

# CAPACITAÇÃO EMPODERAMENTO E A CONSTRUÇÃO DO CAPITAL SOCIAL

## O papel dos conselhos gestores na gestão urbana

Maria da Glória Gohn\*

Primeira Parte: conselhos como forma de gestão pública

Antecedentes históricos

A forma “conselho” utilizada na gestão pública, ou em coletivos organizados da sociedade civil, são é nova na História. Alguns pesquisadores afirmam que os conselhos são uma invenção tão antiga como a própria democracia participativa e datam suas origens nos clãs visigodos.

Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados “concelhos” municipais (escrita da época, com c), como forma político-administrativa de Portugal, em relação às suas colônias. As Câmaras Municipais e as Prefeituras do Brasil colônia foram organizadas segundo este sistema de gestão (Vieira, 1992).

Contemporaneamente, na realidade de Portugal, a forma tradicional dos conselhos deu lugar aos conselhos urbanos originários das comissões de moradores. Eles se iniciaram a partir das Assembléias e das Juntas de Freguesias e foram fundamentais durante o período da “Revolução dos Cravos” (Estevão,1993). Entretanto, os conselhos que se tornaram famosos na história foram: a Comuna de Paris<sup>1</sup>, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários de Turim – estudados por Gramsci, alguns conselhos na Alemanha nos anos 20 deste século, conselhos na antiga Iugoslávia- nos anos 50, conselhos atuais na democracia americana. Observa-se que, na modernidade, os conselhos irrompem em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter mais tradicional. Os conselhos operários e os populares, em geral, rejeitavam a lógica do capitalismo, buscavam outras formas de poder descentralizadas, com autonomia e autodeterminação.

O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia esteve presente entre setores liberais e da esquerda (em seus diferentes matizes). A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais; e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda. Os conselhos como formas de gestão da coisa pública foram defendidos também por Hannah Arendt, ao analisar as revoluções francesa e americana, assim como ao definir os espaços da ação coletiva entre o público e o privado. Para Arendt, os conselhos são a única forma possível de um governo horizontal; um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania. Em Crises da república

(1973), afirmou que os conselhos poderiam ser não apenas uma forma de governo mas também uma forma de Estado. No Brasil, nas últimas décadas, devemos lembrar as seguintes experiências colegiadas “conselheiristas”: os conselhos comunitários criados para atuar em conjunto à administração municipal ao final dos anos 70 (Gohn, 1990); os conselhos populares ao final dos anos 70 e parte dos anos 80 (URPLAN, 1984; Moura, 1988; Gohn, 1990), e os conselhos gestores institucionalizados, principal objeto de reflexão e análise deste trabalho, a serem tratados abaixo (estamos deixando de lado os tradicionais conselhos de “notáveis” – existentes em algumas áreas do governo – como educação e saúde, pelo fato deles serem formas de assessoria especializada e incidirem na gestão pública de forma indireta). Dada a similaridade de temas e problemas entre os conselhos populares dos anos 80 e os conselhos gestores dos anos 90, vale a pena resgatarmos um pouco da memória dos primeiros.

Os conselhos populares foram propostos por setores da esquerda ou de oposição ao regime militar e surgiram com papéis diversos, tais como: organismos do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao executivo (tendo a possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo); como organismos superiores de luta e organização popular, gerando situações de duplo poder; ou como organismos de administração municipal, criados pelo governo, para incorporar o movimento popular ao governo no sentido de que fossem assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução. A discussão sobre os conselhos populares nos anos 80 tinha como núcleo central a questão da participação popular. Reivindicada pela sociedade civil ao longo das décadas de lutas contra o regime militar, havia vários entendimentos sobre o seu significado. Em um texto daquela época, Suzana Moura sistematiza algumas das posições da seguinte forma: “Entendemos a participação popular na gestão da cidade como elemento central da luta pelo acesso e melhoria da qualidade da infra-estrutura e serviços urbanos, por melhores condições de vida e, portanto, pelo direito à cidade. Se coloca nos marcos da luta pela democratização da gestão e dos negócios públicos. [...] Não podemos confundir essa luta pela participação, do ponto de vista do controle popular, com a construção de situações de estabelecimento de um poder paralelo ao poder burguês (duplo poder). Também não pode ser entendida como uma estratégia de alargamento da democratização do estado até a conquista do socialismo. E nem significa a conquista do poder municipal pelos trabalhadores.

