

# Os conselhos vistos por fora: um estudo sobre a institucionalização dos Conselhos Municipais<sup>1</sup>

*Osmir Dombrowski*<sup>2</sup>

**RESUMO:** O estudo aqui apresentado se distingue de outros que tomam os conselhos municipais como tema por retirar o foco da análise do interior dos conselhos e das relações políticas que lá se desenvolvem e dirigi-lo para a sociedade. “Os conselhos vistos por fora” é uma aproximação com o problema da institucionalização dos conselhos que, de modo geral, é pouco desenvolvido pela bibliografia especializada. Trata-se de uma análise que tem como base uma série de entrevistas abertas efetuadas com dirigentes de associações civis e sindicatos, a partir das quais o autor tenta verificar o nível de institucionalização dos conselhos no município de Toledo/PR.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conselhos Municipais, Institucionalização, Participação,

**ABSTRACT:** The study presented here if it distinguishes from others that take the city councils as subject for removing the focus of the analysis of the interior of the city councils and from the relations politics who if develop there and to direct it for the society. “The city councils seen by are” are an approach with the problem of the institutionalization of the city councils that, in general way, little is developed by the specialized bibliography. One is about an analysis that has as base a series of open interviews with controllers of civil associations and unions, from which the author tries to verify the level of institutionalization of the city councils in Toledo/PR.

**KEY-WORDS:** City councils, Institutionalization, Participation politics.

## INTRODUÇÃO: DISSEMINAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO

Apesar de sua história relativamente curta, os Conselhos Municipais já foram saldados como “a principal novidade em termos de políticas públicas” do início do novo milênio (Gohn, 2001, p. 7). Com efeito, sua difusão ao longo da década de 1990 e neste primeiro lustro do milênio pode ser considerada impressionante: dados divulgados pelo IBGE indicam que na virada do milênio eram mais de 26 mil em todo o país, perfazendo uma média de quase cinco conselhos por município e que em apenas vinte municípios não foram encontrados qualquer tipo de conselho (IBGE – 2001).

Tabela 1 - Distribuição do total de conselhos municipais segundo as faixas de população (I)

FAIXAS DE POPULAÇÃO (por mil)	NUMERO TOTAL DE MUNICÍPIOS	TOTAL DE CONSELHOS MUNICIPAIS	NÚMERO MÉDIO DE CONSELHOS MUNICIPAIS POR MUNICÍPIO
TOTAL	5506	26859	4,88
Até 10	2727	12040	4,42
10 - 20	1392	6839	4,91
20 - 50	908	4799	5,29
50 - 100	279	1745	6,25
100 - 500	174	1230	7,70
500 e mais	26	206	7,92

FONTE: BREMAEKER, 2001, com base na Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999/2001 do IBGE. (I) O Distrito Federal não foi incluído nos resultados

A mesma pesquisa indica ainda que os conselhos em áreas específicas como saúde, assistência social e educação estavam amplamente disseminados já no correr do ano de 1999, presentes em mais de 90% dos municípios brasileiros (Tabela 2). Sobre estes, talvez sejam úteis algumas palavras.

Tabela 2 - Percentual de municípios que têm conselhos municipais, por área de atuação dos conselhos – 1999/2001

ÁREA DE ATUAÇÃO DOS CONSELHOS	PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS QUE TÊM CONSELHOS MUNICIPAIS (%)	
	1999	2001
Saúde	98,6	97,6
Educação	(1) 91,1	(2) 73,3
Assistência Social	91,6	93,1
Direitos da Criança e do Adolescente	71,9	77,5

continua...

continuação

ÁREA DE ATUAÇÃO DOS CONSELHOS	PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS QUE TÊM CONSELHOS MUNICIPAIS (%)	
	1999	2001
Trabalho	30,5	33,9
Meio Ambiente	21,5	29,1
Turismo	15,7	22,1
Habitação	8,0	11,3
Transporte	4,2	4,9
Política Urbana	3,4	6,0
Cultura	-	13,2
Orçamento	-	4,9

FONTE: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999/2001.

