
Conselhos Municipais e Poder Legislativo local – possíveis interlocuções

**Alexsandro do Nascimento Santos
Simone Fantucci**

Artigo originalmente publicado na Revista da Consultoria Técnico-Legislativa SGP.5
Câmara Municipal de São Paulo - v.3, n.1 – São Paulo: CMSP, 2014.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado (as) o (as) autor (as). Reproduções para fins comerciais são proibidas.
O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial da Câmara Municipal de São Paulo.

Conselhos Municipais e Poder Legislativo Local – Possíveis interlocuções

Alexsandro do Nascimento Santos¹
Simone Fantucci²

1. Introdução

Mais de duas décadas se passaram desde que a Constituição de 1988 deflagrou a institucionalização da participação social nas decisões do Estado, que, por conseguinte, teve na legislação infraconstitucional o reconhecimento jurídico-legal e político da relevância, pertinência e necessidade da participação direta de membros da coletividade em complementação à democracia representativa.

O processo de redemocratização caminhou paralelamente à construção de um consenso favorável em torno da descentralização das políticas públicas. Nessa conjuntura, houve uma ampliação significativa da autonomia relativa dos governos locais na definição e execução de algumas políticas, bem como da proximidade entre a comunidade local e o Estado, principalmente com a “irradiação” dos conselhos municipais³. Estes resultaram da pressão e mobilização de grupos e de movimentos sociais em garantir um espaço de articulação com o Estado na luta pela ampliação dos direitos sociais.

Nesse contexto, a comunidade científico-acadêmica vem contribuindo, sobremaneira, com pesquisas e reflexões que abordam como temática central os conselhos nas três esferas de governo. Evidentemente que são diversas as linhas de análise, bem como os diferentes enfoques dados às problematizações que abrangem um amplo leque de questões endógenas como o funcionamento interno destas instâncias, além de estudos que contribuem para o aprimoramento da participação institucionalizada nas decisões do Estado.

¹ Doutorando em Educação pela FE-USP. Mestre em Educação: História, Política, Sociedade pela PUC/SP. Consultor Técnico Legislativo em Pedagogia da CMSP.

² Mestre em Serviço Social pela PUC/SP. Consultora Técnica Legislativa em Serviço Social da CMSP.

³ Utilizaremos a expressão conselhos municipais por duas razões: 1) no presente artigo trataremos mais especificamente dos conselhos em âmbito municipal e 2) para nos reportar aos diversos conselhos das diferentes políticas públicas ou segmentos populacionais específicos, pois existem várias denominações e/ou classificações sobre os mesmos. Exemplos de trabalhos nesse sentido ver bibliografia: 1) Arquitetura da Participação no Brasil: Uma Leitura das Representações Políticas em Espaços Alternativos Nacionais. 2) O Mapeamento da Institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas nos Municípios Brasileiros. De acordo com o IBGE (2001) mais de 90% das cidades brasileiras já possuem Conselhos.

Conquanto os conselhos possuam atuação assegurada na estrutura do Poder executivo com a função, entre outras, de subsidiá-lo quanto às políticas públicas específicas, são também espaços de disputas de interesses. E, como órgãos autônomos, cujas decisões se pautam pela intrínseca decisão deste colegiado, podem interagir com os demais Poderes de Estado.

A questão que surge aqui é: como seria a relação dos conselhos municipais com os mecanismos de controle e participação do Poder legislativo local?

Em artigo que aborda a questão dos conselhos gestores e a gestão pública, Gohn (2006) conclui que: “não há um esclarecimento preciso sobre as competências e atribuições dos conselhos gestores e de sua relação com o Poder legislativo”.

A menção acima evidencia também a pouca presença de pesquisas referentes à relação dos conselhos com o parlamento em geral. Tal constatação justifica a presente reflexão que se propõe registrar algumas observações com relação a esta possível intersecção⁴.

Para tanto, trataremos das competências dos legislativos municipais no que se refere, sobretudo, a sua função de controle e dos seus mecanismos disponíveis à participação e ao controle social. Em seguida, falaremos sobre a relevância destas instâncias colegiadas no contexto do Estado Democrático descrevendo alguns dos seus limites de atuação a partir do debate acadêmico. Por fim, buscaremos assinalar algumas possibilidades desta correlação dada institucionalmente.

2. O município e a participação local

A promulgação da Constituição de 1988 tornou institucionalmente possível e recomendável a participação da sociedade civil nas decisões do Estado, assim como a ampliação da autonomia municipal, como observou Meirelles:

como peça essencial da Federação, concedendo-lhe o poder de editar a sua Lei Orgânica, equivalente à Constituição Municipal. (...) cabendo destacar a eleição do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores, o número de vereadores proporcional à população municipal, seus subsídios e a organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal. E, ainda, a criação de mecanismos de participação direta da sociedade em decisões de governo, tais como: previsão de

⁴ Tais apontamentos não tem por base nenhum tipo de pesquisa voltada para esta questão específica, de tal modo que trataremos aqui de observações feitas a partir de alguns estudos acadêmicos. Ademais, o presente texto, no que lhe cabe, intenta tão-somente suscitar o debate.

plebiscito e referendo, consulta popular, constituição de conselhos de políticas públicas, entre outros (MEIRELLES, 2008).

Tivemos assim um processo que culminou em duas maneiras da sociedade integrar a gestão pública: pela democracia representativa, na qual se elegem representantes pelo sufrágio universal e pela democracia participativa, em que a sociedade participa das decisões do Estado de maneira a complementar à tomada de decisões dos eleitos aos poderes executivo e legislativo.

Cabe lembrarmos que no processo de redemocratização do Estado brasileiro, a reivindicação da sociedade civil em poder participar do Estado se deu, conforme apontado por Tótor e Chaia (1999): “para corrigir algumas imperfeições, tais como a superação do patrimonialismo⁵ e a privatização da política”.

