

O papel dos conselhos gestores na gestão urbana

✉ Maria da Glória Gohn*

Primeira Parte: conselhos como forma de gestão pública

Antecedentes históricos

A forma “conselho” utilizada na gestão pública, ou em coletivos organizados da sociedade civil, não é nova na História. Alguns pesquisadores afirmam que os conselhos são uma invenção tão antiga como a própria democracia participativa e datam suas origens nos clãs visigodos. Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados “concelhos” municipais (escrita da época, com c), como forma político-administrativa de Portugal, em relação às suas colônias. As Câmaras Municipais e as Prefeituras do Brasil colônia foram organizadas segundo este sistema de gestão (Vieira, 1992). Contemporaneamente, na realidade de Portugal, a forma tradicional dos conselhos deu lugar aos conselhos urbanos originários das comissões de moradores. Eles se iniciaram a partir das Assembléias e das Juntas de Freguesias e foram fundamentais durante o período da “Revolução dos Cravos” (Estevão, 1993).

Entretanto, os conselhos que se tornaram famosos na história foram: a Comuna de Paris¹, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários de Turim – estudados por Gramsci, alguns conselhos na Alemanha nos anos 20 deste século, conselhos na antiga Iugoslávia- nos anos 50, conselhos atuais na

* Socióloga, Professora Titular da Faculdade de Educação da Universidade de Campinas (Unicamp) e Pesquisadora CNPq. Coordenadora do GEMDEC / Faculdade de Educação / Unicamp. Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e Pós-doutoramento em Sociologia na New School for Social Research, New York. Último livro – Mídia, terceiro setor e MST, Vozes.

democracia americana. Observa-se que, na modernidade, os conselhos irrompem em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter mais tradicional. Os conselhos operários e os populares, em geral, rejeitavam a lógica do capitalismo, buscavam outras formas de poder descentralizadas, com autonomia e autodeterminação.

O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia esteve presente entre setores liberais e da esquerda (em seus diferentes matizes). A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais; e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda. Os conselhos como formas de gestão da coisa pública foram defendidos também por Hannah Arendt, ao analisar as revoluções francesa e americana, assim como ao definir os espaços da ação coletiva entre o público e o privado. Para Arendt, os conselhos são a única forma possível de um governo horizontal; um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania. *Em Crises da república* (1973), afirmou que os conselhos poderiam ser não apenas uma forma de governo mas também uma forma de Estado².

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

Os conselhos populares foram propostos por setores da esquerda ou de oposição ao regime militar e surgiram com papéis diversos, tais como: organismos do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao executivo (tendo a possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo); como organismos superiores de luta e organização popular, gerando situações de duplo poder; ou como organismos de administração municipal, criados pelo governo, para incorporar o movimento popular ao governo no sentido de que fossem assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução. A discussão sobre os conselhos populares nos anos 80 tinha como núcleo central a questão da participação popular. Reivindicada pela sociedade civil ao longo das décadas de lutas contra o regime militar, havia vários entendimentos sobre o seu significado. Em um texto daquela época, Suzana

Moura sistematiza algumas das posições da seguinte forma: “Entendemos a participação popular na gestão da cidade como elemento central da luta pelo acesso e melhoria da qualidade da infra-estrutura e serviços urbanos, por melhores condições de vida e, portanto, pelo direito à cidade. Se coloca nos marcos da luta pela democratização da gestão e dos negócios públicos.[...] Não podemos confundir essa luta pela participação, do ponto de vista do controle popular, com a construção de situações de estabelecimento de um poder paralelo ao poder burguês (duplo poder). Também não pode ser entendida como uma estratégia de alargamento da democratização do estado até a conquista do socialismo. E nem significa a conquista do poder municipal pelos trabalhadores. A conquista de mecanismos de democratização da gestão da cidade pode alterar apenas um governo e não o estado enquanto tal. Pode significar uma alteração na correlação de forças política municipal, mas as regras do jogo e o comando da sociedade continuam com as classes dominantes” (Moura, 1998: p. 16-17).

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

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

Em São Paulo, durante a gestão da ex-prefeita Luíza Erundina (1989-92), criaram-se vários conselhos consultivos como o Conselho Tarifário, para a área dos transportes; Conselho Municipal de Saúde que teve o poder de definir a

política de saúde (Esquerdo, 1999), além dos conselhos na área da educação e do idoso. O Conselho da Mulher e o Conselho do Negro existiam desde os anos 80.

Novidades nos conselhos gestores

Os conselhos gestores apresentam muitas novidades na atualidade. Eles são importantes porque são fruto de demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. Os conselhos estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. As novas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder executivo, voltados para políticas públicas específicas; sendo responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Eles são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada e integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo.

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

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

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

conselhos gestores são: educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescente. Na esfera municipal, devem ter caráter deliberativo.

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

O atual debate dos conselhos gestores

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

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

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

Acreditamos que os conselhos criam condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública e implicam numa maior cobrança de prestação de contas do poder executivo, principalmente no nível municipal. Por isso, certas questões são muito relevantes no debate atual sobre a criação e implementação dos conselhos gestores, tais como: a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e forças políticas organizadas em sua composição; o equilíbrio quantitativo, em termos de paridade, entre membros do governo e membros da sociedade civil organizada; o problema da capacitação dos conselheiros – mormente os advindos da sociedade civil; o acesso às informações (e sua decodificação) e a publicização das ações dos conselhos; a fiscalização e controle sobre os próprios atos dos conselheiros; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo executivo e outras.

As questões da representatividade e da paridade constituem problemas cruciais nos conselhos gestores de uma forma geral. Os problemas decorrem da não existência de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes. Alguns analistas têm sugerido que a renovação do mandato dos conselheiros seja parcial, para não coincidir com o mandato dos dirigentes e alcaides municipais, desacoplada dos períodos dos mandatos eleitorais. O fato das decisões dos conselhos terem caráter deliberativo não garante sua implementação pois não há estruturas jurídicas que dêem amparo legal e obriguem o executivo a acatar as decisões dos conselhos (mormente nos casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes). O representante que atua num conselho deve ter vínculos permanentes com a comunidade que o elegeu.