- (1) Inclusive Conselhos do FUNDEF e de Alimentação Escolar
- (2) Exclusive Conselhos do FUNDEF e de Alimentação Escolar

A disseminação dos Conselhos de Saúde pode ser considerada, em larga medida, conseqüência do processo de descentralização das políticas de saúde impulsionado pelo movimento pela Reforma Sanitária atuante antes e durante a elaboração da Constituição de 1988. Esta Carta, depois de reconhecer que “a saúde é direito de todos e dever do Estado” (Art. 196), preconizava a descentralização, com direção única em cada esfera de governo e a participação da comunidade entre suas diretrizes fundamentais (Art. 198). A garantia da participação da comunidade por meio das conferências e conselhos de saúde foi depois regulamentada pela Lei 8.142/90 que definiu:

O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes de Governo, prestadores de Serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera de governo. (Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Art. 1º, § 2º).

Este processo de descentralização enunciado na Constituição de 1988, ganha consistência e se concretiza a partir da década de 1990. Os conselhos, previstos no arcabouço legal que estrutura a Sistema Único de Saúde - SUS, se tornariam naqueles anos condição para a habilitação dos municípios para receberem repasses dos recursos que os permitiam gerirem diretamente os serviços de saúde em seus territórios. Sobre isso, é bom que se esclareça que o financiamento do SUS é responsabilidade comum dos três níveis de governo, devendo haver vinculação da receita dos três níveis para o sistema. A participação da União,

entretanto, corresponde a mais de 70% do total e gradualmente vem sendo repassada a estados e municípios (Souza, 2002).

Tabela 3 - Evolução da descentralização no SUS (posição no final de cada exercício – 1997/2001)

	97	98	99	00	01
Nº. de municípios recebendo recursos fundo a fundo	144	5.049	5.350	5.450	5.516
Nº. de estados recebendo recursos fundo a fundo	-	2	7	8	12

FONTE: Ministério da Saúde – Dados de Habilitação SAS/SPS, apud SOUZA; 2002.

Isto implica dizer, sem sombra de dúvidas, que a disseminação dos Conselhos de Saúde no nível municipal é consequência direta da organização legal/burocrática e financeira do sistema público de saúde a partir das instâncias superiores. O que, entretanto, não impede que se diga que a razão primeira por trás da organização da saúde pública no Brasil em parâmetros novos e diferentes da tradicional centralização que sempre a caracterizou foi o impulso democratizador e descentralizador que partiu da sociedade - no caso o movimento pela Reforma Sanitária.

Situação semelhante podemos ver nos Conselhos de Assistência Social. Também nesse caso a descentralização político-administrativa e a participação estão previstas na própria Constituição (Seção IV Da Assistência Social - Art. 204) que, além de garantir a “participação da população (...) na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”, estabelece que a execução dos programas da área é responsabilidade das esferas estadual e municipal, conferindo à União a responsabilidade pela coordenação das atividades. Este dispositivo constitucional seria mais tarde regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei 8.742/1993) que institui os conselhos nacional, distrital, estaduais e municipais como “as instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil” (Art. 16). A LOAS é explícita, ainda, ao considerar “a instituição e o funcionamento” de Conselhos Municipais como condição para o repasse de verbas da União (Fundo Nacional de Assistência Social) aos municípios (Art. 30).

Já a educação, diferente de outras áreas que compõem o Título VIII da Constituição da República, dedicado à “Ordem Social”, teve o princípio da “gestão democrática” inserido na Carta (Seção I, Art. 206), mas não viu definidos, nem os

instrumentos, nem os níveis em que se daria tal “gestão democrática”, ainda que responsabilidades pela execução e pelo financiamento da educação tenham sido distribuídas entre as esferas municipal, estadual e federal. Também a lei complementar que deveria regulamentar os princípios constitucionais estabelecendo as “Diretrizes e Bases da educação nacional”, Lei 9.394/1996, conhecida como LDB, não traz qualquer aprofundamento no sentido de uma operacionalização do princípio da “gestão democrática”. Os Conselhos Municipais de Educação, portanto, não desfrutaram da mesma sorte dos seus pares da área da saúde e da assistência social: não se tornaram conselhos “obrigatórios”.