A conquista de mecanismos de democratização da gestão da cidade pode alterar apenas um governo e não o estado enquanto tal. Pode significar uma alteração na correlação de forças política municipal, mas as regras do jogo e o comando da sociedade continuam com as classes dominantes” (Moura, 1998: p. 16-17).

Dentre os conselhos populares que se destacaram no cenário urbano vale registrar, entre outros, dois exemplos significativos: os Conselhos Populares de Campinas, no início dos anos 80, e o de Saúde da Zona Leste de São Paulo. Estes últimos foram criados em 1976 a partir do trabalho de sanitaristas que trabalhavam nos postos de saúde daquela região, articulados ao Partido Comunista mas, ao mesmo tempo, vivenciando o clima de participação gerado pelas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica. Os conselhos de Campinas desenvolveram-se também articulados aos programas das pastorais religiosas e deram origem ao movimento “Assembléia do Povo” (Lopes, 1988).

Nos anos 90, a grande novidade foram os conselhos gestores, de caráter interinstitucional. Eles têm o papel de serem instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988 e em outras leis de país. Sabemos que essa Constituição adotou como princípio geral a cidadania e previu instrumentos concretos para seu exercício, via a democracia participativa. Leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil. Desde então um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional em diversos níveis da administração pública (federal, estadual e municipal). Muitas já foram criadas, a exemplo dos conselhos circunscritos às ações e aos serviços públicos (saúde, educação e cultura) e aos interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio históricocultural), assim como aos interesses de grupos e camadas sociais específicas como, crianças e adolescentes, idosos, mulheres etc.

Em São Paulo, durante a gestão da ex-prefeita Luíza Erundina (1989-92), criaram-se vários conselhos consultivos como o Conselho Tarifário, para a área dos transportes; Conselho Municipal de Saúde que teve o poder de definir a política de saúde (Esquerdo, 1999), além dos conselhos na área da educação e do idoso. O Conselho da Mulher e o Conselho do Negro existiam desde os anos 80.

#### Novidades nos conselhos gestores

Os conselhos gestores apresentam muitas novidades na atualidade. Eles são importantes porque são fruto de demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. Os conselhos estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. As novas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder executivo,

voltados para políticas públicas específicas; sendo responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Eles são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada e integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo.

Os conselhos gestores são diferentes dos conselhos comunitários, populares ou dos fóruns civis não governamentais porque estes últimos são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão, não possuindo assento institucional junto ao poder público. Os conselhos gestores são diferentes também dos conselhos de “notáveis” que já existiam nas esferas públicas no passado, compostos exclusivamente por especialistas.

O número de conselhos está crescendo progressivamente dado o fato de serem exigência da Constituição nacional. Entretanto, para sua implementação, dependem de leis ordinárias estaduais e municipais. Em algumas áreas, essas leis já foram estabelecidas ou há prazos para sua criação. Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais pois relacionam-se ao processo de formação das políticas e à tomada de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública pois, criam uma nova esfera socialpública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, e possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas.

A legislação em vigor no Brasil preconiza, desde 1996, que, para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar seus conselhos. Isso explica porque a maioria dos conselhos municipais surgiu após esta data (em 1998, dos 1.167 conselhos existentes nas áreas da educação, assistência social e saúde, 488 deles haviam sido criados após 1997; 305 entre 1994-96; e apenas 73 antes de 1991). Nos municípios, as áreas básicas dos conselhos gestores são: educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescente. Na esfera municipal, devem ter caráter deliberativo.

Apesar da legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e contituiu-los como novos atores deliberativos e paritários, vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. A lei vinculou-os ao Poder executivo do Município, como órgãos auxiliares da gestão pública. É preciso, portanto, que se reafirme em todas as instâncias, seu caráter essencialmente deliberativo, já que a opinião apenas não basta. Nos municípios sem tradição organizativa-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos

prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, e não atendendo minimamente aos objetivos de controle e fiscalização dos negócios públicos.

