

SOCIEDADE, ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS GESTORES DO MUNICÍPIO DE LAVRAS (MG)

SOCIETY, STATE AND PUBLIC ADMINISTRATION: ANALYSIS OF MANAGING COUNCILS INSTITUTIONAL SETUP IN LAVRAS (MG)
SOCIEDAD, ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS CONSEJOS GESTORES DEL MUNICIPIO DE LAVRAS (MG)

Resumo

A Constituição Federal de 1988 destacou os conselhos gestores como recursos vitais à sedimentação dos princípios da descentralização e da participação nos sistemas de políticas públicas. Em consonância com o ideal participativo, existe a necessidade de nivelamento das relações entre cidadãos e governos. Sob a perspectiva dos paradigmas de democracia e administração pública, isso implica promover suas formas deliberativa e societal. Partindo dessas considerações, buscou-se, neste artigo, compreender o papel dos conselhos na viabilização de dois princípios da administração societal: reinvenção político-institucional e democracia participativo-deliberativa. Após a observação de 12 conselhos no município de Lavras (MG), concluiu-se que eles são fontes consistentes de inovação político-institucional. Entretanto, sua eficácia é limitada no que se refere à sedimentação da democracia deliberativa local. Operam para isso os deficits de informação, a desarticulação social, a frágil conexão entre representantes e representados e o oportunismo governamental.

Palavras-chave: Administração pública, Conselhos gestores, Administração societal, Democracia deliberativa, Deliberação pública.

Virgílio César da Silva e Oliveira - virgilio.oliveira@ufjf.edu.br

Professor da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal de Juiz de Fora

José Roberto Pereira - jrobpereira25@yahoo.com.br

Professor do Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras

Artigo submetido no dia 07.04.2013 e aprovado em 30.05.2014



Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

The 1988 Federal Constitution highlighted management councils as resources vital to the sedimentation of decentralization and participation principles in public policies' systems. According to the participatory ideal, it is necessary to balance the relationships between citizens and governments. From democracy and public administration paradigms perspective, this means to promote deliberative and societal forms. Starting from these considerations, it was searched, in this article, to understand the role of councils in the development of two principles of societal administration: the political-institutional reinvention and participative-deliberative democracy. After observing twelve councils in Lavras, MG, it was concluded that these are consistent sources of political and institutional innovation. However, its efficacy is limited regarding the sedimentation of the local deliberative democracy. Deficits of information, the social non-association, the fragile connection between representatives and represented and the government opportunism work for this.

Key words: Public administration, Management councils, Societal administration, Deliberative democracy, Public deliberation

Resumen

La Constitución Federal de 1988 destacó a los consejos gestores como recursos vitales para la sedimentación de los principios de la descentralización y de la participación en los sistemas de políticas públicas. En consonancia con el ideal participativo, está la necesidad de nivelación de las relaciones entre ciudadanos y gobiernos. Bajo la perspectiva de los paradigmas de democracia y administración pública, esto implica favorecer sus formas deliberativas y sociales. En base a estas consideraciones, se buscó en este artículo, comprender el papel de los consejos en la viabilidad de dos principios de la administración de la sociedad: la reinención político-institucional y la democracia participativo-deliberativa. Después de la observación de doce consejos en el municipio de Lavras, MG, se llegó a la conclusión que estos son fuentes consistentes de innovación político-institucional. Sin embargo, su eficacia es limitada en lo que respecta a la sedimentación de la democracia deliberativa local. Operan para esto los déficits de información, la desarticulación social, la frágil conexión entre representantes y representados y el oportunismo gubernamental.

Palabras clave: Administración pública, Consejos gestores, Administración de la sociedad, Democracia deliberativa, Deliberación pública

INTRODUÇÃO

No Brasil, as relações entre sociedade e Estado foram substantivamente modificadas pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Entre os seus principais desdobramentos, destacam-se a condição autônoma dos municípios e a ênfase à descentralização e à participação para provisão e controle de serviços públicos.

É nesse contexto que surgem os conselhos gestores de políticas públicas. Atuando nos três níveis de governo, eles deliberam sobre temas de interesse coletivo e promovem interfaces entre atores públicos e privados. Os conselhos podem ser definidos como meios públicos de deliberação, voltados ao fomento da participação cidadã e à tomada de decisões, para que orçamentos sejam convertidos em bens e serviços

comunitários (Avritzer, 2006). Essa definição evidencia o duplo desafio dos órgãos: a) viabilizar políticas públicas, orientando e fiscalizando condutas governamentais e b) ampliar qualitativamente a participação por meio da construção de espaços de diálogo e da integração equânime de atores heterogêneos.

Alguns estudos têm se dedicado a esses temas no Brasil.¹ O ponto comum a todos é a imersão na rotina dos conselhos em busca de seus vícios e virtudes. Contudo, focando dinâmicas coletivas de gestão e decisão, eles favorecem a compreensão do papel dos conselhos na sedimentação de relações (mais republicanas ou menos republicanas) entre sociedade e Estado, alinhadas a construtos teóricos sobre administração pública e democracia.²

É justamente para este aspecto – compreensão do papel dos conselhos na viabili-

zação de formas específicas de administração pública e democracia local – que se voltam os esforços desta pesquisa. Nesse sentido, suas questões orientadoras foram: a) como os conselhos gestores podem contribuir para a sedimentação da administração pública societal em âmbito local? e b) como eles efetivamente contribuem?

A resposta à primeira pergunta gerou o argumento estruturante do estudo: devido a seu grau de inserção nos municípios brasileiros, à sua natureza deliberativa (e não meramente consultiva) e à sua concepção institucional, os conselhos podem cooperar, de forma mais efetiva que outros arranjos, para a sedimentação da administração societal em nível local. Eles podem fazê-lo ao fomentar a inovação política e institucional, a participação cidadã e a dialogicidade comunitária.

A atenção à segunda indagação motivou a observação empírica, cujo propósito geral é: analisar a configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras (MG),³ de modo a entender, em sua ação mediadora entre organizações sociais e poderes instituídos, suas possibilidades e seus limites na consolidação de dois princípios da gestão societal: a) reinvenção político-institucional e b) democracia participativo-deliberativa.⁴

Duas razões justificam a escolha da administração pública societal, proposta por Paes de Paula (2005), como referência. Primeiro, ao contrário das orientações patrimonial, burocrática e gerencial, as bases dessa administração podem viabilizar relações simétricas entre sociedade e Estado e, ainda, romper com a distinção entre concepção e implementação de políticas públicas. Além disso, ela incorpora os princípios da participação e da deliberação coletiva, referindo-se diretamente, portanto, à democracia local.

Outros arranjos, diferentes do conselho gestor, podem contribuir para o fortalecimento

dos elos entre sociedade e Estado. Todavia, o órgão foi priorizado, pois: a) tem caráter permanente; b) trata-se de um fórum investido de poder (devendo, assim, exercitar a deliberação pública); c) zela pelo equilíbrio de forças entre as partes que o integram e d) consolida uma rede de interação sociopolítica sem precedentes na história brasileira.

Os objetivos específicos desta pesquisa emergem dos princípios priorizados no modelo societal. Nesse sentido, a reinvenção político-institucional – que enfatiza a construção de estruturas de apoio à participação – lança luzes sobre a esfera formal dos conselhos, ou seja, sobre as características regimentais, capazes de nivelar os sujeitos em seu interior.

A democracia participativo-deliberativa, por seu turno, coloca em evidência as rotinas argumentativa e decisória dos conselhos e, também, suas relações organizacionais, com entidades sociais e poderes locais. Essas três dimensões – formal, deliberativa e interinstitucional – dão forma à configuração institucional dos conselhos gestores. Tendo essas considerações como ponto de partida, busca-se:

- a) caracterizar a dimensão formal dos conselhos e analisar como eles operam para alcançar o protagonismo dos segmentos representados;
- b) investigar o processo deliberativo dos conselhos e compreender como ele favorece ou restringe a participação política e a cidadania deliberativa;
- c) detalhar as relações institucionais dos conselhos e avaliar se eles representam esferas públicas, construindo e comunicando decisões coletivas.

