

Conselhos Municipais: descentralização, participação e limites institucionais

Silvana Tótoro
Vera Chaia

Resumo

O artigo propõe uma reflexão de caráter teórico e histórico sobre as formas federativa e conciliar de ordenamento político, visando, entre outros objetivos, avaliar a experiência brasileira dos anos 1990, com o aparecimento dos Conselhos Municipais no cenário político. Para tanto, utiliza alguns dados da pesquisa Pronex – Estudo Comparativo das Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, que tem como objetivo avaliar o grau de organização da sociedade civil, a capacidade institucional e administrativa dos governos locais e os Conselhos Municipais de gestão de políticas públicas.

Palavras-chave: federalismo; democracia; governo local; autogoverno; conselhos municipais.

Abstract

This article proposes a theoretical and historical reflection on the federative and councilar modes of political ordainment (organization?), seeking, among other aims, to evaluate the Brazilian experience in the 1990s, with the institutionalization of the Municipal Councils in the political scene. For this purpose, it uses some data from Pronex – a research comparing the metropolitan areas of São Paulo, Rio de Janeiro and Belo Horizonte, aiming to evaluate the degree of organization of the civil society, the institutional and administrative capacity of the local governments and the Municipal Councils, responsible for the administration of public policies.

Keywords: federalism; democracy; local government; self-government; municipal councils.

O aparecimento dos Conselhos Municipais no cenário político brasileiro é uma novidade em relação às formas tradicionais de gestão das políticas públicas. Esses conselhos se institucionalizaram na década de 1990, mas são resultados de lutas populares pela democratização da gestão pública.

Neste artigo, pretende-se uma reflexão de caráter teórico e histórico sobre formas de ordenamento político federativa e conciliar. A discussão sobre o federalismo e os conselhos já acumula uma larga tradição no pensamento político liberal e no anarquista, com diferentes perspectivas de análise das instituições ou na crítica aos poderes instituídos, às formas centralizadas e concentradas de poder.

No Brasil, o debate sobre conselhos e federalismo ganhou importância nos anos 1990 como resultado da Constituição de 1988, que inovou ao adotar mecanismos de participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisões públicas. Os conselhos constituem um novo espaço de participação política. Porém, cabe uma problematização sobre o avanço e/ou limites dessas experiências na sua efetivação.

Recuperar a história e o debate teórico sobre federalismo e conselhos nos permite avaliar a experiência brasileira dos anos 1990. Considerando a larga tradição autoritária brasileira, não se pode desprezar uma cultura política baseada numa concepção de cidadãos apáticos e passivos ante o monopólio das ações políticas concentradas em elites minoritárias.

Selecionamos alguns dados da pesquisa "Governança¹ Urbana e Conselhos Municipais na Região Metropolitana de São Paulo". Tal projeto faz parte do Pronex – Estudo Comparativo das Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte,² e tem como objetivo avaliar o desempenho das políticas locais tendo em vista o grau de organização da sociedade civil, a capacidade institucional e administrativa dos governos locais e os Conselhos Municipais de gestão de políticas públicas.

Os municípios de Santo André e São Paulo e os Conselhos de Saúde e Educação foram escolhidos para realizarmos um estudo comparativo em caráter preliminar. As razões da opção por esses dois municípios se devem à hipótese da importância do partido político e/ou corrente política que se encontra na direção do poder municipal. Dado que os conselhos não firmaram sua autonomia, o impacto da gestão municipal no funcionamento dos conselhos é fundamental.

Federalismo e Conselhos: considerações históricas e teóricas

A experiência histórica e o pensamento político acumulam uma larga tradição sobre os modos federalista e conciliar de ordenamento político. A análise dessa experiência abre um campo profícuo de problematizações. Podemos afirmar, inicialmente, que múltiplos e diversos foram os experimentos, bem como suas justificativas teóricas.

Grosso modo, divisam-se dois campos de forças políticas divergentes: o liberalismo e o anarquismo, em que pesem as diferenças no interior de cada um deles. A dissolução dos governos distingue os anarquistas dos liberais.

O federalismo e os conselhos irrompem como acontecimento na história após a Revolução Francesa e a Revolução Americana. Dada a originalidade dessas formas políticas, uma inferência teórica se coloca: a política é um campo de invenção e experimentação no terreno movediço da realidade plural, incapaz de proporcionar repouso ao pensamento. Problematizar os conselhos e o federalismo implica avaliar os seus efeitos no alargamento da liberdade e da igualdade.

A discussão que se inaugura com a Revolução Americana acerca do federalismo constitui resposta a um problema moderno, da extensão do território e aumento da população. A questão que nucleia esse debate é a da possibilidade de uma forma de governo que seja capaz de conciliar a liberdade civil e política com a segurança interna e externa. Trata-se de uma mudança de eixo analítico em relação aos discursos políticos, que vincularam a segurança interna e externa aos regimes de concentração e centralização de poder no absolutismo monárquico. A segurança, já afirmava Maquiavel, implica a possibilidade de conquistar e ser conquistado.

Retomando a tradição liberal dos federalistas e de Tocqueville, a defesa do federalismo como um caminho para a liberdade civil não dispensa uma autoridade central, que governe a partir de leis gerais e universais. Porém, tais leis, em vez de emanar da vontade do príncipe, emanam da vontade do povo, vontade geral segundo Rousseau.

Tomando como eixo a liberdade, alguns problemas se colocam para os federalistas liberais. Um primeiro problema, no âmbito interno ao Estado, precisar um *quantum* de liberdade civil ou de liberdades individuais pode-se assegurar sem ferir a vontade geral, pública. Um segundo problema refere-se à segurança externa, exigindo o fortalecimento do governo central. Um terceiro problema diz respeito à exigência de leis e à força de um governo capaz de punir quando desobedecidas. A solução encontrada pelos liberais é a de construir uma série de freios institucionais para impedir a expansão coercitiva do poder que possa ameaçar a liberdade.

Nos grandes Estados territoriais com grande número de cidadãos, a solução republicana, entendida como um governo representativo, constitui, segundo Madison (1973), alternativa moderna à democracia dos antigos. O federalismo propicia, segundo o autor, uma combinação entre os interesses gerais, expressos na Assembléia Legislativa nacional, e os interesses particulares e locais, confiados aos legisladores estaduais. A garantia do equilíbrio e da paz entre as potências exigiria o não abandono de uma autoridade suprema e absoluta. No plano interno, a autoridade do governo da União dirige-se aos cidadãos.

Sem abandonar a coerção como componente dos governos, Madison ressalta a coerção pelas armas e pelas leis. Afirmam Madison e Hamilton (1973, p. 116) "é

essencial à idéia de lei que a execução seja afiançada pela sanção (...) se não houver pena contra a desobediência, as resoluções chamadas leis são meras recomendações". Cabe ao governo o poder de fazer leis e aplicá-las através dos tribunais aos indivíduos e empregar a força das armas aos corpos políticos, à comunidade e aos estados. A lei e as armas são dispositivos de poder contra a desobediência.

Para dirimir os efeitos do poder contra a liberdade, a forma representativa que assegura ao povo a eleição de seus governantes não é suficiente. Faz-se necessário multiplicar os interesses representados, evitando o domínio da maioria, o pluralismo partidário e de opiniões, bem como a divisão de poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário, com o objetivo, já apontado por Montesquieu, de que "o poder freie o poder". Eis, pois, o cerne das idéias liberais.

No federalismo a soberania encontra-se dividida entre estados e União e nos dois governos deve prevalecer a divisão de poderes. Para Tocqueville (1977), sendo a soberania da União limitada, seu emprego não se torna perigoso para a liberdade. Ao governo cabe ditar e executar as leis, restringindo os seus atos a poucos objetivos. A virtude do federalismo, segundo o autor, é a de congregar as vantagens das pequenas nações quanto ao bem-estar-social e a das grandes, quanto à força para garantir a paz.

Sendo o bem-estar social do interesse dos cidadãos, cabe a eles a sua garantia. Segundo Tocqueville, a força coletiva dos cidadãos é superior a qualquer governo na promoção desse bem-estar. Para tanto, os cidadãos não devem ter apenas voz no governo, mas, sobretudo, tomar parte ativa no seu exercício. A descentralização federalista garante uma divisão de poderes entre a União e os estados. Restrita as prerrogativas do governo à de representar os interesses comuns a todo povo, através do poder de elaborar leis e aplicá-las, resta, por outro lado, a atribuição dos encargos administrativos às coletividades locais. Eis as virtudes de um governo popular descentralizado, no entender de Tocqueville: garantir que o povo participe da lei através da escolha dos legisladores e de sua aplicação pela eleição dos seus executores, e, diretamente, no exercício da administração em sua localidade.

O governo dos cidadãos, através da descentralização administrativa, obstaculiza o perigo do despotismo na democracia. A concentração dos poderes político e administrativo é o caminho para a servidão individual, pois o cidadão inativo espera do governo a garantia do seu bem-estar, cedendo a sua própria liberdade. Exaltando as comunas na América, nas quais o cidadão toma parte ativa na administração pública, Tocqueville (1977, p. 58) adverte: privai as comunas de sua independência e "logo tereis homens administrados e não cidadãos".

