos para captar recursos, organização de conferências municipais

Direitos da Criança e do Adolescente: Conferências Municipais, formas de captação de recursos do Fundo da Infância e Adolescência, Plano Municipal de Políticas de atendimento à criança e adolescente, definição de medidas socioeducativas e relação com o conselho tutelar.

Saúde: Conferências e pré-conferências municipais de saúde, plano ou agenda municipal de saúde, plano de combate à dengue, adesão do município ao programa federal de bolsa alimentação, prestação de contas referentes a convênio, vigilância sanitária, consórcio intermunicipal de saúde de Maringá e região.⁵

Reunimos os itens mais recorrentes nas reuniões dos conselhos. Observações pontuais se fazem necessárias, no entanto. Detectamos que o processo de preparação de conferências e pré-conferências (no caso da saúde) tomava espaço em inúmeras reuniões.

5 No campo da saúde, há uma especificidade digna de registro. Ao contrário das outras políticas públicas, em que o nível municipal funciona mais ou menos independente e conectado em linha direta com os níveis estadual e federal, no caso da saúde, verificamos uma dependência muito grande dos municípios menores em relação à Maringá. São ao menos 30 municípios que recorrem ao atendimento especializado oferecido pelo sistema público em Maringá. Segundo dados repassados para a imprensa, ao menos 60% dos pacientes são oriundos de cidades vizinhas (Bulgarelli, 2002). Tratar de um consórcio de saúde é extremamente prioritário, no caso.

A busca de estreitamento de laços entre o Conselho de Direitos e o Conselho Tutelar foi uma preocupação constante em pelo menos três casos analisados: Maringá, Marialva e Mandaguari.

Concluimos que os Conselhos de Saúde apresentaram uma maior diversidade de assuntos tratados nas reuniões e que enfocaram questões específicas afetas aos municípios como: horário de funcionamento de postos de saúde, escala de plantões, admissão ou demissão de funcionários, distribuição de leite em pó e denúncias diversas (caso do conselho de Maringá). Em três conselhos pudemos constatar a discussão relativa ao programa Médico da Família (PMF). Em termos regionais, havia a preocupação do andamento da implementação do Consórcio Intermunicipal de Saúde de Maringá e Região.

Uma ausência em quase todos os registros analisados é a continuidade de temáticas entre uma reunião e outra. O caso em tela é uma exceção, por várias vezes, questões levantadas em uma reunião eram retomadas na reunião seguinte. Em reunião do dia 9 de julho de 2002, um conselheiro do segmento de usuários solicita, para verificação: as notas fiscais dos medicamentos da farmácia básica comprados pelo Consórcio Paraná Saúde. Na reunião seguinte, de 6 de agosto, o conselheiro fez um breve relato acerca dos documentos que foram a ele repassados.

Observamos diferenças significativas nas dinâmicas dos conselhos em um mesmo município, no caso Mandaguaçu. Enquanto depreendemos um cotidiano pautado por discussões que demandam um bom conhecimento da área no Conselho da Saúde e o envolvimento dos conselheiros nos assuntos específicos, a leitura das atas do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente apresenta uma sucessão de informes por parte do gestor de programas em andamento, de providências tomadas, etc., sem que se consiga perceber um envolvimento de fato dos conselheiros nos assuntos em pauta. Um exemplo: a ata da reunião, com ponto único de pauta, em que ocorreu a aprovação do Plano Plurianual da Assistência Social 2002-2005 tem o seguinte teor:

A assistente social expôs o Plano Plurianual detalhadamente aos presentes e explicou que as ações previstas foram planejadas segmento por segmento com ações priorizadas para o ano de 2002. Também as ações estão de acordo com o orçamento municipal. A assistente social falou que o tempo para a formulação do Plano foi pequeno e que a não existência de um diagnóstico social detalhado

dificulta a formulação do Plano Plurianual. Estando todos em comum acordo, os Conselheiros Municipais da Assistência Social aprovaram o Plano Plurianual em cumprimento a Lei Orgânica da Assistência Social... (ata de 2/10/01)

O conteúdo da ata deixa transparecer a ausência total de debate em torno de documento central na área da assistência, que é o Plano Plurianual. Cumpriram-se no caso, as formalidades legais, sem o envolvimento dos conselheiros.

Através da leitura das atas pudemos apreender também que os momentos das conferências municipais significam uma retomada de energias dos conselhos. Em geral, os conselheiros se mobilizam para realizar tarefas diversas como elaborar o estatuto da conferência, acertar agendas e local e propor pauta. A ampliação da participação popular através da conferência parece funcionar como um aval ao trabalho realizado durante o ano e também como forma de avançar na proposição da agenda da área. Em alguns casos, constituiu-se em uma forma de cobrar mudança de postura do executivo.