O período de análise da pesquisa estende-se de 1984, ano da criação do conselho mais antigo de Lavras, a 2008.

Sua operacionalização exigiu o emprego das noções de participação política, cidadania deliberativa e esfera pública. Há, entre elas, um significativo alinhamento conceitual, importante para a construção de categorias de análise da dialogicidade local, viabilizada por meio de conselhos gestores.

A participação política diferencia-se de outras modalidades de participação, pois resguarda e fortalece a cidadania. Nela, os indivíduos distinguem-se não por interesses corporativos, mas por diferentes visões de mundo que, alicerçadas em movimentos sociopolíticos, buscam salvaguardar garantias e direitos, legítimos e universais (Nogueira, 2005).

As noções de cidadania deliberativa e de esfera pública são produto do pensamento habermasiano e embasam o conceito de gestão social (abordagem de gestão⁵ da administração societal), cunhado por Tenório (1998; 2005).

A cidadania deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas deve emergir de processos deliberativos, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Seu exercício requer a existência de espaços sociais para a comunicação de conteúdos e para o reconhecimento de opiniões. Trata-se das esferas públicas, que pressupõem a igualdade de direitos e a possibilidade de discussão de problemas comuns sem coação, por meio da autoridade negociada entre as partes (Tenório, 1998; 2005).

A relevância deste estudo pode ser justificada por três argumentos, de natureza empírica, metodológica e teórica. Inicialmente, investigaram-se 12 conselhos, sendo oito pouco mencionados na literatura. São estes: Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente (Codema), Conselho

Municipal de Educação (CME), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Municipal de Saúde (CMS), Conselho de Alimentação Escolar (CMAE), Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Conselho Municipal Deliberativo do Patrimônio Cultural (CMDPC), Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (CFUNDEF), Conselho Municipal Antidrogas (Comad), Conselho Municipal do Idoso (CMI), Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM) e Conselho Municipal de Políticas de Igualdade Racial (CMPIR). Além disso, a pesquisa foi conduzida em um município de médio porte, mais próximo do perfil hegemônico das cidades brasileiras.⁶

Paralelamente, buscou-se empreender uma observação dinâmica dos conselhos, em tempo e espaço. Nesse sentido, o relato de mudanças em leis e regimentos pôde revelar trajetórias de democratização e fortalecimento, imperceptíveis em investigações não longitudinais. De modo complementar, a análise de suas faces formal, deliberativa e interinstitucional procurou dar conta da complexidade de seus processos e de suas interações.

Por fim, a pesquisa pretende aproximar duas teorias organizacionais emergentes – administração pública societal e gestão social – de um arranjo institucional contemporâneo. Isso é possível e desejável, pois todos buscam dar forma a um novo padrão de relações entre sociedade e Estado, ou seja, interações nas quais a deliberação pública confere legitimidade aos atos e novos riscos são percebidos, como formas tênues de dominação (os cerceamentos discursivos) e de cooptação (a participação gerencial).⁷

Administração pública societal e democracia deliberativa

O objetivo desta seção é discutir, de forma sintética, os construtos teóricos que embasaram a pesquisa sobre os conselhos gestores de políticas públicas do município de Lavras.

Como campo de conhecimento, que configura e é configurado por práticas sociais, a administração pública posiciona-se sobre dois pilares: os paradigmas patrimonial e burocrático. Ambos foram pormenorizados por Max Weber na obra *Economia e Sociedade* (1999) e refletem a tensão entre duas lógicas: personalismo e impessoalidade.

Contudo, a partir da década de 1980, um novo modelo despontou, retrabalhando certos limites da burocracia. Fundamentalmente, ao orientá-la para resultados, o gerencialismo buscou prover respostas à crise de governança de Estados centrais e periféricos. Todavia, as mudanças que promoveu alcançaram essencialmente as faces econômico-financeira e institucional-administrativa dos aparatos gerenciais.

Dada a necessidade de se reconfigurar, também, a dimensão sociopolítica da gestão pública, a vertente societal foi delineada por Paes de Paula (2005) como uma síntese de práticas, visões e tendências voltadas ao equilíbrio das relações entre sociedade e Estado.

A administração pública societal apresenta quatro eixos: visão alternativa do desenvolvimento, processo de reinvenção político-institucional, novo perfil do gestor público e concepção participativo-deliberativa de democracia. Os próximos parágrafos procuram detalhá-los.

Em décadas passadas, o discurso e a prática relativos ao desenvolvimento foram marcados pelo exclusivismo estatal e econômico. Todavia, o debate contemporâneo apresenta inovações que o vinculam à expansão

de capacidades humanas, à qualidade de vida e a esforços de mobilização de recursos plurais: físicos, culturais e institucionais (Sachs, 1999). No Brasil, o desenvolvimento não fugiu à regra anterior, sendo marcado pelo protagonismo de Estado e pelo crescimento excludente. Lentamente e apoiando-se no êxito de iniciativas subnacionais, o país amplia o universo de concepções e ações em prol do desenvolvimento.

O processo de reinvenção político-institucional alinha-se ao movimento que busca colocar em evidência o papel das instituições, que representam mediações entre estruturas sociais e comportamentos singulares (Théret, 2003). Desse modo, alguns formatos surgiram a partir da década de 1980 como células de reinvenção política e de experimentalismo democrático. Destacam-se, nesse contexto, os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo.

Outro elemento indispensável à sedimentação de relações simétricas entre sociedade e Estado é a formação de gestores dotados de capacitação técnica e política. O burocrata insulado e indiferente, presente em muitas caricaturas sobre burocracias disfuncionais, deve dar lugar ao agente reflexivo, capaz de conduzir projetos, negociar, aproximar interesses e fomentar a participação e a cooperação (Nogueira, 1998; 2005).

O último eixo que estrutura a proposta societal, a concepção participativo-deliberativa de democracia, receberá especial aprofundamento, em razão dos objetivos deste artigo.

Como observa Avritzer (2000), a teoria democrática apresentou, ao longo do século XX, concepções distintas sobre o valor da argumentação pública. Até a década de 1950, muitos ideólogos mostravam

-se céticos em relação às suas possibilidades. Três aspectos justificavam essa postura. Inicialmente, a importância do debate político foi subestimada pela crença de que o pluralismo inviabilizava o consenso social. Em paralelo, considerou-se a participação contraproducente para a gestão do Estado, pois reduzia a eficiência e a racionalidade de seus processos. Finalmente, a argumentação foi limitada pela percepção do processo eleitoral como uma simples aferição de preferências individuais, formadas previamente.

Essas concepções perderam seu vigor, nas últimas décadas do século XX, devido, principalmente, às proposições de John Rawls e Jürgen Habermas. Ao advogar que os indivíduos não apresentam preferências preestabelecidas, Rawls rompe com a lógica decisionística (que legitimava, por meio do voto e da representação, a tomada de decisões de grande amplitude). Em sua visão, discordâncias razoáveis poderiam ser úteis à política, balanceando as diversas convicções. Entretanto, para que isso ocorresse, procedimentos de suporte à argumentação deveriam ser construídos. Os esforços habermasianos voltaram-se para esse propósito.

Nas obras *A mudança estrutural da esfera pública* e *Teoria da ação comunicativa*, Habermas dedicou-se, respectivamente, à compreensão da formação de um espaço de interação diferenciado do Estado (onde cidadãos poderiam dialogar) e à proposição dos conceitos de “mundo social reflexivamente adquirido” e “ação intersubjetiva voltada ao consenso”. A partir de tais noções, o filósofo buscou reincorporar a argumentação pública aos campos social e político (Avritzer, 2000). O nexos entre a teoria de Habermas e a política emerge da percepção de que a legitimidade desta não é, exclusivamente, produto da vontade da maioria. Segundo Lüchmann (2002, p. 19), a democracia deliberativa re-

presenta:

(...) um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na ideia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais. Constituiu-se, portanto, em uma alternativa crítica às teorias “realistas” da democracia que, a exemplo do “elitismo democrático”, enfatizam o caráter privado e instrumental da política.