Em relação à paridade, esta não é uma questão apenas numérica mas de condições de uma certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo etc. A disparidade de condições de participação entre os membros do governo e os advindos da sociedade civil é grande. Os primeiros trabalham nas atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho

normal/remunerado, tem acesso aos dados e informações, têm infra-estrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática. Ou seja, têm o que os representantes da sociedade civil não têm (pela lei os conselheiros municipais não são remunerados e nem contam com estrutura administrativa própria). Faltam cursos ou capacitação aos conselheiros de forma que a participação seja qualificada em termos, por exemplo, da elaboração e gestão das políticas públicas³; não há parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil e os representantes do governo. É preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas; é preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração. Usualmente eles atuam em porções fragmentadas, que não se articulam (em suas estruturas) sequer com as outras áreas ou conselhos da administração pública.

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

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

Diversidade de significados dos conselhos

A análise dos conselhos nos leva a indagar:

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

Para clarificar essas questões deve-se conhecer:

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

Alguns estudos já tem apontado

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

A polêmica sobre os conselhos envolve problemas como:

- De um lado, são formas de descentralização do poder - demandadas pela população; mas, de outro, são frutos da crise das instituições públicas e parte constitutiva das reformas estatais que implicam em diminuição de custos e transferência de responsabilidade de solução dos problemas locais para os cidadãos, tratados como usuários ou clientes dos serviços públicos.

- São iniciativas para o desenvolvimento local sustentável e, para tal, implicam que exista uma sociedade civil organizada; entretanto, às vezes, o próprio desempenho dessas atividades se contrapõe a algumas das funções que lhes foram atribuídas originalmente, como fiscalização das políticas públicas, já que eles se tornam parte destas políticas.

- Arelação com o poder legislativo. Devemos nos lembrar de que os conselhos não substituem o poder legislativo porque situam-se em áreas específicas e não têm poderes sobre questões gerais, como o poder legislativo tem.

Neste cenário, várias indagações se colocam, tais como:

1. Há adequação entre a estrutura dos conselhos e suas competências legais com as exigências de uma nova democracia participativa e deliberativa?
2. Quais são os problemas reais que tem impedido a efetiva execução dos projetos elaborados pelos conselhos? São problemas de ordem política, econômica ou técnica?
3. A institucionalização das funções previstas aos conselheiros facilita ou dificulta seu desempenho? Há conflitos institucionais?
4. Há articulação entre os conselheiros e as “bases” que representam?
5. A experiência dos conselhos gestores tem gerado redes de sociabilidade novas ou apenas recriam ou reesquentam velhas fórmulas assistenciais, de compadrio / clientela?
6. Como ocorre a real dinâmica interna nos conselhos? Quais são seus conflitos, tensões?
7. É claro o entendimento sobre as competências do conselho (e dos conselheiros), ou esse entendimento é construído sob o impacto de disputas e jogos de poder?
8. Os segmentos que elegem os conselhos acompanham ou cobram seu desempenho?
9. Há desigualdade na atuação/participação gerada pelo desequilíbrio quanto ao acesso às informações entre os setores da sociedade civil e os representantes do governo?

10. Quais as dificuldades para se aplicar um modelo de descentralização que pressupõe a transferência e a gestão, de poder e de recursos, considerando a crise do estado e as dificuldades crescentes de financiamento do gasto público?
11. Que práticas organizacionais (gerencias, administrativas e comunicacionais) consolidam a identidade de um cidadão numa instituição pública?
12. Considerando que na era da globalização os indivíduos encontram-se atomizados e fragilizados em suas identidades individuais e coletivas, como isso se reflete na hora em que assumem uma filiação institucional? Em quais referenciais se apoiam? Que formas de organização social lhes dá subsídios?
13. Os conselhos podem ser considerados como novas formas de tecido social? São realmente redes solidárias que estão formando indivíduos como membros dos conselhos?
14. O cidadão que está participando dos conselhos o faz enquanto um cidadão pleno, que tem uma identificação com o local? Há um sentimento de pertencimento (de vivência do “nós”), e o reconhecimento do outro (a partir de uma teia de relações com esse outro)?
15. A participação em conselhos, na esfera pública, contribuí para o resgate das perdas que os indivíduos e coletivos estão sofrendo neste final de século, processo este que está gerando perdas na essência humana? Qual o tipo de solidariedade construída/reconstruída nestes espaços (se é que está presente)?
16. Em que medida a participação nos conselhos constrói elos de uma cidadania planetária, e não apenas a busca de reconhecimento próprio, individual, diante de uma sociedade de incertezas e riscos?
17. Será que a lógica interna que articula o modo de funcionamento dos conselhos não está assentada apenas em critérios de eficácia no controle de indivíduos e organizações, quando deveria ser a busca de formas democráticas de controle na gestão de bens públicos?
18. O tipo de articulação interna aos conselhos, e a movimentação daí gerada, é do mesmo tipo que a movimentação gerada nos espaços das redes solidárias da sociedade civil? O que as diferencia?
19. Como a natureza da coisa pública altera as relações sócio-afetivas entre os indivíduos pertencentes a instituições e coletivos diferenciados?
20. Como o estado atribui “pertinência” aos membros dos Conselhos, no sentido de reconhecimento? Como os indivíduos vivenciam esta “pertinência” em termos de suas raízes de pertencimento (reconhecimento do outro)?

21. No cotidiano de um conselho, quais são as imagens ou representações que agregam os indivíduos e quais as que separam?
22. Se considerarmos os discursos como palavras em ação, enunciados plenos de significados e contraditórios, como podemos analisar as diferenças entre o discurso oficial de um conselho e as práticas efetivamente levadas a efeito?
23. Quais são os códigos de linguagem dos cidadãos que participam de um conselho? Há diferenças entre os códigos oriundos do poder público e os que advêm da sociedade civil?
24. Qual o sentido das mensagens latentes no discurso dos conselheiros?

Necessidade e lacunas

A partir do inventário de temas, problemas, dúvidas e indagações listadas acima podemos sistematizar os seguintes pontos:

1. Falta uma definição mais precisa das competências e atribuições dos conselhos gestores;
2. Deve-se cuidar da elaboração de instrumentos jurídicos de apoio às suas deliberações;
3. Deve haver uma definição mais precisa do que é participação. Para o caso dos conselhos gestores, nós a entendemos como o processo mediante o qual as diferentes camadas sociais de população tem acesso aos espaços de definição e avaliação das políticas públicas, especialmente as de caráter social.