No processo de conquista da participação política na gestão do Estado, sobretudo por parte da sociedade civil⁶ havia a concepção de que as demandas locais e o processo de fiscalização da administração pública deveriam ser realizados com amplo controle social, ou seja, a participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas.

A Constituição procurou fortalecer os municípios e reconhecê-los como embrião do processo de cidadania, onde mecanismos de participação deveriam ser criados e as soluções para reivindicações sociais aí encontradas. É no município que o cidadão participa mais intensamente das decisões (SILVA, 1998, p. 14).

Com a citação acima, queremos ressaltar a relevância do legislativo municipal no que concerne à sua proximidade com a população local⁷, permitindo também o acompanhamento das suas ações de maneira mais intensa e sistemática por aqueles que elegeram seus representantes.

Consoante ao art. 30 da Constituição Federal, Fernandes (2008) aponta a importância da autonomia que passou a ter o município em legislar e administrar os interesses locais, pois os problemas cotidianos vivenciados pelos cidadãos podem

⁵ Em linhas gerais entendemos o patrimonialismo como sendo a invasão do público pelo privado, em que o Estado se torna uma ampliação do círculo familiar, onde prevalecem as preferências em laços afetivos em detrimento da impessoalidade da coisa pública.

⁶ Até promulgação da Constituição/88, os municípios pertencentes ao Estado de São Paulo eram regidos pelo Decreto-Lei Complementar No 9, de 31/12/1969 e neste não havia a mínima possibilidade de participação da sociedade civil nos poderes executivo e legislativo.

⁷ As Assembleias Estaduais (Poder legislativo Estadual) representam os eleitos das diversas cidades de um determinado Estado. As Assembleias têm suas sedes nas capitais dos respectivos Estados, o que torna difícil o acompanhamento pelos cidadãos, *in loco*, residentes nos demais municípios.

ser mais facilmente identificados e conhecidos pelos agentes políticos municipais (prefeitos, vereadores), na medida em que convivem.

Contudo, a despeito da previsão constitucional e infraconstitucional precisamos considerar que esta proximidade – comunidade e governo local – dependente de outros elementos determinantes neste processo, ou seja, fazem parte desta dinâmica os canais de participação disponíveis, a cultura participativa da comunidade local, as ações legítimas da vereança em espaços e instituições reconhecidas pela sociedade civil.

Embora esteja muito mais relacionado à questão da autonomia municipal, o próprio arranjo federativo brasileiro⁸ interfere em muitas das deliberações municipais, uma vez que são referenciadas pelo que se decide em instância federal. Outras limitações são dadas pela própria autonomia relativa de cada município⁹, assim como pelas competências constitucionais atribuídas aos mesmos¹⁰:

A competência legislativa desenhada pela Constituição divide-se, pois, em três tipos: privativa, comum e concorrente (...) a complexa repartição de competências é proporcionada pela predominância do interesse, cabendo à União as matérias de interesse nacional ou geral, aos Estados Membros as matérias de interesse regional e aos Municípios as de interesse local (FERRARI apud MAURANO, 2008, p. 56).

De qualquer forma, embora a Constituição tenha reservado ao executivo o poder de legislar, também assegurou o fortalecimento do legislativo, principalmente no seu poder de controlar as finanças públicas e de interferir no orçamento enviado pelo executivo¹¹. A competência do poder legislativo na formulação de políticas

⁸ Em linhas gerais, o chamado “arranjo federativo” é caracterizado pelo compartilhamento de competências entre os entes federados (União, Estados e Municípios) e pela descentralização de algumas políticas públicas.

⁹ Entendemos a expressão “autonomia relativa”, no tocante a capacidade financeira de cada cidade, principalmente em gerar recursos financeiros próprios de maneira que não haja dependência em larga escala dos recursos federais. Cabe ressaltar com base em Fernandes (2008) que a maioria dos municípios não possui condições próprias de sobrevivência, o que gera uma distorção na autonomia dos mesmos, tornando-os dependentes da União e dos respectivos Estados para assegurar as verbas mínimas necessárias ao funcionamento de sua estrutura administrativa.

¹⁰ As competências comuns estão previstas no artigo 23 da CF e dentre elas destacamos as ações nas áreas da saúde, educação e cultura, assistência social, segurança alimentar, moradia, meio ambiente e patrimônio histórico.

¹¹ O poder executivo pode propor projetos de lei e emendas constitucionais (no caso dos municípios são emendas à Lei Orgânica). Possui exclusividade legislativa quanto à administração pública e orçamento. Pode, ainda, vetar total ou parcialmente as leis aprovadas no legislativo e também editar medidas provisórias no caso do governo federal. Esta característica da relação executivo/legislativo no Brasil, segundo Ribeiro (2012), remonta à segunda metade da década de 20, em que a emergência do Estado social e da sociedade técnica requeriam decisões rápidas e técnicas. Tais exigências não poderiam ser sanadas pelo poder legislativo, uma vez que o mesmo não tinha o domínio do conhecimento técnico e necessitava de “muito tempo” para a tomada de decisões.

públicas será considerada aqui no que tange a sua corresponsabilidade nas políticas locais, ou seja: a) a proposição de leis que se refiram ao planejamento urbano local¹², b) a proposição de leis que complementem o aparelho jurídico exarado no nível federal e estadual e c) o controle sistemático das políticas públicas implementadas em cada cidade.

A despeito da legislação assegurar a participação da sociedade na gestão do Estado e da evidência deste processo estar associado exponencialmente à descentralização das políticas públicas, portanto, a maior efetividade deste processo em âmbito local, concordamos com Arretche (s/d) que: “a concretização dos ideais democráticos depende menos da escala ou do nível de governo encarregado da gestão das políticas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões”.