Ao analisar o descompasso entre o ideal comunicativo e a realidade, Vittulo (2000) apresenta críticas agudas à democracia deliberativa. Inicialmente, seus defensores buscam sua forma desejável, esclarecendo pouco sobre como ela poderia ser viabilizada.

Os requisitos da democracia deliberativa abarcam: o debate de todos os interessados em um assunto, a igualdade política, o livre intercâmbio de informações e, ainda, a imparcialidade dos métodos de decisão e determinação de pautas (norteadoras dos diálogos). A tais condições somam-se outras, como: a adequada dimensão dos grupos, a inexistência de minorias isoladas, o caráter mutável da composição dos corpos majoritário e minoritário e, por fim, a não interferência do desequilíbrio de recursos na conduta argumentativa.

Mesmo em sociedades desenvolvidas, o atendimento a essas premissas é algo distante. A assimetria de oportunidades (culturais, políticas etc.) e capacidades (econômicas, cognitivas, discursivas etc.) estabelece censuras e autocensuras que inviabilizam a participação equânime. Nesse sentido, a de-

mocracia deliberativa deverá ser precedida por mudanças radicais, como a reorganização do campo econômico, a construção de instituições sensíveis às demandas do cidadão comum e a universalização de oportunidades de instrução.

Procedimentos metodológicos

A natureza da investigação e o processo de pesquisa

Esta pesquisa é de natureza qualitativa. De acordo com Bogdan & Biklen (1994), tais estudos seguem os seguintes princípios: a) o ambiente é a fonte dos dados, e o pesquisador o instrumento-chave de análise; b) o processo de investigação é tão relevante quanto o resultado final; c) os dados coletados são essencialmente descritivos; d) o ponto de vista dos sujeitos é especialmente importante; e) os dados tendem a ser analisados de forma indutiva.

A pesquisa mostrou-se fiel a cada um desses pontos. Assim, o detalhamento da configuração institucional dos conselhos emergiu das falas dos conselheiros, da observação de suas práticas e da análise dos registros de suas decisões. As respostas às questões de pesquisa foram construídas por meio da interação entre os pesquisadores e o objeto de estudo. As informações, essencialmente descritivas, refletiram as ações e as percepções dos conselheiros. Finalmente, a análise de situações particulares encorajou afirmações mais abrangentes e não o contrário.

O processo de pesquisa será detalhado nos parágrafos seguintes. Seu início foi marcado pela seleção do objeto de estudo: os conselhos gestores de políticas públicas. Na sequência, a análise da literatura pertinente evidenciou suas características, suas atribuições, suas possibilidades e seus limites. A reflexão sobre esses pontos e o desejo de compreender o conselho como recurso relevante à

gestão e à dialogicidade local nortearam a seleção dos objetivos da investigação.

Num segundo momento, os aspectos que dão forma à configuração institucional dos conselhos gestores foram identificados, assim como as referências teóricas necessárias à fundamentação do estudo. A seguir, documentos relativos aos conselhos foram analisados, com ênfase a legislações municipais, atas e regimentos. Tais fontes foram importantes para triagem e caracterização dos órgãos, construção de roteiros de entrevista e seleção dos detalhes a serem observados durante as reuniões. Pesquisaram-se todos os conselhos da cidade com membros designados e reuniões periódicas.

A quarta etapa do estudo envolveu a condução das entrevistas, a observação de reuniões e conferências e o aprofundamento da análise documental.⁸ Foram consultados, por órgão, o presidente e dois membros⁹ de modo a ouvir, necessariamente, conselheiros da sociedade civil e do poder público. O comprometimento e a assiduidade às reuniões foram critérios de seleção de informantes.

Ao final da investigação, realizaram-se a sistematização e a análise das informações. Os resultados foram submetidos ao exame do coordenador da Casa dos Conselhos de Lavras, para que imprecisões fossem eliminadas.

Organização e análise de informações

As informações levantadas pelas entrevistas e pela pesquisa documental foram analisadas sob a luz da análise de conteúdo. A pesquisa utilizou categorias semânticas, que reúnem as unidades textuais segundo temas (Bardin, 2004). O sistema de classes foi definido antecipadamente,

de acordo com as dimensões da configuração institucional dos conselhos e os objetivos da investigação, conforme detalhado na Figura 1.

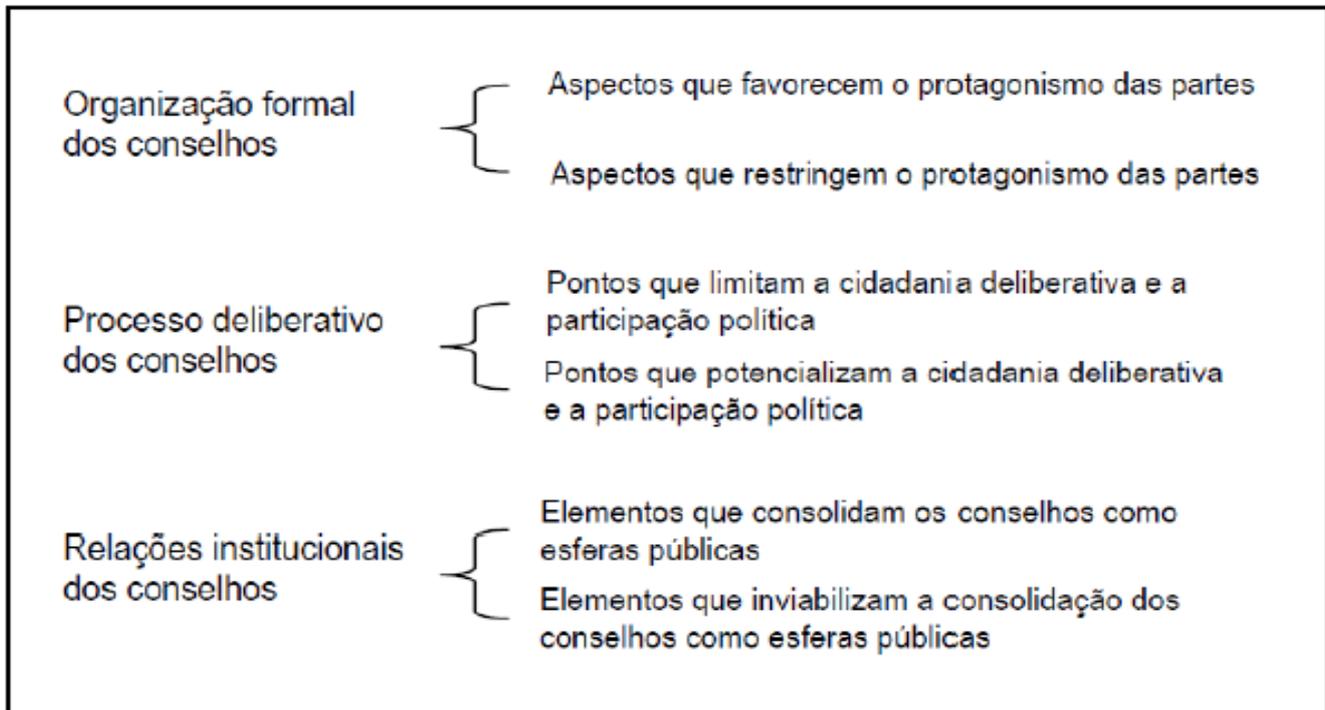


Figura 1. Sistema de classes da pesquisa

Fonte: Elaborado pelos autores

A análise de conteúdo busca fornecer ao leitor crítico de um texto informações suplementares sobre o emissor, o receptor, a mensagem e o medium (suporte material da comunicação). Na investigação, a observação do código e da essência das mensagens, ou seja, de significantes e significados, destacou elementos elucidativos do fenômeno de interesse.

