

OS CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS: IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO MODELO GERENCIAL

*Laura Taddei Alves Pereira Pinto Berquó**

Resumo: O presente artigo trata da importância da análise da participação popular e legitimidade da representação da sociedade civil nos conselhos gestores municipais brasileiros como forma eficiente de implantação de políticas públicas nascidas a partir de necessidades reais, oriundas da população local e não utilização desses conselhos como extensão de grupos políticos tradicionais acostumados ao controle e monopolização do poder municipal.

Palavras-chave: Reforma gerencial. Conselhos gestores. Municípios. Participação popular.

Abstract: This article deals with the importance of the analysis of popular participation and of the civil society representation legitimacy in the managing city councils as important tools of implementation of public policies risen from real needs, coming from the local population and not from the use of the said councils as an extension of traditional political groups that are used to the control and monopolization of the city power.

Keywords: Managerial reform. Managing council. Municipalities. Popular participation.

1 Introdução

O ponto central do presente texto é discorrer sobre a importância da representação da sociedade civil organizada nos

* Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Advogada militante e professora de Direito Civil do Centro Universitário de João Pessoa – Unipê – e da Universidade Federal da Paraíba – UFPB – Campus IV – Litoral Norte.

conselhos gestores municipais, bem como os mecanismos de controle social postos à disposição nos espaços públicos para a discussão das políticas públicas.

Os conselhos gestores, pelo seu caráter deliberativo e de natureza paritária, emergem como o instrumento posto à disposição da democracia para a garantia da governança local. Para Maria da Gloria Gohn:

Destacam-se nas inovações o fato de os conselhos conterem a possibilidade de reordenação das políticas públicas brasileiras na direção de forma de governança democráticas. Nos municípios, os conselhos municipais temáticos são analisados como um dos principais resultados das recentes reformas municipais; elas têm buscado instaurar um regime de ação política de tipo novo, com uma maior integração entre o governo e a sociedade. (2003, p. 83)

Segundo definição do governo municipal de João Pessoa, capital do Estado da Paraíba, os conselhos gestores:

São instâncias de co-gestão das políticas públicas, caráter propositivo e deliberativo, compostas por representantes de Organizações Governamentais e de Organizações da Sociedade Civil Organizada, atendendo aos princípios da paridade, com a finalidade de exercer o controle social das políticas públicas implementadas pelo poder executivo municipal.

Para assegurar a eficiência das políticas públicas, o controle social é realizado, segundo informações do próprio Poder Executivo pessoense, “através de espaços de definição de políticas públicas, como

conferências, fóruns de debates com a participação de representações do poder público e sociedade civil”.¹

Esses são os mecanismos para que o cidadão pessoense possa opinar sobre as políticas públicas implantadas pelo município. Pelo fato da experiência com os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo (que recebeu o nome pelo poder local pessoense de *Democrático*) ser recente na história política e social de apenas alguns municípios, o estudo da representação da sociedade civil organizada importaria na identificação das forças políticas que realmente são responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas municipais.

O objetivo maior de quaisquer considerações acerca dos conselhos gestores dos municípios brasileiros é saber se os grupos políticos tradicionais estão representados nesses conselhos como se representantes fossem da sociedade civil organizada, deliberando em seu nome sobre as políticas públicas, perpetuando os interesses dos grupos políticos e econômicos locais em detrimento da população, que a exemplo dos municípios nordestinos, amarga com os desníveis sociais e assistencialismos.

Identificando as origens das entidades com assento nos referidos conselhos e observando o grau de participação da população através dos espaços de controle social, será possível concluir acerca do nível de politização da população e o impacto que essas políticas trarão para o desenvolvimento econômico e social dos municípios.

2 Contextualização: o cidadão-cliente e a globalização hegemônica

A partir da década de 1980, desencadeou-se o processo de Reforma Gerencial das administrações públicas dos países capitalistas como resposta às imposições da globalização hegemônica que, dentre várias questões importantes, trouxe a revisão das funções estatais

¹ Controle Social. Disponível em: <www.joaopessoa.pb.gov.br>. Acesso em: 05 jan. 2007.

exigindo que as economias nacionais fossem mais competitivas internacionalmente.

