

RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E DEMOCRATIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES NOS CONSELHOS MUNICIPAIS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

Rodrigo Anido Lira

Universidade Cândido Mendes (UCAM)

Edson Terra Azevedo Filho

Universidade Cândido Mendes (UCAM)

Ludmila Gonçalves Da Mata

Universidade Cândido Mendes (UCAM)

Marusa Bocafoli da Silva

Universidade Cândido Mendes (UCAM)

Resumo

Em meados dos anos 80 ocorreu uma reconfiguração do poder público no Brasil onde se destaca a autonomia dos municípios para gerir seus orçamentos e políticas públicas. Este novo cenário possibilita um maior atendimento às demandas sociais e acompanhamento das ações e políticas públicas por parte da sociedade. Assim algumas iniciativas surgiram neste sentido como a criação dos Conselhos Municipais, que são órgãos públicos do poder executivo local, abertos a participação da sociedade para o processo decisório relacionado a demandas específicas como saúde, educação, meio ambiente entre outros. Como ponto positivo identifica-se uma proposta de gestão democrática onde a sociedade possui um canal de participação e decisão e como ponto crítico a possibilidade do Conselho Municipal se transformar numa estrutura burocrática formal, com agentes cooptados pelo executivo municipal. Este comprometimento da democracia local pode ainda ser potencializado em função dos volumosos recursos que certos municípios recebem em função das rendas do petróleo, como é o caso de Campos que foi escolhido como alvo da pesquisa. Desta forma, o presente trabalho teve como objetivo a análise do funcionamento dos Conselhos Municipais visando a identificação de elementos que comprometam o processo democrático. Neste contexto, foram analisados especificamente as relações institucionais destes órgãos e como são disseminadas as informações. Parte significativa dos conselheiros pesquisados, inclusive dois secretários municipais



alegaram que as deliberações dos conselhos não influenciam na gestão das secretarias. A pesquisa também apontou que faltam informações para as deliberações dos conselheiros bem como existem restrições de mecanismos de divulgação das decisões.

Palavras-chaves: Conselhos Municipais; Relações Institucionais; Democratização das Informações; Campos dos Goytacazes.

Introdução

Os Conselhos tornaram-se importantes instituições no âmbito local decorrentes dos princípios da Constituição de 1988 que prescrevem a participação da sociedade na condução das políticas públicas, das legislações regulamentadoras, que, em vários casos, condicionam o repasse de recursos federais a sua existência e do processo de descentralização. Os Conselhos, assim, se disseminaram pelos municípios brasileiros relacionados a um extenso leque de políticas e programas, como as políticas setoriais de saúde e educação, as políticas transversais de direitos humanos e até iniciativas mais específicas como merenda escolar e Carnaval.

No entanto, a expansão quantitativa dos Conselhos e mesmo o seu caráter deliberativo não significam necessariamente o seu sucesso em superar os desafios a eles interpostos. A concepção dos Conselhos Municipais converge com uma proposta democrática de fato, porém, para que isso ocorra de maneira efetiva, deve-se observar o processo em si, desde a composição (definição dos membros) do Conselho, a gestão e o monitoramento das deliberações.

Se, por um lado, os municípios ganharam autonomia para cuidar de suas demandas, por outro lado, o aumento dos encargos sociais dificultam a sustentabilidade financeira também potencializadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (SERRA E TERRA, 2006). Além disso, a maior parte dos municípios, por não apresentarem fontes de receitas próprias, dependem quase que exclusivamente dos repasses dos fundos de participação dos municípios – FPM. (TERRA, OLIVEIRA E GIVISIEZ, 2007)

Santos, Costa e Andrade (2000) ampliam esta questão mencionando que o critério de transferência de recursos dos fundos municipais privilegia os estados com maior número de municípios, não levando em conta os que realmente precisam de complementação financeira às suas receitas próprias para equilibrar o orçamento.

Fugindo à tendência da maioria dos municípios brasileiros, encontram-se aqueles que se beneficiam de rendas compensatórias vindas da exploração de recursos naturais como royalties e participações especiais que apresentam potencial

para a criação de políticas redistributivas que possibilite investimentos mais igualitários na cidade. É o caso de Campos dos Goytacazes, que foi escolhido como alvo da pesquisa.

Campos, localizado na região Norte-Fluminense, é o município que mais recebe rendas do petróleo no Brasil, tendo recebido, em 2014, o valor de R\$ 1.208.265.821,74 (INFOROYALTIES, 2015). Atualmente, as rendas petrolíferas representam mais de 70% de todo o orçamento municipal. Neste cenário, percebe-se que a crise nas cidades brasileiras oriundas do aumento dos encargos sociais, recentralização das receitas da União e a lei de responsabilidade fiscal não afetaram todos os municípios. (SERRA e TERRA, 2006)

No caso de Campos dos Goytacazes, o problema da democracia para distribuição dos recursos é potencializado pelo que Piquet e Serra (2007) chamam de “o desafio da abundância”, que se relaciona a aplicação dos volumosos recursos advindos das rendas petrolíferas e que geram comprovadamente abusos econômicos, facilidade de cooptação (dos atores sociais) pela folga de caixa e redução no esforço de arrecadação de outras receitas municipais tradicionais.

Segundo Terra, Oliveira e Givisiez (2006), os recursos destinados aos investimentos em Campos representavam em 2005, 31% do orçamento enquanto a média dos recursos destinados a investimentos dos demais municípios brasileiros é, em média, igual a 10,5% do total do orçamento. O orçamento *per capita* de Campos pode ser comparado com o de algumas capitais e municípios de expressiva base produtiva do Brasil, como, por exemplo, Florianópolis (SC), Vitória (ES), Curitiba (PR), Santos (SP) e Campinas (SP).

Desta forma, discute-se neste artigo as características de funcionamento dos conselhos municipais em Campos visando a identificação de elementos que comprometam o processo democrático. Serão analisados especificamente as relações institucionais destes órgãos e como são disseminadas as informações, ou seja, como os conselhos se relacionam com as secretarias as quais estão vinculados e também com o legislativo local, além das formas de publicização das informações.

Para tanto, utilizou-se uma base de dados oriunda da tese de doutorado “Representação, Participação e Cooptação nos Conselhos Municipais em Campos dos

Goytacazes” defendida na Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF em 2012 pelo pesquisador Rodrigo Anido Lira, também um dos autores deste artigo. Os dados foram coletados por meio de aplicação de 140 questionários aos conselheiros assim distribuídos por conselho: Educação – 10; Direitos da Criança e do Adolescente – 12; Assistência Social – 16; Desenvolvimento Sustentável – 18; Meio-ambiente – 20; Direitos da Mulher – 9; Defesa do Consumidor – 6; Patrimônio – 4; Direito dos Idosos – 13; Saúde – 17; Esporte – 11; Segurança – 4. A pesquisa contou também com entrevistas semiestruturadas realizadas com 20 conselheiros, sendo 10 ligados ao Executivo municipal e 10 à sociedade civil.