A última etapa da análise de informações, descrita por Gomes (1995), refere-se à integração de conteúdos. Nesse momento, articulações entre o referencial teórico e as constatações da pesquisa foram realizadas visando à satisfação de seus objetivos. Os resultados da pesquisa estão pormenorizados a seguir.

Conselhos gestores e administração societal

O propósito desta seção é pormenorizar e analisar elementos formais, deliberativos e interinstitucionais dos conselhos gestores de Lavras. Antes, porém, serão apresentados detalhes sobre o processo de implementação dos órgãos no município.

É possível perceber dois caminhos fundamentais relativos à criação dos conselhos em Lavras. O primeiro, que explica a consolidação dos órgãos em segmentos mais institucionalizados de políticas públicas, revela a iniciativa do Executivo local e a necessidade de viabilização de meios para transferência de recursos entre níveis federativos. O segundo, associado a segmentos menos tradicionais de políticas públicas, reflete a

mobilização social, que condicionou agendas e atos do poder local.

Nesse sentido, foram instituídos por iniciativa do Executivo, no contexto da regulamentação do texto constitucional de 1988, o CME (em 1990), o CMDCA (em 1990), o CMS (em 1990), o CMAE (em 1996), o CMAS (em 1996), o CMDPC (em 1997) e o CFUNDEF (em 1997). De modo alternativo, destaca-se a criação do Codema (em 1984), que contou com o protagonismo cidadão, com ênfase a profissionais de ciências agrárias que criaram e integraram as câmaras técnicas do conselho. O Comad, instalado em 2001, estruturou-se a partir da articulação de organizações da sociedade civil, que exigiram respostas dos poderes locais. Dinâmica semelhante ocorreu no CMI e no CMDM, ambos criados em 2002. Contudo, destaca-se nesses órgãos o papel aglutinador de dois profissionais: um geriatra e uma educadora. Por fim, instalado em 2003, o CMPIR foi produto das ações de um movimento social voltado à promoção da igualdade racial. Por meio da criação de um grupo pró-conselho, um projeto de lei foi elaborado e entregue a um vereador ligado ao movimento, que cuidou de sua tramitação.

Apesar de os processos de institucionalização dos conselhos apresentarem trajetórias distintas, não é possível notar diferenças significativas em seus desenhos institucionais. Os pioneiros, criados por iniciativa governamental (exceto o Codema), seguiram referenciais supralocais, notadamente as políticas de seus segmentos e as orientações de conselhos estaduais e federais correlatos. Os conselhos instituídos após o ano 2000, produtos de mobilização social, inspiraram-se nas mesmas fontes, bem como nos órgãos já existentes no município.

No que se refere ao protagonismo deliberativo, percebe-se nos conselhos mais recentes o papel de destaque da representação

social. Esse fato é explicado, em parte, por sua gênese “orgânica” e pelo interesse seletivo e pragmático do Executivo local, que direciona sua atenção para os segmentos mais tradicionais (contemplados com expressivos recursos) como saúde, educação e assistência social.

A observação da dimensão formal dos conselhos gestores de Lavras, foco do primeiro objetivo específico da pesquisa, avaliou sua capacidade regimental de minimizar assimetrias entre as representações governamental e não governamental, fomentando o protagonismo das partes.

Desse modo, dos 12 conselhos investigados, dez são deliberativos e dois operativos (de natureza fundamentalmente fiscalizadora); sete voltam-se à prestação de serviços pela administração pública, dois a grupos específicos da população, dois a grupos etários e um ao campo cultural. O órgão mais antigo foi criado em 1984 e o mais recente em 2003. Nota-se, contudo, que a regulamentação dos princípios da Constituição de 1988, promovida na década de 1990, induziu fortemente a viabilização dos conselhos na cidade.

Todos os órgãos estão legalmente instituídos, onze por leis municipais e um por decreto do Executivo. Todos apresentam regimentos internos. As atribuições dos conselhos mostram-se abrangentes e relevantes, muitas inspiradas em documentos de referência elaborados por secretarias estaduais e federais. Apenas um órgão, operativo, apresentou funções aquém do esperado.

A distribuição de poder nos conselhos de Lavras é assim determinada: sete órgãos são bipartites paritários, três assumem a forma sociedade-governo (hegemonia numérica da primeira), um a configuração governo-sociedade (hegemonia

numérica do primeiro) e um é tetrapartite paritário. O mecanismo de seleção de conselheiros governamentais é indicação que parte, normalmente, do prefeito municipal. Entidades com assento nos conselhos determinam a designação social. Em um órgão, perdura a submissão de listas tríplices ao chefe do Executivo.

A estrutura organizacional dos 12 conselhos é formada pelo plenário e por um órgão diretor. Todos eles contam com presidentes e secretários. Em nove, há representantes da sociedade e do governo. Nos três restantes, há somente conselheiros da sociedade. Em um órgão, a nomeação da presidência é compulsória, ou seja, ela é ocupada, necessariamente, pelo secretário municipal.

Possuem caráter ampliado, isto é, realizam conferências municipais, sete conselhos. Apresentam fundos públicos nove órgãos, dos quais dois têm fontes de financiamento não governamental. Os demais recorrem ao Poder Executivo, pois não há recursos sob sua gerência.

No que se refere aos mandatos, em todos os conselhos há critérios de revogação, vinculados à assiduidade dos atores. Sua vigência, em nove casos, é de dois anos, não coincidindo com a dos poderes locais. Em onze órgãos, reconduções são permitidas.

Todos os conselhos apresentam autonomia física e gerencial, porém eles dependem financeiramente das secretarias municipais, de forma total ou parcial. Apenas um conselho conta com meios formais de capacitação. Interações sistemáticas entre os órgãos inexistem.

Constata-se, portanto, em um balanço da face formal dos conselhos, que ela é capaz de promover o protagonismo dos conselheiros, dando sustentação a relações consideravelmente equilibradas entre sociedade e Estado. Apesar da inexistência de proces-

sos programáticos de instrução e de meios financeiros à disposição dos conselhos, tal afirmação é verídica, pois: os órgãos estão legalmente constituídos; possuem natureza deliberativa; são dotados de regimentos internos que mitigam arbitrariedades; possuem competências abrangentes e são paritários. Além disso, conferências municipais são realizadas; a designação de conselheiros não governamentais, bem como a formação de diretorias, ocorre segundo normas democráticas e os mandatos contam com parâmetros de governo e revogação.

A relevância desses elementos formais relaciona-se ao papel dos conselhos como instituições. Assim, como relembra Lüchmann (2002), construtos dessa natureza apresentam um importante caráter de estabilidade, constituindo-se por meio de regras que constroem e orientam ações. Nesse sentido, a inovação política é perceptível, pois freios à condução arbitrária e velada de processos públicos – traços das gestões patrimonial e burocrática – passam a existir. Consequentemente, perdem parte de seu vigor o autoritarismo e o clientelismo.

Ainda no que se refere à questão político-institucional, destaca-se que os conselhos estão em processo paulatino de integração vertical (com órgãos estaduais e federais) e horizontal (com seus pares). Desse modo, a existência de estruturas, normas, concepções e valores convergentes entre tais arranjos, produto de longas mobilizações sociais em áreas como assistência social, direitos da criança e do adolescente, política urbana e saúde favorece a seleção e a publicização de boas práticas. Nesse sentido, conselhos e secretarias estaduais e federais têm contribuído para a melhoria dos sistemas de políticas públicas da base para o topo (e não apenas do topo para a base), reunindo meios de apoio à informação de conselheiros e à gestão de

conselhos.

Por fim, essa gramática institucional comum favorece uma dinâmica promissora: a formação de redes intra e intermunicipais de conselhos. No primeiro caso, elas podem agir contra a fragmentação das políticas diante de problemas complexos (como a segurança pública, a vulnerabilidade social de menores e a preservação histórico-cultural). No segundo, elas facilitam o intercâmbio de experiências, a otimização de rotinas, a vigilância social de serviços consorciados e a ampliação do poder de persuasão regional junto a governos supra-locais.