Chamou nossa atenção o embate ocorrido no interior do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Maringá. As partes em confronto foram os conselheiros e os representantes do Instituto de Assistência Social do Paraná (IASP) presentes à reunião de 30 de outubro de 2001. A discussão girou em torno da implantação, em Maringá, da Unidade de Internação Definitiva para adolescentes infratores. Os conselheiros defendiam a implementação de uma unidade de internação provisória, combinada com programas de medidas protetoras e socioeducativas. Os argumentos apontados pelos conselheiros giravam em torno do fato de o município não possuir unidade provisória e os adolescentes ficarem na delegacia, que a experiência pretérita de internação havia sido traumática, pois o abrigo dirigido por uma ONG havia se transformado em casa de horrores e que o IASP não poderia chegar com propostas prontas. Por parte do IASP, os argumentos eram de que os conselheiros deveriam pensar em termos regionais e não apenas no município e, no caso, a região apresentava um perfil propício ao tipo de unidade proposta, que, em Paranavaí (a 100km de Maringá), existia uma unidade de internação provisória e os adolescentes poderiam para lá se encaminhados. A reunião acabou inconclusiva e, passados quase um ano, o debate acerca do formato da unidade permanece.

Consideramos um caso emblemático de interferência na política social local traçada nos gabinetes em Curitiba. Em épocas passadas, quando não havia o Conselho, o provável desfecho seria a prevalência das decisões do órgão estadual, por ser o detentor das verbas disponíveis.

O Conselho Municipal de Saúde de Maringá ganhou visibilidade ao ocupar as primeiras páginas dos jornais locais enquanto concluíamos nossa pesquisa. Um vereador denunciou o Secretário de Saúde ao Ministério Público por não estar cumprindo uma decisão da comissão orçamentária do Conselho Municipal de Saúde. O Conselho, em reunião de 28 de maio de 2002, havia decidido que a secretaria deveria controlar o atendimento aos usuários da região, na área de oncologia, bem como não extrapolar o teto financeiro repassado pelo SUS.

O Secretário de Saúde argumentou que tais medidas não foram viabilizadas, pois seria como “colocar uma porteira em Maringá. Isso é impossível na gestão plena. Eticamente mais ainda” (Utsunomiya, 2002). Segundo consta, foi proposta ao Conselho a revisão da decisão em reunião de agosto do ano em curso. O que nos chama a atenção no episódio é a centralidade e a visibilidade que adquiriu o Conselho de Saúde, que deixou de ser coadjuvante para ser o balizador das políticas de saúde no município.

Capital social⁶/Trajetória política

Nessa seção da pesquisa buscamos aferir os dados separados de Maringá em relação aos outros municípios, pois consideramos que o tamanho populacional de Maringá implica uma maior complexidade da máquina administrativa, uma maior transferência de recursos dos diferentes órgãos públicos e uma maior diversidade de programas de atendimento à população. Pelo lado da sociedade civil, há mais entidades e agentes: inúmeros sindicatos, associações de moradores, grupos articulados em igrejas, grupos por segmentos como movimento negro, movimento de mulheres e de apoio à causa indígena, além do volume bastante grande de enti-

⁶ Em nosso relatório de pesquisa para o CNPq, intitulado “Poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores”, o conceito de capital social é trabalhado na perspectiva de obra de Robert Putnam.

dades assistencialistas no atendimento a idosos, jovens, crianças e portadores de deficiência. Na área social, existem atualmente 76 entidades governamentais e não governamentais desenvolvendo atendimento aos diversos segmentos (fonte: www.maringa.pr.gov.br consultada em 20/09/02). O entrelaçamento dos múltiplos aspectos apontados reflete em alguma medida o desenho dos conselhos gestores.

Maringá contava, à época da elaboração da pesquisa, com 16 conselhos constituídos e 10 não constituídos. Entre os conselhos não constituídos encontram-se aqueles que foram instituídos via decreto municipal já há algum tempo, mas não entraram em funcionamento.⁷

Tabela 12 – Tempo de participação na entidade que representa no Conselho

Há quanto tempo participa da entidade que representa no conselho?	Maringá (G) %	Maringá (SC) %	Demais municípios (G) %	Demais municípios (SC) %
Menos de 1 ano	0,0	3,4	35,5	16,0
De 1 a 3 anos	57,1	36,7	48,4	28,6
De 3 a 5 anos	0,0	10,0	6,4	12,5
Mais de 5 anos	42,9	50,0	9,7	42,9

Fonte: Pesquisa poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores (2001-02).

Tabela 13 – Sindicalização ou associação a algum órgão de classe

É sindicalizado ou associado a algum órgão de classe?	Maringá (G) %	Maringá (S. C.)	Demais municípios (G.)%	Demais municípios (SC) %
Sim	77,8	64,0	30,6	25,0
Não	22,2	36,0	69,4	75,0

Fonte: Pesquisa poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores (2001-02).