A Dinâmica dos Conselhos Municipais no Brasil

Os Conselhos Municipais podem atuar não só nas áreas onde a sua existência é requisito legal para o repasse de verbas federais (Assistência Social, Saúde, Criança e Adolescente e Educação), como também em outros setores de ação governamental como Patrimônio, Meio Ambiente e Esporte, por exemplo, tendo poder para formular propostas de políticas, programas, assim como para fiscalizar o setor ao qual está envolvido.

O formato dos Conselhos Municipais gestores, ao congregar elementos da autonomia da descentralização administrativa e da competência em inserir a participação popular na gestão das políticas públicas, com o objetivo de uma maior eficácia em sua implementação (CUNHA, 1997), fez com que, diante do panorama da redemocratização brasileira, os Conselhos fizessem parte de um conjunto de inovações institucionais que

(...) refere-se ao aperfeiçoamento e ao aprofundamento das instituições democráticas, com vistas a permitir sua operação nos interstícios eleitorais, acoplando aos mecanismos clássicos da representação formas institucionalizadas de participação política, que permitam a ampliação do direito de vocalização das preferências dos cidadãos e o controle público do exercício do poder. (AZEVEDO e ANASTASIA, 2000, p.03)

Dentre as características observadas nos conselhos e que são importantes para o atendimento das expectativas sobre tais órgãos, pode-se citar “a sua função deliberativa ou consultiva, sua composição interna e seu grau de flexibilidade para incorporar novas representações coletivas” (CUNHA, 1997, p.96). Estes atributos sugerem maiores ou menores chances de êxito para a resposta ao desafio da democracia. Sob essa perspectiva, a participação e a representação são as variáveis em torno das quais as demais questões gravitam.

Conceitualmente, os Conselhos Municipais são órgãos públicos do Poder Executivo local (GOHN, 2001, p.11; AVRITZER, 2006, p.39). Segundo Di Pietro (2004, p. 428), órgão público é “uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado”. Por conseguinte, o resultado das deliberações dos Conselhos Municipais, produto da participação dos diferentes interesses inseridos na arena de discussão, passam a ser considerados como vontade do próprio Estado.

Assim, se os Conselhos gestores são órgãos públicos, estes como conceitua Bucci, são (2002, p.329), “órgãos públicos de natureza *sui generis*”, uma vez que, apesar das atividades dos Conselhos ocorrerem em um contexto sócio-político de descentralização, eles acabam inseridos em outro processo, o de desconcentração, por meio do qual há a distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, organizada hierarquicamente. “As atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros” (DI PIETRO, 2004, p.349).

Ainda assim, Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004) alertam para os riscos decorrentes deste processo, sendo, o mais crítico, a possibilidade do Conselho Municipal se transformar numa estrutura burocrática formal, com agentes cooptados pelo executivo municipal.

Outra preocupação, segundo Nunes e Anastásia (2006), se refere às maneiras de se estabelecer as entidades como partes integrantes dos Conselhos. Para os autores “quanto mais consensual e democrática for a representatividade, menos distorções ocorrerão na representação política”. A representatividade é uma garantia

de que as decisões coletivizadas no Conselho serão legitimadas, caso contrário os setores prejudicados buscarão alternativas para a consecução dos seus objetivos. Dentre as maneiras mais comuns de promover esta integração das entidades aos Conselhos, encontra-se:

- Pela lei – Neste caso, ocorre uma rigidez na formação do Conselho em função da impossibilidade de alterar a estrutura salvo por decreto. Mesmo formulada de maneira democrática, a lei limita a ampliação da representação, além de potencializar a possibilidade do uso do assento para fins que fujam dos interesses da representação do setor ao qual está ligado;

- Por plenária – A ampliação do debate possibilita o aumento do número de representações, podendo funcionar como uma forma de controle mais efetivo sobre as atuações das entidades;

- Escolha do prefeito – A forma menos democrática e mais suscetível a cooptação em função da possibilidade do prefeito só escolher entidades que se submetam a ele;

- Escolha mista – Pode proporcionar um atendimento aos casos particulares de maneira mais criteriosa, por exemplo, incluindo na representação alguma entidade excluída a priori.

O importante nestes casos é que se perceba que a melhor forma de escolha será aquela que melhor consiga promover um elenco de entidades dos setores da sociedade ligados ao tema do Conselho que proporcionem a maior representação possível.

Este cenário sinaliza que a simples existência dos Conselhos não garante a sua eficácia. A promoção da experiência de participação e de gestão democrática das políticas públicas, no âmbito local não é consequência natural da implantação dos Conselhos. É fundamental que se perceba com clareza as dificuldades para a consolidação de espaços públicos verdadeiramente participativos.

Estas dificuldades se justificam nas palavras de Teixeira (1999) referentes ao novo cenário democrático que exige cautela, pois “o coronelismo acaba se adaptando às novas estruturas gerenciais e às novas exigências democráticas, prevalecendo

firme, sobrevivendo aos novos tempos políticos”. Ao longo do tempo as práticas políticas participativas na vida pública assumiram diversos matizes no processo de interlocução Estado-sociedade civil, a partir dos comportamentos políticos que também oscilavam entre processos de cooptação e representação democrática.

Desta forma, é importante atentar para os desafios encontrados para a efetivação dos Conselhos Municipais, que passam por questões que se relacionam à sua concepção e forma de implantação. Em alguns casos, esta efetivação pode ocorrer por pressão do Ministério Público e/ou juizados especiais, em outros, a própria sociedade civil organizada, a mobilização do Executivo local ou a combinação dos dois. Ou ainda questões relacionadas ao engajamento da sociedade para um papel efetivo de fiscalização e controle, num contexto democrático, na definição das prioridades na distribuição de recursos públicos. Porém, na maioria dos casos, trata-se de um engajamento instrumental, impulsionado pelo Executivo municipal com foco no recebimento de recursos públicos.

No último levantamento do IBGE (2009) relativo aos Conselhos Municipais existentes, percebeu-se que as áreas de Assistência Social e Saúde e são as que possuem o maior número de Conselhos (Tabela 1), pois além de serem objeto de políticas públicas que devem ter cobertura universal, fazem parte das políticas setoriais cuja descentralização para o nível de governo local é cada vez mais estimulada pelo próprio governo federal e para as quais o repasse de recursos, via fundo federal, pressupõe a criação de Conselhos. Daí ser esperada a grande frequência nestes setores específicos.

