

Representação e Legitimidade nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas

William Antonio Borges¹

Celene Tonella²

Everton Henrique Faria³

Recebido em 11 de março de 2017
Aprovado em 03 de novembro de 2017

DOI: 10.18829/rp3.v11i2.24922

RESUMO

O presente artigo tem o objetivo de analisar como se estabelece a legitimidade do exercício de representação nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Paraná. O trabalho está dividido em duas partes. A primeira aborda a discussão sobre legitimidade e, mais precisamente, indaga como esta se realiza no campo da representação. Na segunda parte, encontram-se leituras sobre duas experiências de Conselhos Gestores de Políticas Urbanas no Paraná. A base de análise é um *survey* aplicado aos conselheiros do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Maringá (CMPGT) e do Conselho Estadual das Cidades do Paraná (ConCidades). Como resultado, compreendeu-se que, embora a representação possa se dar de forma efetiva, nas experiências analisadas têm prevalecido práticas corporativistas e patrimonialistas sustentadas pelos interesses de mercado (no CMPGT) e baixa legitimidade do poder de contestação e exercício de representação por parte da sociedade civil (no ConCidades).

Palavras-chave: Representação. Legitimidade. Participação. Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

ABSTRACT

This paper analyzes how legitimacy has been set in the exercise of representation in Public Policy Management Councils in Paraná, in the Southern Brazil. This discussion is organized in two parts. In the first one, discussion is addressed about legitimacy and, more precisely, we look for to understand how that legitimacy is performed by the representatives in the Councils we analyzed. In the second part, we present results collected during our field research about two Management Councils of Urban Policies in Paraná. The basis of the analysis presented is a survey applied to the advisors of the Municipal Board of Planning and Territorial Management of Maringá (CMPGT) and the State Council of Paraná (ConCidades). We concluded that although the representation has been effective, in all experiences analyzed there are corporativist and patrimonial practices supported by market interests (in CMPGT), low legitimacy of power contestation and low exercise of representation by the civil society (in ConCidades).

Keywords: Representation. Legitimacy. Participation. Public Policy Management Councils.

¹ Universidade Estadual de Maringá/PR (UEM). E-mail: waborges@uem.br

² Universidade Estadual de Maringá/PR (UEM). E-mail: ctonella@uol.com.br

³ Universidade Estadual de Maringá/PR (UEM). E-mail: etohfaria@gmail.com

1. Introdução

O Brasil, na condição de uma federação composta por três níveis de poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), distribuídos (com exceção do judiciário) em três níveis de entes federativos (União, estados e municípios), apresenta-se como uma estrutura político-administrativa complexa. Apesar de o Estado se configurar como um conjunto descentralizado que objetiva e operacionaliza alguns serviços no contexto das políticas socioeconômicas e urbanas e de as decisões, e seus processos, ocorrerem mais perto do indivíduo-cidadão, não se tem, necessariamente, a efetivação de uma dinâmica social democrática.

No entanto, Melo (1996) argumenta que devido à cultura política municipalista ter preponderado a partir de meados da década de 1980, instaurou-se um ciclo virtuoso de inovações¹ na seara da administração pública local, mais precisamente, no campo das políticas sociais. Entre as inovações, têm-se os Conselhos de políticas públicas como espaços de articulação do Estado com a sociedade civil.

Nesse sentido, por mais que uma maior proximidade entre o cidadão e os espaços de decisões públicas possa potencializar o exercício democrático, este só será exitoso – tratando-se de um processo de representação – se houver legitimidade. Haja vista que, não havendo comunicação entre as partes (cidadão e representante), bem como autorização e controle exercidos pelos cidadãos, a atuação do representante passa a ser desprovida de reconhecimento, ou seja, ausente de legitimidade.

Nesse sentido, o presente artigo tem o objetivo de analisar como se estabelece legitimidade do exercício de representação via participação nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. O trabalho está dividido em duas partes. A primeira delas (discussão teórica) aborda a temática da legitimidade e, mais precisamente, indaga como esta se realiza no campo da representação de organizações públicas e da sociedade. Para tanto, consideraram-se os estudos de Bobbio (2007), Nunes (2010), Urbinati (2006), Rodden (2005), Melo (1996) e Nogueira (1996). Ainda, compondo a primeira parte, construiu-se uma discussão sobre políticas urbanas no Brasil. Ambos os conteúdos são centrais para o desenvolvimento do terceiro eixo teórico, o qual versa sobre a legitimidade da representação nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Na segunda parte do artigo, encontram-se leituras sobre dois estudos de casos de

¹ Constituição de Fóruns, Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Conferências, Orçamento Participativo, são alguns exemplos de novos espaços de participação e de representação.