Na tradição liberal de Tocqueville, Mill e Weber, guardando suas diferenças, liberdade, igualdade políticas e burocracia são termos antitéticos. Aumentar a interferência do governo significa ampliar desnecessariamente o seu poder. A centralização administrativa tem como efeito o aumento da burocracia e o fim da liberdade. Quanto mais eficiente

e numerosa for a burocracia, mais ela contribui para tornar o governo indispensável e o cidadão apático e dependente. O Estado burocrático aprisiona tanto o governo quanto desqualifica o cidadão para o exercício da vida pública. Todo povo livre, diz Mill (1991, p. 155), é aquele que é capaz de conduzir os negócios públicos e não se deixa escravizar por qualquer governante em razão de sua capacidade de manejar a administração central.

O federalismo e a participação local na administração pública constituem freios ao poder e garantias à liberdade. O alvo dos liberais é a liberdade. O problema desse pensamento, tendo em vista a liberdade, esbarra na indispensabilidade de uma autoridade central encarregada de fazer leis e executá-las. A lei envolve coerção e punição aos desobedientes. Seu caráter geral e universal cerceia a diversidade e pluralidade que permeiam a realidade. São esses limites do pensamento liberal que vão ser enfrentados pelas correntes anarquistas.

Destacaremos o pensamento de Proudhon que, segundo Passetti e Resende (1986, p. 13) "foi o primeiro a utilizar o termo anarquismo no sentido de consolidação da liberdade e da igualdade a partir da dissolução dos governos". Em Proudhon, a teoria do sistema federativo é inteiramente nova, e sua novidade reside no modo de pensar a política levando ao limite a radicalidade do princípio da liberdade em detrimento da autoridade. Rompendo com uma análise de validação moral desses princípios, Proudhon busca situá-los nos governos de fato.

Monarquia e democracia, de fato, não se encontram em sua pureza. Nenhum governo democrático dispensou o uso do arbítrio na aplicação das leis para a resolução dos litígios, tampouco as monarquias deixaram de recorrer a formas de liberdade como a separação de poderes e a partilha da soberania para coibir o poder. Nesse sentido afirma Proudhon (1996, p. 52), "nenhum democrata se pode afirmar puro de todo o monarquismo, nenhum adepto da monarquia gabar-se de ser livre de todo o republicanismo".

Historicamente, após a Revolução Francesa, não se pode isentar a plebe, que mais necessidade tem da liberdade, da responsabilidade pelos governos despóticos, enquanto os privilegiados instituem governos liberais. O despotismo não constitui mero ato de força dos governantes, mas de uma vontade dos dominados. A crítica de Proudhon se dirige contra a opinião de fazer da comunidade indivisível do povo virtude e poder. O horror às divisões, às cisões, às minorias, o sonho da totalidade unitária – nação, povo, soberano, Estado – alimentam os sistemas de centralização, sejam imperialistas, absolutistas ou comunistas.

As classes privilegiadas utilizam os sistemas liberais em seu proveito enquanto as massas descrentes ou ignorantes de formas de legalidade depositam sua confiança em homens providenciais. Instabilidade e uma seqüência de revoluções marcaram a história europeia do século XIX. Os chefes de Estado não ignoravam a fragilidade e a pouca durabilidade de seu poder. Segundo afirmação de Proudhon (1996, p. 61), "até a chegada da ciência, é a fé das massas que mantém os governos".

O federalismo para Proudhon vem interceptar o circuito perverso entre governos liberais para benefício dos privilegiados e despotismos. "A federação salva o povo", diz Proudhon (1996, p. 85), dividindo-o, libertando-o da tirania dos seus próprios membros. Proudhon enuncia a federação descentralizada na forma de um contrato do tipo comutativo, em que os contratantes se comprometem reciprocamente, de forma igualitária, conservando a liberdade, sua soberania e iniciativa, exceto no que é relativo ao objeto do contrato.

O contrato federativo, para Proudhon, não é uma ficção jurídica, trata-se, contudo, de um contrato proposto, discutido, adotado e modificado segundo a vontade de seus contratantes. A essência desse contrato é a de não cercear as liberdades individuais, comunais ou provinciais, pois "os indivíduos, comunas, províncias que contratam se obrigam cumulativamente uns em relação aos outros, mas reservam para si mais direitos, liberdade, autoridade e propriedade, do que abandonaram" (Proudhon, 1996, p. 66).

Federação e autonomia são termos que não se separam. Os direitos dos indivíduos não se sacrificam em relação à comuna, que não se confunde com comunidade. Assim como as prerrogativas federais, nunca excedem a autoridade comunal ou provincial e, tampouco, existe supremacia de uma comuna sobre outra; o sistema federativo exclui a hierarquia e a centralização, não só administrativa como também a governamental. Eis a distinção fundamental entre a federação liberal e a anarquista.

Dispensando qualquer autoridade central, seja legislativa, administrativa, executiva ou militar, a federação quebra os aparelhos de Estado, a burocracia e o Exército, e garante a diversidade das formas de organização, assegura a discussão e a execução da gestão pública diretamente pelos cidadãos em sua localidade. Dispensa-se um órgão central responsável pela execução das funções públicas de interesse coletivo. Desse modo, os cidadãos não se envolvem com a vida pública apenas para formular as agendas e depois entregá-las à execução pelos órgãos administrativos, ficando, assim, bloqueada a formação de um poder burocrático. Contra todo unitarismo, monárquico ou republicano, nada deve ficar na indivisão do âmbito federal ao local.

Todavia, para que o princípio da liberdade prevaleça sobre o da autoridade, faz-se necessário eximir-se de qualquer autoridade central na consecução de leis de caráter universal e geral. Eis a solução radical de Proudhon para um problema da liberdade liberal, que não dispensa a sanção da lei. Dada as diversidades de uma realidade plural, quanto mais universal e geral forem as leis, maior o seu potencial de coerção às iniciativas e liberdades individuais e das minorias.

Contra toda transcendência de valores universais ou bem comum expresso nas leis, é preciso fazer valer as singularidades. A exigência de uma autoridade central, mesmo considerando os limites para impedir os seus excessos, inscreve-se em uma vontade de unidade e verdade traduzíveis em valores transcendentais. Trata-se de ocultar as diferenças ao identificar o não-idêntico à universalidade da lei. O pluralismo, nesse caso, é sempre a variação de um núcleo comum unitário. Em uma nova perspectiva política, as

condutas humanas não são avaliadas a partir de referências universais, mas em suas singularidades. Liberdade e singularidade são termos que não se excluem.

Por fim, resta derrubar o mito da segurança dos grandes Estados contra as agressões externas. A história confirma a natureza expansionista do Estado. O sistema federativo é forte para a defesa e fraco para a conquista, demonstra Proudhon. Isso porque uma confederação de Estados federados impede a ambição de um só, garantindo a proteção de seus membros ou dos vizinhos não confederados (Proudhon, 1996, p. 78). Uma diversidade de confederações seria, para o autor, o prenúncio da descentralização e da paz pelo desarmamento geral. Porém não se pode admitir, em uma confederação, Estados que mantêm privilégios ou regimes de escravidão.

Da perspectiva da liberdade, o federalismo inscreve-se em uma dupla invenção política, como um ordenamento que obstaculiza a emergência de um poder unitário e como liberação das forças individuais e coletivas para a criação e reinvenção contínua da política a partir de experiências diferentes e singulares.

Historicamente, os conselhos, também, emergiram como um novo espaço político de engajamento dos cidadãos nas atividades de expressão, discussão e decisão das questões de caráter político. Sua primeira aparição histórica deu-se logo após a revolução Francesa, com a multiplicação de espaços públicos para o exercício da liberdade política. As 48 seções da Comuna de Paris, embora tenham inicialmente se organizado para a eleição de delegados para a Assembléia Nacional, logo assumiram um caráter autônomo de atividade política. Não objetivaram constituir nenhuma ordem política fundada em uma autoridade central, assumindo desde o início, mesmo sem nomear, o princípio federativo (Arendt, 1988).

Com a chegada dos jacobinos ao poder, em 1793, a experiência de autogoverno autônomo e federalizada é esmagada em nome do princípio unitário de todo o povo francês, centralizado no Estado-nação. Esse fato nos conduz a um primeiro problema, o da possibilidade de articulação entre estruturas rígidas de poder burocratizado e centralizado, o Estado, com formas de poder autônomo e descentralizadas.

Os conselhos, como espaço público autônomo de ação política, tiveram outras aparições na história desses últimos dois séculos: a Comuna de Paris (1871), os soviets, na Rússia (1905-1917), Alemanha (1918-1919), Hungria (1956), Revolução Espanhola (1936), entre os operários em Turim, na Itália (1919-1920). A descontinuidade e o experimentalismo – experimentar é criar – marcaram essas experiências. Houve um destino comum, o esmagamento pelo poder estatal instituído.