Desta maneira, a partir da constatação de que os repasses de recursos públicos federais são importantes para a criação/funcionamento dos Conselhos Municipais, surge uma tendência de estímulo a ações instrumentais, realizado via estado e municípios a partir do dos repasses de parte do ICMS¹. Assim, alguns

¹ A legislação constitucional determina que a participação dos Municípios no repasse da arrecadação do produto do ICMS será de 25%. A alocação desses 25% será realizada da seguinte forma: três quartos, no mínimo, devem obrigatoriamente seguir o que estabelece o inciso I, do parágrafo único do art. 158 da CF, ou seja, respeitar o valor adicionado fiscal (VAF). Caso a lei estadual não mencione como se deverá ser alocado o restante do montante de 25% da arrecadação, este deverá ser repassado na sua totalidade, conforme estabelece o inciso I,

Estados têm criado leis que instituem esta vinculação com destaque para as áreas de meio ambiente e patrimônio cultural.

Tabela 1 – Número de Municípios com Conselhos Municipais de Assistência Social, Saúde, Direitos da Criança e Adolescente, Educação e Meio Ambiente – 2009

NÚMERO DE MUNICÍPIOS	CONSELHOS				
	Assistência Social	Saúde	Direitos da criança e adolescente	Educação	Meio Ambiente
5.565	5.526 (99,3%)	5.417 (97,3%)	5.084 (91,36)	4.403 (79,1%)	3124 (56,13%)

Fonte: IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros, 2009

No caso do Patrimônio Cultural, na única pesquisa quantitativa comparada sobre a municipalização de política desta área entre os estados da federação brasileira realizada pelo IBGE (Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros), em 2006, ficou demonstrado que do total de 741 Conselhos Municipais de Patrimônio Cultural existentes no Brasil, 517 ou 69,7% se encontravam em Minas Gerais. Há um consenso por parte dos atores desse campo que a municipalização da política de patrimônio obteve sucesso, sobretudo, pelo uso do instrumento de repasse fiscal que se convencionou a chamar de ICMS Cultural. (AZEVEDO E LIRA, 2011)

Outro exemplo neste sentido diz respeito ao salto de crescimento dos Conselhos de Meio Ambiente no Brasil, hoje figurando em quinto lugar em relação à quantidade de Conselhos. Em 2001, o número de Conselhos nesta área era de 1.176 e em 2009, 3.124 (Tabela 2). Ou seja, um crescimento de mais de 100% em oito anos.

do parágrafo único do art. 158 da CF. Todavia, a lei estadual poderá alocar um quarto do repasse, segundo outros critérios que não o (VAF), mas reitere-se que apenas se estiver estipulado na Lei estadual relativa ao ICMS.

A explicação é similar a *performance* da política de patrimônio em Minas, nos últimos anos também surgiram práticas de repasse de ICMS para políticas de meio ambiente que em alguns lugares ficou conhecida como ICMS verde.

Nesse sentido, se há determinação legal para a criação e funcionamento de Conselhos, a fim de se obter determinada verba, as chances de se encontrar Conselhos que tratam do assunto é muito maior. Conselhos que recebem verbas federais como é o caso da saúde, assistência social e educação possuem uma porcentagem bem maior de existência. Já no caso dos Conselhos de Política Urbana, como não é comum ocorrer qualquer fundo vinculado a eles, o seu número é muito baixo.

Outra questão importante a ser observada é a de que mesmo com os artifícios criados para gerar um aumento do número de Conselhos a sua simples existência não garantirá a sua eficácia. Neste contexto, Avritzer (2007, p.49) explana que não se pode considerar de “olhos vendados” a relação entre a institucionalização dos Conselhos e uma melhora efetiva nas condições de vida da população. Ainda existem discussões sobre a pressão real que os Conselhos são capazes de exercer na definição da agenda, e se eles realmente promovem o acesso geral da sociedade à discussão deliberativa. Além disso, não existe uma relação comprovada entre participação e redução da pobreza.

No tocante à relação entre Conselhos e democracia participativa, Tatagiba (2002) diz que a alocação dos recursos de forma eficiente depende da participação da sociedade como ator deliberativo desta questão. A autora complementa sinalizando a existência de uma tendência clara de elitização dos conselheiros, em que grande maioria está ligada profissionalmente ao setor público. Os conselheiros direcionam-se estrategicamente para as áreas onde sabem que suas demandas serão ouvidas e entram na disputa por elas, ainda mais quando articulados com outros instrumentos de pressão, por exemplo, ao Legislativo.

Tatagiba (2002) diz ainda que os conselheiros da sociedade civil apresentam dificuldades em compactar os interesses de uma sociedade plural em um espaço aberto, mas restrito, além de lutarem contra a resistência do Estado em abrir mão de poder de deliberação. Inclusive, são os atores governamentais quem ditam os

interesses temáticos, mantendo a centralidade no Estado e mantendo os conselheiros da sociedade civil como consultivos, como uma maneira de legitimar suas próprias proposições. A autora ressalta que praticamente não existe debate entre os dois setores do Conselho (governo e sociedade civil) e que apesar dos Conselhos representarem um grande avanço para a abertura à participação da sociedade, hoje seu poder está mais centrado no controle social do que na proposição de políticas. Esta questão, em boa medida, se confirma com as pesquisas em Campos.

Os Conselhos Municipais em Campos: Relações Institucionais e democratização das Informações

Campos dos Goytacazes pertence à Região Norte Fluminense, que também abrange os municípios de Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra.

O maior município fluminense tem uma área total de 4.040,6 quilômetros quadrados, correspondentes a 41,4% da área da Região Norte Fluminense. Os limites municipais, no sentido horário, são: São Fidélis, Cardoso Moreira, Itavaia, Itaperuna, Bom Jesus do Itabapoana, Espírito Santo, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra, Quissamã, Conceição de Macabu e Santa Maria Madalena e fica a aproximadamente 290 km da capital do Rio de Janeiro.

Segundo dados do IBGE (2010), a população de Campos é de aproximadamente 463.731 habitantes e conta com 303.065 eleitores. O Município é considerado a capital nacional do petróleo, pois a Bacia de Campos é responsável por mais de 80% da produção nacional de petróleo. Possui a maior indústria de cerâmica do Estado, além de ser o segundo maior produtor de cana de açúcar do Brasil.

O primeiro ciclo de crescimento, ocorrido no século XIX (1880 –1890), foi caracterizado pelo aumento da produção açucareira com base nas usinas a vapor. O segundo ciclo foi caracterizado pelo ganho de produtividade em virtude da consolidação de grandes plantas industriais – as usinas – em moldes capitalistas, que entraram em declínio no final do século XX. A partir da segunda metade do século

passado, nota-se o início de um novo ciclo de crescimento econômico na região, impulsionado pelas atividades de exploração e produção de petróleo na Bacia de Campos.