No item que afere o tempo de participação do conselheiro na entidade que representa no conselho (Tabela 12), os dados apontam uma concentração no tempo de 1 a 3 anos, sendo que, em Maringá, há uma permanência maior, de mais de 5 anos, para

7 Os dados completos foram fornecidos pelo gabinete da vereadora Silvana Borges, do Partido dos Trabalhadores.

praticamente a metade dos conselheiros. Na pergunta se o conselheiro “é sindicalizado ou associado a algum órgão de classe” (Tabela 13), detectamos diferenças importantes entre Maringá e os outros municípios. Em Maringá, 77,8% dos conselheiros governamentais responderam sim e 22,2% responderam não; entre os representantes da sociedade civil, 64,0% responderam sim e 36,0% responderam não. Em relação aos demais municípios, houve uma maioria de respostas não: 69,4% dos representantes governamentais responderam não e 30,6% responderam sim. Entre os representantes da sociedade civil, 75,0% responderam não e apenas 25% responderam sim. Ao compararmos com a pesquisa nacional, 50,5% dos representantes governamentais e 38,7% da sociedade civil responderam sim. Na contagem global dos municípios que pesquisamos os números não se distanciam demais: 40% dos representantes governamentais e 36,5% da sociedade civil também responderam sim à questão.

Tabela 14 – Filiação a órgão comunitário

É filiado ou associado a órgão comunitário	Maringá (G) %	Maringá (S. C.)	Demais municípios (G.)%	Demais municípios (SC) %
Sim	33,3	36,0	30,6	46,7
Não	66,7	64,0	69,4	53,3

Fonte: Pesquisa poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores (2001-02).

Tabela 15 – Se respondeu sim, qual órgão comunitário?

A qual órgão comunitário é filiado ou associado	Maringá (G)	Maringá (SC)	Demais Municípios (G)	Demais Municípios (SC)
Associação de moradores/comunitárias	20,0	7,1	30,8	17,1
Esportivas e culturais	20,0	21,4	7,7	0,0
Religiosa	20,0	35,7	23,1	37,1
Filantropica	20,0	28,6	30,8	42,9
Outro	0,0	7,1	7,7	2,9

Fonte: Pesquisa poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores (2001-02).

Diante do questionamento se os conselheiros são filiados ou associados a algum órgão comunitário, verificamos a preponderância de respostas não. Em Maringá, os conselheiros governamentais responderam não em 66,7% dos casos e os da sociedade civil, em 64,0% dos casos. Para os demais municípios a situação é de 69,4% e 53,3% para conselheiros governamentais e representantes da sociedade civil, respectivamente. As respostas a essa questão permitem uma reflexão adicional àquela feita quando analisamos o perfil sociodemográfico dos conselheiros. Afirmamos tratar-se de um segmento com alta escolaridade e rendimentos acima da média da população em geral. Tal posicionamento, entre os extratos mais elevados na pirâmide social local, reflete-se também no tipo de envolvimento com órgãos de representação. Há uma preponderância de representantes de órgãos de classe e profissionais, em detrimento de atividades em comunidades de bairro e igrejas, por exemplo. Os números são mais expressivos para Maringá.

Se, em outros itens, como escolaridade e rendimento, o total dos conselheiros se distancia da média da população nacional, no caso do associativismo, podemos afirmar que ainda é de baixo envolvimento, pois em pesquisa do IBGE de 1996 sobre a taxas de associativismo, representação de interesses e intermediação política, conclui-se que entre pessoas com 18 anos ou mais, moradoras das metrópoles, 31% tinha algum vínculo com um ou mais tipo de associação.⁸

Entre aqueles conselheiros que participam de órgãos comunitários, detecta-se a preponderância de vínculos com entidades religiosas na porcentagem de 37,5% no segmento que representa a sociedade civil e 22,2% entre os representantes governamentais. As entidades filantrópicas aparecem em segundo lugar: 37,5% das respostas dos representantes da sociedade e 33,3% dos governamentais.

8 Pesquisa realizada nas metrópoles Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre (www.ibge.gov.br em 12/08/02).

Tabela 16 – Filiação a partido político – Maringá

É filiado a algum partido político? Qual (Maringá)	PT %	PFL %	PSD %	PSDB %	PC do B %
Governamental	50,0	50,0	0,0	0,0	0,0
Sociedade Civil	0,0	25,0	25,0	25,0	25,0

Fonte: Pesquisa poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores (2001-02).