Conselhos Gestores de Políticas Urbanas, no Paraná, por meio de leituras sobre a composição e a representatividade de cada experiência, bem como a respeito do desempenho institucional e do comportamento em relação ao executivo. A base da análise está em um *survey* aplicado aos conselheiros, sendo que no Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Maringá (CMPGT) foram entrevistados 11 (onze) conselheiros, de um total de 16 (dezesseis) e no Conselho Estadual das Cidades do Paraná (Concidades) foram entrevistados 31 (trinta e um) conselheiros de um total de 50 (cinquenta). O questionário foi aplicado aos conselheiros titulares e suplentes que participaram de pelo menos duas reuniões durante o período de representatividade das entidades eleitas em conferência ou pela indicação do poder executivo estadual.

2. Representação política e legitimidade

No contexto da representação política, Urbinati (2006) salienta que quando se olha para a história de mais de 200 anos de governos representativos (do parlamentarismo liberal, passando pela sua crise, até a transformação democrática, após a Segunda Guerra Mundial), encontram-se três teorias de representação, quais sejam: a jurídica, a institucional e a política. Todas elas partem de concepções específicas de soberania e política e, consequentemente, das relações entre Estado e sociedade, e contribuem para a definição de democracia nas vertentes direta, eleitoral e representativa². “Contudo, apenas a última faz da representação uma instituição consonante com uma sociedade democrática e pluralista” (URBINATI, 2006, p. 197).

Na teoria da representação política, a representação não pertence apenas aos agentes ou instituições governamentais e não está circunscrita à deliberação e decisão na assembleia. Ela se configuraria por meio de uma representação política centrada no povo e não no eleitor, ou seja, uma representação que “não elimina o centro de gravidade da sociedade democrática

² Segundo Urbinati (2006), o modelo jurídico (que dá origem ao modelo institucional) configura uma relação individual (e não política) entre representado e representante e supõe que os eleitores julgam as qualidades pessoais dos candidatos no lugar de suas ideias políticas e projetos. A representação é expressa pelo Estado, cuja relação com a sociedade é deixada ao juízo do representante (tutor); e restringe a participação popular a um mínimo procedural (eleições e nomeação de magistrados). A nação é representada pelos eleitos. Tanto a teoria jurídica como a teoria institucional da representação concebem que o Estado transcende a sociedade de modo que se assegure o Estado de Direito e supõem que a identidade jurídica do eleitor/autorizador é vazia, abstrata e anônima, sua função se resume a eleger/nomear os políticos profissionais que tomarão decisões às quais os eleitores se submetem voluntariamente.

(o povo), ao mesmo tempo em que despreza a ideia de que os eleitores, em vez dos cidadãos, ocupem este centro, de que o ato de autorização seja mais importante do que o processo de autorização" (URBINATI, 2006, p. 203). Reforçando esta ideia, Urbinati (2006, p.3) faz uso da compreensão de Pitkin³ sobre representação, para o qual esta é "qualquer coisa feita após o tipo correto de autorização e dentro de seus limites".

A representação política invalida a opinião de que a sociedade é a soma de indivíduos dissociados que competem e se unem, votam e agregam preferências por atos discretos de livre escolha e cálculo instrumental. (...) embora a democracia possa ser explicada em termos de regras do jogo, a participação dos cidadãos não é um jogo neutro... a representação é "problemática" porque não pode nunca ser corroborada por e concebida nos termos de representantes que saibam efetivamente o que as pessoas desejam, e porque as expectativas das pessoas e as realizações de seus representantes jamais irão corresponder com exatidão. A representação democrática depende de muito mais do que simplesmente procedimentos eleitorais. Ela requer robustas autonomia local e liberdade de expressão e associação, bem como certa igualdade básica de condições materiais. Demanda também uma cultura ética de cidadania que possibilite que tanto os representados quanto os representantes vejam as relações partidárias como não irredutivelmente antagonistas e sua defesa não como uma promoção incondicional de privilégios sectários contra o bem-estar de todos (URBINATI, 2006, p. 210 e 214).

Como se verifica, quando se fala em representação política, emprega-se o sentido de processo político, que abarca a interação entre as instituições e a sociedade, não se restringindo às deliberações e decisões na assembleia. "A unidade necessária não se segue logicamente da unidade daquele que representa, como Hobbes sustentaria, mas deve ser criada e constantemente recriada através de um processo político de atividade dinâmica" (URBINATI, 2006, p. 4).