A autora nos faz refletir que as decisões governamentais em âmbito local nem sempre se pautam por um processo democrático participativo. Necessariamente há que se ter em conta o perfil do governante/partido político, bem como as características que envolvem o sistema político brasileiro, principalmente no tocante às relações entre Poder executivo e Poder legislativo¹³.

Veremos a seguir como o Poder legislativo local, ao menos sob o ponto de vista normativo, incumbiu-se de mecanismos de controle e de participação social.

3. Poder legislativo municipal: Função de Controle e Mecanismos de Participação

O poder legislativo municipal, constituído pela Câmara de vereadores de cada cidade é, em conjunto com o Poder executivo, o governo na esfera local. Ambos são poderes autônomos e interdependentes nos termos da Constituição Federal e tal como os demais legislativos dos Estados e da União; as funções das Câmaras Municipais são as mesmas, ou seja, basicamente de legislar, fiscalizar e administrar¹⁴.

¹² Importante mencionar o Estatuto das Cidades (Lei Federal 10257/2001) que estabeleceu como diretriz geral das cidades a gestão democrática por meio da participação da população.

¹³ Não cabe neste artigo tratarmos das relações que envolvem ambos os Poderes, porém é importante citarmos que a presença no Brasil do “Presidencialismo de Coalizão” em que o poder executivo para governar precisa contar com ampla aliança partidária no poder legislativo, acaba por impactar na autonomia deste último. Para aprofundamento destas questões ver as indicações bibliográficas no trabalho apresentado no III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política: SILVA, B.S. Legislativos Municipais: Balanço da (Re) produção Recente na Ciência Política Brasileira e suas implicações metodológicas. UFPR, Curitiba, 2013.

¹⁴ A prerrogativa de legislar é a função mais conhecida do poder legislativo, entretanto, cabe ressaltar que os demais Poderes de Estado também elaboram legislações no âmbito de suas competências. Ademais, as outras atribuições do legislativo se colocam cada vez mais como essenciais para o equilíbrio entre os Poderes.

Em virtude da amplitude da atuação do Governo, nos dias de hoje, cabe cada vez mais ao Parlamento a função de controle sobre esse e suas atividades burocráticas... Já não pode o Legislativo se limitar a fase legislativa, posto que esta se encontra cada vez mais restrita, vez que a atividade de controle se apresenta como fundamental para o sistema de equilíbrio dos poderes políticos, assegurando assim o regime democrático (COSTA, 2005, p. 167 apud MAURANO, 2008, p. 33).

As funções de controle e também de fiscalização são, entre outras, responsabilidades institucionais do poder legislativo. Tais medidas manifestam-se, por exemplo:

em ações de sustar os atos normativos do Poder executivo que venham a extrapolar o seu poder regulamentador, bem como, na fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, por meio do julgamento das contas do Executivo.¹⁵ Para dar cumprimento a sua função de fiscalização¹⁶, o Legislativo conta com o auxílio dos tribunais de contas que são órgãos de controle externo. (art. 49, inciso V, da CF)

Conforme os apontamentos de Bittencourt (2009), o legislativo verifica se a ação governamental cumpriu a lei (controle jurídico), se esta ação obedeceu a critérios gerais de boa gestão (controle técnico) e, finalmente, se os resultados foram os mais adequados e correspondentes à vontade coletiva (controle político).

No que se refere ao funcionamento e aos resultados das ações do poder executivo, o parlamento tem relevância significativa se considerarmos sua atuação no controle dos aspectos quantitativos e qualitativos das políticas públicas.

Na própria estrutura e funcionamento do poder legislativo existem mecanismos assegurados em seus respectivos Regimentos Internos que garantem meios para o exercício do controle externo¹⁷, bem como para a participação da sociedade civil.

¹⁵ Somente as câmaras municipais das cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro possuem tribunais de contas municipais para auxiliá-las na avaliação e julgamento das contas do poder executivo municipal. Os demais municípios do Brasil contam com os respectivos tribunais de contas estaduais.

¹⁶ Os mecanismos de pedidos de informações, de convocação de autoridades e de denúncia aos tribunais de contas são previstos na Constituição Federal em seus artigos 50 e 58.

¹⁷ O controle externo dará cumprimento à função do mecanismo de equilíbrio e contrapeso entre os poderes estatais. Nas palavras de Bittencourt (2009): “o controle não apenas é uma reflexão dos próprios órgãos públicos sobre a sua ação e possibilidades de melhora, mas também um instrumento de que dispõem as diferentes entidades que dividem as prerrogativas estatais para estabelecerem entre si limites recíprocos ao poder que exercem”.

Assim, destacamos o mecanismo de convocação de autoridade municipal para dar esclarecimentos, complementar informações e/ou prestar contas aos parlamentares, e quando sua ocorrência se der em audiências públicas, a sociedade também pode se manifestar:

A convocação de autoridade do Poder executivo é um mecanismo que tem um forte potencial para a promoção da deliberação, entendida como troca pública de razões, de forma a aperfeiçoar a ação do Estado e a socializar informações de interesse dos afetados pela política pública em tela... (RIBEIRO, 2012, p. 127).

Também as comissões parlamentares de inquérito (CPIs) destinam-se a apurar fato determinado e em prazo certo. Tem alto poder de investigação, sendo um dos mais importantes meios de fiscalização do poder legislativo. Ao final dos trabalhos, elaboram um relatório, posteriormente encaminhado ao Ministério Público e outros órgãos que julgarem necessário.

As outras comissões parlamentares existentes no poder legislativo são órgãos que proporcionam a presença e a manifestação da sociedade civil. Cintra e Bandeira (2005) citam o Regimento Interno da Câmara Federal para caracterizar as comissões como:

de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes e agentes do processo legiferante. Incumbe-lhes apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação (CINTRA; BANDEIRA, 2005, p. 11-12).