A participação para ser efetiva precisa ser qualificada, ou seja, não basta a presença numérica das pessoas porque o acesso está aberto. É preciso dotá-las de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais. Não se trata, em absoluto, de integrá-las, incorporá-las à teia burocrática. Elas têm o direito de conhecer esta teia para poderem intervir de forma a exercitarem uma cidadania ativa e não regulada, outorgada, passiva. Os representantes da população têm que ter igualdade de condições para participar, tais como as já citadas em parágrafo anterior: acesso às informações (que estão codificadas nos órgãos públicos) e algum tipo de remuneração para sua atividade.

Segunda Parte: os conselhos gestores no urbano

Os problemas no planejamento e gestão das cidades no futuro

Uma primeira indagação a ser feita é: o século XXI significa o fim das cidades ou o século das cidades? Segundo projeção da ONU, em 2025 teremos 61% da população mundial vivendo em cidades. Em 1975, este índice era de 37%. Das 21 maiores metrópoles do mundo, 14 estão em países subdesenvolvidos. Esse percentual deverá aumentar para 89% em 2025. Ou seja, as projeções indicam uma multiplicação das grandes cidades nas regiões pobres, num cenário radicalmente diferente daquele de 50 anos atrás, quando apenas 100 aglomerações urbanas tinham mais de um milhão de habitantes, e a maioria delas localizava-se em países ricos. Ainda segundo a ONU, em 2025, haverá 527 grandes cidades, sendo 2/3 delas localizadas nos países menos desenvolvidos.

Os dados e projeções indicam, portanto, que o ritmo de urbanização continuará forte no início do milênio. A urbanização acelerada dos países pobres fará a população das cidades superar a do campo pela primeira vez na história por volta de 2006. A China tem hoje 1 bilhão e 270 milhões. Em 2025, deverá ter 1 bilhão e 600 milhões de habitantes. A Índia atinge a cifra de 1 bilhão no ano 2000.

Na América Latina, Ásia e África o número de moradores vivendo em pobreza absoluta cresceu nos anos 80 e 90. A conferência promovida pela ONU em 1996 – Habitat II – demonstrou o contínuo agravamento da situação dada a globalização, o desemprego, a desigualdade e a exclusão social. A desigualdade entre as próprias cidades é outro ponto enfocado. A renda média domiciliar das cidades dos países industrializados é 38 vezes maior do que a de cidades africanas. Há mais telefones em Tóquio que em toda a África (que tem 749 milhões de habitantes). A situação torna-se mais dramática quando olhamos para a crise do Estado e o reordenamento de suas políticas. Ele perdeu, ou transferiu, o poder de investimento em infra-estrutura para os serviços sociais. Como resultado, para uma parcela crescente da população, a vida urbana passou a ser sinônimo de desemprego, miséria, violência, favelas, congestionamento, poluição.

O processo de urbanização acelerada no mundo está fazendo surgir arquipélagos formados pelas ilhas de modernidade e bem-estar, cercados por um oceano de exclusão, cidades onde impera a miséria. São as cidades globais⁴. Estudos recentes registram 55 cidades globais no mundo. O tamanho tem pouco a ver com o nível de desenvolvimento da cidade. Zurique, na Suíça, é uma cidade global, enquanto Lagos, na Nigéria, com uma população 10 vezes maior, não o é. As projeções indicam que Lagos deverá ser a terceira maior cidade do mundo em 2015, mas atualmente sua renda per capita é de apenas 68 dólares. Nas cidades globais, desenvolvem-se dois tipos de grupos sociais opostos: um composto por

mão de obra extremamente qualificada para executar serviços financeiros, legais, técnicos, de consultoria; e outro, composto por trabalhadores pouco qualificados, para os serviços de limpeza e manutenção. Com renda salarial baixa, estes últimos vão morar nas periferias e subúrbios, num contexto de enormes desigualdades sociais.

Algumas cidades são megacidades⁵ e cidades globais, simultaneamente. Nova York, por exemplo, uma das três principais cidades globais na atualidade tem uma renda per capita de 12 mil e 420 dólares. São Paulo também é uma cidade global e uma megacidade. Segundo a ONU, as megacidades vão mudar de endereço. Em 1996, elas totalizavam 16 cidades e, em 2025, serão 25.

De acordo com os planejadores urbanos, num futuro breve, as cidades globais desenvolvidas continuarão a concentrar as sedes das multinacionais e grande parte do dinheiro que gira pelo mundo. Mas, continuarão a sofrer com: poluição, congestionamento e violência. O ponto comum nos prognósticos dos urbanistas é: o aumento da tensão urbana nas cidades provocada pela crescente desigualdade entre seus habitantes. Eles recomendam o *planejamento* como antídoto para o caos; apostam em parcerias entre a sociedade civil e o governo; preconizam que será necessário coordenar ações locais e iniciativas conjuntas entre cidades de uma mesma região.

As cidades brasileiras: formas de gestão para um futuro melhor

No Brasil, ocorreu um dos mais rápidos processos de urbanização do mundo: em 1940, as cidades abrigavam 46% da população do país; em 1975, esse índice já era de 61%; e, em 1991, era de 75%! Atualmente, o índice estimado é de 80% e, em 2025, deverá ser de 88%. São Paulo é hoje a 3ª cidade no mundo em termos de população. 90% de tudo o que é produzido no país vêm das indústrias concentradas nas cidades. 35,4% da população brasileira vive em 15 metrópoles (abrangendo 204 municípios). Dos 42 milhões de pobres do país, 29% vivem nessas metrópoles. Existem ainda 400 cidades de porte médio, onde vivem 29% da população do país. Pesquisas recentes indicam que a urbanização tomou novos rumos nos anos 90. Houve interiorização do crescimento: as cidades médias têm crescido muito mais rapidamente, em termos absolutos, do que as grandes metrópoles. As pequenas cidades apresentam saldos migratórios negativos, expulsam mais do que recebem novos moradores. A explicação mais plausível para o fenômeno da interiorização é a crise econômica e a terceirização da economia das metrópoles. São Paulo, por exemplo, registrou um crescimento de apenas 2% entre 1991 e 1996; mas, Guarulhos cresceu 23,4% no mesmo período. A tendência, nos próximos anos, será a continuidade do processo de interiorização e o espraiamento da população.