Complicando um pouco mais o cenário na área da educação, a lei que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, Lei 9.424/1996, determinou a criação de conselhos com a atribuição de supervisionar a aplicação dos recursos provenientes deste fundo e a realização do Censo Escolar anual no âmbito dos municípios. Também o Programa Nacional de Alimentação Escolar, desde o ano de 2001, obriga que os municípios institua Conselhos de Alimentação Escolar com a participação de representantes dos poderes Executivo e Legislativo, de professores, pais de alunos e “outro segmento da sociedade civil” para credenciar o município para recebimento das verbas deste fundo. Provavelmente esta é uma das causas da redução de conselhos de educação observada na tabela 2. Tanto as atribuições dos Conselhos do FUNDEF, como dos Conselhos da Alimentação Escolar poderiam, perfeitamente, serem absorvidas pelos Conselhos Municipais de Educação, sem o desgaste da organização e manutenção de mais dois conselhos em cada município com funções muito próximas, senão sombreadas. A propósito deste problema, um prefeito de um município de pequeno fez a este pesquisador a seguinte reclamação: “São tantos conselhos que não se arruma gente para preencher todos eles”.

As breves considerações acima sobre os diferentes processos de constituição e disseminação dos conselhos sugerem uma dúvida: em que medida a grande variedade de conselhos detectada pelas pesquisas, bem como a sua difusão – em alguns casos alcançando já 100% dos municípios – nos permitem considerá-los institucionalizados? Evidentemente, quando fazemos essa pergunta estamos nos referindo ao conceito de institucionalização em sentido estrito. Ou seja, pensamos em instituições como organizações, processos ou práticas que são amplamente reconhecidos e aceitos por uma comunidade e incorporados ao seu cotidiano. É dizer que diante delas os atores desenvolvem expectativas e agem baseados

em premissa, tácita ou explícita, de que no futuro elas permanecerão estáveis, produzindo efeitos ao menos semelhantes, senão os mesmos. O significado dos processos de institucionalização para a política já havia sido percebido por Maquiavel quando se colocou diante da estabilidade dos principados eclesiásticos: “Mantêm-se (...) porque são sustentados pela rotina da religião. As suas instituições tornam-se tão fortes e de tal natureza que sustentam seus príncipes no poder, vivem e procedam eles como bem entenderem” (Maquiavel, O príncipe, cap. XI).

#### ELEMENTOS PARA A ANÁLISE DO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

Scott Mainwaring e Mariano Torcal relacionam quatro dimensões dignas de serem consideradas em análises de processos de institucionalização. A primeira, e também segundo eles, “a mais fácil de medir e talvez a mais importante” é a estabilidade. Entre institucionalização e estabilidade existe uma relação praticamente indissociável, no sentido de que não se pode pensar a primeira sem a segunda. A segunda é o enraizamento. Dizemos que algo está tão institucionalizado quanto se encontra enraizado na sociedade. A legitimidade constitui a terceira dimensão. Intimamente ligada à segunda, trata-se, nos termos de Mainwaring e Torcal, de uma dimensão atitudinal. A sociedade deve reconhecer a necessidade da instituição em questão para bom funcionamento do sistema político como um todo. Por fim, tais práticas, instâncias ou organizações não podem ser subordinadas a interesses particulares. Elas devem adquirir um status e um valor independente próprio. Quando servem para fins personalistas ou particulares o nível de institucionalização é baixo nesta quarta dimensão (MAINWARING e TORCAL, 2005).

Vale observar que Mainwaring e Torcal estão pensando na institucionalização de sistemas partidários, mas nada impede que tomemos emprestadas suas elaborações, ao menos provisoriamente, para refletirmos sobre a institucionalização de outras práticas ou organizações. É isto que fazemos a seguir, lançando mão destas quatro dimensões para organizar nossa aproximação com o problema da institucionalização dos conselhos no município de Toledo/PR<sup>3</sup>, partindo de uma série de entrevistas abertas efetuadas com membros da chamada elite política local.