No entanto, de acordo com Abranches e Azevedo (2004, p.179), o interesse particular é muito frequente:

Em princípio, espera-se que os conselheiros representem interesses coletivos e não pessoais (...). A falta de interlocução dos conselheiros com sua entidade de origem pode ter como consequência uma atuação exageradamente independente do mesmo, facilitando práticas em defesa de interesses particulares ou a própria cooptação por parte de outros grupos com objetivos diferentes (ABRANCHES & AZEVEDO, 2004. p. 179).

³ Hanna Fenichel Pitkin, em seu livro *The concept of representation*, publicado em 1967, argumenta que representação tem vários sentidos e critica as teorias formalistas de representação que possuem três idéias principais: a idéia de agir no lugar de alguém, a idéia de agir no interesse de alguém e a idéia de agir como subordinado, sob instruções, de acordo com os desejos de outro. Defende que existe a possibilidade de atenderem a interesses parciais e de excluírem a maioria da população do processo de decisão política (PITKIN, 1967).

Para que princípios democráticos se concretizem, Gohn (2004) salienta que o trabalho de base é uma determinante fundamental para alimentar e fortalecer a representação coletiva nos colegiados de esfera pública. Pois,

Ser representante das demandas e interesses da sociedade implica em realizar mediações e intermediações. Decisões políticas democráticas envolvem mudanças no campo estatal como da própria sociedade civil (desde que certos princípios democráticos não sejam abandonados, mas sejam marcos referenciais, quais sejam: justiça, liberdade, solidariedade e igualdade com respeito às diferenças) (GOHN, 2004, p.79).

No âmbito do processo político representativo, um problema a ser superado é o da legitimidade. Como argumenta Urbinati (2006, p. 2), “as eleições ‘engendram’ a representação, mas não ‘engendram’ os representantes. No mínimo, elas produzem um governo responsável e limitado, mas não um governo representativo”, logo pouco legítimo.

De acordo com Bobbio (2007), o pensar sobre legitimidade se estruturou para justificar o reconhecimento do poder e para contrapor a lei de que o poder é originário do mais forte. “Dois dos mais famosos livros de teoria política, a República de Platão e o Contrato Social de Rousseau, começam com um debate sobre a relação entre justiça e força, nos quais, respectivamente, Sócrates e Rousseau rejeitam a tese do “direito do mais forte” (BOBBIO, 2007, p. 87-88). Por outro lado, “o próprio Hobbes afirma que para a segurança dos súditos, que é o fim supremo do Estado e, portanto, da instituição do poder político, é necessário que alguém, não importa se pessoa física ou assembleia, detenha legitimamente no Estado, o sumo poder” (BOBBIO, 2007, p. 88).

Para Bobbio (2007), os princípios da legitimidade advêm de duplas antitéticas estabelecidas em três bases axiológicas unificadoras, quais sejam: a Vontade, a Natureza e a História. A Vontade, no sentido de esta ser de Deus ou ser do povo. A Natureza, com o significado de natureza como força originária (direito natural) e a natureza como ordem racional. A base Histórica demarca que o princípio da legitimação está na força da tradição (soberano legítimo é aquele que exerce o poder, desde tempo imemorial) ou no sentido de que o “poder de comandar pode ser adquirido, à base de um princípio geral de direito, à força do uso prolongado no tempo, tal como se adquire a propriedade ou qualquer outro direito” (BOBBIO, 2007, p. 90).

Em outra perspectiva, na do positivismo jurídico, o tema da legitimidade ganhou outro sentido, não mais aquele dos critérios axiológicos, mas o das razões de eficácia. “Nesta direção, põe-se a célebre teoria weberiana das três formas de poder legítimo, quais sejam: o

poder tradicional, o poder racional-legal e o poder carismático, os quais se legitimam por meio de motivações diferentes. No poder tradicional, impera a o motivo da obediência, - “é a crença na sacralidade da pessoa do soberano, sacralidade essa que deriva da força daquilo que dura há tempo, daquilo que sempre existiu (...), não conhece razões para ser alterado” (BOBBIO, 2007, p. 91). No poder racional-legal, o motivo se estrutura na crença da racionalidade do comportamento conforme a lei. Já, no poder carismático, o motivo está na crença, identificação ou reconhecimento de dotes extraordinários do chefe (BOBBIO, 2007).

Com base no exposto a respeito de diferentes poderes dotados de legitimidade, é pertinente considerar que, independente do tipo de poder que estrutura a representação (tradicional, racional-legal e carismática), o interesse que legitima este exercício deve ser de âmbito geral, reconhecendo o representante como fiduciário ou também vinculado a interesses específicos, funcionais, no âmbito de categorias profissionais. Neste último caso, o representante assume o papel de delegado. Com efeito, a legitimidade está relacionada ao tipo de espaço vinculado com o quem (interesse geral) se representa e com o que (relação funcional e orgânica) se representa (BOBBIO, 2007).