No aspecto formal, as comissões por se caracterizarem em instâncias decisórias menores e mais especializadas, proporcionam o debate de temas específicos e, por seu caráter de representatividade, garantem a representação plural da sociedade, proporcionando o debate entre os seus membros e a participação dos cidadãos que podem se manifestar sobre os assuntos em discussão.

Vale ressaltar que as comissões deliberam não somente sobre projetos de lei, mas também encaminham indicações, que são sugestões, aos poderes competentes sobre medidas de interesse público; moções que dizem respeito a manifestação do legislativo sobre determinado assunto, solicitando providências, protestando ou repudiando algo; requerimentos de solicitação de informações ao Executivo; além

da realização de audiências públicas que se constituem em reuniões abertas à sociedade civil em que os parlamentares podem convocar autoridades e/ou especialistas para questionar e debater assuntos da competência de cada Comissão¹⁸. Assim, as comissões possibilitam, de maneira especializada, que o parlamento também possa: “...qualificar as avaliações dos serviços públicos produzidos na dinâmica social, enquanto interage com os cidadãos e demais atores sociais, notadamente por meio do exercício de sua função fiscalizadora”. (RIBEIRO, 2010, p.107)

Além dos mecanismos de participação direta assegurados constitucionalmente como as leis de iniciativa popular¹⁹, a previsão de plebiscito e referendo²⁰, a consulta popular, a constituição de conselhos de políticas, entre outros, alguns legislativos adotaram outros mecanismos de participação tais como: a tribuna popular²¹ que permite a manifestação das entidades da sociedade civil nas sessões plenárias das câmaras municipais e, mais recentemente, inovações quanto à participação e à comunicação entre sociedade civil e parlamento que se voltam à maior interação, à transparência, à socialização do conhecimento e da informação e o aperfeiçoamento da função fiscalizadora deste órgão²².

Na sequência, falaremos especificamente dos conselhos municipais de políticas públicas considerando-os como espaços favorecedores da democracia participativa.

4. Conselhos Municipais

Os conselhos municipais se caracterizam por serem uma instância colegiada constituída por membros representantes do governo e da sociedade civil, cujas principais atribuições são, do ponto de vista normativo, a elaboração e o monitoramento

¹⁸ No caso da Câmara Municipal de São Paulo, conforme artigos 46 e 47 do Regimento Interno podemos elencar comumente entre as competências das comissões a realização de audiências públicas, a convocação de ministros ou secretários do poder executivo, o recebimento de petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa, a solicitação de depoimentos de qualquer autoridade ou cidadão, a apreciação de programas e planos vinculados ao seu tema, entre outras atribuições.

¹⁹ Leis de iniciativa popular são leis da sociedade e no caso dos municípios devem ser subscritas por cinco por cento do eleitorado do município ou, quando se tratar de interesse específico de bairro ou distrito, de cinco por cento dos eleitores (devidamente inscritos) ali domiciliados.

²⁰ O plebiscito e o referendo estão elencados na Constituição Federal e são formas de consulta à sociedade. O plebiscito se dá antes da edição de um ato legislativo ou administrativo e o referendo após a aprovação de uma lei.

²¹ No município de São Paulo a tribuna popular consta no artigo 27 da LOM e nos artigos 207 até 210 do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo.

²² Dentre algumas inovações, podemos citar a criação das Escolas do Parlamento, as ouvidorias parlamentares, o acompanhamento das tramitações de projetos por meio da internet, além dos benefícios das novas tecnologias de informação e comunicação, como as redes virtuais, as consultas públicas, fóruns de discussão, entre outros.

das diversas políticas públicas. Para além disso, foram instituídos com vistas à realização de práticas potencializadoras da democracia participativa no Brasil²³.

os conselhos podem influenciar ou deliberar sobre a agenda setorial (...) em muitos casos, estabelecer a normatividade pública e a alocação de recursos dos seus programas e ações. Podem ainda mobilizar atores, defender direitos ou estabelecer concertações e consensos sobre as políticas públicas. Em qualquer dos casos, ou seja, em acordo com as linhas de ação do Estado ou em conflito com elas, contribuem para a legitimação das decisões públicas. (SILVA, JACCOUD, BEGHIN, 2005, p.380).

Vale ressaltar que não há uma “padronização” na configuração dos conselhos ou até mesmo uma definição sobre o seu papel que seja igualmente conclusiva para todos os formatos existentes. Assim, podemos encontrar inúmeras variações tanto nas atribuições quanto na representatividade dos conselhos com consequentes implicações diretas sobre as suas ações:

Os conselhos se diferenciam por seus objetivos e formas de funcionamento (...) conhecer finalidades e competências de um espaço participativo é fundamental para saber o que potencialmente pode fazer, mesmo que exista diferença entre objetivos de direito e de fato. (TEIXEIRA; SOUZA e LIMA, 2012, p. 17-18).

Ademais, em que pese a constituição de parte dos conselhos municipais serem determinações expressas na legislação federal, como por exemplo, os conselhos de assistência social, de saúde, da criança e do adolescente, do idoso, entre outros, constata-se que, a depender do perfil do governo vigente e da história das disputas de poder que emergem em cada município, outros conselhos podem – ou não – ser criados, ampliando ou não a presença e a importância da participação popular na gestão pública.

Certamente a institucionalização desta participação trouxe ganhos, como bem colocado por Almeida e Tatagiba (2012) sendo que a ampliação da presença da sociedade civil na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas significou um componente poderoso nas disputas, por dentro das estruturas do Estado, pela democratização do próprio Estado.

²³ Cabe-nos ressaltar que os conselhos não são os únicos nesta arena de disputas e contradições. Igualmente importantes na interação Estado e Sociedade são os movimentos sociais, as organizações não-governamentais, os lobistas, as representações “informais” e cidadãos de maneira individualizada.