Neste município, nossa pesquisa detectou os seguintes conselhos ativos com suas respectivas datas de fundação:

Tabela 4 - Conselhos Municipais ativos em Toledo/PR e data de fundação

Nome do Conselho	Data de fundação
CONSELHO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE	30/06/2004
CONSELHO MUNICIPAL ANTIDROGAS	27/05/2002
CONSELHO MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	27/12/2000
CONSELHO MUNICIPAL DE TRÂNSITO	11/05/1998
CONSELHO MUNICIPAL PROJETO PARANÁ 12 MESES	11/03/1998
CONSELHO DO FUNDEF	04/12/1997
CONSELHO MUNICIPAL DE DESENV. RURAL DE TOLEDO	14/12/1995
CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	27/10/1995
COMISSÃO MUNICIPAL DO TRABALHO DE TOLEDO	29/06/1995
CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE	09/12/1993
CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	13/12/1991
CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA	03/06/1983

FONTE: Pesquisa "Estrutura e funcionamento dos conselhos municipais da região Oeste do PR" efetuada pelo Grupo de Pesquisa em Democracia e Desenvolvimento da Unioeste/PR

#### A- ESTABILIDADE

Observando a relação dos conselhos existentes no município estudado e suas respectivas datas de fundação, vemos que aqueles conselhos acompanham a onda de sua difusão, no correr da década de 1990 e início da década de 2000, com a única exceção do Conselho Comunitário de Segurança, cuja fundação data de 1983.

Observa-se que entre os cinco conselhos mais antigos do município, a permanência em atividade de três deles está vinculada à obrigatoriedade legal: Conselho Municipal da Assistência Social, Conselho Municipal de Saúde e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Entre eles, no entanto, aparecem a Comissão Municipal do Trabalho e o Conselho Comunitário de Segurança cuja permanência não parece decorrer de qualquer força legal superior. Pode-se dizer, então, que se a permanência em atividade dos conselhos parece ter alguma relação com a "obrigatoriedade" legal, ou com a vinculação de recursos. Mas que não se retire desse fato mais do que ele significa. Ou seja, que a obrigatoriedade burocrático-legal é um caminho para a institucionalização.

A informação mais interessante, entretanto, é a de entre os cinco últimos conselhos criados no município três não estão entre aqueles ditos "obrigatórios". Observa-se entre estes o Conselho Municipal do Projeto Paraná 12 Meses, (projeto Estadual que vinculava repasse de verbas para o município à criação deste conselho) e o Conselho Municipal da Alimentação Escolar. Mas o principal é que

temos aí outros três conselhos cuja criação não decorre desta vinculação. Isto obviamente sugere que outros impulsos estão levando à criação de conselhos. Podemos aceitar as hipóteses mais difundidas pela bibliografia de que a disseminação dos conselhos, de modo geral se deve, por um lado, à pressões dos movimentos populares, e por outro, à estratégias de organismos de crédito internacionais para combater o infundável problema da corrupção típicas dos países subdesenvolvidos e, também, a desmobilização daqueles movimentos pela "institucionalização da participação". Nesse estudo não temos como verificar tais hipóteses, entretanto, o que parece mais importante, é que, por uma ou outra razão, o município incorporou a criação de conselhos em suas estratégias de governo; dado que se observa que a criação de conselhos em nível municipal, sem determinações superiores. Assim, ainda que não se possa dizer algo definitivo sobre as razões que a motivam, a criação e a manutenção de conselhos tende a se estabilizar como estratégia de governo em nível municipal.