Esses países adotaram medidas de ajuste fiscal, racionalizando gastos, não comportando mais os encargos sociais do *Welfare State*. Assim, as políticas públicas, que no Estado de Bem-Estar Social tinham um caráter universalista, no novo modelo de administração gerencial tornaram-se residuais e seletivas para atender somente aquela parcela da população que está realmente excluída do mercado consumidor.

Diante da necessidade de se reduzir gastos públicos e, ao mesmo tempo, aplicar os recursos existentes de forma eficiente, surge o interesse por parte da própria administração pública em escutar a parcela da população que será diretamente atendida pelas políticas públicas. Como bem coloca Celina Sousa:

Do ponto de vista da política pública e do orçamento público, o ajuste fiscal implica a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Essa agenda passou a dominar corações e mentes a partir dos anos de 1980, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias, como os da América Latina. (2003, p. 135).

A partir dessa nova roupagem que é dada ao Estado, surge um novo conceito de interesse público, diferente daquele visto no modelo de administração burocrática. No modelo gerencial, o conceito de interesse público está associado à idéia do cidadão-usuário dos serviços públicos, pagador de tributos, enquanto na administração pública burocrática o conceito de interesse público está adstrito ao próprio fim da organização burocrática, que se justifica na tentativa de eliminar práticas comuns do estado patrimonialista.

Ocorre que com as mudanças trazidas pela globalização hegemônica, há também a ascensão de uma nova figura: o cidadão-cliente. O cidadão, antes visto como o cidadão-trabalhador, que usufruía

dos serviços sociais de caráter universalista posto à disposição pelo Estado de Bem-Estar, passou a ser aquele cidadão que hodiernamente está preocupado em ver suas necessidades atendidas como consumidor. É justamente esse novo cidadão e o novo conceito de interesse público que irão nortear toda uma discussão em torno do que seja uma administração pública eficiente. Enquanto no modelo burocrático a eficiência estava voltada à consecução dos próprios fins da organização, dando-se ênfase ao controle *a priori*, garantida por toda uma lógica racional-legal, no modelo gerencial a eficiência é garantida pelo controle de resultados, sempre *a posteriori*, colocando o cidadão como cliente do serviço a ser prestado (BERQUÓ, 2006, p. 68).

Somente após a compreensão dessa diferença, podem-se entender as características do princípio da eficiência apontadas por constitucionalistas, a exemplo de Alexandre de Moraes, que afirma:

➤ [...] princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção de critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. (2001, p. 28).

Entende-se por administração participativa, aquela que garante aos administrados a oportunidade de participar na definição e execução das políticas públicas, através de mecanismos postos à disposição pela própria administração pública, como forma de exercício do controle social. Isso garante, em tese, a melhor utilização dos recursos disponíveis com maior rentabilidade social, haja vista que eficiência é maximizar recursos, reduzindo-se custos. Dentro desse espírito de austeridade fiscal, tem-se um espaço propício para o fomento da participação popular.

3 O interesse público e a participação popular

Conforme Paulo Modesto, dentre os aspectos comuns às diversas reformas estatais contemporâneas, há o maior incentivo à gestão direta pela comunidade de serviços sociais e assistências fora do aparato burocrático do Estado, porém com o apoio direto dele e com sua assistência permanente (organizações não-governamentais, associações de utilidade pública, escolas comunitárias), bem como a ampliação dos mecanismos de participação popular na atividade administrativa e controle social da Administração Pública (1999, p. 170-171).

A forma eficiente como é conduzida, tanto a formulação como a execução das políticas públicas, garante a governança local. Mas a verdadeira novidade trazida a lume pelas Reformas Gerenciais e que maior impacto causa quando da questão da discussão das políticas públicas, é o conceito de interesse público voltado para a prestação eficiente dos serviços ao cidadão e do desenvolvimento econômico que gere benefícios e conte com a participação da sociedade civil na elaboração e implantação dessas políticas.