As receitas da indústria petrolífera têm contribuído de maneira significativa para a criação de novas perspectivas para a economia regional. Esta dinamização ocorreu principalmente a partir da promulgação da Lei 9.748/97 que institui o pagamento de “royalties” do petróleo. O Município vem recebendo anualmente uma grande injeção financeira que o coloca numa situação marcada pela autonomia para realizar investimentos em políticas públicas, sobretudo no fomento às atividades econômicas.

Tabela 2 – Repasses de rendas do petróleo - período 2012-2014

Município/ANO	2012	2013	2014
Campos dos Goytacazes	R\$1.354.233.313,47	R\$1.303.272.971,54	R\$1.208.265.821,74

Fonte: Inforoyalties (2015)

Entretanto, indicadores sócio-econômicos revelam a persistência de um quadro marcado pelas grandes desigualdades na distribuição da renda, alta concentração da propriedade da terra, e por índices precários de qualidade da vida e bem-estar da maioria da população. Apesar do expressivo volume de recursos financeiros recebidos, “os empregos e renda gerados pela atividade petrolífera não estão alterando qualitativamente o quadro de desigualdades, tanto sociais quanto espaciais”. (CRUZ, 2005, p.51). Este cenário é confirmado por Givisiez e Oliveira (2007, p.161), que sinalizam que, apesar dos volumes de recebimentos de rendas do petróleo, os municípios “têm mantido bolsões de pobreza, excluindo contingentes populacionais significativos dos investimentos em capital humano que os capacitaria a participar de novas atividades”.

Esta abundância de recursos também se transforma em um desafio pois dificulta o pensamento e a criação de outras formas de desenvolvimento econômico

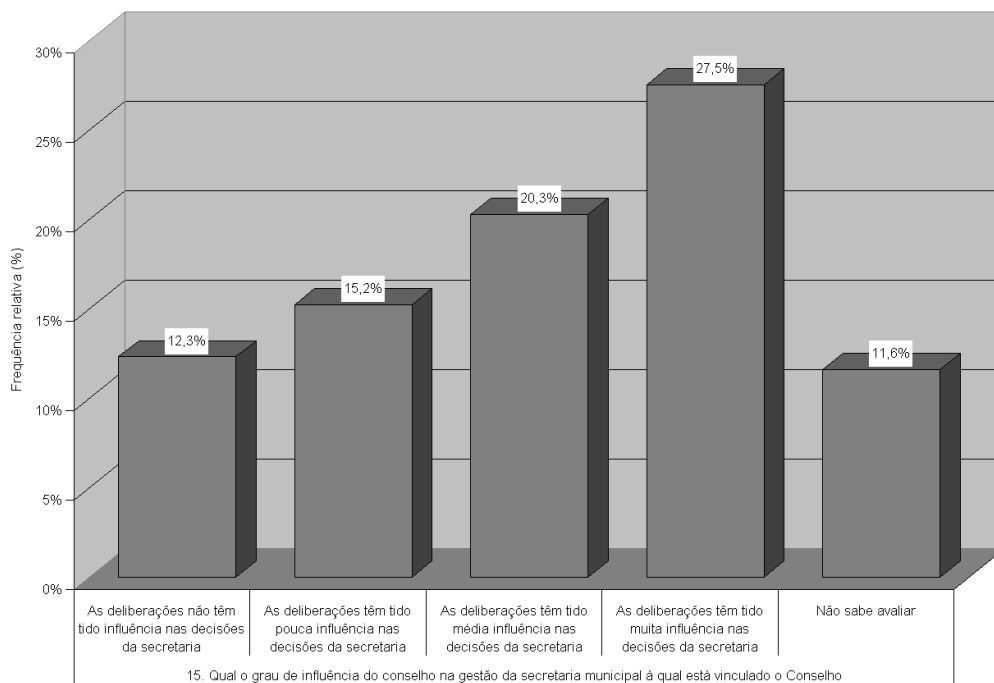
em função da comodidade que traz os volumosos recursos. Assim o Município de Campos se torna um centro cada vez maior de disputas por grupos políticos que pretendem atingir ou se manter no poder e, para isto, utilizam-se de recursos dos mais diversos que acabam por gerar uma instabilidade política que compromete as ações locais.

A quantidade de Conselhos Municipais em Campos supera em muito a média nacional divulgada pelo IBGE em 2001 que foi de 4,9 Conselhos por município com 26,9 mil no total. Não existe pesquisa atualizada sobre estes índices, mas com base na projeção de crescimento dos principais Conselhos do país (Assistência social, Saúde, Criança e Adolescente, Educação e Meio ambiente) na pesquisa IBGE 2009, estima-se que haja hoje no Brasil mais de 40.000 Conselhos apresentando uma média acima de 7 Conselhos por município. Ainda assim, Campos, com 21 Conselhos, possui quase três vezes mais Conselhos que a média nacional.

Apesar deste elevado número de Conselhos registrados e/ou em funcionamento, existem 7 que funcionam de maneira precária ou seja apresentam dificuldade de realização de reuniões, indisponibilidade ou inexistência do regimento interno e, em alguns casos, inacessibilidade dos representantes.

O tipo de relacionamento institucional dos Conselhos com outras esferas do poder político determina como a força de suas deliberações irá influenciar outras esferas institucionalizadas do poder. O gráfico 1 demonstra a visão dos conselheiros no que concerne à relação dos Conselhos com as secretarias as quais estão vinculados. Para 27,5% as deliberações têm muita influência nas decisões das secretarias e 12,3% consideram que as deliberações não influenciam. Vale ressaltar novamente a alta concentração de escolhas em função da origem dos conselheiros, dos que acham que as deliberações influenciam 72% são ligados a prefeitura enquanto dos que acham que não influenciam 61% são ligados a sociedade civil.