## B- ENRAIZAMENTO E LEGITIMIDADE

Nas entrevistas que realizamos para abordar a questão da institucionalização dos conselhos optamos com conversar com lideranças políticas e dirigentes de associações civis e sindicatos atuantes na cidade. O pressuposto implícito nessa opção é o de que os conselhos municipais não se constituem em fóruns de participação direta de toda a sociedade, mas de participação indireta, que se dá através de associações profissionais e sindicais e, em menor monta, associações civis e ONGs como sociedades ambientalistas, de gênero, etc.<sup>4</sup> Quando nos questionamos, portanto, sobre o nível de enraizamento dos conselhos na sociedade, é importante termos em conta que nesse estudo tomaremos o enraizamento junto às associações como um indicativo do enraizamento na sociedade.

Todos os dirigentes de entidade com os quais conversamos, sem exceção, conhecem ou já ouviram falar dos conselhos municipais. Apenas um dirigente sindical não soube dizer, espontaneamente, o nome de pelo menos dois dos conselhos em atividade no município, ainda que ressaltasse ter consciência da sua existência. Estimulados, entretanto, todos, sem exceção, lembram-se dos Conselhos de Saúde, de Educação (sem diferenciar os conselhos do FUNDEF, da alimentação escolar e da educação), da Assistência Social, Conselho Municipal de Trânsito e do Conselho Municipal do Meio Ambiente. A história da participação das entidades em conselhos, no entanto, é muito diferente entre elas.

Conversamos com uma dirigente do Sindicato dos Trabalhadores na Indústria do Vestuário, que não participa de nenhum conselho em Toledo. Perguntada se avaliava como importante a participação do seu sindicato em conselhos e se gostaria de participar de algum, esta dirigente afirmou que sim, gostaria de participar do Conselho do Trabalho, *“porque é com o que o sindicato lida. Seria bom o sindicato participar para ajudar a criar mais empregos, melhorar o salário...”*<sup>5</sup>. Mas o seu sindicato nunca fez nenhum esforço nesse sentido. Já o dirigente do Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Metalúrgica de Toledo relatou que *“teve de lutar muito”* pelo assento que seu sindicato tem nos conselhos do Trabalho e de Saúde<sup>6</sup>. O Sindicato dos Servidores Públicos Municipais participa dos Conselhos do FUNDEF e da Saúde por força da legislação que determina a participação dos trabalhadores do setor. Mesmo assim, brigou por espaço no Conselho Municipal do Meio Ambiente<sup>7</sup>.

De outro lado, o presidente da Associação Comercial e Empresarial de Toledo afirmou que a sua entidade sempre é convidada a participar dos conselhos. Para ele, *“a ACIT é uma grande força no município e muito pouca coisa acontece que nós não somos convidados a participar”*<sup>8</sup>. Tal qual a Associação Comercial e Empresarial, também o Sindicato Rural de Toledo (patronal) participa apenas de conselhos para os quais foi convidado, jamais tendo disputado espaço em qualquer um deles (Este sindicato participa dos Conselhos do Trabalho, do Desenvolvimento Rural e do Meio Ambiente, além do Conselho Comunitário ligado ao poder judiciário e de um Conselho de Sanidade Animal que, ligado à prefeitura, tem o objetivo de promover ações preventivas junto aos criadores locais)<sup>9</sup>.

É interessante notar que nas entrevistas os dirigentes das associações patronais não demonstraram grande interesse pelos conselhos, ao contrário dos sindicatos de trabalhadores. Para estes, os conselhos representam uma possibilidade de interferir na formulação e na gestão de políticas públicas, enquanto para aquelas, a participação nos conselhos tem a forma de uma missão da qual não podem se furtar. Para as entidades patronais a participação é tida como uma forma de colaborar com o poder público e com a sociedade; por isso elas fazem questão de se posicionarem como convidadas em todos os conselhos de que participam. Quando questionado sobre a importância para a entidade dos conselhos de que participa, o representante dos proprietários rurais avaliou que apenas o Conselho Municipal do Meio Ambiente, ao lado do Conselho de Sanidade Animal é interessante para os agricultores: *“a gente participa [dos outros] pra não ficar fora do debate; mas o que vale mesmo é o Conasa e o Conselho do Meio Ambiente”*<sup>10</sup>. Já o líder do empresariado comercial e industrial revelou que para sua entidade seria

importante de fato, um conselho que ainda não existe em Toledo, mas que sua entidade trabalha para viabilizar sua criação: o Conselho Municipal de Desenvolvimento. *“Mas tem que ser nos moldes do que existe em Maringá. Um conselho com orçamento próprio; para desenvolver suas atividades de forma independente; como eles fazem lá, com a criação de uma incubadora para dar apoio às empresas que estão iniciando que é uma experiência que tem dado muito certo”*<sup>11</sup>.