Entretanto, deve ser considerado que esse conceito de interesse público decorrente da nova proposta de modelo de Estado resulta de uma visão hegemônica, neoliberal, em que a sociedade se torna participativa, à medida que exerce seus direitos como consumidor, opinando, por exemplo, sobre a qualidade dos serviços públicos prestados por empresas concessionárias e permissionárias, vindas da iniciativa privada após o processo de privatização, bem como sobre os serviços prestados pela própria sociedade civil organizada no chamado Terceiro Setor, também resultante do processo de publicização dos serviços sociais, visando a diminuição do aparelho estatal.

Seguindo o raciocínio de Carlos Montaña (2002, p. 267-268), com a diminuição da atuação estatal, o Terceiro Setor passa a ser útil para a estratégia neoliberal, à medida que o grande capital é desonerado do patrocínio da estrutura social, restando à sociedade civil seguir parceria com o Estado na execução das políticas traçadas pelo Núcleo

Estratégico do Estado, que, por sua vez, formula as políticas, mas não dá participação à sociedade, sendo setor estratégico e exclusivo da atuação estatal, conforme o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995. Entretanto, a cobrança do cidadão-usuário recairá sobre a própria sociedade civil, hoje parceira na execução das políticas, antes prestadas diretamente pelo Estado (BERQUÓ, 2006, p. 96).

Portanto, a idéia de simples cidadão-usuário não dá a esse cidadão participação política de fato. Deve ser dada oportunidade para que ele interfira diretamente na elaboração das políticas públicas, através de Conselhos de Políticas Públicas, por exemplo. Com base nisso, dois problemas são levantados por Maria Inês Barreto:

Qual o alcance da participação social nas decisões estratégicas afetas às políticas sociais e até que ponto a participação de membros de comunidade no Conselho é suficiente para o exercício efetivo da participação e do controle social? (1999, p. 133).



Ainda que a participação do cidadão ocorra na execução dos serviços, não há participação na formulação das políticas voltadas para os serviços que devem ser oferecidos. Nesse aspecto, o controle *a posteriori* é exercido somente sobre os serviços oferecidos, deduzindo-se o mais eficiente dentro das possibilidades apresentadas, e não sobre aquele que o cidadão necessitaria se fosse previamente consultado.

A questão da participação popular, exercida de fato, não é nova para a doutrina administrativa brasileira. No século XIX, em sua obra *Ensaio sobre o direito administrativo*, o Visconde do Uruguai aponta duas espécies de descentralização administrativa com base no nível de participação do cidadão na gestão da *res pública*. Uma se resume à vontade de um poder central que desconcentra a sua ação através de representantes que o representa, apenas se aproximando da vontade dos administrados. A segunda forma ocorre quando o poder público encarrega os administrados a se administrarem a si mesmos (1997, p. 350).

Qual o espaço de fato da sociedade civil na discussão das políticas públicas? Segundo Boaventura de Sousa Santos:

É inegável que a “reemergência da sociedade civil” tem um núcleo genuíno que se traduz na reafirmação dos valores de autogoverno, da expansão da subjetividade, do comunitarismo e da organização autônoma dos interesses e dos modos de vida. Mas esse núcleo tende a ser omitido no discurso dominante ou apenas subscrito na medida em que corresponde às exigências do nosso autoritarismo. (2005, p. 124).

Sobre a identificação das forças que atuam sobre a atual sociedade civil, Bucci afirma que o terreno das políticas públicas é o espaço institucional para a explicitação dos fatores reais de poder (2002, p. 242). É sabido que a partir dos anos de 1980 houve uma maior participação popular na formulação e execução de políticas públicas. O assaz citado Boaventura de Sousa Santos, sobre esse aspecto afirma que a década de 1980 não foi uma década totalmente perdida, se comparados os dois pilares intelectuais do estudo sociológico. O primeiro cuida da questão social, que na década citada ocupou-se de examinar a crise do Estado-Providência, sendo, sob esse aspecto, uma década perdida. Entrementes, se analisado o outro pilar que cuida da participação social e política dos cidadãos e dos grupos sociais, a década de 1980 foi brilhante.