Dentre as características dos conselhos, observáveis historicamente, destaca-se a de ser órgãos de ação política e não correia de transmissão das decisões tomadas em instâncias centralizadas de poder. Os conselhos não se organizavam para legitimar uma autoridade central e, tampouco, para formular agendas ou estratégias a serem executadas pelas burocracias governamentais, constituíam, outrossim, espaço público de ação e

discussão. O que os conselhos almejavam era a criação de um novo espaço público onde a liberdade podia se efetivar através da participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos. Diferentemente dos partidos, os conselhos congregavam membros de diversos partidos ou pessoas que não possuíam filiação partidária.

Para Arendt (1988), entre o sistema de partidos e o sistema de conselhos, existiu um conflito que exprimia diferenças substantivas. Eram formas de governo distintas, que se originavam na mesma época e expressavam diferentes caminhos para a revolução. Os conselhos lançavam as bases de uma República que garantia espaço para intervenção direta dos cidadãos nos negócios públicos. Os conselhos se moviam pelo princípio federativo de ligas e alianças entre unidades independentes. Os partidos, ao contrário, materializavam o princípio representativo e centralista com base no Estado-nação.

Conselhos e federalismo são formas que permitem a liberdade de iniciativa e inovação criadora, porque garantem o exercício da democracia direta. Não existem representantes, mas delegados com mandatos revogáveis. Com o federalismo, preserva-se a autonomia das decisões locais, bem como a multiplicidade e suas diferenças. A democracia, nesse caso, deixa de ser a afirmação de princípios universais e abstratos, como o império da lei, os direitos do homem e a igualdade dos cidadãos, para se concretizar em ações que resultem da liberdade de discussão de regras partilháveis, respeitando as singularidades.

Assim posto, os efeitos da forma federativa e de conselhos eram maximizar as liberdades individual e política. O discurso da centralização se apóia na segurança e na competência técnica, duas idéias incompatíveis com a liberdade.

Federalismo e descentralização no Brasil

Os temas da centralização/descentralização e federalismo estão presentes desde longa data na política brasileira. O debate dessas questões fica claro ao se considerar a primeira e a mais recente Constituição do Brasil.

A primeira delas, a Constituição Outorgada (1824), impõe a centralização, contra a vontade federalista de muitos participantes da Assembléia Constituinte. Expressa bem essa situação o embate entre D. Pedro I, defensor do poder moderador e frei Caneca, federalista e defensor da autonomia local. A mais recente Constituição brasileira (1988) elege o federalismo como mecanismo das novas articulações políticas.

O corte temporal que realizaremos visa analisar o significado do federalismo brasileiro, que tem início com a Constituição de 1988 e deve também considerar dois eixos: a descentralização das políticas públicas, priorizando o estudo dos Conselhos Municipais e a apresentação da pesquisa sobre governança urbana na Região Metropolitana de São Paulo.

Federalismo no Brasil

O federalismo brasileiro nasceu de um Estado centralizador e unitário para um modelo descentralizador de poder. Na avaliação de Dalmo Dallari, o federalismo brasileiro já partiu

(...) da existência de uma unidade com poder centralizado e se distribuiu o poder político entre várias unidades, sem eliminar o poder central. Cada uma dessas unidades, que era apenas uma subdivisão administrativa chamada Província, recebeu uma parcela de poder político e a afirmação formal de sua individualidade, passando a denominar-se estado. [Aqui, portanto] o movimento foi descentralizador. (Apud Abrucio e Costa, 1998, p. 52)

Para Celina Sousa, o federalismo implica cooperações política e financeira entre o governo federal e as demais esferas da federação. Como ideologia política, o federalismo significa um conjunto de valores, atitudes, crenças e interesses que se articulam no sentido de fazer com que as ações sejam apoiadas em propósitos e compromissos; também compreende as praticidades dos arranjos territoriais e governamentais.

No caso brasileiro "a razão de ser do federalismo sempre foi, e continua sendo, uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais" (Souza, 1996, p. 104).

Nessa perspectiva, "a descentralização promove novos conflitos entre diferentes grupos sociais e afeta a distribuição de poder político e de bens a diferentes grupos da sociedade local" (Souza, 1996, p. 106). Também ajuda "o entendimento sobre a estrutura do poder local e da cota de poder à disposição de cada esfera de governo" (idem, p. 105).

Atualmente, as próprias relações intergovernamentais possuem um

caráter difuso, gerador de uma fragmentação de poder, em que os políticos locais, principalmente os das capitais, e os políticos estaduais têm espaço de manobra próprio e são parcialmente responsáveis pela capacidade de governar do governo federal. (Idem, p. 106)

Já Abrucio e Costa, no trabalho *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*, analisam a relação entre federalismo e reforma do Estado privilegiando o ângulo político. Os autores partem da concepção de que federalismo significa "O sucesso do sistema federativo não é medido em termos de eliminação dos conflitos sociais, mas em sua capacidade de regular e administrar estes mesmos conflitos" (Gagnon, apud Abrucio e Costa, 1998, p. 19).

Segundo os autores

Sob esta perspectiva, o problema básico da questão federativa é encontrar o desenho institucional adequado à resolução dos conflitos entre os níveis de governo, sem destruir a autonomia de cada ente e a conflituosidade inerente aos pactos federativos. (Abrucio e Costa, 1998, p. 19)

Portanto, o processo de descentralização política e fiscal da federação brasileira emerge nos primeiros governos estaduais eleitos democraticamente na década de 1980. Esses governos reivindicavam o fim da centralização fiscal na União e da tutela federal sobre a gestão das políticas sociais.

O federalismo, associado à descentralização, é produto desse período, da crise fiscal do Estado brasileiro e também do fortalecimento do movimento municipalista, que tinha como uma das bandeiras de luta a presença maior dos municípios como esfera de poder político.

Descentralização no Brasil

É importante recuperar o papel da Frente Municipalista Nacional como uma das forças políticas que se empenharam na luta a favor da descentralização. Essa Frente, criada em 1983, foi estruturada de forma federativa, ou seja, em cada estado havia coordenações e diretorias. Foi objetivo da Frente estender essa organização a todos os municípios.

A Frente lutou por municípios fortes e autônomos, para constituir, assim, a base de uma nação soberana, livre e desenvolvida em termos econômicos. Nesse sentido, pretendeu instaurar no país um município mais forte financeira e administrativamente, proporcionando um uso mais eficaz da máquina administrativa em relação às obras públicas e aos serviços prestados à população, dando-lhes uma assistência maior.

A luta da Frente também visou obter a autonomia para que os municípios decretassem as suas próprias leis orgânicas diferenciadas, promovendo, conseqüentemente, uma desconcentração do poder.

O movimento municipalista também objetivou restabelecer o poder de legislar, inclusive e principalmente sobre matérias financeiras, dos Congressos, das Assembléias Legislativas e das Câmaras Municipais. Pretendeu-se fortalecer a Câmara Municipal como órgão representativo capaz de legislar sobre matérias que dissessem respeito aos municípios, pois, até aquele momento, as Câmaras se viam compelidas a somente homologar decisões do Executivo.

Uma outra proposta da Frente foi promover uma descentralização nos municípios, no sentido de regionalizar a administração das grandes cidades, diferentemente das cidades médias e pequenas. Essa descentralização, conjugada à democratização, possibilitaria uma maior participação da população na gestão pública.

A partir da ótica da descentralização, deveriam ser reformuladas e fortalecidas as instituições políticas. Os partidos políticos, a partir dessa proposta, também sofreriam reformulações, no sentido de abranger a participação popular.

A participação começa pelo município, pois "é de fato a entidade político-administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública" (Martins, 1986, p. 16).

Portanto questões como planejamento urbano, serviços de saúde, ciência, tecnologia, ensino de 1º grau, programa de abastecimento, atendimento ao menor, segurança pública, habitação, deveriam ser coordenados pelo município, como entidade jurídica, política, administrativa e economicamente autônoma.

Para que essas propostas se efetivassem, seria necessário que ocorressem desconcentração do poder, descentralização das decisões e realizações; democratização da sociedade e participação da população nas decisões.

Essas propostas foram encaminhadas ao Congresso Nacional Constituinte e muitas delas assimiladas ao texto constitucional. A Constituição de 1988 afirma, como princípio orientador, que "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição" (art. 1º, Parágrafo Único). Ela é caracterizada por ampliar a participação e o controle pelos cidadãos do exercício do poder político. Foram criados mecanismos para possibilitar a participação dos cidadãos, seja através de plebiscito, referendo e iniciativa popular legislativa.

Com relação à Lei Orgânica do Município, ocorreram significativos avanços, principalmente em relação a três aspectos: descentralização, fortalecimento do Legislativo e aumento da participação popular.

A descentralização é importante, pois possibilita um controle maior da população sobre o poder Executivo municipal, como também facilita uma fiscalização mais rigorosa na atuação do poder Legislativo. O município é o local adequado para a implantação da descentralização, pois é o poder mais próximo e presente na vida dos cidadãos.

A descentralização decorreu também da crise fiscal do Estado ou da perda acentuada de governabilidade, o que levou o governo federal a desfazer-se de parte de seus encargos, transferindo-os aos estados e municípios, na tentativa de incorporar setores à margem do poder estatal com a promessa de descentralização.

A descentralização no Brasil veio com a redemocratização, em meio ao aprofundamento da crise econômica. A redemocratização ocorreu primeiro nos governos subnacionais, com a eleição para governadores e prefeitos no início dos anos 1980, e somente em 1989 chegou ao núcleo central do Estado, com a eleição direta para presidente da República.