Tabela 17 – Filiação a partido político – Demais municípios

É filiado a algum partido? Qual?	Não respondeu*	PDT	PFL	PL	PMDB	PPS	PRP	PSC	PSDB	PST	PT	PTB
Governamental	5,3	10,5	21,0	0,0	10,5	0,0	5,3	0,0	5,3	0,0	15,8	26,3
Soc. Civil	3,7	7,4	22,2	3,7	11,1	7,4	0,0	7,4	14,8	3,7	7,4	11,1

* Os conselheiros declararam serem filiados, mas não quiseram informar o partido.

Fonte: Pesquisa poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores (2001-02).

Aferiu-se que, dos conselheiros de Maringá, apenas 17,2% do total responderam ser filiados a partidos. Entre os conselheiros dos demais municípios, 46,4% responderam serem filiados, sendo a distribuição pela preferência, conforme Tabela 17. Os conselheiros governamentais de Maringá estão igualmente filiados ao PT, partido do executivo municipal, e PFL, partido do executivo estadual, até as eleições de 2002. Entre os representantes da sociedade civil há uma maior dispersão de interesses: PC do B, PFL, PSD, PSDB (Tabela 16).

Entre os representantes dos outros municípios (Tabela 17), o índice de filiação saltou para 46,4% e as preferências partidárias ficaram bastante fracionadas, apenas chama a atenção a concentração de preferências no PFL, 21% para os conselheiros governamentais e 22,2% para os da sociedade civil.

Na totalidade de conselheiros entrevistados, aqueles que se declararam filiados a partidos perfizeram a porcentagem de 37% e de não filiados 63%. Ao compararmos com o universo de filiados no estado do Paraná, deparamo-nos com o número de 903.246 pessoas para um eleitorado de 6.633.384, ou seja, 13,6% do eleitorado do estado está filiado a algum partido político. Entre as pessoas participantes de conselhos, o número de filiados mostrou-se mais elevado, portanto.

Na pesquisa de São Paulo, do total de conselheiros entrevistados, 54,5% responderam ser filiados a partidos (Chaia e Tótora, 2001). No Rio de Janeiro e Região Metropolitana, 44% dos entrevistados são filiados a partidos (M. Santos). O total nacional de filiados resultou em 46,5%

Tabela 18 – É importante votar em partido ou candidato

Em uma eleição, é importante votar:	Governamental	Sociedade civil
	%	%
No partido	6,7	3,5
No candidato	62,2	76,5
Em ambos	31,1	20,0
Não sabe	0,0	0,0

Fonte: Pesquisa poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores (2001-02).

Foi perguntado aos conselheiros se, numa eleição, era mais importante votar no partido, no candidato ou em ambos (Tabela 18). O resultado acima demonstra que 62,2% dos conselheiros governamentais e 76,5% dos representantes da sociedade civil responderam ser mais importante votar no candidato e apenas 6,7% e 3,5%, respectivamente, responderam que o partido tem maior importância. As respostas adquirem maior relevância à medida que tinham como opção votar “em ambos”. O desequilíbrio nas respostas comprova, mais uma vez, a tese por demais explorada de que nossa vida política é pautada no personalismo. As definições partidárias dos candidatos continuam a ter pouco peso na hora da escolha do eleitorado.

Foi solicitado aos conselheiros que indicassem 3 partidos políticos no Brasil. A siglas lembradas totalizaram 22. Os demais partidos mais citados foram, pela ordem: PT (68 citações), PMDB (63 citações), PSDB (61 citações), PFL (48 citações), PTB (39 citações), PDT (31 citações). A surpresa maior nessa questão foi o fato de 20 conselheiros não saberem citar os três partidos.

Tabela 19 – Atividades em que tomou parte

No último ano, em quais atividades tomou parte?	Maringá (G)	Maringá (SC)	Outros (G)	Outros (S C)
	%	%	%	%
Lista ou abaixo-assinados	33,3	22,4	20,0	19,4
Manifestações de protesto	23,8	19,0	4,0	3,7
Trabalho voluntário para associações	19,0	17,2	32,0	38,0
Reuniões de grupos locais	19,0	22,4	38,7	30,6
Greves	4,8	10,3	5,3	0,9
Nenhum deles	0,0	8,6	0,0	7,4

Fonte: Pesquisa poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores (2001-02).

Tabela 20 – Grau de engajamento

Grau de engajamento sociopolítico	Maringá (G.) %	Maringá (SC) %	Outros (G) %	Outros (S C) %
Alto engajamento	66,6	68,9	80,0	73,2
Baixo engajamento	33,3	22,4	20,0	26,8

Fonte: Pesquisa poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores (2001-02).

A pergunta que gerou as Tabelas 19 e 20 permitia múltiplas marcações e as respostas ficaram concentradas nos itens trabalho voluntário para associações e reuniões de grupos locais. Observe-se que o item “lista ou abaixo-assinado” (que pressupõe um envolvimento esporádico com alguma questão) foi suplantado, no segmento da sociedade civil, pelos itens trabalho voluntário para associações e reuniões de grupos locais.