4 A participação popular nas administrações municipais

É a partir da Constituição Federal de 1988, influenciada pela onda democrática e de incentivo à participação popular, que a *cidadania* passou a ser um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Nos Estatutos Básicos anteriores não se vislumbrava o exercício da cidadania apoiada na idéia de participação popular, sendo esta realizada

de forma sempre indireta, porém em nome do povo, como se o cidadão fosse um menor incapaz a ser tutelado².

Apesar de o estímulo à participação popular (uma resultante da política de direitos humanos acompanhada da proposta de instauração da democracia nos países latino-americanos e semiperiféricos) ter sua origem na campanha norte-americana, em fins dos anos de 1970, contra os regimes militares autoritários cada vez mais nacionalistas (a exemplo do Programa Nacional de Desburocratização de 1979), Theotônio dos Santos afirma que a sobrevivência da onda democrática (evitando-se a reversão da democracia em novos períodos marcados pelo autoritarismo) depende da capacidade da própria democracia em suportar as pressões populares (2000, p. 143).

Nesse novo cenário político, também emerge um novo espaço para o exercício da cidadania. Ganha espaço a discussão sobre o exercício da participação política na esfera administrativa municipal, como forma de descentralização administrativa. Um dos aspectos comuns às demais reformas administrativas é a transferência de funções

² CF/1988. Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

II - a cidadania.

CF/1967. Art. 1º, § 1º. Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido.

CF/1946. Art. 1º 2ª parte. Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido.

CF/1937. Art. - O Brasil é uma República. O poder político emana do povo e é exercido em nome dele e no interesse do seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade.

CF/1934. Art. 2º - Todos os poderes emanam do povo e em nome dele são exercidos.

CF/1891. Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes.

do poder central para entes intermediários e locais (MODESTO, 1999, p. 170). Isso porque os municípios teriam, em tese, condições de executar melhor as políticas de caráter residual. Apesar de os municípios não serem entes federativos, a Constituição Federal de 1988 achou por bem inclui-los no art. 18 para assegurar-lhes autonomia político-administrativa³.

Assim, a esfera local torna-se a arena onde serão discutidas as políticas públicas que atendam aos interesses dos próprios munícipes. Também será onde a cidadania pode ser exercida de fato, haja vista que a partir da identificação dos setores estratégicos do Aparelho do Estado, quando da Reforma Administrativa de 1995, o Núcleo Estratégico, na esfera federal, passou a ser o setor onde são definidas as políticas públicas, área exclusiva da atividade estatal, não abrindo espaços para debates diretos com a participação da população.

Por essa razão, os Conselhos Gestores municipais passaram a ser o espaço de deliberação sobre as políticas públicas, convidando a sociedade civil a participar diretamente da coisa pública. Os Conselhos se apresentam também como o espaço que será capaz de se contrapor à lógica do cidadão como mero consumidor, próprio das políticas públicas neoliberais. Nesse diapasão, Maria Glória Gohn afirma:

Se o Estado e as políticas neoliberais
“desconstroem” o sentido do público, retirando

Constituição Imperial de 1824. Art. 1. O IMPERIO do Brazil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se opponha á sua Independencia.

Art. 3. O seu Governo é Monarchico Hereditario, Constitucional, e Representativo.

Art. 4. A Dynastia Imperante é a do Senhor Dom Pedro I actual Imperador, e Defensor Perpetuo do Brazil.

Art. 11. Os Representantes da Nação Brasileira são o Imperador, e a Assembléa Geral.

³ CF/1988. Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

a sua universalidade e remetendo ao campo do assistencialismo e da lógica do consumidor usuário de serviços, os conselhos têm a possibilidade de reaglutinarem esses direitos fragmentados, reconstituindo os caminhos de construção da cidadania que está sendo esfacelada”. (2003, p. 88).