A formação de *consórcios* tem sido uma saída para administrar cidades que polarizam a vida econômica de uma região, com vários municípios gravitando ao seu redor. A região de Campinas-Estado de São Paulo, por exemplo, composta por 87 cidades ou núcleos, tem tido taxas de crescimento superiores à média do país: ela recebeu 173 mil imigrantes entre 1991-96. É um dos pólos preferidos para os investimentos econômicos mas, essa importância gera também a perda da qualidade de vida, com mais trânsito, poluição, problemas de segurança. Atrai migrantes que não conseguem colocação devido a crise econômica e a alta tecnologia necessária ao seu parque industrial. A grande interrelação com Sumaré, Monte Mor, Indaiatuba, Hortolândia, Mogi Mirim etc. gera outro problema – a diluição entre áreas urbanas e rurais. Várias áreas rurais e semi-urbanas da região de Campinas têm sido palco de ocupação dos acampamentos do MST, com inúmeros conflitos sociais.

Descentralização, parcerias do governo com a iniciativa privada e participação popular são palavras de ordem e diretrizes preconizadas como solução para os atuais dilemas das cidades. Uma revolução na administração também é proposta: menos burocratas, menor burocracia nos procedimentos de gestão e maior participação dos cidadãos. Essa é a fórmula recomendada nos quatro cantos do universo, em congressos e relatórios de diferentes instituições. Mas, a tese atual mais importante entre os planejadores urbanos é a necessidade de se pensar na sustentabilidade do desenvolvimento urbano porque uma cidade do primeiro mundo, por exemplo, pode até estar limpa, sem poluição, com belos parques, mas, se não tiver *empregos*, estará com seu desenvolvimento estagnado. No cenário de desemprego atual, é preciso criar políticas públicas solidárias que valorizem a *res pública*.

Outro problema relevante, além da pobreza e do desemprego, é a própria situação ambiental das cidades: lixo, água, esgoto e poluição atmosférica. Para alguns urbanistas, a mudança do combustível e a mudança no motor dos automóveis e dos ônibus são indispensáveis. É preciso cuidar não apenas do zoneamento urbano; mas, também, atentar para os Planos Diretores das cidades, aqueles que definem o que será feito com as cidades, e que dizem respeito também aos seus espaços públicos. O Fórum Nacional de Reforma Urbana defende que haja sanções aos municípios que não elaborarem seus planos diretores num determinado prazo.

Uma agenda de intervenção para o desenvolvimento das cidades deve incluir alguns tópicos como: elaboração de planos estratégicos contendo operações urbanas que implicam em alterar a distribuição e uso do solo; revisão/criação das legislações; intensificação do modelo de gestão via parcerias – significando a construção de redes para que grupos trabalhem juntos. Desenvolver o sentimento de pertencimento e de solidariedade, faz parte de uma agenda de lançamento de bases para o desenvolvimento de uma nova cultura política, oposta a que tem se

enraizado no país, fundada no clientelismo/corrupção e malandragem, do “rouba mas, faz”, de “sempre levar vantagens”. É preciso reverter as situações do chamado “risco calculado”, de que nos fala Giddens (1991), ou seja, aquelas circunstâncias em que os indivíduos sabem que estão caminhando no fio da navalha – no mundo das drogas, do tráfico, dos roubos e assaltos; ou, ainda, na precariedade estrutural econômica, compelidos a viverem nas áreas e situações de risco, como nas favelas ou acampamentos à beira das estradas, pois não podem reverter sozinhos suas vidas, sendo necessário conviver com o risco com apoio nos coletivos. Ter um teto e um trabalho regular são objetivos estratégicos perseguidos por esses coletivos que lutam pela sobrevivência.

Um ponto quase consensual entre os pesquisadores: a cidade do futuro deverá contar cada vez mais com redes de articulação entre o poder público e a sociedade civil organizada. O chamado Terceiro Setor (sem fins lucrativos, voltado para questões sociais, composto por ONGs, entidades, associações, movimentos e até algumas pequenas empresas ou cooperativas denominadas cidadãs) tem sido o setor sempre lembrado nessas parcerias. Em São Paulo, por exemplo, a ONG Associação Viva Centro coordenou o trabalho que envolveu pintura, ajardinamento, recuperação de fontes e operação de limpeza no piso da Vale do Anhangabaú. O Banco de Boston deu apoio financeiro e a Procter Gamble, uma empresa gigante da indústria química, doou os produtos para a limpeza.

A explosão das novas redes associativas voluntárias sinaliza, de um lado, para uma vontade de participar e partilhar de experiências coletivas que possam contribuir para minorar os efeitos da exclusão social e criar uma sociedade um pouco mais “civilizada” tendo em vista que vive-se / convive-se, na transição deste milênio, com situações de barbárie e selvageria social. A impotência dos indivíduos face à violência e às situações de risco a que estão expostos cotidianamente, se traduz em indignação. Enquanto as comportas do social não transbordarem, e o uso da racionalidade imperar, participar para ajudar o outro pode ser visto como uma alternativa. De outro lado, a explosão das redes associativas sinaliza também uma reordenação das formas de integração e controle social, para a geração de novas frentes de trabalho precarizado, e para um reordenamento das políticas sociais aonde entidades privadas passam a participar da gestão dos serviços públicos dirigidos à camadas e segmentos sociais específicos, via o estabelecimento de parcerias com o Estado, em políticas sociais focalistas e assistencialistas.

Por isso, é preciso lembrar também que o terceiro setor é bastante contraditório. Envolve uma gama de entidades com articulações e espectro político-ideológico variado. Trabalhar com entidades que construíram seu curriculum a partir de ações voltadas para a cidadania e emancipação social dos excluídos é um ponto fundamental. Não basta ter parcerias com entidades da

sociedade civil para garantir a democratização da gestão pública. É preciso verificar sua natureza, em que medida estas entidades trabalham segundo os pressupostos da construção de direitos, visando construir redes de solidariedade que apontem para alternativas de superação da situação existente. Deve-se sempre desconfiar do trabalho das entidades que atuam segundo uma ótica assistencial-compensatória, desenvolvendo programas que tratam a população não como cidadãos com direitos mas como clientes usuários de serviços públicos, que deveriam ser oferecidos pelo estado e agora estão sendo “ofertados” por eles.