A vontade democrática, comprometida com a ampliação da participação popular, entretanto, nem sempre se sagra vencedora dessa disputa. Na elaboração da Lei Orgânica da cidade de São Paulo, por exemplo, encontramos a proposição de 41 tipos de conselhos: setoriais; de defesa de direitos de segmentos específicos; conselhos de bairros; de equipamentos sociais; e de controle intra e extra parlamentar, conforme aponta Calderon (1996). Ao final, foi elencado na LOM somente os Conselhos Municipais de Educação, de Saúde, e o Conselho de Representantes²⁴.

O que se observa desde a decisão de haver ou não determinado conselho, assim como, da configuração do seu formato é, comumente, situá-los sob a perspectiva de uma atuação deveras limitada.

4.1 Conselhos Municipais e Limites Institucionais

Vários estudos se debruçaram sobre a temática dos conselhos e alguns deles²⁵ indicam consensos analíticos importantes quanto aos limites de sua atuação. Conforme Chaia (2003), embora os conselhos sejam uma forma diferenciada de participação na gestão da coisa pública, esses limites estão dados pela própria institucionalização e as variadas formas de como se organizam.

Podemos destacar, dentre as variáveis mais significativas desse processo: a natureza setorial e fragmentada dos conselhos; a forte dependência dos governos; a burocratização dos processos participativos; o déficit de conhecimento/domínio sobre o desenho e a gestão das políticas públicas; a pouca transparência sobre as deliberações; a falta de tempo e pouca estrutura de trabalho, entre outros.

Para o nosso objetivo, destacamos as questões referentes: a) a assimetria de poder em que se assenta a paridade de composição, revelada no acesso, compartilhamento e mobilização das informações necessárias aos debates do próprio conselho, b) a excessiva formalização e burocratização do funcionamento dos conselhos, o que gera uma profunda despolitização de sua atuação e c) a questão da representatividade e da manutenção do vínculo de confiança e de diálogo entre a base social mais ampla e seus representantes nos diferentes conselhos.

Primeiramente, torna-se evidente o problema da assimetria de poder e da despolitização nestes espaços no sentido de que o acesso restrito à informação e a linguagem demasiado técnica no processo decisório pode comprometer a participação da sociedade civil.

²⁴ Sobre o Conselho de Representantes ver os artigos 54 e 55 da Lei Orgânica de São Paulo. Atualmente existem na cidade de São Paulo cerca de trinta conselhos. (ver anexo).

²⁵ No caso deste artigo, utilizamos basicamente os textos: 1) Articulação entre os Conselhos Municipais e 2) Os Conselhos sob o Crivo da Política: Balanços E Perspectivas.

Poder-se-ia colocar que a capacidade de deliberação seria atributo somente de notáveis? Ou ao contrário, a capacidade adviria da sabedoria popular tão-somente? Quanto a isso, Santos (2007) afirma:

a democracia participativa só pode ser viabilizada quando os atores sociais envolvidos estão capacitados a receber e interpretar informações oferecidas pelo poder público, de modo a poder tomar decisões e deliberar. (...) Também é fundamental que o conjunto dos movimentos sociais esteja articulado para que as prioridades não se distanciem de suas expectativas e atendam, ao final, apenas os interesses do Governo (em geral, ligados à dinâmica eleitoral)²⁶.

Uma primeira questão que salta aos olhos se refere às ações cotidianas dos membros de diversos conselhos e uma delas é o cumprimento de rotinas burocráticas²⁷ em detrimento de uma ação pautada pela perspectiva política²⁸, ou seja, a capacidade de seus membros incidirem nas correlações de forças que conformam o jogo político em suas áreas específicas. Almeida e Tatagiba (2012) argumentam que as disputas travadas nos conselhos não ultrapassam seus limites internos, portanto não acarretam repercussão no ambiente institucional e societário de forma mais ampla.

O acesso à informação produzida no âmbito do poder executivo, assim como da capacidade técnica dos conselhos na decisão sobre as políticas públicas, têm sido problematizadas no que tange a autonomia dos conselhos (principalmente por parte dos representantes da sociedade civil). Por razões políticas, as informações processadas no poder executivo não são disponibilizadas “a contento”, o que prejudica qualquer processo de discussão e, por conseguinte, de deliberação. Qualquer que seja o Conselho, a questão que se coloca, conforme Raichelis (2003) é: “Quais as condições concretas que determinados conselheiros da sociedade civil têm de participar paritariamente, tanto do ponto de vista do acesso às informações, quanto das condições materiais e de infra-estrutura para efetivá-la?”.

Também no que se refere a oferta de capacitação técnica permanente aos membros da sociedade civil que entram neste processo de forma desigual, concordamos com Pontual (2003) de que esta capacitação também é importante para os agentes do governo, uma vez que muitos deles são despreparados, sem qualquer poder de decisão, o que acaba por tornar inócua toda a participação.

²⁶ As decisões não podem se basear apenas em critérios técnicos, mas também em decisões políticas, sociais e éticas.

²⁷ Cumprindo somente formalidades, não se causa ruídos! A exemplo das atividades de inscrição de entidades e aprovação de projetos para recebimento de financiamento público.

²⁸ Capacidade de questionamento dos consensos dominantes em nome da afirmação dos direitos. As decisões tomadas pelos conselhos estão muito mais na fase de implementação das políticas.

Outra questão bastante importante é a representatividade dos membros dos conselhos e sua relação com os processos de discussão e também de deliberação das políticas. Sob um aspecto “positivo” tem-se o caráter plural e heterogêneo de representação política dos membros da sociedade civil, no entanto, mesmo que eleitos democraticamente não se deve legitimá-los, necessariamente, como portadores do “interesse público”, haja vista as tensões presentes quando determinados representantes são ao mesmo tempo prestadores de serviços do poder público. Nesse sentido:

Podemos dizer que no caráter híbrido dos conselhos gestores repousa tanto o seu potencial para democratizar as decisões políticas quanto os riscos de que essas decisões atendam meramente interesses específicos (...). É nesse sentido que estamos chamando a atenção para a necessidade dos conselhos gestores obterem uma audiência pública e social maior, como forma de contrabalançar o peso de certas categorias e de certos interesses no seu interior. (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 77).