Para que se possa avançar no pensar sobre legitimidade da representação política por meio dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas Urbanas no Paraná, faz-se necessário considerar a questão das políticas urbanas no Brasil.

3. Descentralização e Políticas Urbanas no Brasil

Avritzer (2006) argumenta que a organização das políticas públicas no Brasil democrático estabeleceu relação direta com ações da sociedade civil durante o processo constituinte e, posteriormente, na elaboração da legislação complementar. De acordo com Tótora e Chaia (2002), no período da Constituinte de 1988, havia movimentos sociais que pressionavam os congressistas a incluírem, via emenda Constitucional, mecanismos de democracia participativa e direta, pois o modelo representativo vinha sendo questionado por justamente não contemplar, de modo mais efetivo, a participação popular.

Além dos avanços no âmbito da participação social, a Constituição de 1988 (BRASIL, 2000) favorece e concretiza o processo de descentralização e confere autonomia aos estados e municípios. Determina o fortalecimento das instâncias locais, no Artigo 1º, quando reconhece os municípios como partes integrantes da federação (o que significa uma autonomia

semelhante à dos estados membros) e, no Artigo 307, define competências específicas dos municípios.

Em relação a maior eficiência do aparelho estatal, são viabilizadas as seguintes diretrizes: a) democratização interna da máquina pública, com alterações do processo de tomada de decisão, que passa de centralizado para descentralizado; b) estímulo à inovação, de maneira a substituir o ambiente de estrito cumprimento das normas; c) criação de mecanismos de participação na gestão dos serviços; d) estabelecimento de políticas de valorização de recursos humanos, o que inclui programas de formação e requalificação do pessoal do Estado; e) descentralização da máquina pública, medida que contribuirá para a democratização e para a melhor resposta da administração às necessidades regionalizadas (DOWBOR, 1994).

A Constituição enfatiza ainda a participação social na informação, formulação e na fiscalização de políticas sociais e ambientais, por meio dos conselhos como instrumentos de expressão, representação e participação da população e elemento decisivo no processo político do País. O Artigo 29, itens XII e XIII, da Constituição de 1988, expressa a cooperação das associações representativas no planejamento municipal e de projetos de lei de interesse da população local. Em vários outros artigos (1, 5, 194, 198, 204 e 227), a participação popular é definida. A legislação ainda preconiza (e é um elemento coercitivo) que para recebimento de recursos destinados às áreas sociais (saúde, educação e meio ambiente, em particular), os municípios precisam criar seus conselhos de políticas públicas, os quais têm caráter deliberativo.

Nesse sentido, desde o final dos anos 1980 começa a ocorrer um processo de fortalecimento das esferas estadual e municipal e a ênfase nas formas mais coletivas de decisão. As diretrizes traçadas pela Constituição da República Federativa do Brasil legitimam alguns conselhos temáticos (são exemplos, os setores supracitados) como espaços deliberativos e que propiciam maior participação da sociedade civil.

A descentralização e a transferência de competências para as localidades, portanto, segundo Godoy (2005) significam que:

a) o local adquire relevância enquanto espaço político mais democrático, no qual se expressam as organizações, as alianças e as disputas de interesses na formulação e execução das políticas públicas locais;

b) não menos importantes, novos atores e instituições entram e participam do jogo de decisão sobre os rumos do desenvolvimento local. Os conselhos gestores temáticos são considerados como uma “inovação”, que permite a ampliação da participação popular na gestão pública.

c) a descentralização tem como um dos pressupostos principais que o Estado e a sociedade organizada local têm condições de traçar os rumos do desenvolvimento local.

É pertinente destacar que os conselhos aqui estudados compõem etapas da construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, cujas bases legais encontram-se no Estatuto das Cidades, legislação que regulamentou, em 2001, o capítulo da Constituição de 1988, referente à política urbana. Na sequência, em 2003, foi criado o Ministério das Cidades e realizada a I Conferência das Cidades. No ano seguinte, em 2004, foi criado o Conselho Nacional das Cidades.