A pesquisa nacional rotulou como “alto engajamento” as atividades de participação em manifestações, trabalho voluntário, reuniões de grupos locais e greves e “baixo engajamento” para aqueles que não participam de nenhuma atividade ou somente de abaixo-assinado. Os números resultantes de nossos dados ficaram como segue: 1) alto engajamento, 66,7% para os representantes do governo e 52,0% para a sociedade civil; 2) baixo engajamento, 33,3% para os representantes do governo e 48,0% para a sociedade civil.

Tabela 21 – Principais bloqueios no funcionamento do conselho

	A	B	C	D	E	F	G	H
Governo	30,0%	4,4%	14,4%	22,2%	2,2%	5,6%	7,8%	13,3%
Sociedade civil	29,9%	6,0%	14,4%	25,4%	6,5%	9,5%	4,0%	4,5%

A – Falta de capacitação dos membros do Conselho.

B – Não cumprimento das decisões pelo poder Executivo.

C – Falta de representatividade.

D – Falta de informação.

E – Ausência de diálogo com representantes do Executivo.

F – Ausência de diálogo com representantes do Legislativo.

G – Outros.

H – Nenhum.

Fonte: Pesquisa poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores (2001-02).

Os conselheiros têm consciência de inúmeras lacunas no funcionamento dos conselhos (Tabela 21). Sobressaem as respostas referentes à falta de capacitação dos membros do conselho (A): 30% das respostas dos representantes governamentais e 29,8% dos representantes da sociedade civil. Em seguida, apontaram como problema a falta de informação dos membros do conselho (D): 22,2% e 25,8% respectivamente. Chama a atenção o fato de 13,3% dos conselheiros governamentais responderem que não há “nenhum” bloqueio para o funcionamento dos conselhos. As respostas mais recorrentes reforçam a tese da necessidade de repensar a quantidade e qualidade dos eventos de capacitação.

Tabela 22 – Principais resultados do funcionamento dos conselhos

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Governo	20,0%	11,7%	15,0%	9,2%	7,5%	4,2%	10,0%	21,7%	0,8%	0,0%
Sociedade civil	25,8%	6,7%	11,1%	8,4%	14,7%	4,4%	10,7%	17,8%	0,0%	0,4%

A – Melhoria na qualidade de vida do município.

B – Democratização das informações.

C – Democratização das decisões relativas à política municipal.

D – Controle social sobre as decisões da prefeitura.

E – Capacitação das entidades para participarem das decisões sobre o município.

F – Capacitação dos membros do Conselho.

G – Aumento da representatividade das instituições sociais.

H – Aumento do diálogo entre poder público e sociedade.

I – Outros.

J – Nenhum.

Ao serem indagados sobre quais eram os principais resultados no funcionamento do conselho do qual fazia parte, os entrevistados poderiam escolher até 3 das seguintes opções que constam na Tabela 22. As respostas mais recorrentes entre os conselheiros governamentais foram: 1) aumento do diálogo entre poder público e sociedade (H): 21,7%; 2) melhoria da qualidade de vida do município (A): 20% e 3) democratização das decisões relativas à política municipal (C): 15%. Entre os representantes da sociedade civil, os itens mais indicados foram A, (25,8%), H (21,7%) e E (14,7%).

Observa-se que, na contagem global, as opções A, E, H foram as mais indicadas, com destaque para a opção que aponta para a “melhoria da qualidade de vida do município”. A quase totalidade dos conselheiros aponta como significativas as mudanças nas relações de poder local com o funcionamento dos conselhos

gestores. Apesar do reconhecimento de inúmeras fraquezas, já apontadas na questão anterior, o saldo se apresenta positivo na percepção dos conselheiros.

Buscou-se aferir dos conselheiros a percepção predominante referente às práticas políticas: como viam a prática do legislativo municipal e a prática democrática. A convivência entre o legislativo municipal e os conselhos gestores é recente e o desenho que tal relacionamento assume ainda não foi objeto de análise. A prática que caracterizou o poder local no Brasil foi a centralizadora de decisões em mãos do executivo. O legislativo municipal passou por um período de extremo esvaziamento de suas atribuições, em recente data, mais especificamente no período de 1964 a 1982. Diante da baixa capacidade de legislar e de tomar decisões políticas, as práticas clientelistas e assistencialistas se impuseram sobre as demais. Concomitante ao processo de retomada da capacidade decisória, surgem os conselhos gestores, que podem ser interpretados como “enfraquecedores” do poder legislativo. Kerbauy nos fala de “um padrão dual de representação da sociedade civil: o sistema representativo e o sistema participativo”. Tal sistema “aponta para uma tensão entre uma exigência da equidade representativa ou da eficácia governamental” (2002, p. 23).