De forma pouco tortuosa e contraditória, portanto, também as associações patronais acabam por revelar que reconhecem determinados conselhos como importantes espaços de disputa política. Para os ruralistas o Conselho de Meio Ambiente é importante porque pode se pronunciar sobre questões como o uso de sementes geneticamente modificadas ou a preservação das reservas legais entre outras que dizem respeito diretamente à categoria dos agricultores e à sua atividade. Já o líder do empresariado não apenas reconhece a importância de um conselho para a formulação e a implementação de políticas de desenvolvimento no âmbito do município, como pretende privatizar esta política escudado pela legitimidade de um conselho municipal. É este afinal, o sentido de sua proposta que prevê a transferência de recursos públicos e de poder de decisão do executivo para um conselho a ser criado.

De modo geral, portanto, no município de Toledo, pelo menos entre a elite política local, os conselhos municipais são reconhecidos e legitimados como instrumentos de participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas. Ainda que, também de modo geral, esta elite duvide do real poder que os conselhos dispõem para tornar válidas suas deliberações: *“Essa coisa de conselho depende de quem está no poder”*. Esta frase, dita por um de nossos entrevistados, expressa um sentimento geral de que o executivo municipal, em última instância é quem tem o poder de implementar ou não das deliberações dos conselhos. E quando isto não acontece, ocorre um inevitável desgaste, tanto da idéia dos conselhos como da própria idéia de participação política da sociedade. Tratamos deste problema no item seguinte.

## C – A SUBORDINAÇÃO A INTERESSES PARTICULARES X INDEPENDÊNCIA

A subordinação dos conselhos a interesses particulares e/ou personalistas é identificada pelos nossos entrevistados em pelo menos dois níveis distintos. Um, mais imediato e elementar, parte da constatação de que determinados conselheiros usam os conselhos como escada de uma pretendida carreira política. Outro, mais complexo, está relacionado com a independência dos conselhos perante o executivo municipal.

Sobre o primeiro ponto, é bastante difundida a idéia de que muitos participam dos conselhos para fazer carreira política e que no futuro serão candidatos a vereador ou coisa do gênero. Essa imagem, que definitivamente contribui para baixar o nível de institucionalização dos conselhos, não tem base na realidade dos fatos. Ela deriva de uma construção ideológica que afirma que a política é uma prática reservada para alguns membros específicos da sociedade. Deste ponto de vista, qualquer pessoa que queira participar ativamente da vida política da cidade passa a ser vista como (pretenso) político profissional. Mesmo porque, a participação em conselhos não confere visibilidade a alguém que pretenda fazer desse posto trampolim para futuros cargos eletivos, pois os conselhos, como se disse antes, não são órgãos com os quais a população se relacione diretamente. Ainda sobre esse ponto, é bom que se diga que se tal participação, de alguma forma, proporcionar o surgimento ou crescimento de alguma liderança política, isto em si, não seria condenável sob nenhum ponto de vista.

A subordinação dos conselhos pelo poder executivo é um problema percebido por todos os dirigentes cujas associações participam de conselhos. São recorrentes as queixas nesse sentido; indo desde a constatação de que “o prefeito manipula o conselho”, até a elaboração de verdadeiras teses sobre a falta de independência (política e orçamentária) dos conselhos.