Prosseguindo, a observação do processo deliberativo dos conselhos de Lavras teve o intuito de verificar a existência de rotinas de argumentação e engajamento alinhadas às bases da cidadania deliberativa e da participação política. Nelas, os sujeitos manifestam-se livremente em prol de garantias e direitos, legítimos e universais. Os próximos parágrafos buscam atender ao segundo objetivo específico da pesquisa.

Inicialmente, a periodicidade das reuniões é mensal em nove casos e quinzenal em um. Nos demais, elas ocorrem por convocação da presidência. Observa-se que, em três órgãos, o longo intervalo entre as reuniões depõe contra sua efetividade. É possível dizer que há contestação pública em dez conselhos. Deixaram de apresentá-la os de natureza operativa. Contudo, ela é pouco vigorosa em cinco órgãos.

Em sete conselhos, deliberações são possíveis, em segunda convocação, com qualquer quórum. Essa prática inviabiliza estratégias como boicotes e esvaziamentos de plenário. Todavia, ela opera para deficits de assiduidade. Em quatro casos, a argumentação demanda maioria simples e, em um, a presença de dois terços do plenário.

Nos 12 conselhos, os presidentes con-

duzem as reuniões. As pautas são construídas coletivamente, no encontro anterior, em oito casos. Em três, elas são de responsabilidade das secretarias e, em um, do presidente. Em qualquer órgão os conselheiros podem sugerir temas para discussão. Tópicos emergentes são sempre considerados.

A observação dos pontos de pauta buscou avaliar o foco dos debates, ou seja, perceber se eles se voltam à gestão do próprio conselho ou à política municipal. Em onze casos, rotinas internas foram priorizadas em detrimento do controle e da proposição social. O consenso, que busca harmonizar visões (e não o voto), foi o meio empregado para viabilizar decisões.

A linguagem corrente nos conselhos visa, além da comunicação de conteúdos, a integração do plenário. Seu tom, pedagógico quando necessário, procura nivelar conhecimentos e chamar os conselheiros à participação. Em nenhum órgão foi notado cerceamento discursivo. Ainda assim, autocensuras foram relatadas em quatro conselhos, em que se percebe o protagonismo deliberativo do poder público (Codema, CME, CMS e CFUNDEF). A designação social destaca-se em seis órgãos (CMDCA, CMAS, Comad, CMI, CMDM e CMPIR). Nota-se, no CMAE e no CMDPC, o equilíbrio argumentativo.

A distribuição de funções intraconselho se dá de forma democrática, segundo a competência, o interesse e a disponibilidade das partes. Verifica-se, porém, com poucas exceções, a dificuldade coletiva em dar continuidade às decisões, determinando responsabilidades e prazos.

Tendo em mãos os detalhes do processo deliberativo dos conselhos, conclui-se que a cidadania deliberativa não encontra restrições significativas no interior

dos órgãos. Contudo, ela é comprometida por outros fatores, assim como a participação de cunho político.

Há, nos conselhos, absoluto respeito por argumentos e posições individuais. A linguagem é empregada como meio de esclarecimento e integração, não como fonte de poder. Não há controle de pautas, visto que elas se constroem coletivamente e os assuntos emergentes não são preteridos. A condução dos trabalhos é marcada por acordos de conduta.

Ademais, o consenso é o mecanismo central de deliberação. Como resultado, todas as visões são levadas em conta e muitas são incorporadas às resoluções. O questionamento de orientações oficiais, principalmente pela representação social, não gera constrangimentos. A coerência argumentativa é o condicionante-chave das decisões.

Os aspectos exógenos que afastam as rotinas dos conselhos gestores dos princípios da cidadania deliberativa são os mesmos que restringem a participação política, pois comprometem a capacidade de decisão – ativa e consciente – dos sujeitos sobre os rumos de sua comunidade (Tenório, 1998; 2005).

Tais questões dizem respeito à baixa imperatividade de mandatos (conexão entre representantes e representados) e à incompreensão dos sistemas de políticas públicas. O primeiro problema reduz o vigor argumentativo do plenário, dado que os conselheiros não são porta-vozes de demandas coletivas. Ele também age negativamente sobre os níveis de contestação pública e potencializa autocensuras. O segundo desvia o foco de discussões relevantes, como a garantia de direitos e a gestão das estruturas locais de políticas sociais, para demandas pontuais (dos próprios conselhos e das instituições que os integram¹⁰). Ele dificulta, por fim, a

percepção e o constrangimento de condutas oportunistas – registradas, principalmente, em órgãos que tomam decisões de amplo impacto (CME) ou que condicionam a alocação de recursos (CMS e CMDCA).

Em resumo, predominam nos conselhos relações e rotinas alinhadas aos princípios da democracia deliberativa. No entanto, elementos contextuais limitam a capacidade argumentativo-decisória de seus integrantes, refletindo, com clareza, as fragilidades da representação política.

O modo como se fala e como se ouve nos plenários e o papel do consenso durante as deliberações aproximam os conselhos da condição de células dialógicas locais. O respeito às diferenças minimiza as censuras. O confronto de ideias (que exprimem vivências, formações, visões de mundo, concepções sobre cidadania, direitos etc.) torna-se, portanto, livre.

A linguagem corrente, “pedagógica” e integradora contribui para o nivelamento dos indivíduos no que se refere às assimetrias cognitiva e discursiva. Isso ocorre, também, porque os plenários são propícios ao mútuo esclarecimento e “confortáveis” ao exercício da fala. Assim, mesmo os limites capitais da democracia deliberativa, apresentados por Vittulo (2000), mostraram-se superáveis nesses órgãos.

A construção de consensos, por sua vez, é relevante, pois delimita a fronteira entre a argumentação e a escolha pública (Avritzer, 2000). Nesse sentido, ele favorece a formação de decisões – por meio do diálogo e da negociação – em detrimento da seleção de alternativas, pelo voto. Destacam-se, entre as suas possibilidades, a subversão da regra da maioria (que confere ao melhor argumento, e não à hegemonia numérica, a eficácia decisória) e o fortalecimento da alteridade entre agentes governamentais e sociais.

Todavia, a conexão entre representantes e representados, pressuposto para o adequado funcionamento dos conselhos, apresenta limites. Há, nesse fato, um duplo problema de representação. Primeiro, a associação cidadã a organizações representativas é baixa no país.¹¹ Segundo, os conselheiros não agem sob o norte ideológico¹² de suas entidades. Quando o fazem, interesses imediatos são a fonte de motivação.

Duas consequências emergem desses fatos. Inicialmente, torna-se real o risco de o engajamento político dividir espaços com a participação gerencial (Nogueira, 2005). Além disso, as debilidades da democracia representativa, discutidas por Hirst (1992), manifestam-se: o pequeno envolvimento popular nas decisões políticas e a limitada prestação de contas dos governantes (e dos conselheiros, inclusive) aos cidadãos. Amplia-se, ainda, o poder discricionário da burocracia local.

As relações institucionais dos conselhos gestores envolvem segmentos sociais organizados e poderes instituídos. Sua atuação, principalmente nos municípios, tem dado forma a uma poderosa rede de interações sociedade-Estado, inédita na história brasileira. Entretanto, a efetividade desse construto depende da habilidade de seus nós – que devem identificar, discutir e transmitir os anseios da sociedade às administrações locais. Nesse processo, os conselhos tendem a ampliar sua legitimidade, agindo como esferas públicas.

Tendo contemplado esses fatos no terceiro objetivo específico do artigo, pretende-se, agora, observar: a) a interação entre representantes (conselheiros) e representados (cidadãos ligados às entidades sociais) e b) a permeabilidade do poder local às necessidades e decisões dos órgãos.

Os 12 conselhos pesquisados possuem representantes do Executivo. Paralelamente, seis contam com prepostos do Legislativo

e dois do Ministério Público. Nota-se que sete órgãos, ampliados, dialogam com a comunidade por meio de conferências municipais. No entanto, interações frequentes entre as partes ocorrem apenas nas sessões plenárias.