Nos estudos sobre as cidades e os processos de urbanização, um novo indicador foi criado, constituindo uma categoria importante, nos parâmetros utilizados em pesquisas sobre associativismo. Trata-se do “capital social” – uma medida qualitativa que abrange as relações e as redes de articulações que um indivíduo tem. Estas relações podem ajudá-lo a prosperar, a se integrar em certos meios e círculos, ou simplesmente ajudá-lo a sobreviver. Várias instituições dão o suporte para o capital social de um indivíduo como a igreja, a escola, a associação do bairro, o sindicato, uma seita religiosa, um clube, os centros comunitários, centros de saúde, esporte, lazer. São forças sociais locais, da comunidade. Várias pesquisas realizadas nos Estados Unidos mostraram o papel do esporte para aumentar o capital social de uma comunidade.

Em São Paulo, por exemplo, o Jardim Angela, na periferia do sul da cidade, é o bairro com maior índice de violência da capital; lá não há centros de lazer mas, há um bar a cada dez casas. Por outro lado, na favela Monte Azul, na mesma região sul, os índices de criminalidade são praticamente inexistentes. Lá existe uma série de ONGs e associações comunitárias que criaram um denso tecido associativo desde os anos 70. Amigração muitas vezes destrói os laços familiares e comunitários estabelecidos nas pequenas cidades. Num ambiente de desemprego, baixo salário, falta de justiça e de polícia, ou seja, de baixo capital social, os índices de violência tendem a ser mais altos.

Portanto, diminuir os índices de violência, melhorar a qualidade de vida e de relacionamento entre as pessoas, são processos que dependem não apenas da melhoria da situação econômica mas, também, da capacidade da sociedade aumentar seu capital social. Essa afirmação tem implícita a seguinte hipótese: apenas se estiver ligado a uma vida associativa, o indivíduo aprende a discutir, a tomar decisões e a assumir responsabilidades. Não adianta esperar que o Estado crie ou desenvolva este associativismo. É a própria sociedade civil que deve impulsioná-lo. Várias pesquisas têm demonstrado que escolas administradas por pais e mestres, cooperativas de compras ou construção de casa própria, incentivos locais para limpeza pública e prevenção de crimes, programas criados pela sociedade civil para a preservação da natureza, têm sido mais eficientes que os programas públicos destinados àquelas questões, administrados muitas vezes por burocratas distantes, insensíveis, quando não corruptos. A dificuldade existente

na organização social civil diz respeito às verbas para dar continuidade àqueles programas.

Retomar o crescimento econômico com melhor distribuição de renda é sempre a primeira grande solução aventada para diminuir a violência, as tensões sociais, a exclusão social e diminuir as taxas de desemprego. Mas, outra providência é ampliar a abrangência e a eficiência das políticas sociais que incentivam a sociedade civil a resgatar a cidadania, decidindo prioridades e envolvendo-se na operação de programas públicos. Estimular o desenvolvimento dos conselhos sociais gestores para que participem efetivamente da gestão pública: planejando, deliberando e fiscalizando a administração dos serviços públicos. A melhoria se traduz não apenas no coletivo mas também no plano individual. Os indivíduos poderão resgatar vínculos perdidos dada a ausência de espaços de participação social no mundo urbano, aos problemas atuais para a inserção no mundo do trabalho – precariedade dos empregos, fragilidade das relações sociais, vivências intermitentes nos itinerários urbanos. O sentimento de desenraizamento produzido ao longo dos anos poderá ser superado por meio do resgate de laços sociais, via a constituição de novas teias solidárias nas relações sociais cotidianas que os conselhos geram. Além disso, a identidade daqueles indivíduos poderá ser reconstruída pelos novos sentimentos de identificação, pertencimento e reconhecimento que os conselhos ajudam a edificar.

Os conselhos gestores no urbano

Na questão urbana, estamos propondo agrupar os conselhos gestores em quatro categorias:

1ª Os que se relacionam diretamente à chamada questão urbana, por serem parte integrante do *locus* urbano enquanto tal, ou seja: meio ambiente, moradia etc.

2ª Os que decorrem da prestação de serviços urbanos por setores da administração: saúde, educação, transportes etc.

3ª Os conselhos que abrangem as políticas focalizadas em grupos etários da população: idosos, crianças e jovens/adolescentes; ou destinados a categorias específicas como: mulheres, grupos étnicos ou raciais etc. Estes conselhos “localizam-se” no urbano (mas não são exclusivos deles) e atuam sobre problemas sociais que interferem diretamente na qualidade de vida no meio urbano.

4ª Uma quarta categoria é formada pelos conselhos na área da cultura. Apesar da cultura ser uma das áreas da administração setorial, como uma das secretarias de estado, é mais que um serviço. É uma força motriz que cria e/ou estimula a energia coletiva de uma comunidade e de seus cidadãos.

Na primeira categoria, destacam-se as iniciativas relativas à questão da moradia, em especial a moradia popular. Na categoria dos conselhos de serviços, o Conselho Municipal de Transportes é um dos mais antigos e surgiu, no caso de São Paulo, após as lutas dos movimentos por transportes coletivos ao final dos anos 70 e a organização de câmaras colegiadas nos anos 80. Os conselhos na área da educação apresentam, após 1996, muitas novidades – algumas decorrem da nova Lei de Diretrizes e Bases da educação; outras, decorrem de políticas sociais advindas do novo modo de gestão estatal. Os conselhos “focalistas” são os que têm tido maior repercussão na sociedade, em especial junto à mídia, mas são também os mais frágeis em termos de recursos e infra-estrutura de apoio. Cita-se o Conselho da Criança e do Adolescente – ECA; os Conselhos Tutelares – também de crianças e adolescentes; o Conselho da Condição Feminina e as diversas modalidades de conselhos das mulheres.