#### O atual debate dos conselhos gestores

Várias das questões implícitas no debate sobre os novos conselhos são da mesma natureza das que estiveram presentes quando do debate sobre os conselhos populares, tais como: qual o seu papel e a sua natureza, se devem ser organismos apenas consultivos ou também deliberativos, etc. A necessidade de se intervir neste debate, e nas discussões sobre a própria implantação dos conselhos, decorre das várias lacunas hoje existentes, tais como: a criação de mecanismos que lhes garantam o cumprimento de seu planejamento; instrumentos de responsabilização dos conselheiros por suas resoluções; estabelecimento claro dos limites e das possibilidades decisórias dos conselhos; ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e suas origens; existência de uma multiplicidade de conselhos no município, todos criados recentemente, competindo entre si por verbas e espaços políticos; não existência de ações coordenadas entre eles etc.

Além das lacunas, existem duas posições em relação ao papel central dos conselhos, a saber: a primeira, circunscreve-os no plano da consulta, preocupa-se com a demarcação de sua atuação em relação ao Legislativo, defende que se limitem a serem auxiliares do Poder Legislativo. A segunda, postula que atuem como órgãos de fiscalização do executivo, numa perspectiva e modelo de gestão descentralizada; preconiza que operem dentro das decisões tomadas em sua área. Esta segunda posição implica num estilo de governo que tenha como diretrizes e eixos fundamentais as questões da participação e da cidadania; um governo que aceite os conflitos como parte do jogo democrático. Portanto, o papel dos conselhos incide na discussão sobre as estratégias de gestão pública de uma forma geral e sobre o caráter das próprias políticas públicas em particular (vide Caccia-Bava e Borja, 2000).

O que fazer para alterar o cenário onde se desenvolvem os conselhos e sua realidade atual? De um lado, observa-se que a operacionalização não plena dessas novas instâncias democratizantes se dá devido à falta de tradição participativa da sociedade civil, em canais de gestão dos negócios públicos; a curta trajetória de vida dos conselhos e, portanto, a falta exercício prático (ou até a sua inexistência); e ao desconhecimento – por parte da maioria da população – de suas possibilidades (deixando espaço livre para que sejam ocupados e utilizados como mais um mecanismo da política das velhas elites, e não como um canal de expressão dos setores organizados da sociedade). De outro lado, a existência de concepções oportunistas, que não se baseiam em postulados democráticos e que

vêm os conselhos apenas como instrumentos/ferramentas para operacionalizar objetivos pré-definidos, tem feito desta área um campo de disputa e tensões.

Acreditamos que os conselhos criam condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública e implicam numa maior cobrança de prestação de contas do poder executivo, principalmente no nível municipal. Por isso, certas questões são muito relevantes no debate atual sobre a criação e implementação dos conselhos gestores, tais como: a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e forças políticas organizadas em sua composição; o equilíbrio quantitativo, em termos de paridade, entre membros do governo e membros da sociedade civil organizada; o problema da capacitação dos conselheiros – mormente os advindos da sociedade civil; o acesso às informações (e sua decodificação) e a publicização das ações dos conselhos; a fiscalização e controle sobre os próprios atos dos conselheiros; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo executivo e outras. As questões da representatividade e da paridade constituem problemas cruciais nos conselhos gestores de uma forma geral. Os problemas decorrem da não existência de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes. Alguns analistas têm sugerido que a renovação do mandato dos conselheiros seja parcial, para não coincidir com o mandato dos dirigentes e alcaides municipais, desacoplada dos períodos dos mandatos eleitorais. O fato das decisões dos conselhos terem caráter deliberativo não garante sua implementação pois não há estruturas jurídicas que dêem amparo legal e obriguem o executivo a acatar as decisões dos conselhos (mormente nos casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes). O representante que atua num conselho deve ter vínculos permanentes com a comunidade que o elegeu.

Em relação à paridade, esta não é uma questão apenas numérica mas de condições de uma certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo etc. A disparidade de condições de participação entre os membros do governo e os advindos da sociedade civil é grande. Os primeiros trabalham nas atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal/remunerado, tem acesso aos dados e informações, têm infra-estrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática. Ou seja, têm o que os representantes da sociedade civil não têm (pela lei os conselheiros municipais não são remunerados e nem contam com estrutura administrativa própria). Faltam cursos ou capacitação aos conselheiros de forma que a participação seja qualificada em termos, por exemplo, da elaboração e gestão das políticas públicas; não há parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil e os representantes do governo. É preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas; é preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração. Usualmente eles atuam em porções