Foi solicitado que cada conselheiro, diante de diversas afirmações referentes ao legislativo municipal, dissesse se concordava totalmente ou parcialmente, discordava totalmente ou parcialmente (Tabela 23).

Diante da afirmação: “a principal função do vereador é intermediar junto ao prefeito o acesso de sua base eleitoral aos serviços e políticas públicas”. Realizando-se a soma do “concordar totalmente e parcialmente” se obtém o número expressivo de 54,6% da totalidade dos conselheiros. Apenas 37,7% discordam totalmente. Diante das respostas, adentra-se no questionamento do sentido da representação para a maioria das pessoas. O representante legislativo, ao ser eleito, torna-se representante dos interesses gerais de determinada população e não um simples porta-voz de grupos específicos ou “base eleitoral”. Não há o mandato imperativo, mas mais da metade dos conselheiros parece assim interpretar.

Tabela 23 – Opinião sobre o papel do legislativo municipal

A principal função do vereador é intermediar junto ao prefeito o acesso de sua base eleitoral aos serviços e políticas públicas	Governamental %	Sociedade civil %
Concorda totalmente	20,0	27,0
Concorda parcialmente	31,1	29,4
Discorda totalmente	40,0	36,5
Discorda parcialmente	8,9	4,7
Não tem opinião formada	0,0	1,5
Através do voto, a população passou as decisões políticas para o candidato eleito		
Concorda totalmente	31,1	27,0
Concorda parcialmente	44,4	43,9
Discorda totalmente	22,2	18,5
Discorda parcialmente	2,2	8,5
Não tem opinião formada	0,0	0,8
Uma das principais funções do vereador é prestar assistência social à população carente	Governamental %	Sociedade civil %
Concorda totalmente	0,0	7,1
Concorda parcialmente	2,2	7,1
Discorda totalmente	84,4	82,4
Discorda parcialmente	13,3	3,5
Não tem opinião formada	0,0	0,0

Fonte: Pesquisa poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores (2001-02).

Ao se defrontar com a afirmação “através do voto, a população passou as decisões política para o candidato eleito” também se nota expressiva concordância, no total geral, 72,3% dos conselheiros concordam total ou parcialmente com a afirmação. A delegação total de poder aos políticos é vista como natural, muito embora sejam eles próprios protagonistas de um processo de partilha do poder e exerçam a função de representantes de segmentos.

O papel assistencialista, que tem sido a marca registrada da maioria dos representantes das câmaras municipais desde tempos imemoriais, foi colocado em tela com a frase “uma das principais funções do vereador é prestar assistência social à população carente”. Expressivos 83% responderam que discordam totalmente da afirmação. No entanto, 13,3% do segmento governamental responderam discordar parcialmente. No processo de realização das entrevistas, observamos que tal resposta correspondia à seguinte percepção: “o correto seria agir dessa forma, mas nem sempre o fazem”. Conclui-se que o perfil assistencialista atribuído aos políticos ainda tem o estímulo de segmentos que não ocupam a base da pirâmide social e, em tese, não se beneficiariam com ele.

Ao final da pesquisa, indagamos aos conselheiros quando consideravam que um país era realmente democrático e oferecemos as seguintes alternativas: A – Quando existem vários partidos políticos; B – Quando todos têm acesso à moradia, alimentação e educação; C – Quando todos são tratados igualmente, independentemente de sexo, cor e classe social; D – Quando se pode criticar e protestar livremente. Os entrevistados poderiam fazer até duas indicações e as principais respostas ficaram como segue: o segmento governamental escolheu em sua maioria as combinações bc/cb: 64,5%. O mesmo ocorreu com o segmento representante da sociedade civil, 68,7% dos conselheiros escolheram as combinações bc/cb. Pergunta semelhante constou de uma pesquisa sobre Cultura Política realizada em 1993 com pessoas com experiência associativa. A resposta sobre a igualdade recebeu o maior número de indicações (Dagnino, 1994, p. 105-106).

Em nosso estudo, os conselheiros reconhecem os limites dados pela democracia no campo político (multiplicidade de partidos, liberdade de expressão e participação, etc.) quando a participação não vem acoplada a um acesso igual dos cidadãos ao bem-estar econômico e social. Por sua vez, reconhecem que a hierarquização das relações sociais barra a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática.

Conclusões

Buscamos, com essa pesquisa, demonstrar e avaliar o estágio de institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas em seis municípios da Região de Maringá. As articulações sociais, políticas e mesmo econômicas que imprimem identidade à região, somadas à existência de uma política estadual favorável à descentralização, permitem que falemos de uma especificidade de articulação dos conselhos que difere de outros casos estudados na pesquisa nacional, com enfoque na dinâmica das metrópoles.