Portanto, a descentralização no Brasil é produto de um Estado em crise, associada a vontades democratizantes. Daí a necessidade de se estabelecer um novo pacto federativo, pois novos atores (prefeitos, governadores e movimentos sociais) surgem e foi necessário estabelecer um novo rearranjo das estruturas políticas.

Com a Constituição de 1988, os municípios brasileiros foram, do ponto de vista tributário, os maiores beneficiários da descentralização, pois agora eles "possuem uma margem relativa de liberdade para determinar a alocação de seus recursos próprios e para financiar e administrar seus recursos" (Souza, 1996, p. 106).

Os municípios, mesmo ganhando mais recursos a partir das alterações tributárias realizadas na Constituição de 1988, não partiram de um mesmo patamar para assumir os

encargos que antes eram da responsabilidade da União ou dos estados. Apesar da criação do Fundo de Participação de Estados e Municípios (FPM), que viabiliza recursos para os municípios, o governo federal deveria assumir de fato a coordenação desse processo para amenizar as desigualdades no processo de descentralização.

Conselhos Municipais na Região Metropolitana de São Paulo

Para compreendermos o processo de institucionalização dos conselhos municipais, faz-se necessário recuperar as propostas que surgiram no momento de elaboração da Constituição de 1988. Naquele período, já se faziam presentes na sociedade brasileira vários movimentos sociais que pressionavam os congressistas a introduzirem na Constituição emendas que possibilitassem a incorporação de uma democracia participativa e direta, visto que a democracia representativa estava sendo questionada e criticada, por ser limitada em termos de ampliação de participação popular.

Os Conselhos Municipais, surgidos naquela conjuntura política, caracterizam-se por serem canais institucionais de participação da sociedade; temáticos, ou seja, ligados a políticas sociais específicas; terem um caráter semi-representativo, com mandatos sociais não remunerados; são deliberativos, abrangentes e permanentes; e possuem uma composição paritária entre governo e sociedade; além de possuírem, em princípio, autonomia ou semi-autonomia em relação ao governo.

Análise dos dados

Selecionamos para esta análise preliminar a comparação entre os Conselhos de Saúde e Educação de Santo André e de São Paulo.³ Esses dois municípios se diferenciam na sua história política de gestão municipal. Santo André, governado por Celso Daniel, do Partido dos Trabalhadores (PT), em sua segunda gestão, e São Paulo, governado por Celso Pitta, do Partido Trabalhista Nacional (PTN – ex-PPB), herdeiro de Paulo Maluf.

As histórias desses conselhos se diferenciam pelo grau de envolvimento com os movimentos populares. Os movimentos populares de saúde, os órgãos de classe, os sindicatos de trabalhadores da saúde em São Paulo tiveram uma importante presença no cenário político local e também nacional, pela democratização da saúde e participação nas decisões sobre políticas de saúde e orçamento público. Os Conselhos de Saúde, apesar de legalizados pela Constituição de 1988, diferem dos outros conselhos pelo seu histórico de lutas e organização anterior. Apesar de sua característica tripartite – prestadores de serviço, usuários e governo –, os movimentos populares possuem uma presença marcante na composição do Conselho.

É importante destacar que as decisões do Conselho de Saúde têm um alcance político significativo, no que se refere ao orçamento público destinado à saúde. Cabe ao Conselho aprovar o orçamento e a partilha dos recursos públicos na área da saúde. Isso leva, como consequência, a um maior conflito de poder no interior do Conselho, com a disputa entre distintos interesses políticos. A intervenção no destino das verbas públicas permite, efetivamente, o confronto de divergentes projetos políticos.

Os Conselhos de Educação já existiam de diversas formas desde os anos 1960, embora de caráter consultivo. Nos anos 1990, os Conselhos passam a ter caráter deliberativo, conforme determinação da lei, seus integrantes são, na sua maioria, profissionais da educação, além de empresários prestadores de serviço. Essa composição faz com que o caráter técnico do conselho se sobressaia em relação ao seu caráter político.

Diferentemente do Conselho de Saúde, não é atribuição do Conselho de Educação decidir sobre a dotação e aprovação do orçamento. Esse Conselho se limita à discussão de diretrizes e políticas educacionais. Talvez seja essa a causa do reduzido conflito de interesses no interior do Conselho, conforme observamos em relação ao Conselho de Educação em São Paulo.

Na Educação, tanto de São Paulo quanto de Santo André, os conselheiros, na sua totalidade, têm 3º grau completo e Pós-Graduação, respectivamente, em São Paulo 37,5% e 62,5% e em Santo André 50% e 40%. Com relação à faixa de renda na Educação em São Paulo, em 100% é de mais de 20 salários mínimos e em Santo André a concentração se dá nas faixas de 15, 20 e mais de 20 salários mínimos. Nos Conselhos de Saúde há um maior equilíbrio na distribuição dos conselheiros pelo grau de escolaridade. No entanto, merece destaque que 47,1% dos conselheiros da Saúde de Santo André possuem 3º grau completo. O nível de renda dos conselheiros de Saúde de São Paulo e de Santo André se distribui nas diferentes faixas. Com relação à idade dos conselheiros, há uma predominância nas faixas de 30 a 49 anos. Porém, entre os conselheiros de Educação de São Paulo e Santo André as faixas de maior concentração são de mais de 60 anos e 50 a 59 anos, respectivamente.

Para este artigo, trataremos – conforme as Tabelas 2, 3 e 4 –, de três blocos de questões: 1) Representação dos Conselheiros; 2) Funcionamento dos Conselhos e sua relação com a Gestão Municipal; 3) Perfil político dos Conselheiros.

Para melhor análise e visualização das forças políticas representadas no Conselho, separamos os dados em dois grandes blocos: representantes do governo e da sociedade civil, mesmo considerando a pluralidade de interesses da sociedade civil. Essa divisão bipartide possui uma importância qualitativa, na medida em que inova os mecanismos de tomada de decisão pública, rompendo o monopólio do governo e incorporando a sociedade civil. Não podemos fazer inferências gerais acerca dos itens selecionados a partir dos dados obtidos, porque eles registram a opinião dos conselheiros entrevistados.

Tabela 1 – Dados gerais (%)

	Educação SP	Saúde SP	Educação S.A.	Saúde S.A.
Nº de conselheiros entrevistados	8	22	10	17
Escolaridade				
1º grau incompleto	–	–	–	–
1º grau completo	–	13,6	–	5,9
2º grau incompleto	–	4,5	–	–
2º grau completo	–	27,3	–	11,8
3º grau incompleto	–	9,1	–	23,5
3º grau completo	37,5	18,2	50	47,1
Pós-graduação	62,5	27,3	40	11,8
Renda				
Sem renda	–	18,2	–	5,9
Até 2 salários mínimos	–	4,5	–	–
Até 3 s.m.	–	4,5	–	5,9
Até 5 s.m.	–	18,2	–	17,6
Até 8 s.m.	–	4,5	–	5,9
Até 10 s.m.	–	9,1	–	23,5
Até 15 s.m.	–	9,1	20	5,9
Até 20 s.m.	–	9,1	40	17,6
mais de 20 s.m.	100	22,7	40	17,6
Idade				
Menos de 30 anos	0	4,5	0	0
De 30 a 49 anos	37,5	41,2	30	64,6
De 50 a 59 anos	12,5	36,3	50	17,7
mais de 60 anos	50,0	18,0	20	17,7

Fonte: “Governança Urbana e Conselhos Municipais na Região Metropolitana de São Paulo” – 2000/01

Conselhos Municipais de Educação de São Paulo e Santo André

No primeiro bloco de questões (Tabela 2), que se refere à representação dos conselheiros, selecionamos os critérios de escolha das entidades que compõem o Conselho e de escolha do representante, o tempo de participação na entidade que representa, se exerce algum cargo de direção e os canais para avaliar a sua atuação no Conselho.

Na escolha das entidades que compõem o Conselho, no Conselho de Educação de São Paulo, 80% dos representantes da sociedade civil responderam que sua entidade foi escolhida pelo prefeito ou secretário municipal. E os representantes do governo, como não poderia ser diferente, responderam que sua participação se deve à escolha do prefeito ou secretário municipal. Já no Conselho de Santo André, apenas 16,7% das entidades são escolhidas pelo prefeito ou secretário municipal, 33,3% em fórum específico ou conferência municipal e 50% outra forma de escolha não especificada. No caso dos representantes do governo, houve um equilíbrio entre a escolha pelo prefeito ou secretário (50%) e escolha não especificada (50%).