Segundo os depoimentos, a imperatividade de mandatos é frágil em nove casos. Em outras palavras, os conselheiros não agem sob clara orientação de suas entidades. O Codema, o CMDPC e o CMPIR demonstram razoável imperatividade. A principal evidência desse fato é a ausência de reuniões sistemáticas nas instituições, antes e depois dos encontros deliberativos, as quais seriam importantes para orientar o posicionamento dos conselheiros em relação às pautas e publicizar decisões. Sua consequência corriqueira é a falta de confiança dos indivíduos para firmar compromissos.

O detalhamento da conduta dos poderes locais diante dos conselhos findará esta análise. Desse modo, o Poder Legislativo e o Ministério Público agem quando requisitados, embora o último tenha demonstrado pró-atividade ao dialogar com alguns órgãos.

Os relatos descrevem o Executivo como solícito, quando informado sobre demandas dos conselhos. Contudo, ele também é moroso e pouco efetivo, agindo sobre processos compulsórios, isto é, sobre rotinas nas quais omissões se tornam impossíveis. Protelações são constantes. Além do mais, existe pouca atenção desse poder ao grau de compromisso de seus representantes nos plenários.

Em paralelo, alguns conselheiros admitem sua passividade, tanto na proposição de ações quanto em seu acompanhamento. O percentual médio de debates sobre as políticas locais registrado nas atas

(22,17%) dá uma dimensão desse fato. Nem todos os conselhos possuem parâmetros de ação, como políticas ou planos municipais.

Nesse sentido, faltam-lhes meios ideais para a gestão dos sistemas de políticas públicas e para o enfrentamento da inércia governamental. Nota-se, por fim, que um órgão motivou ações do Poder Executivo por intermédio do Ministério Público (CMI) e outro o fez via mobilização e pressão sociais (CMPIR).

Assim, os conselhos encontram sérias dificuldades para prospectar demandas e comunicar decisões coletivas. Sua atuação como esferas públicas é, portanto, débil. Determinam tal situação a desarticulação social, a desinformação sobre suas funções, suas responsabilidades e seus poderes, o desconhecimento dos processos da administração pública e o oportunismo governamental.

A desarticulação social priva os conselheiros de referências como: “A quem servir?; a quem prestar contas?”. Ademais, ela não favorece a expressão de demandas coletivas – insumo básico da dialogicidade local. A desinformação sobre o papel dos órgãos nos sistemas municipais de políticas públicas gera insegurança decisória e contribui para seu subemprego. O desconhecimento das rotinas da administração pública impede a compreensão de possibilidades e limites reais do poder local. Dificulta, ainda, a tradução de anseios em ações, que podem ser concebidas e asseguradas por meio de audiências públicas, projetos de lei, orçamentos participativos etc. Por fim, o oportunismo estatal posiciona suas prioridades à frente do interesse geral, causando hiato entre discurso e prática e determinando formas heterogêneas de re-

lacionamento Executivo-conselhos.

Curiosamente, os elos institucionais dos conselhos exprimem, além das fragilidades da representação, características da democracia liberal, da gestão burocrática e do gerencialismo. No primeiro caso, a “confiança” depositada nos conselheiros pelas organizações que os indicam, capaz de dispensar o acompanhamento de sua conduta, lembra a relação entre políticos e eleitores no elitismo democrático em que, após as eleições (ato de seleção de representantes), apenas os primeiros se ocupam das questões públicas.¹³

Paralelamente, o desconhecimento das rotinas estatais é produto do frágil engajamento social e, também, da pouca disposição do poder local de aproximar-se dos conselhos. Nesse sentido, boa parte do controle social e do provimento de informações vincula-se a processos compulsórios, essenciais à manutenção de programas e financiamentos supralocais. Iniciativas de combate ao sigilo e à exclusão, fontes do poder burocrático, não integram a agenda do Executivo municipal.

Seu discurso, porém, sugere o contrário. A receptividade às demandas dos conselhos, traduzida, posteriormente, em protelações, busca “administrar” a relação entre os poderes político e social – sem mudar correlações de forças ou dispensar à face sociopolítica da gestão pública a mesma atenção que é dada às dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa. Esses aspectos são traços distintivos do gerencialismo (Paes de Paula, 2005). As constatações do estudo, discutidas nesta seção, estão sistematizadas no Quadro 1.

Quadro 1. Possibilidades e limites dos conselhos gestores

Dimensão da configuração institucional	Sistema de classes da pesquisa	Possibilidades e limites dos conselhos em relação à gestão societal
Face formal dos conselhos	Aspectos que favorecem o protagonismo das partes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instituição legal dos conselhos ▪ Natureza deliberativa e paritária ▪ Competências abrangentes ▪ Presença de regras de governo, que abarcam a designação de conselheiros, a formação de diretorias e a condução de mandatos
	Aspectos que restringem o protagonismo das partes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inexistência de processos pedagógicos sistemáticos ▪ Ausência de recursos financeiros sob a gerência dos conselhos
Processo deliberativo dos conselhos	Pontos que potencializam a cidadania deliberativa e a participação política	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Respeito a argumentos individuais ▪ Linguagem: meio de esclarecimento e integração, não de coação ▪ Acessibilidade ao processo de elaboração de pautas e discussão sobre temas emergentes nos plenários ▪ Consenso e coerência argumentativa como nortes decisórios
	Pontos que limitam a cidadania deliberativa e a participação política	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconexão entre representantes e representados ▪ Contestação pública mediana ▪ Pouca compreensão dos sistemas de políticas sociais ▪ Foco deliberativo em questões pontuais, em detrimento da efetiva gestão dos serviços públicos locais
Relações institucionais dos conselhos	Elementos que consolidam os conselhos como esferas públicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Caráter democrático das rotinas internas ▪ Responsabilidades constitucionais, que exigem a análise crítica de decisões e atos governamentais
	Elementos que inviabilizam a consolidação dos conselhos como esferas públicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarticulação social ▪ Desinformação sobre atribuições, responsabilidades e poderes dos conselhos ▪ Desconhecimento dos processos da administração pública ▪ Oportunismo governamental

Fonte: Dados da pesquisa

Concluída a discussão sobre os aspectos formais, deliberativos e interinstitucionais dos conselhos de Lavras, faz-se necessário analisá-los à luz dos princípios da administração societal e da democracia participativo-deliberativa.

Inicialmente, para que se possa falar em inovação político-institucional (eixo estruturante da lógica societal), é necessário indagar em que medida a inércia de males como o personalismo e o patrimonialismo se manifestam,

comprometendo o universalismo de procedimentos e a meritocracia. Nesse sentido, a existência legal dos órgãos, a amplitude de seus regimentos e a presença de regras de governo constroem ações arbitrárias, voltadas à legitimação explícita de atos governamentais ou à autopromoção de seus membros. Contudo, o papel dos conselhos gestores como espaços de experimentalismo democrático seria potencializado pela existência de processos pedagógicos sis-

temáticos, fato não evidenciado pela pesquisa.

Em relação à democracia participativo-deliberativa (também estruturante da lógica societal), três premissas devem ser observáveis no âmbito dos conselhos: a) a imperatividade de mandatos (elo conselho-sociedade); b) a essência e o vigor deliberativos e c) a capacidade do conselho de transformar a razão pública em fundamento efetivo das ações governamentais (elo conselho-poder local).

A desconexão entre representantes e representados, agravada pelos deficits de associativismo da sociedade local (e brasileira), compromete posicionamentos mais firmes dos conselheiros. Isso se verifica porque eles não vocalizam a contento demandas sociais. Assim, em democracias de massa, a participação discursiva precisa associar-se ao recurso da representação. Nesse processo, essa participação serve-se de suas possibilidades, mas também sofre com suas limitações.

Sobre a essência da deliberação nos conselhos, foi possível perceber o respeito às falas, aspecto capital para redução de autocensuras (risco sempre presente em arenas discursivas). Ao contrário, a linguagem não se constitui como instância de poder, pois esclarece e integra as partes. Nesse sentido, em muitos conselhos, tipificações¹⁴ e conceitos prévios foram se tornando tênues com o decorrer das interações.