A criação do Ministério das Cidades significou a possibilidade de um tratamento integrado das políticas urbanas, tendo em vista o uso e a ocupação do solo, superando, assim, o recorte setorial da habitação, do saneamento, dos transportes e da mobilidade urbana. Desse modo, sua estrutura foi apontada como uma novidade, não só em território brasileiro, mas como em toda a América Latina. Sua importância aumenta quando se constata que, no passado recente, a marca da política urbana no Brasil foi a ausência de planejamento e desarticulação. Por exemplo, no caso da política de habitação, com o fim do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1986, o que se seguiu foi uma constante reformulação no setor e o descontrole nos gastos públicos. Segundo Bonduki (2008), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a nada menos que sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes.

Em texto elaborado pelo Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), visando a II Conferência das Cidades de 2005, a proposta de política urbana pressupõe um entendimento do processo de urbanização brasileira permeado por distorções propícias a um modelo de acumulação capitalista centrado na desigualdade e que se transforma em mecanismos de “espoliação urbana”. A nova política urbana enfrenta o desafio de garantir a superação dos desequilíbrios em diferentes patamares e permitir o acesso à cidade, levando-se em conta as especificidades de gênero, raça, etnia e de classe. A novidade no processo está em não se tratar de proposição e política pública de uma única via – a via do Estado –, pois o diálogo com os movimentos sociais e a sociedade está previsto e, de maneira geral, flui por meio das Conferências das Cidades, nos diversos níveis, e do próprio Conselho das Cidades.

Caminhando para o encerramento desta seção, é pertinente ponderar que a descentralização e a participação não são, necessariamente, termos e operações complementares. Isso se deve ao fato de a descentralização poder ser “imposta” e a participação não, pois esta depende de condições histórico-sociais e de graus de amadurecimento político-ideológico e organizacional que muitas vezes só são conquistados

após um longo período de tempo (NOGUEIRA, 1996, p. 9).

Como pondera Nogueira (1996, p. 9), “embora prevista em diversos dispositivos descentralizadores, a participação da comunidade nem sempre se efetiva; muitas vezes, acaba até mesmo por ser abertamente manipulada por ‘oligarquias’ ou grupos de interesse”. Nesse sentido, a descentralização pode levar a uma realidade de maior concentração de poder, por parte das oligarquias, desprovida de legitimidade. Por outro lado, quando da existência de mobilização social, ocupando espaços de participação em processos decisórios, o poder passa a ser compartilhado com a sociedade civil, desenhandose, assim, possíveis espaços de autorização e de legitimidade política.

Assim, a descentralização que se tenta implementar, desde o período pós-Constituição de 1988, “deseja não apenas ‘aliviar’ as instâncias centrais de governo, mas também envolver a sociedade civil no comando das decisões que tratam de problemas locais - com toda sua complexidade associativa e com todos seus interesses” - , como por exemplo, por meio dos Conselhos gestores de políticas públicas (NOGUEIRA, 1996, p. 8). Para que a participação se efetive, faz-se necessário a representação se estruturar de forma legítima, via reconhecimento e autorização social.

4. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e a questão da legitimidade da representação

Os governos municipais passaram a criar vários Conselhos comunitários ⁴estimulados por políticas nacionais, atendendo condicionalidades impostas pelo Banco Mundial e pelos organismos multilaterais para liberação de recursos (fomentos) `a área social, principalmente saúde, educação, assistência social e infraestrutura local.

Os Conselhos gestores são espaços compartilhados de poder, entre o Estado e os grupos sociais heterogêneos. Trata-se de uma proposta de cogestão da coisa pública que, no Brasil, significa constituir, de modo efetivo, a função pública do Estado (TONELLA, 2004).

Os Conselhos apresentam as seguintes características/atribuições (TONELLA, 2006):

- independência dos órgãos governamentais para o exercício de suas atribuições;

⁴ Consultar relatório IPEA (2010).

- competência para formular uma política pública, coordenar as ações e fiscalizar a execução dessa política;
- gestão de Fundos Públicos destinados a uma política setorial;
- composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade.

Nogueira (1996) afirma que em um ambiente de democracia moderna, não existe êxito na participação sem representação. “Isso significa que é preciso encontrar um equilíbrio entre manifestação de direitos e interesses particulares, que se afirmem pela participação, e a construção de “interesses gerais”, que se formam pela via da luta política, da representação e do Estado” (NOGUEIRA, 1996, p. 16). Para tanto, faz-se necessário a superação de uma cultura clientelista - a gramática do clientelismo, segundo Nunes (2010) - , além de conceber o Estado brasileiro como uma estrutura administrativa mais equitativa e democrática. Para que a descentralização participativa ganhe coerência e velocidade, é pertinente avançar em quatro frentes: 1) encontrar uma forma de equilibrar participação e representação; 2) encontrar, também, um equilíbrio federativo; 3) conseguir descentralizar sem perder a capacidade de articulação e coordenação e; 4) adquirir outra cultura técnica (NOGUEIRA, 1996, p. 16).