Face ao objeto central deste trabalho – a questão dos conselhos na gestão de temas urbanos – destacamos os conselhos na área da moradia. Os dados utilizados são provenientes de organizações da sociedade civil representativas de movimentos e ONGs que atuam na área da moradia/habitação. Concluiremos o texto com uma análise dos conselhos na área da educação, dada a importância que essa área passou a ter, na atualidade, no discurso e nas políticas governamentais, conferindo às escolas atributos que ultrapassam sua dimensão de ensino/aprendizagem para transformá-las em espaços de socialização e de prestação de serviços públicos municipais, assim como o papel que a educação passou a ter no novo paradigma do mundo do trabalho.

Organização, participação e gestão: conselhos na área da moradia

Respalhada numa trajetória de mais de vinte anos de lutas, iniciada pelos movimentos das favelas, dos cortiços, dos loteamentos clandestinos populares, nos anos 70; acrescidas das lutas nas ocupações urbanas, pela construção de moradias via mutirões; movimentos contra os aumentos nas prestações do antigo Banco Nacional de Habitação (BNH), por parte dos mutuários; lutas dos moradores de conjuntos precários (PROMORAR, por exemplo); de inquilinos pertencentes as camadas médias nos anos 80; até as lutas dos moradores que vivem nas ruas nos anos 90; a questão da moradia popular acumulou o maior acervo de conhecimentos, em termos de experiências concretas e em termos de análises produzidas, dentre todas as áreas problemas cuja resolução é demandada pela população.

A moradia tem sido a luta que conta com o maior número de assessores e organizações *qualificadas*, ou seja, com um corpo de especialistas e analistas e não apenas voluntários ou militantes. A maior expressão da organização pela moradia é o Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU. Ele se fortaleceu após

a Constituição de 1988, dado que aquela Carta contém um capítulo sobre a reforma urbana. A II Conferência Internacional sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em 1996, em Istambul, projetou as atividades do Fórum para além das fronteiras nacionais e deu respaldo à luta pela moradia à medida que aprovou-a como um direito humano; sendo obrigação dos governos implementar este direito progressivamente.

O FNRU colocou as lutas por moradia em um novo patamar. As bandeiras localizadas e as reivindicações parciais foram substituídas “por um ideário onde o que se pede é o direito à cidade como um todo; inclui-se não só os direitos especificamente urbanos que visam acabar com a injustiça social no espaço das cidades, mas também o direito de participação na gestão da coisa pública.” (Silva, 1991). Dentre os numerosos instrumentos jurídicos elaborados nos anos 90 pelos movimentos e ONGs articulados ao FNRU para garantir a moradia à população, destacam-se o Estatuto da Cidade, o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular. O Estatuto da Cidade foi elaborado em 1990 e aprovado pela Câmara Federal em dezembro de 1999. Vale à pena destacarmos alguns trechos do documento aprovado, nos itens que aludem à questão da gestão urbana, pois remetem ao tema dos conselhos. Logo no seu início, nas diretrizes gerais, preconiza-se: “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (inciso II, do capítulo I). Já o capítulo II, que trata dos instrumentos da gestão urbana, menciona: “Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil” (cap. II, § 3º). O capítulo é todo dedicado às formas de gestão democrática da cidade⁶.

No início de dezembro de 1999, realizou-se em Brasília, no espaço do Parlamento Nacional, a 1ª Conferência Nacional das Cidades que elaborou um documento denominado “Carta das Cidades”. Neste documento, podemos observar que as formas colegiadas e participativas de gestão são reivindicadas como plataformas de uma ampla gama de movimentos e organizações de lutas sobre as questões urbanas. Destacamos dois tópicos daquela Carta, a saber.

“Tópico VII – A cidade brasileira também é o lugar da luta, o lugar da constituição de movimentos organizados que querem transformá-la. É o lugar da construção da cidadania, conquistada a partir de experiências concretas de solidariedade e da elaboração coletiva de projetos alternativos. Não obstante a atual política centralista, inúmeros municípios têm fortalecido a democracia e o atendimento das necessidades de parcela significativa da população, a partir da experimentação e afirmação de novas formas de planejamento e administração pública. Apesar da cultura da competição, os

excluídos da produção formal vão criando laços de cooperação, articulando e estruturando na prática a economia popular, pressionando por políticas públicas que interfiram no mercado e que possam garantir trabalho e renda”.

No tópico X, lê-se:

“Ademocratização do planejamento e da gestão das cidades, com ênfase nos mecanismos que garantam o interesse público, o acesso à informação e o controle social sobre os processos decisórios das políticas e dos recursos públicos, nos vários níveis, assegurando a participação popular em geral, mediante a realização de orçamentos participativos, entre outros instrumentos” e, em âmbito nacional, a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, com efetiva participação da sociedade.

“No plano legislativo, é indispensável a aprovação definitiva do Estatuto da Cidade (PL 5.788/90, do Senado), já aprovado nas comissões de mérito da Câmara dos Deputados e ainda pendente de manifestação da Comissão de Constituição e Justiça e do Senado; da PEC 601/98, que introduz o direito à moradia na Constituição Federal; do PL 2.710/92, de iniciativa popular, que cria o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular; da PEC 169/93, que trata dos recursos do SUS; a inserção na proposta de Reforma Tributária da destinação de recursos vinculados do Imposto Seletivo para o transporte urbano; regulamentação dos artigos do Decreto-Lei Nº 25, de 30/11/1937, que trata da preservação do patrimônio cultural brasileiro e define as atribuições do IPHAN. Apresenta-se como uma exigência o cumprimento da Lei Nº 8.899/94, que concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual”.

Além das lutas do Fórum Nacional de Reforma Urbana, das conquistas jurídicas/legislativas expressas na Carta da Cidade e das conferências nacionais e internacionais, cumpre registrar também a maior experiência de gestão urbana com participação popular ocorrida no Brasil na última década: os programas e as políticas de Orçamento Participativo em várias cidades brasileiras, destacando-se a de Porto Alegre pela sua extensão. Naquela cidade, os Conselhos Municipais com participação popular, atuando por setor da administração, existem desde 1970. Entretanto, nos anos 90, a continuidade das diretrizes programáticas na gestão da cidade possibilitou o avanço da proposta do Orçamento Participativo, tornando-se o mesmo o “ modelo” para o resto do país.