Com a citação anterior queremos tão-somente reforçar a necessidade de maior articulação dos conselhos com as bases que os elegeram no sentido de propiciar estratégias de participação e de publicização de suas decisões, assim como:

Para além de prestar contas para a sociedade de forma mais ampla, aquela audiência requer instâncias que amparem processos públicos de formação das vontades políticas e de agregação de interesses, elementos fundamentais da prática representativa (...) além de iniciativas que fomentem a apropriação do conselho pela sociedade. (ibidem, p. 78)

Ainda sobre a questão da menor ou maior politização dos conselhos, outro dilema diz respeito ao seu caráter deliberativo ou “simplesmente” consultivo. Em linhas gerais, quando o conselho é tão-somente consultivo, configura-se uma instância de caráter auxiliar do Executivo quer seja para legitimar as ações do mesmo, quer seja para apresentar propostas, porém, dificilmente para “impor” qualquer medida que não coincida com os programas do governo vigente²⁹. Por outro lado, conforme aponta Raichelis (2003): “a definição legal do caráter deliberativo dos conselhos não é garantia de que estes efetivamente interfiram na definição das políticas e na composição do orçamento”.

²⁹ Não podemos esquecer que outras instâncias de poder como o judiciário, o Legislativo, os tribunais de contas, o desenho instituído de determinadas políticas públicas, os instrumentos de planejamento, como os planos plurianuais, também ditam normas a serem observadas nas deliberações dos conselhos.

Nesse aspecto, a que se considerar outras instâncias que também exercem o controle interno do Estado sobre as políticas públicas. Aqui concordamos novamente com Almeida e Tatagiba:

de que o exercício do caráter deliberativo dos conselhos é uma luta por dentro do Estado e não sobre ou paralelamente a ele. E esta luta está associada à sua capacidade de superar a posição de mero espaço de passagem daqueles fluxos para se constituir num espaço legítimo e efetivo de sua interpelação segundo as exigências públicas da justiça e dos direitos. (ibidem, p.82-83,)

Com isso, reiteramos a necessidade dos conselhos pensarem a política de forma ampla e no âmbito da esfera pública.

5. Conselhos municipais e Poder Legislativo – breves considerações

É inevitável que reconheçamos que, no bojo das lutas pela redemocratização da nossa sociedade, a escolha e a institucionalização de instâncias de participação popular com ênfase na democracia direta de forma combinada com a democracia representativa trouxe um avanço bastante sério no campo das relações entre a sociedade civil e o Estado.

Num país de cultura fortemente autoritária, estabelecer caminhos e fomentar a participação popular é um meio importante para a radicalização da democracia que temos na utopia de torná-la a democracia que queremos.

Aproximando esse olhar para as relações com o poder legislativo, pudemos evidenciar que para além das funções de legislar e fiscalizar, os mecanismos de fiscalização e controle e os processos de participação social no poder legislativo devem, de forma constante e efetiva, dialogar e dar lugar à participação direta da sociedade civil.

Acreditamos que, se a finalidade mais cara do parlamento é apresentar-se como uma arena representativa da esfera pública com poder e mandato específico de acompanhar, assessorar, regular, fiscalizar e avaliar a atuação do Estado, é imprescindível que sua relação com a sociedade civil mais ampla supere a estrita relação entre “representantes” e “representados” e permita que haja, também, uma efetiva ocupação popular das instâncias democráticas que ali se instauram ou podem se instaurar.

No caso do poder legislativo, já exemplificamos a institucionalização da participação social por meio dos diversos dispositivos regulatórios. Da mesma forma, podemos citar outros exemplos com base no Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo (parágrafo 6º do artigo 86) que dispõe sobre a obrigatoriedade das comissões em convidar à participação, o Conselho Municipal dos Direitos da

Criança e do Adolescente em audiências públicas de projetos de lei que versem sobre matéria relativa à criança e ao adolescente.

Também ocorre nesta Câmara Municipal a prestação de contas realizada em audiência pública no âmbito da Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher³⁰. Nesta o poder executivo demonstra a gestão da saúde no município e os participantes (parlamentares e público em geral) podem questionar e debater tal política pública.

Registramos anteriormente que uma das principais razões da inserção da participação na Constituição se deu, entre outras razões, por haver uma ausência de credibilidade nos poderes legislativo e executivo. Entretanto, a institucionalização dos conselhos não quer pressupor nem defender a anulação da instância legislativa. Antes disso, pretende dialogar com ela, de forma a fortalecer a esfera pública e qualificar o debate da comunidade no que tange às importantes questões da vida cidadã.

Considerando ser o parlamento uma instituição que deve produzir e socializar informação a partir, principalmente, dos seus procedimentos de fiscalização e de controle, além de também ser lócus de debate dos problemas públicos; podemos inferir, no que concerne às atribuições dos conselhos e, em parte, às atribuições do poder legislativo, a existência de um processo complementar em que ambas as instâncias possam discutir as políticas públicas numa perspectiva ampla, publicizando os problemas da gestão pública.

Assinalamos, anteriormente, alguns limites da atuação dos conselhos, sobremaneira no que concerne aos membros representantes da sociedade civil e, dentre os quais destacamos a assimetria de poder resultante da desigualdade no acesso e no conhecimento para tratar as informações exaradas pelo poder público, a ênfase na atuação técnico-burocrática em detrimento das ações de cunho político e as crises de representatividade e de vínculo entre os representantes conselheiros e a base social mais ampla.

Acreditamos que uma relação mais orgânica e ajustada entre o legislativo e esses conselhos pode, ao menos, mitigar alguns desses limites e ampliar, assim, a efetiva potência democratizadora dos conselhos.