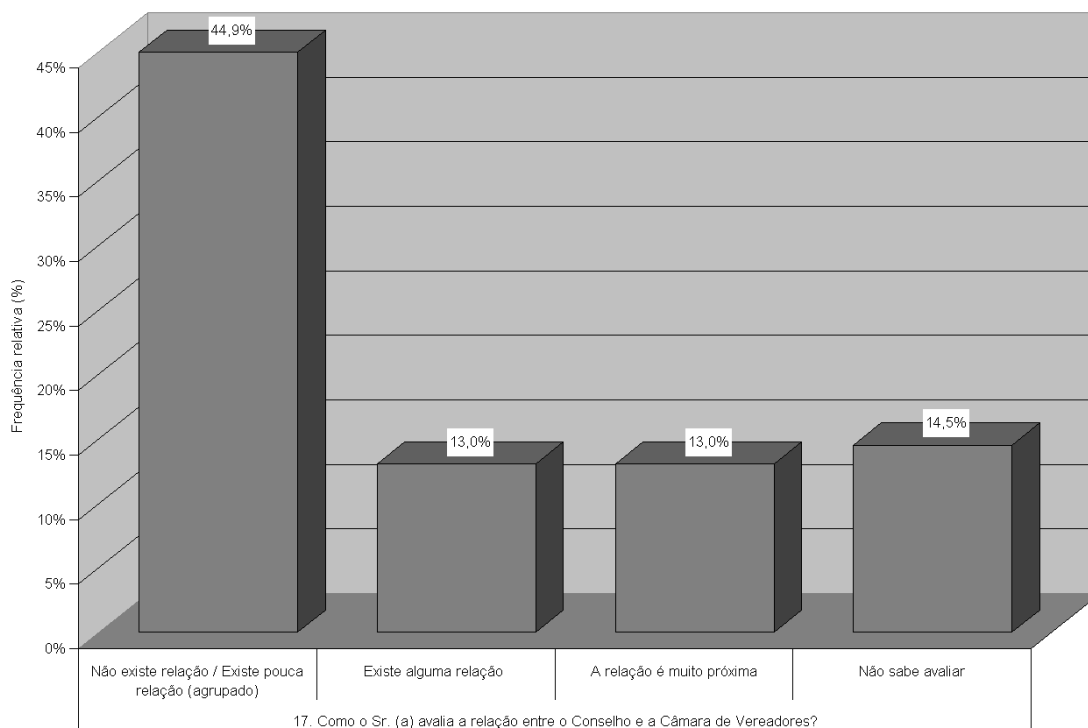
Gráfico 1 – Grau de influência dos Conselhos nas secretarias as quais estão vinculadas



No tocante à relação dos Conselhos com a Câmara de Vereadores, 44,9% dos conselheiros alegam possuir pouca ou nenhuma relação (Gráfico 2). Esclareça-se que, em relação à presença de vereadores no Conselho, alguns autores não admitem essa possibilidade.

Nesse sentido, ressalte-se ser bastante comum a indagação sobre a possibilidade de participação de parlamentares nos Conselhos. Adiantamos que não, à luz do princípio da separação e independência dos Poderes (CF, art. 2º), pois, sendo os Conselhos órgãos deliberativos ligados ao Executivo, a presença de parlamentares em sua composição viola o princípio da independência dos Poderes, afronta à vedação do exercício de funções simultâneas em mais de um Poder. O mesmo se diga em relação a representantes do Poder Judiciário (MOREIRA, 2001. Pg.25).

Gráfico 2 – Percepção da relação entre os Conselhos e a Câmara dos Vereadores



A participação nos Conselhos pelos parlamentares estaria vetada pelo princípio da separação dos Poderes e pela impossibilidade do exercício de funções simultâneas em mais de um Poder. Contudo, aqui se pode contra-argumentar que Conselho, por ser um órgão “*suis generis*” (BUCCI, 2002, p. 329), comporta a participação de representantes de qualquer um dos Poderes, por duas razões básicas.

A primeira refere-se à função específica do Conselho, que busca em sua formação a maior representatividade social possível, aliada a uma participação ampliada que possa ressoar na sociedade. Desta forma, aliada à noção de que o Conselho separa a fase deliberativa da fase de execução, tem-se que a participação de um membro da câmara de vereadores não enfraqueceria a independência do Poder Executivo local, mas ao contrário demonstra que o princípio da independência dos Poderes não significa que estes devam atuar de forma isolada. Assim, o vereador não estaria exercendo funções simultâneas em mais de um poder, mas estaria

servindo como um elo entre o Executivo, a sociedade e o Legislativo, fortalecendo o caráter público e institucional do Conselho.

A segunda razão trata da necessidade de repercussão das decisões do Conselho em outras esferas. Neste contexto, tanto a participação da Câmara como do Ministério Público são estratégicas na interlocução dos interesses do Conselho. Tome-se como exemplo uma deliberação do Conselho que esteja em trâmite na Câmara de Vereadores. Se o vereador, membro do Conselho, atuar como interlocutor com os demais vereadores a respeito da dinâmica social em torno da questão, haverá uma maior probabilidade de sua aprovação.

Outra questão importante sobre as relações institucionais dos Conselhos especificamente das reuniões é que não existe em nenhuma lei nada que disponha como esta deva ser realizada, se fechada ou aberta para ouvintes, ou se é possível que a população se manifeste com direito à voz. Na prática, os Conselhos têm aceitado participações tanto de ouvintes, como ocorreu com o pesquisador do presente trabalho, como também a participação com direito à voz, quando se trata de uma demanda específica.

O fato de a lei nada prever como deva ocorrer a participação na reunião leva a duas proposições. Uma primeira trata da diretriz da política urbana em relação à participação da população na gestão democrática da cidade, e uma segunda aborda a importância da publicidade como forma de retroalimentação da esfera pública. É correto imaginar que uma reunião aberta à participação possui um caráter mais democrático, mas é evidente que, para ser democrática, a participação deve ser minimamente institucionalizada, ou seja, não se trata de negar inovações, mas de se estabelecer regras quanto às possibilidades e os limites da participação.

Durante as entrevistas com conselheiros, foi possível verificar que, ao serem demandados sobre a pertinência ou não da abertura ao público da reunião, eles não demonstram nenhum obstáculo à abertura institucional, desde que este tipo de participação venha a ser regulamentada. Uma possibilidade na reunião aberta seria estabelecer a participação como direito minimamente formalizado, garantindo o universalismo de procedimentos, de modo que quem dela participasse soubesse de

antemão qual tratamento que lhe seria dispensado, bem como tivesse a presunção de que outros receberiam um tratamento similar.