Em contrapartida, o vigor deliberativo (ou nível de contestação pública) mostrou-se aquém do desejado. Observável em reuniões, nas falas dos conselheiros e no conteúdo das atas, o fato representa uma ameaça ao controle social, bem como à essência de qualquer arranjo concebido como democrático – mesmo na perspectiva de teóricos céticos, como Robert Dahl em seus escritos sobre poliarquias (Dahl, 2005).

Outro aspecto desafiador aos conselhos diz respeito ao efetivo condicionamento das ações governamentais. Embora alguns pontos tenham sido destacados como causas localizadas desse impasse, uma premissa da democracia deliberativa parece necessitar de materialização real: a percepção coletiva, de governantes e governados, de que a legitimidade dos atos públicos apoia-se em deliberações plurais, orientadas para o bem comum. Finalizando esta seção, cumpre mencionar que, ao longo dos anos, os conselhos de Lavras passaram por transformações registradas em decretos, leis e regimentos. Observadas em conjunto, elas podem revelar a inércia deles ou, ao contrário, o aprimoramento e a democratização de processos.

Constata-se, nesse sentido, que dois conselhos preservaram suas regras de governo: CMDPC e CMDM. Nos demais, alteraram-se diversos aspectos. Inicialmente, como mudanças percebidas em um único órgão, destacam-se: transição de ente consultivo para deliberativo, redução do intervalo entre reuniões, criação de fundo municipal, fim deliberado da coincidência de mandatos (entre o conselho e o Executivo local, minimizando descontinuidades) e criação de fórum para a seleção de entidades com direito a voto.

A extinção de listas tríplexes, submetidas ao prefeito municipal para designação de conselheiros; o fim da categoria “membro nato”, cujo assento no conselho independe de indicação ou nomeação, e a ampliação de funções foram eventos registrados em dois conselhos.

A revisão do número e da distribuição de postos no plenário em prol da paridade e a definição da presidência por via eletiva representam evoluções notadas em três conselhos. A adequação de rotinas a leis e políticas recentes e o aprimoramento do processo de seleção de conselheiros foram percebidos

em quatro órgãos.

Não foram verificadas mudanças marcadas por involuções, ou seja, transformações que favoreçam a hegemonia estatal ou que restrinjam a participação e a deliberação pública.

Considerações finais

Concluída a discussão de todos esses pontos, respostas às questões orientadoras da pesquisa podem ser apresentadas.

Assim, a dimensão formal dos conselhos gestores de Lavras apresenta inovações institucionais que geram desdobramentos sociopolíticos. Ademais, ela concentra elementos suficientes para resguardar, no interior dos órgãos, o protagonismo de atores sociais e governamentais. A cidadania deliberativa e a participação política não encontram limitações expressivas intraconselhos. Porém, a desinformação da sociedade e os elos frágeis entre representantes e representados comprometem-nas. A maior debilidade dos conselhos refere-se à sua atuação como esferas públicas. A desarticulação social e o oportunismo governamental, que posiciona suas demandas à frente do interesse público, operam para esse fato.

Portanto, em relação à promoção da administração pública societal, capaz de sustentar relações equânimes entre sociedade organizada e poderes locais, os conselhos gestores são fontes consistentes de inovação político-institucional. Contudo, sua eficácia é limitada em relação à sedimentação da democracia deliberativa local.

Todavia, a análise longitudinal dos conselhos gestores constatou seu aperfeiçoamento formal e substantivo, com ênfase ao alinhamento de rotinas das diretrizes estaduais e federais e a experimentações em prol do comprometimento coletivo. Acredita-se, portanto,

que esteja em curso seu amadurecimento institucional e deliberativo. Crê-se, também, que eles são – e serão continuamente mais – relevantes ao combate a vícios históricos das culturas cívica e política do Brasil.

Contudo, permanece o desafio de sua democratização radical, capaz de ampliar sua acessibilidade ao cidadão comum, politicamente desarticulado. Persiste também o hiato entre seu potencial e sua real efetividade na gestão e no controle social dos sistemas locais de políticas públicas. Ambiguidades e contradições continuarão a marcar, de forma indelével, o cotidiano desses arranjos institucionais no país.

Como sugerido na introdução, a contribuição teórica deste estudo centra-se na aproximação entre administração societal, gestão social e conselhos gestores. Como elaborações contemporâneas, voltadas à dialogicidade e ao protagonismo cidadão, suas interfaces são claras. No entanto, pouco se sabe sobre suas reais interações nas localidades brasileiras.

O diálogo público, permeado por traços culturais personalistas, pode exprimir virtudes ou vícios. Se nossa inclinação relacional voltar-se à discussão de dilemas comuns e se for orientada para o interesse coletivo, poderemos presenciar a multiplicação de ágoras modernas, nas quais o exercício da alteridade será intuitivo e promissor. De outro modo, se as relações forem fontes de privilégios, orientadas para o interesse compreendido às avessas,¹⁵ as perspectivas da construção democrática e republicana impulsionada pela Carta Magna de 1988 serão frustrantes.

Assim como qualquer esforço de pesquisa, este possui limitações. Além do caráter imperfeito e transitivo dos estudos que envolvem processos sociais, ao centrar-se em um único município, o texto ganhou

em profundidade analítica, mas destituiu-se de amplitude. Apesar disso, foi possível notar que cada conselho representa um universo singular, com forças e fragilidades próprias, muitas, inclusive, não condicionadas por conjunturas exclusivamente locais.

Transcorridas duas décadas desde a institucionalização dos conselhos gestores, alguns aspectos ainda precisam ser compreendidos. Eles devem, portanto, nortear novas investigações. Devido à sua relevância, dois deles serão tratados a seguir: a) o sentido dos conselhos nos sistemas locais de políticas públicas e b) a natureza e a relevância do controle social que devem promover.

Nas cidades brasileiras, atividades voltadas às demandas cidadãs emergem, basicamente, de duas fontes: as iniciativas endógenas e a extensão de programas federais e estaduais aos municípios. A integração de ambas consolida os sistemas locais de políticas públicas.

Essa articulação demanda múltiplos esforços. Os conselhos, embora não sejam os únicos atores capazes de empreendê-los, podem, em razão de seu perfil institucional, operar decisivamente para a sinergia de ações locais e supralocais. Seu trabalho, nesse sentido, abarca processos de planejamento, condução de rotinas, coordenação de organizações e, ainda, capacitação e “empoderamento” social.

Prosseguindo, o controle social de processos públicos é uma função capital dos conselhos. No entanto, a natureza dessa atividade é diversa e inspira considerações específicas. A vigilância a ser exercida por eles ultrapassa largamente a análise da probidade governamental, que abrange o monitoramento qualitativo e proativo de várias dinâmicas públicas. Tais funções recaem sobre os conselhos devido a seu status de observadores privilegiados da relação sociedade-Estado.

Nesse sentido, espera-se que os conselhos sejam capazes de despertar governos e cidadãos para problemas “invisíveis”; tais como a depreciação de bens culturais materiais e imateriais, a imperícia pública em lidar com demandas de minorias e as necessidades subjetivas de beneficiários de programas sociais. Ademais, os conselhos podem nortear ações governamentais diante de problemas complexos e controversos, alinhando-as ao interesse público. São capazes, ainda, de avaliar e comunicar ideias originais ao poder local, fundamentadas no conhecimento e na experiência de conselheiros e outros atores sociais.

Referências

AVRITZER, L. *Sociedade civil e participação social no Brasil*. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/AvritzerSociedadeCivilParticipacaoBrasil.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2006.

AVRITZER, L. (2000). Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, 50, 25-46.

BARDIN, L. (2004). Análise de conteúdo. 3a ed. Lisboa: Edições 70, 223 p.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. (2003). *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. 23a ed. Petrópolis: Vozes, 247 p.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (1991). *Dicionário de política*. (Vol. 2, 3a ed.) Brasília: UnB.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. (1994). *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto, 335 p.