Este problema que, com certeza, também contribui para desacreditar os conselhos como instância decisória, apresenta elementos de duas ordens distintas. De um lado, ele coloca os conselhos no centro da disputa política local que divide situação e oposição. Faz parte da lógica do jogo político eleitoral que os membros do executivo tentem construir maiorias nos conselhos de modo semelhante ao que acontece nos legislativos, e que tenham aprovadas suas propostas nesses fóruns. Da mesma forma, é de se esperar que a oposição esteja sempre disposta a criticar a ação do executivo. Deste modo, independente do partido que estiver no poder, existirão críticas à ação do executivo municipal.

De outro lado, o questionamento sobre o grau de independência (política e orçamentária) dos conselhos nos remete ao centro de uma disputa ideológica (da qual muitas vezes nem seus próprios contendores se dão conta). Com isso quero sinalizar que a reclamação de um dirigente de sindicato de trabalhadores, filiado a um partido de oposição no nível municipal, de que “os conselhos são deliberativos, mas não conseguem implantar nada” e que “muitos prefeitos tem os conselhos como figuras decorativas”, tem significado diferente da queixa do presidente do Sindicato

Rural, que é ligado ao partido da situação, e se junta ao líder do empresariado para afirmar que *“seria bom se o Conselho [de Desenvolvimento Rural] não dependesse do setor público, se tivesse orçamento próprio”*. Um está pensando no fortalecimento de mecanismos através dos quais a população poderia exercer influência na elaboração e na administração das políticas públicas. O outro, pensa na sua privatização, na medida em que propõe transferir esta responsabilidade do Estado para a “sociedade”, ainda que com recursos públicos garantidos na forma de orçamento próprio.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Trabalhando as noções de estabilidade, enraizamento, legitimidade e independência como dimensões da institucionalização, parece inevitável concluir que o processo em curso aponta, realmente, para a institucionalização dos conselhos, porém é possível notar também que este não é um processo linear e tranquilo, e sim contraditório e conflituoso.

Constatada a disseminação de conselhos em diferentes setores da administração pública por todo o território nacional, em larga medida impulsionada por normas legais impostas aos municípios, chamamos a atenção para o fato de que a simples disseminação não implica necessariamente em institucionalização, mas que a base legal que determina a difusão dos conselhos confere a eles certa estabilidade, colaborando assim, para seu enraizamento na sociedade. De passagem, para acentuar o caráter contraditório que caracteriza esse processo, lembramos que o fato desta rápida difusão dar-se impulsionada pela força de leis ou pela vinculação de verbas não retira dos conselhos a marca de nascença que os liga aos movimentos democratizantes em atividade no final da ditadura militar e durante a Assembléia Constituinte na década de 1980 que lutaram por essa garantia legal.

Notamos, também, que muitas vezes o reconhecimento dos conselhos se dá mais pelo fato de que neles, eventualmente, se colocam em questão interesses diretos e imediatos dos agentes do que por qualquer valor intrínseco que possa ter como um instrumento de participação. O próprio sentido que os agentes atribuem à participação é diferente, podendo ser percebida tanto como o exercício de influência sobre o poder público e suas ações, quanto como uma forma de transferir determinadas funções do Estado para a sociedade. Ambas as vertentes, entretanto, reconhecem nos conselhos a legitimidade conferida pela participação

da sociedade, como contraposição às tendências centralizadoras do executivo, ainda que, novamente de forma contraditória, pareça difundidamente uma grande dúvida quanto ao real poder dos conselhos, vistos como incapazes de implantar suas deliberações. Essa dúvida nos remete ao problema da independência, orçamentária e política, dos conselhos e ao último ponto de nossa análise, a subordinação das instituições a interesses particulares e personalistas. Nesse sentido, notamos que embora se aponte, amiúde, para o uso dos conselhos como trampolim em carreira política, eles não se prestam a isto, principalmente, por não se constituírem em uma instância de participação direta da sociedade e sim mediada por outras organizações e associações, ainda que eles possam, legitimamente, servir para a formação e ou o fortalecimento de novas lideranças políticas.