Tabela 2 – Representação dos Conselheiros (%)

	Educação SP (sociedade civil/ governo)		Saúde SP (sociedade civil/ governo)		Educação S.A. (sociedade civil/ governo)		Saúde S.A. (sociedade civil/ governo)	
<i>Como foi escolhida a entidade</i>								
Em negociação entre sua entidade e o poder público municipal	-	-	5	-	-	-	-	-
Em fórum específico ou conferência municipal	-	-	85	-	33,3	-	90,9	-
Pelo prefeito ou secretário municipal	80	100	-	50	16,7	50	-	100
Outro	20	-	10	50	50,0	50	9,1	-
<i>Forma de escolha dos representantes</i>								
Em reunião da direção ou pelo presidente da entidade	-	-	15	-	16,7	25	18,2	-
Pelo presidente da sua entidade	20	-	15	-	-	50	-	-
Em assembléia da sua entidade	40	-	30	-	66,7	-	18,2	16,7
Em fórum do setor social ou conferência municipal	-	-	30	-	-	-	63,6	-
Pelo prefeito ou secretário municipal	20	100	-	50	-	0	-	66,7
Outros	20	-	10	50	16,7	25	-	16,7
<i>Tempo de participação na entidade</i>								
Não respondeu	-	-	-	50	-	-	-	16,7
Menos de 1 ano	-	-	-	-	-	-	-	50,0
De 1 a 3 anos	-	33,3	5	-	33,3	50	45,5	33,3
De 3 a 5 anos	20	33,3	15	-	-	-	27,3	-
Mais de 5 anos	80	33,3	80	50	66,7	50	27,3	-
Não respondeu	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Exerce cargo de direção</i>								
Não respondeu	-	-	-	50	-	-	9,1	33,3
Sim	60	66,7	55	50	33,3	25	36,4	16,7
Não	40	33,3	45	-	66,7	75	54,5	50,0
<i>Canais para avaliar atuação do conselheiro</i>								
Reuniões da direção ou secretaria	-	-	12	-	12,5	40	9,1	50
Reuniões/plenárias periódicas com membros da entidade	40	-	36	-	50,0	40	18,2	16,7
Reuniões/plenárias do fórum do setor social que participa	-	-	32	-	25,0	-	63,6	-
Outros	-	50	16	100	12,5	20	-	16,7
Nenhum	60	50	4	-	-	-	9,1	16,7

Fonte: "Governança Urbana e Conselhos Municipais na Região Metropolitana de São Paulo" – 2000/01.

Na escolha dos representantes da entidade do segmento da sociedade civil, o Conselho Municipal de Educação de São Paulo, 40% foram escolhidos em assembléia de sua entidade e 20%, respectivamente, foram escolhidos pelo presidente de sua entidade ou prefeito ou secretário. Em Santo André, destaca-se que 66,7% dos representantes da sociedade civil foram escolhidos em assembléia de sua entidade e apenas 16,7%, em reunião de sua entidade. No caso dos representantes do governo, há uma distribuição entre 50% pelo prefeito ou secretário e 25% em reunião da direção de sua entidade e outros, não especificados. Isso contrasta com as respostas dos representantes do governo de São Paulo, segundo as quais 100% foram escolhidos pelo prefeito ou secretário.

Dos conselheiros da sociedade civil entrevistados, 80% participam a mais de 5 anos da entidade que representam e do governo; houve um equilíbrio de 33,3%, referente de 1 a 3 anos, de 3 a 5 anos e mais de 5 anos. Em Santo André, dos representantes da sociedade civil, 66,7% participam há mais de 5 anos e 33,3% participam de 1 a 3 anos. Os representantes do governo distribuem-se igualmente de 1 a 3 anos (50%) e mais de 5 anos (50%).

Os conselheiros que exercem cargo de direção em suas entidades compõem a maioria, tanto na sociedade civil (60%), quanto no governo (66,7%). Em Santo André, 66,7% dos entrevistados da sociedade civil e 75% do governo não ocupam cargos de direção.

Com relação à avaliação da atuação dos conselheiros, 60% dos representantes da sociedade civil de São Paulo responderam que não são avaliados e 40% são avaliados em reuniões ou plenárias periódicas com membros de sua entidade. Dos representantes do governo, 50% são avaliados e 50% não. Em Santo André, 50% dos entrevistados da sociedade civil são avaliados em reuniões periódicas com membros de sua entidade e 25% em reuniões ou plenárias do fórum do setor social e apenas 12% em reuniões da direção da entidade. Com relação aos representantes do governo, há um equilíbrio de 40%, respectivamente, para a avaliação realizada em reuniões da direção ou secretaria e reuniões ou plenárias com membros da entidade.

Conselhos Municipais de Saúde em São Paulo e Santo André

Predomina, na opinião dos representantes da sociedade civil, na escolha das entidades que compõem, tanto os Conselhos de Saúde de São Paulo (85%), quanto o de Santo André (90,9%), a utilização de fórum ou Conferência Municipal. Dos dois entrevistados do governo, em São Paulo, um foi escolhido pelo Secretário Municipal (50%) e o outro (50%), por mecanismo não especificado.⁴ Em Santo André, 100% dos entrevistados do governo foram escolhidos pelo prefeito ou secretário municipal.

Os representantes das entidades da sociedade civil, em São Paulo, foram escolhidos, segundo a maioria dos entrevistados, em assembléia de sua entidade (30%) e em fórum do setor social ou Conferência Municipal (30%). Em Santo André (63,6%) foram selecionados por esse último mecanismo. Em São Paulo, os representantes do governo entrevistados foram escolhidos pelo prefeito ou secretário municipal (50%) e, em Santo André, por esse mesmo mecanismo (66,7%).

Os representantes da sociedade civil (80%) e do governo (50%) entrevistados em São Paulo participam da entidade há mais de 5 anos. Em Santo André, a maioria dos entrevistados, tanto da sociedade civil quanto do governo, tem um tempo menor de

participação na entidade que representa: 45,5% da sociedade civil, de 1 a 3 anos, e 50% do governo, menos de 1 ano.

Em São Paulo, dos entrevistados da sociedade civil, 55% ocupam cargo de direção em suas entidades. Em Santo André ocorre o inverso, pois 54% não ocupam cargos de direção. Dos dois entrevistados do governo, em São Paulo, apenas 1 respondeu que sim, e o outro não respondeu. Em Santo André, dos entrevistados do governo, 50% ocupam cargo de direção.

Destaca-se nos dados expostos, quando comparamos os Conselhos de Saúde de São Paulo e Santo André, que, na escolha das entidades da sociedade civil que compõem esses Conselhos, 85% e 90,9% respectivamente, foram selecionadas em fórum específico ou conferência municipal. Esse é um dado significativo, que singulariza os Conselhos de Saúde que, diferentemente dos Conselhos de Educação, acumulam uma longa história de lutas populares e participação política anterior a legalização da Constituição de 1988 e às Leis Orgânicas Municipais.

Outro dado a se destacar refere-se ao tempo de participação dos entrevistados da sociedade civil nas entidades que representam. Em São Paulo, tanto na Saúde quanto na Educação, esse tempo é superior a 5 anos (80%) e, em Santo André, na Educação (67,7%). Já na Saúde de Santo André, o tempo de participação de maior destaque (45,5%) é de 1 a 3 anos.

Na avaliação da atuação dos conselheiros entrevistados, comparando os conselhos de Saúde e Educação de São Paulo e os de Santo André, chama a atenção o dado que 63,6% dos representantes da sociedade civil no Conselho de Saúde de Santo André são avaliados em plenárias do fórum do setor social de que participa.

Conselhos Municipais de Educação em São Paulo e Santo André

Entre os membros da sociedade civil de São Paulo, 60% responderam que só o presidente ou o secretário do Conselho propõe a pauta de discussão das reuniões ordinárias, enquanto os do governo (66,7%) responderam que existem outros mecanismos para se propor a pauta, porém sem especificar. Dos entrevistados de Santo André, 100% da sociedade civil e 75% do governo responderam que qualquer membro participante pode propor a pauta de discussão das reuniões.

No que diz respeito à aprovação das propostas pelo Conselho, 40% dos entrevistados da sociedade civil de São Paulo responderam que todas as proposições foram aprovadas por consenso e 40% afirmaram que houve posições divergentes e votações em menos da metade das proposições e apenas 20% responderam que todas as proposições foram aprovadas com posições divergentes. No setor do governo, houve um