- CARVALHO, J.; CASTRO, R.; REGO, V.; MAS-SOQUETTE, B. B. (1999). Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração, 23., 1999, Foz do Iguaçu. *Anais...* Foz do Iguaçu: ANPAD, 1 CD-ROM.
- COELHO, V. S. P.; ANDRADE, I. A. L.; MONTOYA, M. C. (2002). Política social: o que podemos esperar da participação? In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 3., Niterói. *Anais...* Niterói: ABCP, 2002. 1 CD-ROM.
- COELHO, V. S.; VERÍSSIMO, J. (2004). Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, pp. 105-122.
- COLIN, D. R. A.; FOWLER, M. B.; BATTINI, O.; SANTOS, A. M.; CARVALHO, J. T.; RODRIGUES, T. M. M. (2002). As possibilidades e os limites do controle social da política de assistência social no estado do Paraná. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 3, Niterói. *Anais...* Niterói: ABCP, 2002. 1 CD-ROM.
- CÔRTEZ, S. M. V. (2002). Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. *Sociologias*. (Vol. 7). Porto Alegre, pp. 18-49.
- CRUZ, M. C. M. (2000). Desafios para o funcionamento eficaz dos conselhos. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Polis, pp. 73-77.
- DAHL, R. A. (2005). *Poliarquia*: participação e oposição. São Paulo: USP, 234 p.
- DRAIBE, S. M. (1998). A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. (*Caderno de Pesquisa do NEPP*, 35). Campinas: Unicamp.
- FUKS, M. (2002). Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 3., Niterói. *Anais...* Niterói: ABCP, 2002. 1 CD-ROM.
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. (2006). Recursos, decisão e poder: os conselhos gestores de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 60, vol. 21, pp. 67-82
- GOHN, M. G. (2001). *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. (Questões da Nossa Época, 84). São Paulo: Cortez, 120 p.
- GOMES, R. (1995). Análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 4a ed. Petrópolis: Vozes, Cap. 4, pp. 67-80.
- HIRST, P. (1992). *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 214 p.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (1997). *Associativismo, representação de interesses e intermediação política*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. *Indicadores sociais municipais*, 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>

home/estatistica/populacao/ indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm>. Acesso em: 19 nov. 2008.

LÜCHMANN, L. H. H. (2002). *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. 2002. 226 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IFCH, Unicamp, Campinas.

NOGUEIRA, M. A. (1998). *As possibilidades da política*. Ideias para a reforma democrática do Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 305 p.

NOGUEIRA, M. A. (2005). *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 2a ed. São Paulo: Cortez, 264 p.

PAES DE PAULA, A. P. (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 201 p.

PERISSINOTTO, R. M. (2002). Participação e democracia: o caso dos conselhos de assistência social de Curitiba. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 3., Niterói. *Anais...* Niterói: ABCP, 2002. 1 CD-ROM.

SACHS, I. (1999). O Estado e os parceiros sociais: negociando um pacto de desenvolvimento. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEM, J.; SOLA, L. (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, pp. 197-217.

SANTOS, N. R. (2000). Implantação e funcionamento dos conselhos de saúde no Brasil. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Polis, pp. 15-21.

SCOLFORO, J. R. S.; OLIVEIRA, A. D.; CARVALHO, L. M. T. (Ed.). (2008). *Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais: componente socioeconômico*. Lavras: UFLA, 195 p.

TATAGIBA, L. (2002). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, pp. 47-105.

TEIXEIRA, E. C. Efetividade e eficácia dos conselhos. (2000a). In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Polis, pp. 92-96.

TEIXEIRA, E. C. (2000b). Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Polis, pp. 97-119.

TENÓRIO, F. G. (1998). Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, n. 5, vol. 32, pp. 7-23.

TENÓRIO, F. G. (2005). (Re)visitando o conceito de gestão social. In: LIANZA, S.; ADDOR, F. *Tecnologia e desenvolvimento social e solidário*. Porto Alegre: UFRGS, pp. 151-171.

THÉRET, B. (2003). As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, n. 58, pp. 225-255.

TOCQUEVILLE, A. (1969). *Democracia na América*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

VITULLO, G. O. (2000) Desafio da construção de um modelo democrático deliberativo. *Socio-*

logias, n. 3, vol. 2, Porto Alegre, pp. 186-231, jan./jun.

WEBER, M. (1999). *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* (Vol. 2). Brasília: Editora UnB.

NOTAS

1 Sobre o papel dos conselhos na gestão de políticas públicas, consultar: Draibe (1998), Carvalho et al. (1999), Teixeira (2000a), Colin et al. (2002), Coelho et al. (2002) e Coelho & Veríssimo (2004). Sobre a participação e a tomada de decisão em conselhos, ver: Cruz (2000), Gohn (2001), Teixeira (2000b), Perissinotto (2002), Fuks (2002), Tatajiba (2002), Côrtes (2002) e Fuks & Perissinotto (2006).

2 Entende-se por administração pública o "(...) conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta de tarefas (...) consideradas de interesse público ou comum numa coletividade ou numa organização estatal" (Bobbio et al., 1991, p. 10) e por democracia o "(...) método (...) para constituição de governo e para formação das decisões (...) que abrangem toda a comunidade" (Bobbio et al., 1991, p. 326). Tais definições aplicam-se a níveis de análise micro, meso ou macroinstitucionais.

3 Três aspectos foram decisivos para a escolha do município de Lavras como objeto de estudo: a) a existência de um número significativo de conselhos em efetiva operação; b) a presença da "Casa dos Conselhos", estrutura capaz de apoiar e de conferir sinergia às ações desses órgãos e c) o alto desempenho relativo do município nas dimensões humana e institucional do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais (Scolforo et al., 2008).

4 Esses princípios foram destacados, pois os conselhos podem impactar diretamente sobre eles, diferentemente dos demais: a visão alternativa do desenvolvimento e o novo perfil do gestor público.

5 As abordagens de gestão dos paradigmas de administração pública informam sobre o estilo geren-

cial de cada vertente e permitem sua conexão a arranjos institucionais específicos.

6 De acordo com IBGE (2000), 95,9% dos municípios brasileiros possuem até 100.000 habitantes.

7 A participação gerencial vincula-se à noção de política como troca entre governantes e governados, em que interações favorecem a legitimação de governos e o atendimento de demandas pontuais de estratos sociais (Nogueira, 2005).

8 Para construção do panorama relativo aos 12 conselhos, foram realizadas 35 entrevistas, observadas 45 reuniões, analisados 55 itens de legislação (ou de regulação interna) e lidas as atas de 173 reuniões.

9 Exceto nos conselhos de natureza operativa (CMAE e CFUNDEF), isto é, de caráter eminentemente fiscalizador, em que foram ouvidos o presidente e um conselheiro.

10 As rotinas internas dos conselhos de Lavras responderam, em média, por 63,20% dos itens de pauta.

11 Dados do IBGE (1997) estimam que 27% da população brasileira é filiada a instituições representativas de interesses. Na Europa, esse índice corresponde a 80% (Santos, 2000).

12 Emprega-se esse termo como "conjunto de convicções políticas, sociais etc. de um indivíduo ou grupo de indivíduos".

13 Nesse sentido, Santos (2000) destaca a mudança de conduta de algumas entidades logo que conquistam assentos em conselhos. A mobilização começa a diluir-se, pois só os conselheiros devem se responsabilizar pelos debates.

14 As interações sociais se valem de esquemas tipificadores, por meio dos quais os outros podem ser compreendidos. Tais tipificações, em situações face a face, têm caráter recíproco e acarretam uma anonimidade inicial. Ao tipificar um indivíduo como membro de uma determinada categoria (de atores), interpretam-se aspectos de sua conduta como resultado de seu vín-

culo com essa classe. À medida que se intensificam as relações, sua personalidade torna-se acessível e a tipificação inicial é diluída (Berger & Luckmann, 2003).

15 Emprega-se “interesse compreendido às avessas” em alusão à expressão “interesse bem compreendido”, consagrada por Tocqueville (1969).