Os conselhos municipais na área da educação

Na área da educação, o princípio da democracia participativa tem orientado, nos anos 90, a criação de uma série de estruturas participativas, onde se destacam diferentes tipos de conselhos (nacionais, estaduais e municipais). A lei preconiza três conselhos de gestão no nível do poder municipal, todos com caráter consultivo e ligados ao poder executivo, a saber: o Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social – CACS, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef. Temos, ainda, os Conselhos de Escola, de Classe e de Série, no interior das unidades escolares, mas são de outra natureza.

Os Conselhos Municipais são regulamentados por leis estaduais e federais mas, devem ser criados por lei municipal, sendo definidos como “órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema municipal de ensino”, criado e instalado por iniciativa do Poder Executivo Municipal. São compostos por representantes do Poder Executivo e por representantes dos vários segmentos da sociedade civil local, destacando-se: entidades e organizações não-governamentais prestadoras de serviços ou de defesa de direitos, organizações comunitárias, sindicatos, associações de usuários, instituições de pesquisa. Parte dos membros dos conselhos é eleita por seus pares e parte é escolhida pelos representantes da administração pública. Todos devem ser nomeados pelo prefeito municipal. O Conselho Municipal compõe, em conjunto com os outros dois conselhos, a rede das escolas propriamente dita, e a Secretaria Municipal da Educação (órgão executivo), o Sistema Municipal de Ensino. Segundo a legislação, o município deve também elaborar um Plano Municipal de Ensino que estabeleça metas objetivando obter, progressivamente, a autonomia das escolas, à medida que forem capazes de elaborar e executar seu projeto pedagógico, garantindo a gestão democrática do ensino público.

Na tradição brasileira, a tendência dominante na área da educação é restringir o universo de atores a serem envolvidos no processo educacional a um só segmento da comunidade educativa: o da comunidade escolar, composta pelos dirigentes, professores, alunos e funcionários das escolas. Quando se fala em abertura das escolas para a comunidade, os pais são os atores por excelência a serem lembrados. Em raros casos, são lembradas outras instituições, organizações ou associações, do próprio bairro ou da comunidade, como os sindicatos e as associações de docentes. Parte desses atores também desconhece os espaços públicos de participação da sociedade civil nas políticas destinadas às áreas sociais, como os novos conselhos gestores na esfera pública.

Os conselhos municipais na área da educação são inovações recentes, ainda não foram apropriadas como espaços reais de participação. Os conselhos ligados ao Fundef, por exemplo, deveriam fiscalizar a correta aplicação dos recursos

desse fundo e, entretanto, a mídia tem registrado denúncias de desvio na aplicação dos recursos e nas suas finalidades. Os sindicatos preferem seus próprios canais e entre os grupos e movimentos sociais mais organizados há dúvidas quanto à eficácia de participar dos canais institucionalizados, assim como há dificuldades para que estes assumam outros papéis, mais propositivos e não apenas reivindicativos. As atribuições dos conselhos têm sido vistas por vários sindicatos e movimentos sociais como parte das políticas que buscam desonerar o Estado de sua obrigação com as áreas sociais; iniciativas para privatizar a educação por meio da transferência de suas responsabilidades – principalmente de ordem financeira – para a própria comunidade que passaria a administrar a ‘miséria’ ou a criar/tomar iniciativas para resolver os problemas via parcerias, doações, trabalho voluntário. Mas, na política não se pode ignorar a necessidade da busca do consenso. A participação nos conselhos gera convivência, estimula a manifestação do conflito, fruto das diferenças entre os pontos de vista de distintos grupos, camadas e classes sociais, devendo os conflitos e as diferenças serem vistos como algo natural e necessário num contexto de participação democrática.

As possibilidades dos conselhos atuarem como mecanismos democráticos de gestão social são vistas com descrédito e desconfiança pelos sindicatos dos professores da educação básica, e eles têm suas razões: são atores fundamentais para qualquer processo de reforma educacional mas, de fato, não têm sido ouvidos ou consultados nas ações cotidianas elaboradas pela maioria dos poderes públicos que têm conduzido as reformas estaduais ou federal. Entretanto, ocupar espaços nos conselhos pode ser uma maneira de estar presente em arenas onde estão sendo decididos os destinos de verbas e prioridades na gestão de bens públicos. Esta é uma forma de ser ouvido e de continuar lutando para transformar o Estado pela via da democratização das políticas públicas. Eles, conselhos, devem ser espaços e mecanismos operativos à favor da democracia e do exercício da cidadania, em todo e qualquer contexto sociopolítico. Podem se transformar em aliados potenciais, estratégicos, na democratização da gestão das políticas sociais.

Concluindo

Os conselhos são parte de um novo modo de gestão dos negócios públicos – reivindicado pelos próprios movimentos sociais nos anos 80, quando lutaram pela democratização dos órgãos e aparelhos estatais. Fazem parte de um novo modelo de desenvolvimento que está sendo implementado em todo o mundo – gestão pública estatal via parcerias com a sociedade civil organizada. Representam a possibilidade da institucionalização da participação via sua forma de expressão – a co-gestão. E, ainda, a possibilidade de desenvolvimento de um espaço público que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal e a possibilidade da sociedade civil intervir na gestão pública, via parcerias com o Estado que objetivem a formulação e o controle de políticas sociais.

As lacunas existentes nos conselhos são inúmeras. Uma delas diz respeito às formas de capacitação (incluindo cursos, seminários, trocas de experiências, fóruns, espaços culturais, eventos). A universidade tem um grande campo de trabalho na ajuda à superação destas lacunas.