Além das características e/ou funções, é pertinente elucidar quais são os tipos de conselhos reconhecidos pelas três esferas da federação brasileira (TONELLA, 2006):

- 1) Conselhos de Políticas Públicas: são previstos em legislação nacional, tendo caráter obrigatório. Fazem parte da implementação de políticas a partir da esfera federal, e sua existência é condição *sine qua non* para a transferência de recursos públicos. São os Conselhos de Assistência Social, de Saúde, dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Trabalho, Tutelar, Alimentação Escolar (CAE) e de Acompanhamento e Controle Social do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FUNDEB);
- 2) Conselhos Temáticos: a característica principal é a não existência de uma vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, e sua existência ocorre devido a uma legislação estadual e/ou municipal. Incluem-se neste item os Conselhos Municipais de Direitos da Mulher, de Turismo, de Defesa do Consumidor, de Transportes, de Meio Ambiente, Antidrogas, entre outros;
- 3) Conselho do Orçamento Participativo: difere totalmente dos outros conselhos, a começar por se tratar de uma estrutura modelada por cada município que o adota, de acordo com as especificidades locais.

Como possíveis canais institucionais de participação da sociedade, os Conselhos gestores surgem estruturados de modo setorial, na União, nos estados e nos municípios. Cada conselho se constituiu ligado a uma política social específica.

É também por meio destes novos redutos “democráticos” que as atribuições de responsabilidade do Estado passam a ser partilhadas com a sociedade. O processo de descentralização do Estado, não só apenas remeteu competências setoriais da União para os estados e municípios – como fora o caso da educação, da saúde, etc –, como legitimou novos espaços, no campo horizontal das relações intergovernamentais, para tratar de questões que até 1988 estavam centralizadas em âmbito federal.

Nesse ínterim, como já elucidado, a sociedade civil é convocada para assumir responsabilidades. Diante disso, debates se estabelecem com argumentos favoráveis e contrários ao processo de descentralização. Para alguns este processo acarreta uma prática de fácil dominação de atores privilegiados (dotados de poder), em detrimento de uma relação verdadeiramente democrática.

De acordo com Godoy (2005), entre os que apontam os aspectos positivos da gestão compartilhada e os avanços que resultam em maior eficiência estatal, há o entendimento de que os conselhos locais, estaduais e nacionais, constituem experiências de inovação institucional. Tratam-se de possibilidade de aumento dos espaços públicos de deliberação, uma vez que são estruturas jurídico-constitucionais legais, de caráter permanente, com diversificados arranjos em termos de representação entre Estado e sociedade civil e com diferenciados poderes de controle sobre a política. É o local onde há maior disponibilidade de informação, o que possibilita o planejamento de políticas para o setor.

Desse modo, com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública, pois, tem-se a possibilidade de estabelecer um novo padrão de relação entre o Estado e a sociedade, na medida em que esta relação pode viabilizar a participação de segmentos sociais na formulação das políticas vislumbrando garantir à população o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas (GOHN, 2004; JACOBI, 2003; TEIXEIRA, 2002; SANTANA, 2002).

Abramovay (2003, p.57) comenta que a profusão de conselhos gestores “é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático”. No entanto, “não há estudo sobre o tema que não enfatize a precariedade da participação social nestas novas organizações e sua tão freqüente submissão a poderes locais dominantes!”.

Gohn (2004), Toni e Kaimowitz (2003) e Jacobi (2003) afirmam que muitos conselhos no Brasil, principalmente em locais sem tradição organizativa/associativa, são criados formalmente para cumprir exigências da legislação federal e apenas homologam atos da administração pública para garantir o repasse de verbas.

Existe um relativo consenso de que as práticas clientelistas ligadas às questões

políticas locais podem influenciar a forma de atuação dos órgãos municipais e dos conselhos tradicionais (NUNES, 2010).

Apesar de a legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa e constituí-los como novos atores deliberativos e paritários, vários estudos 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 (de fato) frente ao executivo. Tatagiba (2002) revela que várias pesquisas mostram que há recusa por parte do Estado em partilhar o poder de decisão.

Em síntese, a obrigatoriedade de constituição desses conselhos pode significar, em muitas localidades, a mera reprodução formal das regras dos programas, ameaçando os fundamentos principais da participação, quais sejam: credibilidade, confiança, transparência, *accountability*, etc. Além do mais, a mídia tem divulgado casos de corrupção no uso dos recursos que são alocados pelos conselhos, assim como o controle que muitos prefeitos exercem sobre os mesmos. Em meio a este contexto repleto de disfunções, uma questão se apresenta como central, no que diz respeito ao controle e à participação social, qual seja: independente da sua obrigatoriedade legal, como se estabelece legitimidade no exercício de representação pela participação nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas?