Assim, sugerimos alguns caminhos possíveis para ampliar e fortalecer a interlocução entre os conselhos e os legislativos. Nosso recorte, como dito anteriormente, está circunscrito à esfera municipal; o que não impede eventuais generalizações para outras esferas da administração:

– Instituir a obrigatoriedade de todas as secretarias municipais prestarem contas, em audiência pública, periodicamente, a respeito da sua gestão, e a previsão para

³⁰ Esta prestação de contas dada em audiência está amparada na Lei 12438/2011 que altera a Lei 8689/1993, sendo obrigatória em todos os legislativos do Brasil (nacional, estadual e municipal).

que, nessas ocasiões, o legislativo municipal garanta a presença dos conselhos municipais que dialogam com as ações implementadas em cada secretaria;

– Que o poder legislativo fiscalize e cobre do Executivo a ocorrência de formação continuada dos conselheiros das diferentes políticas públicas, nos seus aspectos políticos e técnicos, incluindo a discussão sobre o planejamento e execução orçamentária;

– Garantir o alinhamento das metas dispostas nos planos municipais aos instrumentos de planejamento do município (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual e, quando houver ao Plano de Metas);

– Padronizar e consolidar as legislações correspondentes aos diversos conselhos de maneira que haja um mínimo de semelhança referente ao controle social e que os representantes da sociedade civil tenham maiores condições de atuação, especialmente a representatividade própria dos usuários.

Com o exposto, firmamos ser positiva toda ação que venha a fortalecer os conselhos, cabendo ressaltar que o aperfeiçoamento desta instância quando bem conduzida é benéfica para a democracia em geral, no entanto, tal processo deflagra decisões afetas ao âmbito político, sobretudo por envolver o partilhamento de poder.

Nosso objetivo foi suscitar algumas reflexões a respeito da participação social por meio dos conselhos na sua possível intersecção com os canais de participação no poder legislativo, partindo da perspectiva de Almeida e Tatagiba (2012) no que se refere a existência de muita discussão sobre o poder nos conselhos (dinâmicas internas) e pouca sobre o poder dos conselhos, incluindo neste último aspecto o seu funcionamento como instância de democratização da gestão pública, e não restritamente como espaço de disputa entre interesses corporativos das comunidades políticas.

Embora tenhamos apenas mencionado a questão da democracia participativa, é importante ressaltar a sua difícil efetivação no Brasil, sobretudo devido a alguns fatores presentes desde o início da formação e desenvolvimento da sociedade brasileira, tais como o patrimonialismo, o assistencialismo, o clientelismo, entre outros “ismos” decorrentes. De qualquer forma é importante refletir sobre a presença e a participação dos atores coletivos que se movem no âmbito do legislativo local e que consequências determinada maneira de “encarar” o espaço público tem nos processos participativos institucionalizados.

Assim, o entrelaçamento destas duas democracias, representativa e participativa, pressupõe a sua constante prática que depende, necessariamente, da ampliação da participação social nos espaços públicos, de tal forma que:

A efetivação formal da democracia, bem como a institucionalização e a efetivação dos espaços de participação dependem de esse projeto

resultar não apenas dos interesses do grupo dirigente, mas também da prática dos movimentos sociais, correspondendo, assim, à superação da construção de regras democráticas “de cima para baixo”, tradicionais e, por vezes, autoritárias. A inversão de tal processo pressupõe a presença de sujeitos sociais no cenário sociopolítico brasileiro com o intuito de pressionar a construção de regras democráticas constituídas de “baixo para cima”. (SOARES, 2012, p. 38)

Concordamos com Gohn (2006) a respeito da sua observação citada no início deste texto de que realmente faltam definições mais precisas e equivalentes no que concerne as atribuições e competências dos diferentes conselhos e das suas relações com o poder legislativo.

No entanto, também pactuamos com as reflexões de Wanderley (1991) de que: “o tema da participação popular na gestão dos serviços públicos é colocar a questão nos marcos de uma gestão democrática, efetivamente pública”.

Sem a democratização do Estado e do entendimento da coisa pública desassociada da vida privada, entre outras vicissitudes do Estado brasileiro, qualquer conselho e/ou instância participativa, *na prática*, serão criados para “não funcionarem”.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas.** In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 109, 2012.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n.31, 1996. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm. Acesso em: 04 ago. 2014.

BITTENCOURT, Fernando M. R. **O controle e a construção de capacidade técnica institucional no parlamento – elementos para um marco conceitual.** In: *Textos para discussão 57*. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal. Brasília, março de 2009. Disponível em: [[http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao /TD57](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD57)]. Acesso em: 17 mar. 2014.

BRELÀZ, Gabriela. **O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo – Uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010).** Tese de Doutorado. FGV: São Paulo, 2012.

BUVINICH, Danitza P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. In: **Revista Adm. Pública**, no 48. Rio de Janeiro, 2014.

CALDERÓN, Inácio A. A Lei Orgânica Paulistana e os Novos Mecanismos de Participação Popular na Gestão Municipal. In: **Cadernos CEDEC**, no 54, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. São Paulo: CEDEC, 1996.

CHAIÁ, Vera M. Dificuldades atuais para a ação dos Conselhos. In: **Observatório dos Direitos do Cidadão**. Articulação entre os Conselhos Municipais. Instituto Pólis/PUC-SP, 2003.

CINTRA, Antonio O.; BANDEIRA, Regina M. G. **O Poder legislativo na organização política brasileira**. In: Consultoria Legislativa. Estudo. Maio de 2005. Câmara dos Deputados. Disponível em: [<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2385>]. Acesso em: 29 mar. 2011.

FERNANDES, Márcio S. Autonomia Municipal na Constituição Federal de 1988. In: **Ensaio sobre os impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados; Edições Câmara, 2008.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Gestão Pública. In: **Ciências Sociais UNISINOS**. 42(1):5-11, jan/abr 2006. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008/3184. Acesso em: 23 jul. 2014.