Bibliografia

- Arendt, Hannah 1973 Crises da república (São Paulo: Perspectiva).
- Caccia Bava, Sílvio e Borja, Jordi 2000 "Gestão democrática e descentralização do governo: a experiência de Barcelona" Seminário da área temática: Gestão, Participação e Cidadania (São Paulo: Instituto Florestam Fernández).
- CEPAM 1999 Conselhos Municipais das Áreas Sociais. Informativo CEPAM, Nº1.
- Chambers, Douglas et al. 1997 The new politics of inequality in Latin America. Rethinking participation and representation (New York: Oxford University Press).
- Cohen, Joshua e Rogers, Joel 1995 Associations and democracy (New York: Verso).
- Esquerdo, Roseli L. 1999 Cidadania, políticas públicas e a terapia ocupacional no contexto das ações de saúde mental e saúde da pessoa portadora de deficiência, no município de São Paulo. Tese de Doutorado, Unicamp.
- Estevão, Ana M. R. 1993 "Poder local nos conselhos de Oeiras e Alcácer do Sal" Relatório de Pesquisa apresentado em Seminário do GEMDEC/FE/Unicamp.
- Fórum Nacional de Reforma Urbana 1990 Estatuto da cidade.
- Gadotti, Moacir 1998 Estado e sindicalismo docente no Brasil: 20 anos de conflitos (São Paulo: Instituto Paulo Freire).
- Giddens, Anthony 1991 As conseqüências sociais da modernidade (São Paulo: Unesp).
- Gohn, Maria da Glória 1990 "Conselhos populares e participação popular", in Serviço Social e Sociedade, (São Paulo) V. IX, N º26, pp. 25 – 47.
- Gohn, Maria da Glória 1997 Teoria dos movimentos sociais (São Paulo: Edições Loyola).
- Gohn, Maria da Glória 1999 Educação não-formal e cultura política (São Paulo: Cortez).
- Gramsci, A. e Bordiga, A. 1981 Conselhos de fábrica (São Paulo: Brasiliense).
- Lopes, Doraci 1988 O movimento da Assembléia do Povo em Campinas (Campinas: Unicamp).

- Moura, Suzana. 1988 "Conselhos populares: remédios para todos os males?", in Terragente (Porto Alegre) Nº 43, pp. 16-17, GEA.
- Santos Jr, Orlando A. 1999 "Políticas públicas e gestão local", in Proposta (Rio de Janeiro) Nº 83, pp. 39-43 FASE.
- Silva, Ana Amélia 1991 Reforma urbana e o direito à cidade (São Paulo: Pólis).
- Silva, Luiz H. (org.) 1999 Escola cidadã: teoria e prática (Petrópolis: Vozes).
- Silva, Luiz A. P. 1999 A formação e a dinâmica da participação nos conselhos deliberativos da assistência social (São Paulo: Fundap).
- Suplicy, Marta 1999 "Atualidade da democracia participativa". Seminário Internacional sobre Democracia Participativa (Porto Alegre) novembro.
- Stanisci, S. A. 1999 Os conselhos deliberativos e paritários e a questão participativa de políticas sociais (São Paulo: Fundap).
- Tragtenberg, M. et al 1988 Participação, participações (São Paulo: Babel Cultural).
- URPLAN-PUC/SP 1984 Conselhos populares: que História é esta? (São Paulo: PUC).
- Vieira, Evaldo 1998 "O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS", in Serviço Social e Sociedade, Nº 56.
- Vieira, José L. Pratas (1992) "Le Cas Du Portugal – Democracie Participative: Tradition Et Modernité", in Quelles democratie participatives? Revue Territoires, Nº 333.

Notas

1 A Comuna de Paris instituiu formas de organização e gestão da cidade. Eram organizações revolucionárias que propunham o autogoverno do povo via o exercício da democracia direta.

2 H. Arendt afirmou: "Todo grande levante desenvolveu realmente os rudimentos de uma forma completamente nova de governo, que surgiu, independente de teorias revolucionárias procedentes, diretamente fora do curso da revolução em si, isto é, fora das experiências de ação e fora do desejo resultante dos atores em participar do ulterior desenvolvimento dos assuntos públicos. Esta nova forma de governo é o sistema de conselho, que, como sabemos, pereceu em todo lugar e em toda época, destruído diretamente pela burocracia dos Estados-Nações ou pelas máquinas dos partidos. Se este sistema é uma pura utopia – de qualquer modo seria uma

utopia do povo, não a utopia de teóricos e ideólogos – eu não posso dizer. Parece-me, no entanto, a única alternativa que já apareceu na história e que tem aparecido repetidas vezes" (1973: p.197).

3 Pesquisas recentes do Observatório IPPUR/FASE constataram que há várias instituições desenvolvendo cursos de capacitação para os conselheiros a respeito de políticas municipais específicas. Entretanto, as pesquisas apontaram também que o problema não está na ausência de conhecimento das políticas municipais específicas, porque os conselheiros demonstraram domínio nas áreas temáticas em que atuam. "As lacunas estão em torno da ausência de capacitação em torno da elaboração e gestão de políticas públicas"(Santos Jr, 1999: p. 41).

4 Cidades Globais são aquelas que concentram perícia e conhecimento em serviços ligados à globalização, independente do tamanho de sua população. Para avaliar se uma cidade é global, consideram-se: o número de escritórios de suas principais empresas (em contabilidade, consultoria, publicidade e banco e consultorias), a sua rede financeira/bancária, sua rede de telecomunicações etc. As cidades globais são vetores importantes da globalização. São sede de poder; por meio delas a economia global é administrada, coordenada e planejada. Elas formam uma rede na qual transitam os trilhões que alimentam os mercados financeiros internacionais. Formam também uma teia que dissemina serviços especializados para a indústria e para o comércio e concentram as estruturas de comando das 37 mil empresas transnacionais atualmente existentes.

As cidades médias têm uma população entre 50 mil a 800 mil habitantes. As cidades com população abaixo de 50 mil habitantes são consideradas pequenas cidades, ideais utópicos de moradia feliz no imaginário de milhares de pessoas. Além de cidades globais, megalópolis, metrópoles, cidades médias e pequenas cidades, há também a categoria dos pólos regionais de aglomerações urbanas. Estes se caracterizam pela aglomeração de pessoas e atividades econômicas em uma mesma área composta de várias cidades que formam uma malha com fluxo de trocas intensas entre si. Pessoas moram em um local, trabalham ou estudam em outro etc.

5 Megacidade é outra categoria dos estudos urbanos. As megacidades são áreas urbanas com mais de 10 milhões de habitantes. Diferem das cidades globais porque não concentram poder, que é o que as caracteriza. Ao contrário, a maioria das megacidades concentra pobreza e problemas. Com renda pequena, arrecadam pouco em impostos, investem pouco em infraestrutura e saneamento; aumentando os problemas ambientais e as questões sociais, principalmente no que se refere à saúde, educação e segurança. Os índices de violência tendem a ser crescentes.

6 Capítulo V do "Estatuto Da Cidade" – Da Gestão Democrática da Cidade:

Art. 48. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – referendo popular e plebiscito.

Art. 49. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea "f" do inciso III do art. 4º desta lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 50. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.