Para tratar deste problema de pesquisa, o presente trabalho teve como lócus de análise o Conselho de Planejamento e Gestão Territorial de Maringá (CMPGT), bem como o Conselho Estadual das Cidades, do Paraná.

5. Conselho de Planejamento e Gestão Territorial de Maringá (CMPGT)

O CMPGT resultou do processo de elaboração do Plano Diretor (PD), Lei nº 632, de 2006. Como determinação do Ministério das Cidades e em atendimento ao que prescrevia o Estatuto das Cidades, desenrolaram-se entre 2003 e 2004 as assembleias integrantes do I Congresso da Cidade de Maringá, que teria como responsabilidade gerar um novo Plano Diretor (PD).

No total, foram 29 assembleias realizadas em diferentes porções da cidade, que envolveram cerca de 1.800 pessoas (RODRIGUES e TONELLA, 2010). As diretrizes setoriais que embasaram o PD saíram das assembleias e foram incorporados ao plano importantes instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, com o intuito de promover a

gestão democrática das cidades, a função social da cidade e da propriedade urbana. O PD de Maringá resultou, assim, de um significativo processo de participação, constituindo-se num importante marco na história da cidade por pluralizar e ampliar as vozes e interesses a debater os rumos das políticas urbanas. A promulgação do PD aconteceu apenas em 2006, e o CMPGT começou efetivamente a funcionar neste mesmo ano.

O Conselho, que se volta para a gestão de políticas urbanas no município de Maringá, é formado por 16 (dezesseis) membros⁵, sendo 8 (oito) representantes do poder público – Executivo e Legislativo –, e 8 (oito) representantes da sociedade civil.

Dentre os atores governamentais, a Lei previa assento para o poder legislativo e secretarias municipais ligadas às políticas urbanas. Previa também assento para representante governamental de um núcleo de pesquisa voltado às políticas urbanas, o qual não foi implementado. Para a representação da sociedade civil, foi previsto assento para membros de entidades de ensino superior, representantes de assembleias territoriais de planejamento e, finalmente, mais duas organizações não listadas nos segmentos acima. Entretanto, do mesmo modo como o núcleo de pesquisa em políticas urbanas não teve existência efetiva, também as assembleias territoriais acabaram não acontecendo e os assentos previstos para esses representantes foram ocupados por associações de moradores⁶.

Para o melhor entendimento da dinâmica do CMPGT foi realizada entrevista semiestruturada com um representante não-governamental, ocupante da vaga da Universidade Estadual de Maringá.

O CMPGT é responsável por toda política de planejamento, desenvolvimento urbano, habitação, mobilidade e saneamento do município, tem caráter deliberativo e fazem parte de suas atribuições: acompanhar, propor e emitir pareceres sobre alterações no PD; analisar e aprovar Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV); emitir pareceres sobre propostas de lei referentes às políticas territoriais; aprovar e acompanhar a implementação das operações urbanas consorciadas; acompanhar a arrecadação e aplicação do Fundo Municipal de Habitação, acompanhar a implementação dos demais instrumentos de desenvolvimento municipal e de democratização da gestão; convocar, organizar e coordenar audiências e

⁵ A eleição dos membros é realizada a cada três anos, coincidindo com a Conferência de Avaliação do Plano Diretor do Município.

⁶ No encerramento da pesquisa, a composição do CMPGT passava por mudanças de modo a seguir os mesmos segmentos previstos para a sociedade civil no Conselho Nacional das Cidades e nas conferências dessa área de política, quais sejam: movimentos populares, entidades de trabalhadores, entidades empresariais e entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa. Do mesmo modo, também foi aprovado em conferência municipal, mas ainda não implementado, o aumento dos assentos para a sociedade civil, que deverá ficar nas próximas gestões do conselho com 60% dos assentos.

conferências públicas, bem como assembleias de planejamento e gestão territorial; além de promover otimização dos investimentos públicos; entre outros.

Todos os projetos, sejam do Executivo ou do Legislativo, são analisados pelos conselheiros, antes de aprovados ou implantados. O CMPGT faz também o papel do Conselho Municipal de Habitação, definindo os programas e prioridades de investimentos na área. O conselho se reúne semanalmente.