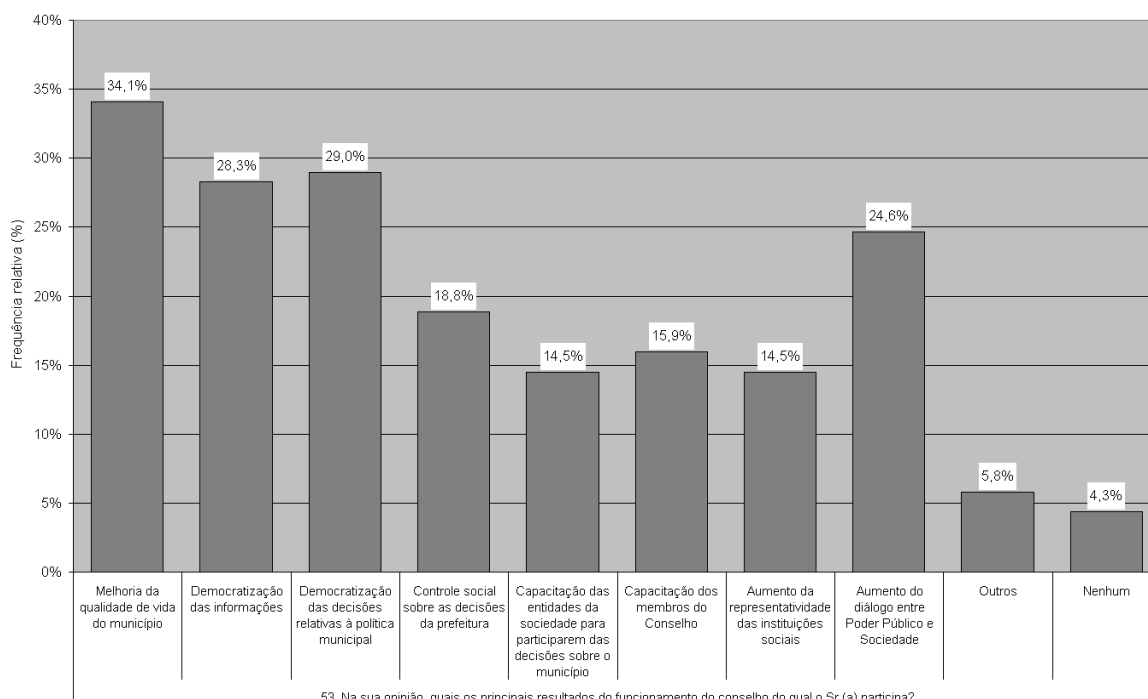
Esta participação ampliada, porém regulada, foi explicitada pelos conselheiros como justificativa para evitar conflitos. Esta questão parece paradoxal, pois, por um lado, existe a concordância em participação ampliada, mas, por outro, a precaução contra conflitos de ideias e a confrontação de propostas que poderiam contribuir ainda mais para o aprofundamento das reflexões e melhoria do convívio democrático. Este contexto nos remete a questões das características culturais brasileiras observadas em Holanda (2007, p. 148) que vê no comportamento do homem cordial, avesso aos conflitos, características de condução de ações por impulsos emotivos e pelos ditames do coração, não seria exatamente aquela figura mansa, que a tudo aceita: “O desconhecimento de qualquer forma de convívio que não seja ditada por uma ética de fundo emotivo representa um aspecto da vida brasileira que raros estrangeiros chegam a penetrar com facilidade”.

Outra proposição relativa às reuniões é a influência da publicidade na democratização da participação. O constante debate entre os membros gera uma certa limitação das propostas e argumentos. Todavia, a publicidade não só das informações, mas do debate, é importante para o processo democrático, e dessa forma esclarecer o papel dos atores no Conselho, como se realizaram os argumentos, quem apoiou ou criticou determinada proposta. É uma maneira de reprodução da esfera pública e de fortalecimento do processo de deliberação, que faz com que um participante sem representação possa entender a dinâmica do Conselho, sendo facilitada a identificação com um representante e a aproximação dos setores que mais se assemelham aos seus interesses.

Para os conselheiros, a publicidade parece ser um pressuposto fundamental, tanto que ao serem questionados sobre os resultados do funcionamento do Conselho do qual participam, das três respostas mais pontuadas duas se referiam a democratização das informações e decisões relativas à política municipal (Gráfico 3). Vale ressaltar que os resultados em relação à democratização dos Conselhos foram

mais elevados para os membros da sociedade civil², demonstrando assim como se faz necessária a participação para uma nova forma de fazer política.

Gráfico 3 – Percepção segundo os resultados de funcionamento



53. Na sua opinião, quais os principais resultados do funcionamento do conselho do qual o Sr (a) participa?

Ainda sobre a publicidade, foi perguntado aos conselheiros: "quais são os canais utilizados pela sua instituição para discutir e avaliar a sua atuação nas reuniões do Conselho?". Apenas 9,4% informaram que não havia nenhum tipo de canal para este fim. Este resultado demonstra a fluência das informações dos Conselhos nas entidades participantes sinalizando eficiência no cumprimento do papel democrático (Gráfico 4).

O nível de informação dos conselheiros, tendo em vista o caráter técnico e argumentativo de vários Conselhos, é um elemento estratégico para as deliberações. Este quesito pode ser considerado crítico, pois 79,7% dos conselheiros alegaram não

² No gráfico 3 os itens: - Democratização das informações ; – Democratização das decisões relativas a política municipal ; somaram juntos 57,3% das escolhas sendo que destes 74% são representantes da sociedade civil.

receber informações regulares da secretaria para subsidiar a tomada de decisão (Gráfico 5). Destes, a maior parte (67%) são representantes da sociedade civil.

Gráfico 4 – Percepção sobre os canais de avaliação da própria atuação junto às entidades representadas