Tabela 3 – Funcionamento dos Conselhos e sua relação com a gestão municipal

	Educação SP (sociedade civil/ governo)		Saúde SP (sociedade civil/ governo)		Educação S.A. (sociedade civil/ governo)		Saúde S.A. (sociedade civil/ governo)	
<i>Quem propõe a pauta</i>								
Não respondeu	-	-	5	-	-	-	-	-
Secretário municipal ou secretário do Conselho	-	-	15	-	-	-	9,1	-
Só o presidente ou secretário do Conselho	-	25	25	50	60	33,3	9,1	33,3
Qualquer membro	100	75	45	50	20	-	72,7	50
Comissão executiva	-	-	-	-	-	-	-	16,7
Outros	-	-	10	-	20	66,7	9,1	-
<i>Processo de aprovação de propostas nos últimos 12 meses</i>								
Não respondeu	-	-	5	-	-	-	-	-
Todas as proposições foram aprovadas por consenso	33,3	-	5	-	40	33,3	-	16,7
Houve posições divergentes e votações em menos da metade das proposições	16,7	25	20	50	40	-	18,2	33,3
Houve posições divergentes e votações em mais da metade das proposições	16,7	25	45	50	-	-	63,6	33,3
Todas as proposições foram aprovadas com posições divergentes e votações	33,3	25	20	-	20	33,3	18,2	16,7
Não é possível avaliar	-	25	5	-	-	33,3	-	-
<i>Sobre o assunto é possível identificar divergência</i>								
Organização e funcionamento dos Conselhos	12,5	20	31,4	-	-	-	11,8	15,4
Orçamento e utilização do fundo público	25	20	25,7	-	-	-	20,6	30,8
Realização de convênios	-	-	5,7	-	-	-	11,8	7,7
Formato de programas e políticas públicas	50	40	14,3	-	33,3	-	23,5	15,4
Padrão de qualidade dos serviços	12,5	-	5,7	-	-	-	20,6	15,4
Partidos políticos	20	20	5,7	50,0	-	-	8,8	7,7
Pessoais	-	-	2,9	50,0	33,3	-	2,9	7,7
Outro	-	-	8,6	-	33,3	100	-	-
<i>Grau de comprometimento do governo municipal</i>								
Não respondeu	-	25	10	-	-	-	-	-
Nenhum compromisso	16,7	-	15	-	-	-	-	-
Pouco compromisso	-	-	40	-	-	-	36,4	-
Médio compromisso	50	-	20	50	40	-	36,4	-
Alto compromisso	33,3	75	5	50	60	100	27,3	83,3
Não sabe avaliar	-	-	10	-	-	-	-	16,7
<i>Acompanhamento pelo Conselho se suas deliberações são executadas pela Prefeitura</i>								
Não respondeu	-	-	10	-	-	-	-	-
Sim	100	100	50	100	100	100	90,9	100
Não	-	-	40	-	-	-	9,1	-
<i>Impacto do Conselho na gestão da Secretaria</i>								
Não respondeu	-	-	20	-	-	-	-	-
As deliberações não têm tido influência	-	-	15	50	-	-	-	-
As deliberações têm pouca influência	16,7	25	35	-	-	-	36,4	-
As deliberações têm média influência	83,3	25	10	50	40	33,3	36,4	-
As deliberações têm muita influência	-	25	10	-	60	66,7	27,3	83,3
Não sabe avaliar	-	25	10	-	-	-	-	16,7
<i>Secretaria Municipal fornece informações para tomada de decisão dos conselheiros</i>								
Não respondeu	-	-	-	-	-	33,3	-	16,7
Sim	83,3	75	55	50	80	33,3	72,7	83,3
Não	16,7	25	45	50	20	33,3	27,3	-

Tabela 3 – continuação

	Educação SP (sociedade civil/ governo)		Saúde SP (sociedade civil/ governo)		Educação S.A. (sociedade civil/ governo)		Saúde S.A. (sociedade civil/ governo)	
<i>Principais bloqueios no funcionamento do Conselho</i>								
Falta de capacitação dos membros do Conselho	50	25	25	-	-	-	27,3	40
Não cumprimento das decisões pelo poder executivo	-	-	35	50	-	-	18,2	20
Falta de representatividade	-	25	-	-	20	-	18,2	-
Falta de informação	-	50	-	50	-	-	9,1	20
Ausência de diálogo e negociação com representantes do poder executivo	16,7	-	15	-	-	-	18,2	-
Ausência de diálogo e negociação entre membros do Conselho	-	-	5	-	-	-	-	-
Outros	16,7	-	20	-	40	-	-	-
Nenhum (resposta única)	16,7	-	-	-	40	100	9,1	20
<i>Principais resultados da funcionamento do Conselho</i>								
Melhora na qualidade de vida do município	-	-	15	-	40	33,3	9,1	40
Democratização das informações	-	-	5,3	50	20	33,3	18,2	20
Democratização das decisões relativas à política municipal	33,3	75	21,1	-	20	-	36,4	-
Controle social sobre as decisões da prefeitura	-	25	15,8	50	-	-	-	-
Capacitação das entidades da sociedade para participarem das decisões sobre o município	-	-	-	-	-	-	-	-
Capacitação dos membros do Conselho	-	-	5,3	-	-	-	-	-
Aumento da representatividade das instituições sociais	16,7	-	5,3	-	-	-	18,2	20
Aumento do diálogo entre poder público e sociedade	50	-	-	-	-	33,3	-	20
Outros	-	-	5,3	-	20	-	-	-
Nenhum (resposta única)	-	-	26,3	-	-	-	18,2	-
<i>Opinião sobre a representatividade das entidades da sociedade civil</i>								
Não respondeu	-	-	5	-	-	-	-	16,7
As entidades não são representativas dos setores sociais existentes na cidade	16,7	-	-	-	-	-	-	-
As entidades são razoavelmente representativas dos setores sociais existentes na cidade	66,7	75	55	-	80	66,7	81,8	50
As entidades são muito representativas dos setores sociais existentes na cidade	16,7	25	35	100	20	33,3	18,2	16,7
Não tem opinião formada/não sabe opinar	-	-	5	-	-	-	-	16,7
<i>Opinião sobre o equilíbrio de forças no interior do Conselho</i>								
Não respondeu	-	-	5	-	-	-	-	16,7
Há equilíbrio entre prefeitura, interesses privados e sociedade	83,3	100	35	100	80	66,7	9,1	33,3
Não há equilíbrio entre prefeitura, interesses privados e sociedade	16,7	-	40	-	20	-	72,7	50
Não tem opinião formada/não sabe opinar	-	-	20	-	-	33,3	18,2	-

Fonte: "Governança Urbana e Conselhos Municipais na Região Metropolitana de São Paulo" – 2000/01.

equilíbrio nas respostas, de 33,3%, distribuídas entre a primeira alternativa e a terceira, e 33,3% não souberam avaliar. Em Santo André, os entrevistados da sociedade civil se distribuíram pelas alternativas referentes às proposições aprovadas por consenso (33,3%) e por posições divergentes (33,3%) e as divergências em menos da metade das proposições (16,7%) e posições divergentes em mais da metade (16,7%). Os representantes do governo (75%), em Santo André, responderam apontando graus de divergência nas proposições discutidas e votadas e não houve uma resposta que apontasse posições consensuais.

Em São Paulo, os conselheiros da sociedade civil se distribuem igualmente em suas respostas (33,3%), priorizando três aspectos respectivamente – o formato e programas de políticas públicas, as divergências pessoais e outros sem especificação – enquanto 100% dos do governo não especificaram os temas divergentes. Com relação aos temas que acirram as divergências entre os conselheiros de Santo André, destaca-se, entre as opiniões da sociedade civil, o formato de programas e políticas públicas (50%) e, entre as do governo, 40% manifestaram essa mesma posição.

Avaliando o grau de comprometimento do governo municipal com as decisões tomadas pelo Conselho em São Paulo, as opiniões dos integrantes da sociedade civil somam 100% no alto (60%) e médio (40%) compromisso. Os representantes do governo apontaram um alto compromisso do governo municipal (100%). Já em Santo André, 88,3% da sociedade civil avalia que o governo tem médio (50%) e alto (33,3%) compromissos, enquanto os membros do governo avaliaram um alto comprometimento do governo (75%).

Quanto ao acompanhamento dos conselheiros, se suas deliberações são executadas pela prefeitura, as respostas foram iguais, tanto do governo quanto da sociedade civil em São Paulo e Santo André, perfazendo 100%. Um dado que nos parece óbvio, tratando-se de opiniões de conselheiros, pois qual conselheiro assumiria descaso e desinteresse em acompanhar a implementação das decisões tomadas por ele mesmo?

A avaliação do impacto do funcionamento do Conselho na gestão da secretaria municipal não sofre variação significativa das opiniões da sociedade civil e do governo em São Paulo. Prevalece a avaliação de que as deliberações do conselho têm grande influência na gestão da secretaria municipal, em 60% da sociedade civil e 66,7% do governo. Em Santo André, 83,3% da sociedade civil avalia que as deliberações têm média influência, enquanto que as opiniões dos representantes do governo se dividem igualmente, 25% cada, entre pouca influência, média influência, muita influência e não sabe avaliar.

No caso das informações fornecidas pela secretaria municipal, os conselheiros da sociedade civil de São Paulo (80%) afirmaram que recebem informações. Os representantes do governo responderam, respectivamente, sim e não em 33,3%. Em Santo André, tanto os representantes da sociedade civil (83,3%) como do governo (75%) afirmaram em sua maioria serem informados pela secretaria.

A pergunta referente aos principais bloqueios para o funcionamento do conselho permitia 3 respostas em ordem decrescente de importância. Para efeito de análise, selecionamos a opção mais importante. A opinião dos conselheiros da sociedade civil de São Paulo prevalece sobre as alternativas outros não especificados (40%) e nenhum bloqueio (40%). Já os representantes do governo responderam, majoritariamente (100%), que não existem bloqueios no funcionamento do conselho. Em Santo André prevaleceu a alternativa "falta de capacitação dos membros do conselho" (50% das opiniões da sociedade civil) e "falta de informação" (50% das opiniões do governo). Se a secretaria municipal fornece informações, em Santo André, na opinião dos representantes do governo e da sociedade civil, essa última resposta dada pelos representantes do governo parece contraditória, porém essa avaliação é referente à opinião do entrevistado em relação aos seus colegas de conselho. Embora a secretaria forneça informações regulares, na opinião desses entrevistados, os conselheiros não as aproveitam.