Os conselhos gestores serão sempre instituídos por lei. A sua característica principal, além da presença de representantes da sociedade civil organizada, é a natureza deliberativa. O cidadão opina na escolha das políticas para a sua comunidade e com base nessa informação serão elaboradas as políticas públicas, respeitando as limitações orçamentárias. Portanto, apesar da proposta neoliberal em transformar o cidadão em mero usuário dos serviços públicos, os conselhos gestores, quando implantados pelos municípios, podem ser de fato o instrumento da população e, também, a alternativa ao modelo de Administração Gerencial, que tem como fito principal a diminuição da estrutura social do Estado para desonerar os grandes empreendimentos capitalistas.

Por outro lado, é fundamental que se analise a origem dos grupos sociais e das entidades ditas representantes da sociedade civil, para que se garanta realmente a participação da sociedade na formulação das políticas públicas e para que os conselhos, sob uma aparência falsa de democracia, sirvam, na verdade, para reproduzir os interesses próprios dos grupos políticos interessados em manter o poder político-econômico em detrimento do bem comum.

5 Conclusão

A Reforma Gerencial introduzida no Brasil, com maior vigor a partir de 1995, com o chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, trouxe à tona inúmeras questões, inclusive o papel do cidadão-usuário na escolha e controle das políticas públicas.

Nesse novo contexto, a esfera municipal tem sido a arena de discussão da implantação das políticas públicas, privilegiando-se a descentralização do poder entre as três esferas de governo. A participação popular na esfera municipal tem sido, portanto, objeto de estudo de vários doutrinadores e sociólogos dedicados ao estudo do modelo de Administração Gerencial, haja vista ser mais fácil a percepção do nível de participação e politização da população local.

Logo, infere-se que os objetivos a serem considerados pelo pesquisador na análise da participação popular e da representatividade da sociedade civil, organizada nos conselhos gestores municipais, são a forma de elaboração e implantação das políticas públicas setoriais, considerando os mecanismos e espaços de participação, em cada município, da sociedade e a identificação da origem de suas organizações, com representação nos referidos conselhos gestores, com vistas à apuração da sua real representatividade, averiguando-se se sua origem está na própria sociedade e em movimentos sociais ou se parte de grupos políticos tradicionais.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Maria Inês. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. In: GRAU, Nuria Cunill; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 107-150.

BERQUÓ, Laura. **O princípio da eficiência na busca do pleno emprego**. João Pessoa, 2006. (Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPB).

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.**

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946.**

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1937.**

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934.**

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1824.**

_____. **Constituição Imperial do Brasil de 1824.**

_____. **Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor do Aparelho do Estado.** Setembro/1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; MOTTA, Fernando C. Prestes. **Introdução à organização burocrática.** Rio de Janeiro: Brasiliense, 1979.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania:** A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: Editora 34/ENAP, 1998.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

COMBLIN, José. **O neoliberalismo:** ideologia dominante na virada do século. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

Direito e Desenvolvimento - ano 1, nº. 1, jan/jun 2010.

MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. In: **Administração pública gerencial: a reforma de 1995**. Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: UNB/ENAP, 1999, p. 170-181.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor**. São Paulo: Cortez, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Reforma administrativa: emenda constitucional n.º 19/98**. São Paulo: Atlas, 1991.

NESSUNO, Marianne. Organização dos usuários, participação na gestão e controle das organizações. In: **Administração pública gerencial: a reforma de 1995**. Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: UNB/ENAP, 1999, p. 151-165.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. Controle Social: Disponível em: www.joaopessoa.pb.gov.br. Acessado em 05 de janeiro de 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. Os processos da globalização. In: **A globalização e as ciências sociais**. 2. ed. São Paulo, 2002, p. 25-102.

_____. **Pela mão de Alice**. O social e o político na pós-modernidade. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Theotônio dos. **A teoria da dependência**. Balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

Direito e Desenvolvimento - ano 1, n.º. 1, jan/jun 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas e orçamento público: conflitos e cooperação. In: **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2003, p. 134-161.

SOUZA, José Soares de (Visconde de Uruguai). **Ensaio sobre o direito administrativo**. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