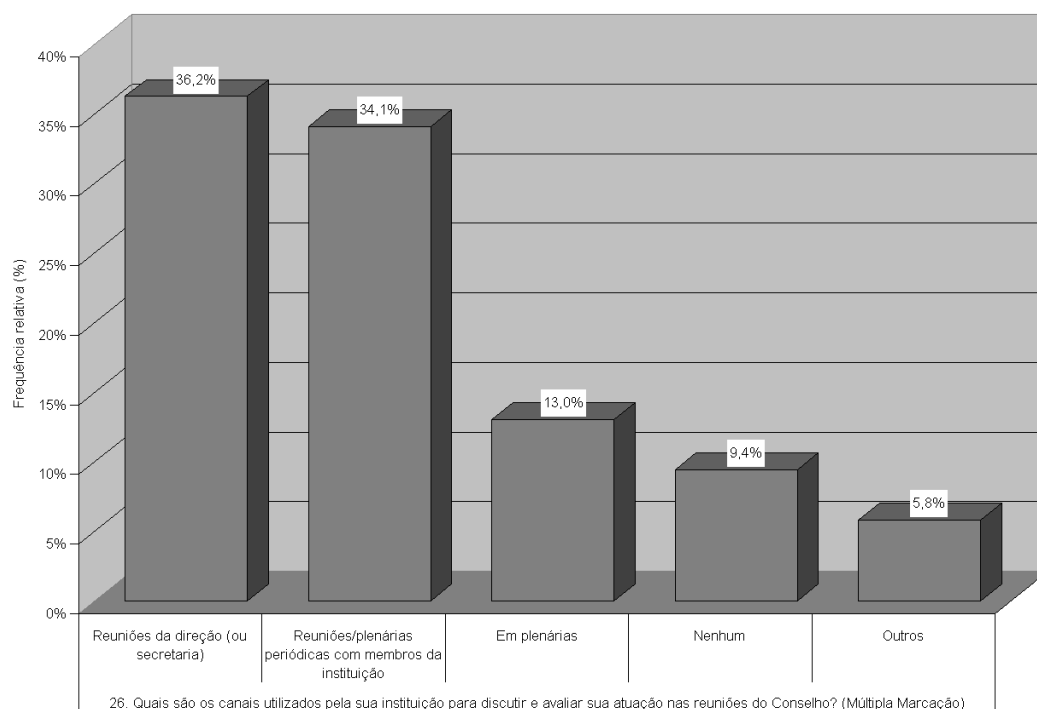
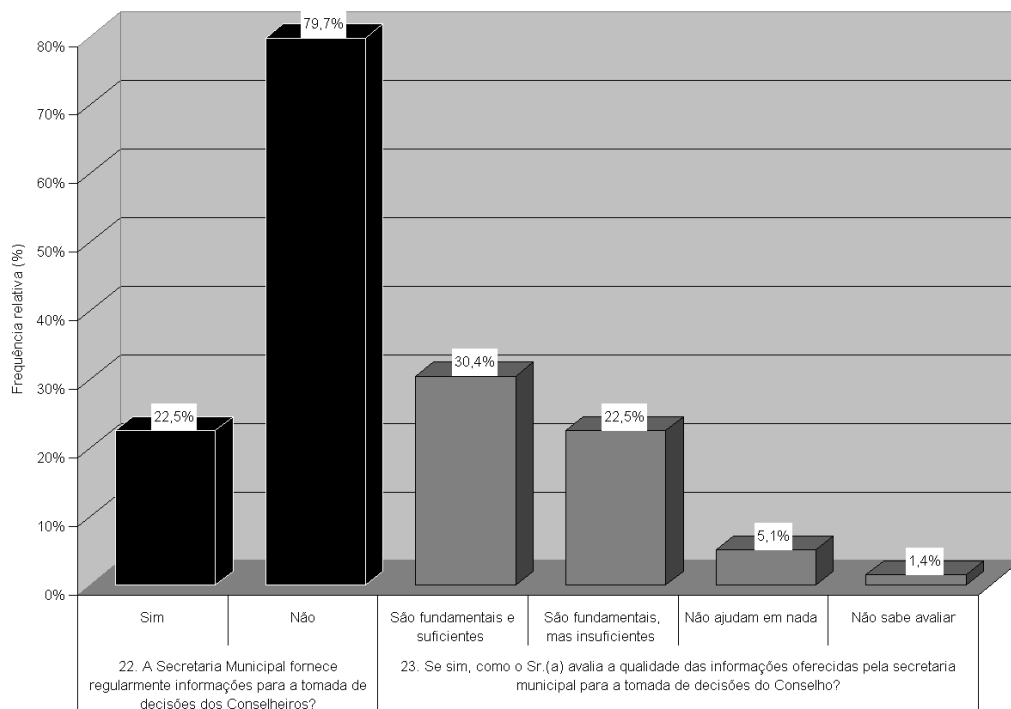
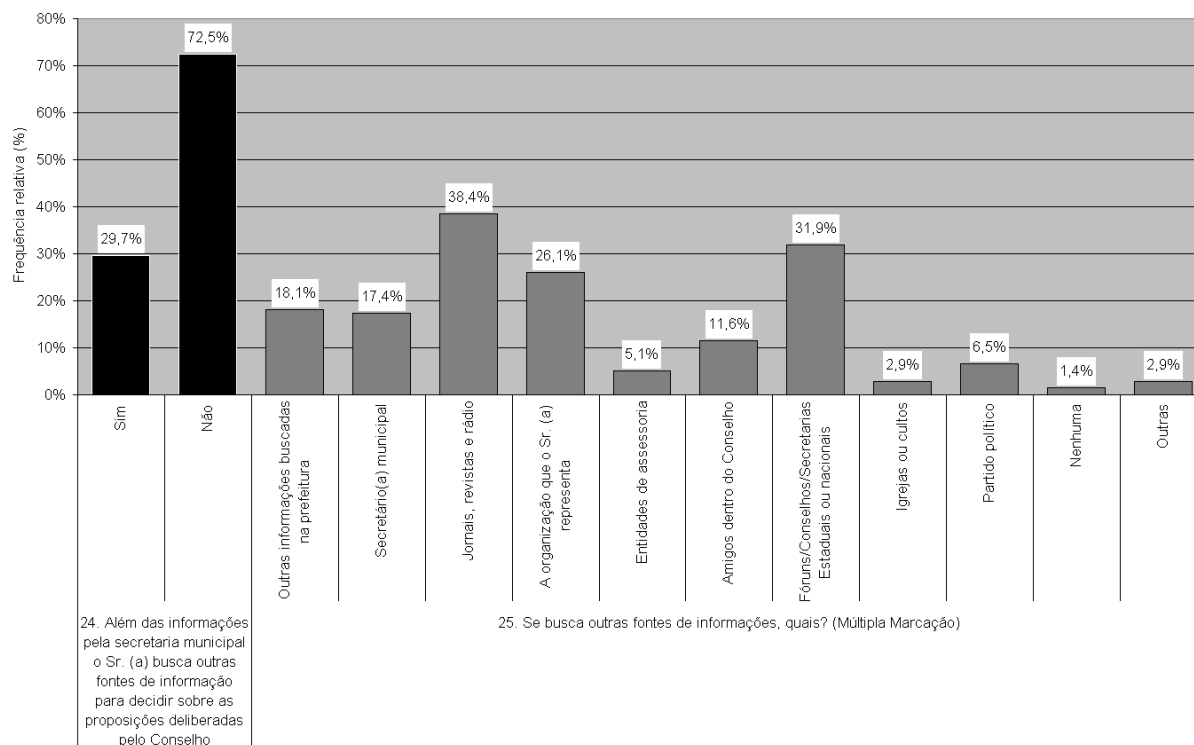


Gráfico 5 – Fornecimento de informações para as deliberações do Conselho por parte da Secretaria Municipal



O fato que agrava esta situação é que além das Secretarias não fornecerem informações para o processo decisório, 72,5% disseram que não buscam outras fontes para apoio nas deliberações do Conselho (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Busca de informações para as deliberações do Conselho



Ao menos, com relação à divulgação das deliberações dos Conselhos para a sociedade em geral, 69,6% alegaram que existem canais de comunicação para este fim sendo o diário oficial o canal mais utilizado na visão de 42,8%. Este mesmo canal também é apontado por 27,5% como a forma de acompanhamento das execuções pela prefeitura das deliberações dos Conselhos.