Entendemos os conselhos gestores como um elemento novo na cena política municipal que luta com heranças políticas e culturais arcaicas pautadas no tráfico de influências, mandonismo e assistencialismo. Não é possível estabelecer ainda um padrão único de comportamento para os conselhos, há um ritmo pendular, que

ora pende para o lado do cumprimento burocrático de prazos e exigências dos outros níveis de poder, ora luta efetivamente por implementação de políticas.

O risco de instrumentalização dos mecanismos participativos por governos municipais e estaduais está sempre presente. O diferencial concentra-se na existência ou não de um projeto municipal de democratização das decisões (existência ou não da participação na definição do orçamento, articulação entre as secretarias a fim de produzir políticas públicas integradas, etc.)

Ao analisarmos o perfil sociodemográfico dos conselheiros, concluímos que o amplo espectro de segmentos sociais não está representado. Os conselheiros constituem-se em uma elite cultural e em alguma medida econômica, já que se abrigam em faixas salariais mais elevadas que a média da população, no entanto, não é possível estabelecer uma polarização absoluta, pois continuam a ser trabalhadores, em sua maioria; apenas constata-se que os segmentos mais vulneráveis, para os quais as políticas sociais são prioritariamente elaboradas, não têm voz nos conselhos. A raiz de tal desvio encontra-se em uma atitude de valorização desses espaços pelas entidades. Verificamos que as entidades da sociedade civil procuram encaminhar como representantes aqueles profissionais que consideram mais qualificados para exercer a função.

A forma como os conselheiros vivenciam a sua atividade não pode ser apreendida em sua totalidade devido ao formato mesmo da pesquisa, baseada em questionário estruturado e não no convívio prolongado e com depoimentos espontâneos. Foi possível apreender, no entanto, a emergência e a consolidação dos processos participativos, variando apenas a intensidade entre municípios e entre conselhos. Deve-se ressaltar o aspecto pedagógico do processo, no termos de Francisco de Oliveira – reconstituição da fala numa sociedade que se formou sob o signo da violência.

Em municípios menores, como são os casos flagrantes Paicandu, Mandaguari e Mandaguaçu, o número de membros por conselho, a quantidade de conselhos e a existência de uma sociedade civil pouco organizada levam a situações de dupla, tripla representação e, em um caso extremo, de uma pessoa ser membro em quatro conselhos ao mesmo tempo. Cada área de política social estabelece na legislação específica um número determinado de

conselheiros, sem que sejam discutidos, no conjunto, se a sociedade local dá conta de absorver e fornecer quadros para uma participação de qualidade.

É preciso ter claro, também, que a participação do segmento governamental e do segmento da sociedade civil ocorre de forma diferenciada. Participar de reuniões de conselho se configura em apenas mais uma atividade do funcionário público e as reuniões ocorrem muitas vezes em seu horário de expediente. Para os representantes das entidades, a participação é voluntária e implica muitas vezes um esforço extra em termos de tempo e de deslocamento. A sobrecarga de atividades parece ser uma das responsáveis pela rotatividade de conselheiros. Possibilitar ao segmento não-governamental alguma estrutura física que garanta a participação não deve ser desconsiderado. Um outro problema que penaliza os representantes da sociedade civil é a subordinação a prazos e formatos de projetos e programas estipulados pelos órgãos públicos. O acesso a essa dinâmica é muito tranquilo para os representantes governamentais, que estão na lida diária das secretarias.

Percebemos que as atividades de formação, oferecidas basicamente por órgãos públicos, têm sido de pouca eficácia e os conselheiros apontaram a falta de preparo como um dos principais entraves ao funcionamento dos conselheiros. Em nosso entender, as entidades da sociedade civil precisariam tomar a iniciativa de pensar o desenho de uma qualificação que contemplasse suas expectativas para os conselhos e em que estivesse embutida a necessária articulação entre os vários conselhos, inclusive do orçamento participativo.

As respostas coletadas impedem uma análise maniqueísta da realidade, que seria pautada por estabelecer lados claramente antagonísticos no interior dos conselhos: governo *versus* sociedade civil. A análise deve ser necessariamente matizada levando-se em consideração: 1) que os representantes governamentais, os funcionários públicos não são em todos os casos porta-vozes acrílicos do primeiro escalão, há casos em que a identificação maior ocorre com os segmentos com os quais estão envolvidos; 2) nas prefeituras que passaram em recente data por redefinição político-ideológica de seus mandatários, nas quais assumiram políticos de esquerda, detecta-se uma maior presença do discurso do novo entre os representantes governamentais.