O problema da independência dos conselhos se dá em outra instância e apresenta duas dimensões. A primeira, parte da disputa política local entre oposição e situação e ao colocar em questão a excessiva influência dos executivos locais nos conselhos, remete a um problema maior, questionando também, o limite da legitimidade conferida pelas urnas ao poder executivo legalmente constituído. A segunda se situa no plano da disputa ideológica e oculta o fato de que entre os que reivindicam maior independência para os conselhos estão tanto aqueles que pensam no fortalecimento de mecanismos através dos quais a população poderia influenciar na elaboração e na administração das políticas públicas, como outros, que pensa na sua privatização, na medida em que propõem a transferência de responsabilidades (e recursos públicos) do Estado para a sociedade, acentuando assim o caráter contraditório do processo de institucionalização dos conselhos.

#### NOTAS

- <sup>1</sup> Este trabalho foi apresentado no *II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia* organizado pelo Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais na Universidade Federal de Santa Catarina em Florianópolis de 25 a 27 de abril de 2007.
- <sup>2</sup> Doutor em Ciência Política, professor adjunto da UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná.
- <sup>3</sup> Toledo/PR é uma cidade de porte médio situada na região administrativa Oeste do estado do Paraná. Com população pouco superior a 100 mil habitantes, próxima às cidades de Cascavel e Foz do Iguaçu, tem sua paisagem dominada pelo agronegócio. Sede de umas maiores unidades industriais do grupo frigorífico Sadia, é um grande produtor de suínos, aves e pecuária leiteira produzidos em unidades de médio e pequeno porte, ao lado da cultura extensiva de cereais como soja e milho, característicos da grande propriedade e possui um parque industrial relativamente recente

constituído por empresas de pequeno e médio porte, onde se destacam a Cervejaria Colônia e a indústria farmacêutica Prati Donaduzzi.

- <sup>4</sup> Em outro momento apontamos para existência de um viés fortemente corporativista na constituição dos conselhos (Dombrowski, 2006).
- <sup>5</sup> Entrevista concedida ao autor pela Da. Yolanda, diretora do Sindicato dos Trabalhadores na Indústria do Vestuário na Região Oeste do Paraná em janeiro de 2007.
- <sup>6</sup> Entrevista concedida ao autor por Pedro Cícero, presidente do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Toledo em fevereiro de 2007.
- <sup>7</sup> Entrevista concedida ao autor por Amauri Linke, secretário geral do Sindicato dos Servidores Municipais de Toledo em fevereiro de 2007.
- <sup>8</sup> Entrevista concedida ao autor por Rainer Zielasko, presidente da Associação Comercial e Empresarial de Toledo em março de 2007.
- <sup>9</sup> Entrevista concedida ao autor por Nelson Paludo, presidente do Sindicato Rural de Toledo em fevereiro de 2007.
- <sup>10</sup> Entrevista citada.
- <sup>11</sup> Entrevista citada.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BREMAEKER, François E. J. de. *Os Conselhos Municipais existentes no Brasil*. IBAM/ APMC/ NAP/ IBAMCO, 2001. (Disponível no sítio <http://www.ibam.org.br/publique/media/ESP023P.pdf>, último acesso em 15/03/2007).

DOMBROWSKI, O. "Os Conselhos Municipais: uma abordagem a partir de pequenos municípios do interior". Anais do 3º Congresso Latino-americano de Ciência Política "Democracia & Desigualdades". Campinas: ALACIP / UNICAMP, setembro de 2006.

GOHN, Maria da G. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2001*. (Disponível no sítio <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001/default.shtm>, último acesso em 15/03/2007).

MAINWARING, S.; TORCAL, M. "Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização". *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, Vol. XI, nº 2, Outubro, 2005.

MAQUIAVEL, N. *O Príncipe*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

SOUZA, Renilson R. "*O Sistema Público de Saúde Brasileiro*". Seminário Internacional "Tendências e Desafios dos Sistemas de Saúde nas Américas". São Paulo: Ministério da Saúde do Brasil, agosto de 2002. (Disponível no sítio <http://www.opas.org.br/servico/arquivos/Destaque828.pdf>, último acesso em 15/03/2007).