MAURANO, Adriana. **O Poder legislativo Municipal**. Curitiba: Letra da Lei, 2008.

MEIRELLES, Hely L. A Câmara Municipal: composição e atribuições. In: **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexandre. **Participação Social Como Método de Governo? Um Mapeamento das “Interfaces Socioestatais” Nos Programas Federais**. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Texto para Discussão 1707. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1707.pdf. Acesso em 12 ago. 2014.

PONTUAL, Pedro. Caminhos possíveis para a articulação entre os Conselhos. In: **Observatório dos Direitos do Cidadão**. Articulação entre os Conselhos Municipais. Instituto Pólis/PUC-SP, 2003.

RAICHELIS, R. A relação entre os Conselhos e os movimentos sociais. In: **Observatório dos Direitos do Cidadão**. Articulação entre os Conselhos Municipais. Instituto Pólis/PUC-SP, 2003.

RIBEIRO, Guilherme W. Funcionamento do Legislativo Municipal, **Publicações Interlegis**, n. 5, Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial e Editoração e Publicações, 2012.

_____. **Informação, aprendizagem e inovação nas Câmaras Municipais de Minas Gerais**. Tese de Doutorado. PUC: Belo Horizonte, 2010.

SANTOS, Agnaldo. **A técnica é inimiga da participação cidadã?** Direitos Humanos, 2007. Disponível em: http://www.direitos.org.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=4008. Acesso em: 09 jul. 2014.

SILVA, José M. **A democratização da Câmara Municipal de São Paulo: reforma das Comissões Permanentes**. Dissertação de Mestrado. FGV: São Paulo, 1998.

SILVA, Frederico B.; JACCOUD, Luciana.; BEGHIN, Nathalie. Políticas Sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias. In: **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**, IPEA: Brasília, 2005. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=5491. Acesso em: 04 ago. 2014.

SOARES, Giselle S. Entre o projeto de modernidade e a efetivação da democracia: marcas deixadas na construção da vida social brasileira. In: **Revista Serviço Social e Sociedade, no 109**. São Paulo, 2012.

TATAGIBA, L. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: aprofundando o debate. In: **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, 2005.

TEIXEIRA, Ana C. C.; SOUZA, Clóvis H. L.; LIMA Paula P. F. **Arquitetura da Participação no Brasil: Uma Leitura das Representações Políticas em Espaços Alternativos Nacionais**. IPEA, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada, Texto para Discussão 1735. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1735.pdf Acesso em: 02 set. 2014

TÓTORA, S. CHAIA, V. Conselhos Municipais: Descentralização, Participação e Limites Institucionais. In: **Cadernos MetrÓpole/Grupo de Pesquisa PRONEX**. No 1. São Paulo: EDUC, 1999.

WANDERLEI, Luiz, E.W. **Participação Popular: poder local e conselhos**. In: São Paulo em Perspectiva, n. 05, 1991.

SÃO PAULO. (Município). Lei Orgânica do Município de São Paulo. Disponível em: [<http://www2.camara.sp.gov.br/Lei-Organica/Lei-Organica.pdf>] Acesso em: 29 ago. 2014.

SÃO PAULO. (Município). Resolução no 2 de 26 de abril de 1991 e atualizado até a Resolução no 10 de 02 de abril de 2013. Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: [<http://www2.camara.sp.gov.br/RegimentoInterno/regimento-interno-2013-RC2>]. Acesso em: 05 set. 2014.

CONSELHOS CIDADE DE SÃO PAULO	LEGISLAÇÃO
Cultura	LEI: 8204/1975 e 14874/2009
Educação	LEI:10429/1988
Criança/Adolescente	LEI:11123/1991
Idoso	LEI:11242/1992
Alimentação Escolar	DECRETOS: 35.412/1995 e 52.089/2011
Pessoa Com Deficiência	LEI:11315/1992
Assistência Social	LEI:12524/1997
Saúde	LEI:12546/1998
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	LEI:11426/1993 e 14887/2009
Segurança Pública	LEI:13396/2002
Habitação	LEI:13425/2002
Política Urbana	DECRETO: 43230/2003
Álcool e Drogas	LEI:13321/2002
Atenção à Diversidade Sexual	LEI:46037/2005
Comissão de Acompanhamento do Fundo Municipal de Esportes	LEI: 13790/2004
Administração pública	DECRETO: 50514/2009
Atenção à Diversidade Sexual	LEI:46.037/2005
Juventude	LEI:14687/2008

CONSELHOS CIDADE DE SÃO PAULO		LEGISLAÇÃO
Esporte		DECRETO: 50212/2008
Segurança Alimentar e Nutricional		DECRETO: 50126/2008
Comunidade Nordestina		LEI: 15408/2011
Povos Indígenas		DECRETO 52146/2013
Conselhos Participativos		LEI: 15764/2013
Igualdade Racial		LEI:15764/2013
Trânsito e Transporte		DECRETO: 54058/2013
Turismo		LEI:11198/1992
Comitê População de Rua		DECRETO: 53795/2013
De Planejamento e Orçamento Participativos		DECRETO: 54837/2014
Gestor De Saúde		LEI:13716/2004
Comissão Municipal de Erradicação Do Trabalho Escravo		Art. 263 da Lei 15764/2013
da Cidade		DECRETO: 53796/2013
Ciência, Tecnologia e Inovação		Art. 10 do DECRETO: 54785/2014
Preservação do Patrimônio Histórico		LEIS:10032/1985 e 10236/1986

ANEXO: Conselhos municipais da cidade de São Paulo³¹

³¹ Das instâncias colegiadas elencadas, a Câmara Municipal de São Paulo tem assento em sete delas (Idoso, Meio Ambiente, Álcool e Drogas, Juventude, Turismo, Fundo Municipal de Esportes, Planejamento e Orçamento Participativo); Preservação do Patrimônio Histórico.