A análise das respostas sobre o que significa um país democrático aponta para um entendimento homogêneo, entre os conse-

lheiros, de que não basta a plena participação política através da liberdade de expressão e de organização, mas é necessário perseguir uma democracia social na qual as pessoas tenham acesso aos itens materiais mínimos para uma sobrevivência digna. Além disso, apontam para uma sociedade onde não haja espaço para a discriminação e os preconceitos.

Observamos uma resistência ao debate mais ampliado e ao confronto de posições. A cordialidade, marca de nossa cultura política, aparece em todo seu vigor e dificulta um salto na qualidade dos debates travados no interior dos conselhos. A partir da análise das atas dos conselhos, verificamos que muitas das decisões acerca do “interesse público” foram tomadas sem serem debatidas. Argumentamos, no corpo do texto, que os conselheiros elegeram como inimigo principal os outros níveis de poder, o estadual e o federal, pois seriam os principais responsáveis pela escassez de recursos e pela cobrança permanente acerca de prazos. O confronto interno poderia significar para eles um enfraquecimento ainda maior do nível municipal. Há um mínimo de coesão subjacente, que supera a polaridade gestor *versus* sociedade civil e se traduz na defesa e no fortalecimento do município ante os outros níveis de poder. No entanto, trata-se de um processo educativo o reconhecimento de que a dimensão do conflito é importante para o processo e que ele não significa rupturas.

Os conselhos constituem conquistas da sociedade organizada e são espaços importantes para a articulação entre sociedade e Estado. Potencialmente, garantem a discussão do que seja efetivamente de interesse público, a transparência das decisões e o controle de recursos públicos, mas, reafirmamos, não substituem a sociedade organizada em movimentos sociais. Pelo contrário, é esse o combustível que garante a renovação e o aprimoramento da prática conselhistas. A construção de uma contra-hegemonia passa por múltiplos espaços.

Referências

- AVRITZER, L. (1999). Teoria Democrática, esfera pública e participação social. *Revista Sociologias*, n. 2, pp. 18-43.

- BOGUS, L. M. M. (s/d). *Metrópole, desigualdades socioespaciais e governança urbana: análise comparada do caso de São Paulo*. Projeto de Pesquisa (mimeo).
- BULGARELLI, M. (2002). Não estamos agüentando, diz Caleffi. *O Diário de Maringá*, 23/6, p. 3.
- CHAIA, V. e TÓTORA, S. (2001). *Perfil dos conselhos de políticas setoriais e dos conselhos municipais: o caso da região metropolitana de São Paulo*. Trabalho apresentado no XXV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – Anpocs, Caxambu, 16 a 20 de outubro.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1988). São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.
- DAGNINO, E. (1994). “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania”. In: DAGNINO, E. (org). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense.
- DRAIBE, S. M. (1986). O padrão brasileiro de proteção social: desafios à democratização. *Análise Conjuntural*, v. 8, n. 2, pp. 13-19.
- _____. (1998). *A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais*. NEEP/Unicamp.
- HABERMAS, J. (1984). *Mudança estrutural na esfera pública*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- HOLANDA, S. B. (1995). *Raízes do Brasil*. 26 ed. São Paulo, Companhia das Letras.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2000). Censo Demográfico. Disponível em www.ibge.gov.br.
- KERBAUY, M. T. M. (2002). Descentralização, municipalismo e governo local. CEISAL – Cruzando fronteiras em América Latina. III Congreso Europeo de Latinoamericanistas. Amsterdã, 3 a 6 de julho. Publicação em CD-ROM.
- PUTNAM, R. D. (2000). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV.
- SANTOS, B. S. e AVRITZER, L. (2002). “Para ampliar o cânone democrático”. In: SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

- SANTOS, M. R. M. (2000). *Conselhos municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, UFRJ/IPPUR.
- SOUZA, M. (1999). A cordialidade como mal-estar ou a violência como o recalcado. *Revista Latinoamericana de Psicopatologia Fundamental*, dez.
- STADNIKY, H. P. e PINTO, M. E. B. (1999). “Contribuição ao estudo da presença nipo-brasileira no norte novo de Maringá”. In: DIAS, R. B. e GONÇALVES, J. H. R. *Maringá e o Norte do Paraná – estudos de história regional*. Maringá, Eduem.
- TEIXEIRA, E. C. (2000). Efetividade e eficácia dos Conselhos. *Polis* n. 37, pp. 97-120.
- TONELLA, C. Relatório de Pesquisa ao CNPq (2002). *Poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores*. Novembro.
- UTSUNOMYA, E. (2002). Denúncia é infundada, reage secretário. *O Diário do Norte do Paraná*, p. 3, 25/10.
- ZANIRATO, S. H. e GOMES, T. M. (orgs.) (2001). *Capacitação dos conselheiros municipais da assistência social*. Maringá, s/ed.

Recebido em 8/5/2003
Aprovado em 19/8/2003