fragmentadas, que não se articulam (em suas estruturas) sequer com as outras áreas ou conselhos da administração pública. Em suma, os conselhos gestores foram conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil organizada. Eles são um instrumento de representação da sociedade civil e política. Por lei, devem ser também um espaço de decisão. Mas, a priori, são apenas espaços virtuais. Para que tenham eficácia e efetividade na área em que atuam, e na sociedade de uma forma geral, é necessário desenvolver algumas condições e articulações; é preciso dar peso político a essa representação e consequência a luta dos segmentos sociais que acreditaram e lutaram pela democratização dos espaços públicos. Dentre as condições necessárias, destacamos: aumento efetivo de recursos públicos nos orçamentos e não apenas complementações pontuais de ajustes; os conselhos têm que ser paritários não apenas numericamente, mas também nas condições de acesso e de exercício da participação; deve-se criar algum tipo de pré-requisito mínimo para que um cidadão se torne um conselheiro, principalmente no que se refere ao entendimento do espaço em que vai atuar, assim como definir um código de ética e posturas face aos negócios públicos; deve-se ter uma forma de acompanhar as ações dos conselhos e de revogar e destituir qualquer membro que não cumpra com suas funções durante seus mandatos; portanto, o exercício dos conselhos deve ser passível de fiscalização e avaliação.

Segundo Bosi (2000), “a vitalidade de um pensador se reconhece antes pela garra das suas perguntas do que pelas respostas, fatalmente parciais, que ele conseguiu lhes dar. O que fica é a questão, desde que bem formulada; e o que se herda é a exigência de encontrar a boa solução, e esta pode variar conforme as gerações que a perseguem”(Folha de São Paulo, Jornal de Resenhas, 8/4/2000:p.1). Seguindo as sábias palavras de Bosi, que refletia sobre a obra de Gramsci, a seguir passaremos a enumerar uma série de questões, sob a forma de indagações, problemas, polêmicas. Elas delineiam o cenário atual do debate sobre os conselhos gestores, demarcando um campo aberto de caminhos, opções, escolhas.

#### Diversidade de significados dos conselhos

A análise dos conselhos nos leva a indagar:

- Sobre a diversidade quanto ao próprio conceito de participação.
- Qual é o sentido dos conselhos no universo e realidade das políticas sociais atuais.
- Qual o impacto dos conselhos, enquanto mecanismo inovador na gestão pública, no âmbito institucional e na esfera da participação da sociedade civil,

Para clarificar essas questões deve-se conhecer:

- a) a constituição estrutural dos conselhos e sua natureza decisória. Qual é a forma em que foi (ou está sendo) organizado (deliberativa ou apenas conselheira/consultiva);
- b) dada sua existência, qual a relação que estabelece entre o governo e a sociedade civil (principalmente com os movimentos sociais e com as entidades não governamentais);
- c) quais as fronteiras entre sociedade e governo ( poder local, basicamente);
- d) qual a forma de combinação entre a democracia direta e indireta nos conselhos.

Alguns estudos já têm apontado

1. Tensão entre universalização das políticas dos direitos e ênfase na focalização das políticas dos conselhos (leia-se particularismo);
2. Dificuldades de articular forças sociais divergentes sem ter um ponto ou marco referencial estratégico;
3. Dificuldade de articular o público estatal e o público não estatal;
4. Fraca participação da sociedade civil e absenteísmo dos membros governamentais;
5. Necessidade de destacar aspectos da institucionalidade dos conselhos: facilidades e obstáculos às ações da sociedade civil frente ao executivo municipal;
6. Os conselhos não podem ser visto como substitutos da democracia representativa nem como braços auxiliares do executivo ou, ainda. Como substitutos da participação popular em geral.

A polêmica sobre os conselhos envolve problemas como:

- De um lado, são formas de descentralização do poder - demandadas pela população; mas, de outro, são frutos da crise das instituições públicas e parte constitutiva das reformas estatais que implicam em diminuição de custos e transferência de responsabilidade de solução dos problemas locais para os cidadãos, tratados como usuários ou clientes dos serviços públicos.
- São iniciativas para o desenvolvimento local sustentável e, para tal, implicam que exista uma sociedade civil organizada; entretanto, às vezes, o próprio desempenho dessas atividades se contrapõe a algumas das funções que lhes foram atribuídas originalmente, como fiscalização das políticas públicas, já que eles se tornam parte destas políticas.
- A relação com o poder legislativo. Devemos nos lembrar de que os conselhos não substituem o poder legislativo porque situam-se em áreas específicas e não têm poderes sobre questões gerais, como o poder legislativo tem.