Na questão referente à avaliação dos principais resultados do conselho, também se priorizou a primeira escolha dos entrevistados. Em São Paulo, 40% dos conselheiros da sociedade civil apontaram para a "melhoria da qualidade de vida" e os de Santo André (50%) optaram pelo "aumento do diálogo entre o poder público e a sociedade" e 33,3% pela democratização das decisões relativas à política municipal. Os representantes do governo em Santo André destacaram (75%) a "democratização das decisões relativas à política municipal", enquanto entre os representantes em São Paulo houve um equilíbrio de 33,3% em três alternativas, que envolvem qualidade de vida, democratização das informações e diálogo entre o poder público e a sociedade.

A opinião dos conselheiros sobre a representatividade das entidades da sociedade civil presente no Conselho, concentrou-se no caráter "razoavelmente representativo" dessas entidades: sociedade civil, São Paulo (80%) e Santo André (66,7%); governo, São Paulo (66,7%) e Santo André (75%).

A questão sobre se há "equilíbrio de forças no interior dos conselhos" obteve resposta afirmativa da maioria dos conselheiros: sociedade civil, São Paulo (80%) e Santo André (83,3%); Governo, São Paulo (66,7%) e Santo André (100%).

Na fala fora do roteiro da entrevista pudemos registrar que, no Conselho Municipal de Educação da cidade de São Paulo, os conselheiros afirmaram ser o conselho puramente técnico e sem conteúdo político, preponderando uma visão de que a política é perniciosa para o funcionamento dos conselhos e que o debate político não deve interferir nas suas decisões. Os integrantes do conselho se orgulhavam de exibir seus títulos acadêmicos como passaporte para a representação.

De acordo com as respostas dos representantes da sociedade civil, 45% em São Paulo e 72,7% em Santo André, qualquer membro pode propor a pauta. Já os representantes do governo, tanto de São Paulo quanto de Santo André, dividem-se nas opções de suas respostas entre "só o presidente" e "qualquer membro". Nesse caso, trata-se de

uma percepção distinta e oposta desses representantes do governo, o que não nos permite inferir o procedimento efetivo desta questão.

No processo de aprovação das propostas destacam-se nas respostas as "divergências e votações em mais da metade das proposições", na opinião da sociedade civil – 45% em São Paulo e 63,6% em Santo André. Entre os representantes do governo, em ambos os conselhos, há o predomínio das divergências.

Sobre os temas divergentes no interior dos conselhos, merece um destaque no Conselho de Saúde de Santo André, cujos membros da sociedade civil entrevistados apontaram para o "orçamento e utilização do fundo público" (20,6%) e o "formato de programas de políticas públicas" (23,5%), enquanto os representantes do governo optaram pelo "orçamento e utilização do fundo público" (30,8%). Se compararmos com a Saúde de São Paulo, a primeira opção da sociedade civil foi a "organização e funcionamento dos conselhos" (31,4%), seguido pelo "orçamento e utilização do fundo público" (25,7%), os do governo se distribuíram entre partidos políticos e pessoais. No Conselho de Saúde de Santo André o conflito em torno da discussão do orçamento público é significativo, tendo em vista que esse conselho já acumula um longo período de funcionamento. Em São Paulo, o funcionamento dos conselhos como principal ponto de divergência entre a sociedade civil e de partidos políticos e pessoais entre o governo traduz uma conjuntura de recente reinstalação do Conselho, interrompida em decorrência dos 8 anos de governo Maluf e Pitta.

Com relação ao grau de comprometimento do governo municipal, observa-se que os representantes da sociedade civil de Santo André se distribuíram entre "pouco compromisso" (36,4%), "médio" (36,4%) e "alto" (27,3%), os do governo optaram em sua maioria (83,3%) pelo "alto compromisso". Em São Paulo, os representantes da sociedade civil avaliaram como "pouco" (40%) e "médio" (20%) compromisso do governo municipal, enquanto os do governo se distribuíram igualmente entre "médio" e "alto" compromisso.

O acompanhamento pelo Conselho se suas deliberações são executadas pela Prefeitura, predomina o sim como resposta majoritária, exceção dos representantes da sociedade civil de São Paulo, que se dividiram entre "sim" (50%) e "não" (40%), o que denota o caráter excepcional desse Conselho, que estava se reinstalando.

O impacto do Conselho na gestão da secretaria em Santo André foi avaliado na opinião dos conselheiros da sociedade civil, como "pouca influência" (36,4%), "média influência" (36,4%) e "muita influência" (27,3%), os do governo, em sua maioria (83,3%), optaram pela "alta influência" desse Conselho. Em São Paulo, em razão da excepcionalidade desse Conselho, optaram pela pouca influência (35%).

Na avaliação dos conselheiros da sociedade civil de Santo André, a secretaria municipal fornece regularmente informações para tomada de decisões dos conselheiros (72,7%) e para os do governo (83,3%). Em São Paulo, as respostas se distribuíram igualmente entre o "sim" e o "não" entre os representantes do governo e da sociedade civil.

Os principais bloqueios apontados, em Santo André, pelos representantes da sociedade civil são a "falta de capacitação dos membros do conselho" (27,3%), o "não cumprimento das decisões pelo poder executivo" (18,2%), "falta de representatividade do Conselho" (18,2%) e "ausência de diálogo e negociação com o representante do poder executivo" (18,2%). Os representantes do governo apontaram para "falta de capacitação dos membros do conselho" (40%), "não cumprimento das decisões pelo poder executivo" (20%) e "falta de informação" (20%). Em São Paulo, 35% dos entrevistados da sociedade civil priorizaram a resposta do "não cumprimento das decisões pelo poder executivo", enquanto 25% destacaram a "falta de capacitação dos membros do conselho".

Os principais resultados do funcionamento do Conselho em Santo André para os representantes da sociedade civil foi a "democratização das decisões relativas à política municipal" (36,4%) e os do governo (40%) apontaram para a "melhoria da qualidade de vida do município". Em São Paulo, as respostas variaram entre várias alternativas denotando a dificuldade de avaliação dos resultados do funcionamento do Conselho em razão de sua recente reinstalação.

Na opinião sobre a representatividade das entidades da sociedade civil no Conselho, os representantes da sociedade civil de São Paulo afirmaram ser "razoavelmente representativas" (55%) e "muito representativas" (35%), os do governo avaliaram em 100% a alta representatividade dos setores sociais existentes na cidade presentes no Conselho. Na opinião dos conselheiros de Santo André, 81,8% dos entrevistados da sociedade civil afirmaram que as entidades são razoavelmente representativas e os do governo, 50%.

Sobre o equilíbrio de forças no interior do Conselho entre prefeitura, interesses privados e sociedade, destacam-se as opiniões dos entrevistados da sociedade civil de Santo André que afirmaram (72,7%) "não haver equilíbrio" e 50% dos representantes do governo também optaram pela falta de equilíbrio. Em São Paulo, houve uma divisão entre "existência de equilíbrio" (35%) e "não" (40%), na opinião dos representantes da sociedade civil, os do governo (100%) afirmaram existir equilíbrio de interesses no Conselho.

Conselhos Municipais de Educação em São Paulo e Santo André

Entre os conselheiros da sociedade civil de São Paulo, 60% são sindicalizados e 40% não; em Santo André 100% são sindicalizados. Destaca-se a alta sindicalização dos conselheiros de educação de Santo André, podendo relacionar-se ao fato de o Conselho funcionar na sede da Apeoesp (Associação dos Professores do Estado de São Paulo). Com relação aos representantes do governo, 66,7% não são sindicalizados em São Paulo; em Santo André 100% são sindicalizados.

A filiação partidária diferencia-se entre os representantes da sociedade civil, em alta filiação em Santo André (66,7%) e baixa filiação em São Paulo (80%). O mesmo ocorre com os representantes do governo, observando-se uma alta filiação em Santo André (66,7%) e baixa filiação em São Paulo (75%).

Na opinião dos entrevistados, numa eleição, é importante votar considerando tanto o partido como o candidato, as respostas foram predominantes em indicar ambos: sociedade civil em São Paulo (60%), em Santo André (50%); governo em Santo André (75%). Somente os representantes do governo em São Paulo foram unânimes (100%) em privilegiar o candidato.

Quanto à opção do voto, é importante destacar que, em São Paulo como em Santo André, o importante é votar tanto no candidato quanto no partido. Mesmo em Santo André, onde a filiação partidária é alta, não existe um voto absoluto na legenda, que dispensa a escolha do candidato. No Conselho de Educação de São Paulo, destaca-se o voto no candidato. Esses dados revelam a especificidade da política paulistana que, tradicionalmente, ao longo de sua história política, foi marcada por lideranças personalistas.

O posicionamento dos entrevistados em relação ao governo – apoio, independência ou oposição – é singular em São Paulo, pois 100% dos entrevistados da sociedade civil se declararam independentes e os do governo, 66,7%. Não houve uma única resposta de apoio ao governo. Cabe lembrar que o governo municipal era ocupado por Celso Pitta, que nesse momento estava sofrendo um processo de *impeachment* pela Câmara Municipal de São Paulo. Em Santo André, 100% dos representantes do governo afirmaram apoio ao governo, enquanto que as opiniões dos entrevistados da sociedade civil se dividiram entre 50% de apoio e 50% de independência.