Considerações Finais

Vale mencionar que a participação dos membros do governo local e dos representantes da sociedade civil ocorre de forma diferente. A participação das reuniões do Conselho se configura em apenas mais uma atividade do funcionário do Município e as reuniões ocorrem muitas vezes em seu horário de expediente. Para os representantes da sociedade civil, a participação da maioria é voluntária e implica muitas vezes em um esforço extra em termos de tempo e de deslocamento. A

sobrecarga de atividades parece ser uma das responsáveis pela rotatividade de conselheiros. No entanto, também não é possível categorizar a divisão dos grupos de interesse no interior dos Conselhos exclusivamente como um embate entre sociedade civil x governo local. A pesquisa sinalizou que muitos membros do governo possuem postura independente com relação as deliberações.

Outro aspecto observado se refere a resistência ao debate mais ampliado e ao confronto de posições. A cordialidade, característica da nossa cultura política, encontra-se bem presente dificultando uma possível melhoria na qualidade dos debates nos Conselhos. Neste contexto, alguns casos graves foram detectados a partir das observações das reuniões e análise das atas dos Conselhos, constatando-se que muitas decisões acerca do “interesse público” foram tomadas sem serem debatidas e em alguns casos sem quórum.

Uma prática comum foi percebida e mencionada como ponto crítico em algumas entrevistas por conselheiros representantes da sociedade civil diz respeito à ocupação da presidência dos Conselhos pelos secretários municipais. Como uma das competências do presidente do Conselho é convocar e presidir as reuniões, o “poder de agenda” governamental é significativo. Além disso, nos casos em que o governo tenha pouco compromisso com a questão democrática, o Conselho pode paralisar as atividades dificultando a mobilização dos representantes da sociedade civil de se articularem para reagir a uma política de governo considerada nociva aos seus interesses. No Conselho Municipal de Patrimônio em Campos, por duas vezes, o Ministério público foi acionado para garantir o funcionamento das atividades do órgão. Desta forma, os Conselhos tenderão a funcionar de maneira mais efetiva quanto menos depender do voluntarismo do governo.

Assim, percebe-se o importante papel do executivo municipal para o estímulo e coordenação da participação, oferecendo instrumentos para elaboração de agendas, e a formação de representações com legitimidade e capacidade suficientes para a elaboração e implementação de mudanças nas políticas públicas específicas. Vale ressaltar, que os Conselhos Municipais não são as únicas formas de participação democrática e nem são necessariamente os melhores instrumentos de gestão e controle de políticas públicas mas possui potencial de efetividade para a democracia



na mesma medida do teor democrático da gestão municipal. Além disso, para este êxito é importante uma estratégia de envolvimento e co-responsabilidade da sociedade. Apesar deste potencial, as pesquisas indicaram no caso de Campos, fragilidade dos Conselhos Municipais em garantir a responsividade dos dirigentes em relação às demandas da sociedade. No entanto, em que pese esta fragilidade em algumas áreas das políticas públicas os Conselhos fortaleceram o controle social.

Referências Bibliográficas

AVRITZER, L. **Reforma política e participação no Brasil**. Belo Horizonte. Editora da UFMG, 2006.

_____. **Sociedade Civil e Participação Social no Brasil**. Brasília, Projeto Brasil em Três Tempos, 2007.

AZEVEDO, N. LIRA, R. A. **O Sucesso do ICMS Cultural revisado: Determinantes e Obstáculos da política de municipalização para a proteção do patrimônio cultural do estado de Minas Gerais**. III Fórum Mestres e conselheiros. Belo Horizonte. 2011.

AZEVEDO, S; ANASTASIA, F. **Governança, accountability e responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas e Minas Gerais**. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2, PUC/São Paulo, nov. 26 p. 2000.

BUCCI, M. P. D. **Gestão democrática da cidade**. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (orgs.). Estatuto da Cidade. São Paulo: Malheiros, p. 322-341. 2002.

CRUZ, J. L. V. **Os desafios na região brasileira do petróleo**. In: Boletim Técnico do Senac. (org.). Brasil, o desafio da diversidade: experiências de desenvolvimento regional. Rio de Janeiro: Senac, p. 49-104, 2005.

CUNHA, F. S. **Patrimônio cultural e gestão democrática em Belo Horizonte**. In: Varia Historia. Belo Horizonte, n. 18, Set, p.83-98. 1997.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas. 2004.

GIVISIEZ, G. N e OLIVEIRA, E. L. **A Pobreza e a Riqueza nas Cidades do Petróleo**. In: PIQUET, R. SERRA, R, V. Petróleo e Região no Brasil. O Desafio da Abundância. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

GOHN, M, G. Papel dos conselhos gestores na gestão pública. São Paulo: Informativo CEPAM, ano I, n.3, p. 07-17. 2001.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo, Cia das Letras, 2007.

IBGE - **Perfil dos Municípios Brasileiros – 2009**. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtm>

_____ - **Canal Cidades** – Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Censo 2010.

INFOROYALTIES. Disponível em <http://inforoyalties.ucam-campos.br/>. Acessado em 08/05/2015.

MOREIRA, M. T. V. **Instância deliberativa das políticas públicas de cunho social: contorno jurídico dos conselhos**. São Paulo: Informativo CEPAM, ano I, n. 3, p. 20-31. 2001.

NUNES, F. ANASTASIA, F. **A reforma da representação**. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 17-33. 2006.

PIQUET, R. SERRA, R. V. **Petróleo e Região no Brasil. O Desafio da Abundância**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

SANTOS, A. M. P.; COSTA, L. S. ANDRADE, T. A. **Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias**. In: NEMESIS, Núcleo de Estudos e Modelos Espaciais Sistêmicos. Disponível em:

<<http://www.nemesis.org.br/docs/thomp7.pdf>> Acesso em: 12-out-2006

SANTOS JUNIOR, O.A.; RIBEIRO, L. C. Q. AZEVEDO, S. **Democracia e gestão local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil**. In: _____. (orgs). *Governança democrática e poder local. A experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan. 2004.

SERRA, R. V.; TERRA, D. C. T. **Notas sobre a região petro-rentista da Bacia de Campos**. In: CARVALHO, A. M e TOTTI, M. E. F. *Formação Histórica e Econômica do NorteFluminense*. Rio de Janeiro: Garamond. p. 275-307, 2006.



TATAGIBA, L. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil.** In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos. São Paulo: Paz e Terra, p. 47-103. 2002.

TEIXEIRA, M. A. **Voto e Clientelismo na cidade de São Paulo.** Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais). PUC-SP. São Paulo: 1999.

TERRA, D. C. T.; OLIVEIRA, E. L. GIVISIEZ, G. H. N. **Os Municípios novos ricos do petróleo são mais solidários com sua população?** Disponível em <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br> acesso em 05/09/07.