Em São Paulo, 50% dos representantes do governo e da sociedade civil não participaram de nenhuma atividade de formação de conselheiros. Já em Santo André, os representantes da sociedade civil participaram de alguma atividade (92,9%) e os do governo (50%) participaram de atividades.

Dos conselheiros entrevistados em São Paulo, tanto da sociedade civil quanto do governo, 50% são sindicalizados e 50% não. Em Santo André o índice de não sindicalizados é maior, 54,5% para a sociedade civil e 50% para o governo. Dos filiados a partido político, entre os representantes da sociedade civil em São Paulo, totalizam 60% e em Santo André 72,7%, enquanto os representantes do governo, tanto em Santo André como em São Paulo, 50% são filiados.

Quanto ao voto em uma eleição em São Paulo, entre os representantes da sociedade civil, existe um equilíbrio na escolha entre votar no partido (30%), no candidato (30%) e em ambos (35%). Em Santo André predomina o voto partidário (45,5%), embora não seja desconsiderável o voto, tanto no partido quanto no candidato (36,4%), os representantes do governo, em sua maioria (66,7%), afirmam a escolha do partido e do candidato.

Com relação à posição dos conselheiros da sociedade civil em relação ao governo municipal em São Paulo, 65% afirmaram ser de oposição e os representantes do governo se dividiram entre oposição e independência do governo Pitta. Em Santo André ocorreu o contrário, pois 45,5% dos entrevistados da sociedade civil apóiam o governo municipal e 36,4% se colocaram com independência. Já os representantes do governo, 83,3% apóiam.

A grande maioria dos conselheiros entrevistados da sociedade civil, tanto em Santo André (78,6%) quanto em São Paulo (79,3%) participou em alguma atividade de formação de conselheiros nos últimos 12 meses, os representantes do governo em São Paulo (100%) em Santo André (60%) não participaram em nenhuma atividade.

Tabela 4 – Perfil político dos conselheiros

	Educação SP (sociedade civil/ governo)		Saúde SP (sociedade civil/ governo)		Educação S.A. (sociedade civil/ governo)		Saúde S.A. (sociedade civil/ governo)	
<i>É sindicalizado ou filiado a algum órgão de classe</i>								
Sim	60	33,3	50	50	100	100	45,5	33,3
Não	40	66,7	50	50	-	-	54,5	50,0
Não respondeu	-	-	-	-	-	-	-	16,7
<i>É filiado a partido</i>								
Sim	20	33,3	60	50	66,7	75	72,7	50,0
Não	80	66,7	40	50	33,3	25	27,3	33,3
Não respondeu	-	-	-	-	-	-	-	16,7
<i>Numa eleição o importante é votar</i>								
Não respondeu	-	-	5	-	-	-	-	16,7
No partido	20	-	30	-	33,3	25	45,5	-
No candidato	20	100	30	50	16,7	-	18,2	16,7
Em ambos	40	-	35	50	50,0	75	36,4	66,7
<i>Em relação ao governo municipal, sua posição é de</i>								
Não respondeu	-	-	5	-	-	-	18,2	16,7
Oposição	-	33,3	65	50	-	-	-	-
Apoio	-	-	-	-	50	100	45,5	83,3
Independência	100	66,7	15	50	50	-	36,4	-
Não tem opinião formada	-	-	15	-	-	-	-	-
<i>Nos últimos 12 meses, participou de atividades de formação destinadas à sua atuação no Conselho</i>								
Seminários	16,7	-	27,6	-	35,7	-	28,6	20
Cursos de capacitação	-	-	24,1	-	28,6	25	50,0	-
Oficinas	-	-	13,8	-	14,3	25	-	-
Outras	33,3	50	13,8	-	14,3	-	-	20
Nenhuma	50,0	50	20,7	100	7,1	50	21,4	60

Fonte: "Governança Urbana e Conselhos Municipais na Região Metropolitana de São Paulo" – 2000/01.

Considerações finais

Na análise dos Conselhos Municipais, podemos considerá-los como uma novidade de ordenamento institucional, porém trata-se de uma institucionalidade que compartilha os espaços de decisão entre representantes estatais e das entidades da sociedade civil. E nisso residem seus desafios e limites, em relação à democratização. Limites oriundos das próprias características hierárquicas do aparelho estatal e da composição do Conselho, onde o governo possui um terço da representação e os representantes da sociedade civil se distribuem entre instituições prestadoras de serviços e movimentos populares.

Algumas instituições privadas possuem pouca tradição democrática, como representantes de escolas privadas e de hospitais e convênios médicos, que se constituem como *lobbies* políticos para garantir a continuidade dos seus benefícios.

O desafio a ser enfrentado pelos conselhos diz respeito à sua própria democratização, o que envolve a representatividade dos conselheiros, o seu enraizamento com suas bases sociais na prestação de contas de suas atividades, na capacidade da sociedade civil de se organizar autonomamente, mantendo o vínculo com os conselhos, evitando nesse caso a sua transformação em meros órgãos burocráticos para o cumprimento das leis vigentes.

Porém, deve-se estar atento a que no caso brasileiro existe um agravante, pois a nossa cultura política é marcada por algumas concepções que influenciam a prática política. O que prevalece na mentalidade da maioria do povo brasileiro é a idéia de que o Estado resolve todos os problemas, atendendo os necessitados. Diante dessa concepção, como implementar eficazmente a descentralização, que necessariamente envolve participação popular? Na história política brasileira, o povo sempre foi considerado incapaz, imaturo e desinteressado dos assuntos públicos. A partir dessas considerações, fica difícil imaginar uma alteração nessa mentalidade anti-participacionista num curto espaço de tempo. Participação envolve educação política, aprendizado na vida cotidiana, onde sejam conhecidos e respeitados os direitos e os deveres da cidadania.

Silvana Tótor

Departamento de Política da Faculdade de Ciências Sociais e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. E-mail: totora@uol.com.br

Vera Chaia

Departamento de Política da Faculdade de Ciências Sociais e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. E-mail: vmchaia@pucsp.br

Notas

1. O conceito de governança, segundo Sérgio Azevedo, "não se limita ao formato institucional e administrativo do Estado e à maior ou menor eficácia da máquina estatal na implementação de políticas públicas", mas envolveria "o sistema de intermediação de interesses, especialmente no que diz respeito às formas de participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas".
2. Coordenado pelo professor doutor Luiz César Queiroz Ribeiro do Ippur/UFRJ.
3. As entrevistas em São Paulo foram realizadas em 2000 e, em Santo André, em 2001.
4. No Conselho Municipal de Saúde de São Paulo foram entrevistados somente 2 representantes do governo, portanto, as respostas estão distribuídas entre 50% para cada resposta ou 100%. Devido a essa ponderação, somente levaremos em conta as respostas consensuais desses conselheiros.

Referências

- ABRUCIO, F. e COSTA, V. M. F. (1998). *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer, n. 12.
- ABRUCIO, F. e COUTO, C. A. (1996). Redefinição do papel do Estado no âmbito local. In: FUNDAÇÃO SEADE. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n 3, jul-set.
- ARENDT, H. (1988). *Da revolução*. São Paulo, Ática.
- ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização – mais democracia e eficiência nas políticas públicas? São Paulo, Anpocs, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 11, n. 31, jun.
- GOHN, M. da G. (2000). "Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado". In: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. (org.). *Revista Polis - Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Instituto Polis, São Paulo.
- MADISON, J.; HAMILTON, A. e JAY, J. (1973). *O federalista*. São Paulo, Abril Cultural (Os Pensadores).
- MARTINS, C. E. (1986). In: QUÉRCIA, O. (org.). *Municipalismo*. São Paulo, Cidade Press Editora.
- MILL, S. J. (1991). *Sobre a liberdade*. 2 ed., Petrópolis, Vozes.
- PASSETTI, E. e RESENDE, P. (1986). "Introdução". In: *Proudhon*. São Paulo, Ática.
- PROJETO PRONEX - Estudo Comparativo das Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.
- PROUDHON, P. J. (1996). *Do princípio federativo e da necessidade de reconstruir o partido da revolução*. Lisboa, Edições Colibri.
- PUTNAM, R. (1996). *Comunidade de democracia – a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.

- RAICHELIS, R. (2000). "Sistematização: os Conselhos de Gestão no contexto internacional". In: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. (orgs.). *Revista Polis - Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Instituto Polis, São Paulo.
- SANTOS, M. R. M. dos (2000). *Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. Dissertação de mestrado, Rio de Janeiro, Ippur da UFRJ.
- SOUSA, C. (1996). Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, Fundação Seade, v. 10, n. 3, jul-set.
- TEIXEIRA, E. C. (2000). "Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?". In: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. (orgs.). *Revista Polis – Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Instituto Polis, São Paulo.
- TOCQUEVILLE, A. (1997). *A democracia na América*. Belo Horizonte/São Paulo, Itatiaia/Edusp.