De acordo com uma conselheira entrevistada (2009)⁷, o exercício de representação nos conselhos gestores de política pública busca construir determinadas posições e consensos junto daqueles que se representa e levar essas posições para serem negociadas em um espaço maior, no qual outras posições estão presentes. Trata-se de um processo político mais amplo, construído pela relação entre instituições e sociedade, não se limitando as deliberações e decisões na Câmara Municipal. E, para que haja representação, faz-se necessário que exista participação, pois, a participação é intrínseca ao processo de representação. Tanto o representante quanto os representados participam ao estabelecerem os acordos que deverão ser levados para outros espaços, nos quais outros acordos estarão presentes.

Nesse sentido, verifica-se que a entrevistada/representante fala em nome de um coletivo ao qual ela tem que prestar contas e junto ao qual deve construir suas posições para serem levadas aos espaços maiores. Além disso, pode-se depreender que o representante é ativo nesse processo, pois, participa da elaboração das posições e influencia a formação de seu conteúdo, ou seja, o representante não é só uma correia de transmissão amorfa e sem posição.

No âmbito do exercício da representação, a conselheira argumenta que o representante precisa se colocar como agente ativo no processo, deve se legitimar por meio de um processo político dialógico. Nesse sentido, uma vez construída uma posição no coletivo, mesmo que esta contrarie a posição específica do representante, a entrevistada acredita que este deve defendê-la, estruturando uma relação legitimada.

No entanto, faz-se necessário ponderar que a autonomia do representante sempre vai existir em alguma medida porque apesar de as decisões serem tomadas pelo coletivo, a dinâmica dos espaços participativos exige, muitas vezes, uma tomada de decisão sobre assuntos que não foram previstos e devido o exercício de representação não se estabelecer de forma neutra, pois se trata de uma problemática no sentido de não haver exatidão entre as

⁷ Entrevista semi-estruturada com uma conselheira não governamental, da Universidade Estadual de Maringá.

expectativas das pessoas e a realização dos representantes.

Apesar de os conselhos constituírem-se em contextos peculiares, uma tônica comum são os níveis de organização e poder dos setores representados. Verifica-se que no Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Maringá, algumas organizações têm vínculo efetivo e consolidado com suas bases e conseguem representar interesses que são, realmente, compartilhados por determinados setores, como é o caso dos empresários. Conforme a entrevistada, o CODEM – Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá – consegue levar para o Conselho de Planejamento e Gestão Territorial o interesse dos empresários. Por outro lado, outras entidades têm vínculos muito fluídos com o coletivo que representa, como é o caso da representação da Universidade Estadual de Maringá, desempenhada pela entrevistada. O que geralmente esta conselheira faz é discutir os assuntos do conselho com um grupo específico da Universidade, mas não com toda a instituição que representa.

Ainda, de acordo com a entrevistada, há casos, como o das associações de bairro, em que se percebe que o vínculo é praticamente inexistente. Os representantes falam muito pouco em defesa do interesse coletivo. No Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial, embora este não tenha poder de deliberar, constata-se que os setores empresarial e imobiliário, mais organizados, são representados de forma mais efetiva e coletiva. Consequentemente, em muitas situações, possuem maior poder de negociação perante os demais que detém menor nível de representação. Tal situação pode criar o que Nunes aponta (2010) como possíveis relações corporativistas e clientelistas entre setores de mercado e o Estado.

Corroborando com a leitura da referida conselheira, os dados do *survey* ilustram que a maioria das entidades representadas no CMPGT está vinculada ao setor imobiliário e a maioria dos entrevistados afirmou pertencer ao grupo de apoio ao governo municipal. Tal perspectiva, mesmo entre representantes da sociedade civil, compromete a finalidade de representação e participação do conselho gestor, pois a pluralidade e diferentes interesses não se encontram representados.

No entanto, os dados do *survey* indicaram que os conselheiros do CMPGT têm uma percepção bastante positiva a respeito do impacto dos seus respectivos conselhos na gestão municipal e a respeito de sua efetividade deliberativa. Segundo a maioria dos entrevistados: a) os governos municipais são comprometidos com as decisões tomadas pelos conselhos; b) o número de deliberações dessas instâncias fica entre médio e alto; c) as deliberações dos conselhos têm influência média ou alta nas decisões das secretarias municipais aos quais os conselhos estão vinculados.

Fica evidente que, por meio do *survey*, há nítido alinhamento entre o mercado (que se anuncia como Sociedade Civil) e o poder público, o que denota existir práticas patrimonialistas (apropriação do público pelo privado), clientelistas (privilégios que fomentam apoio) e corporativistas (interesses setoriais) (NUNES, 2010).

A dinâmica interna das reuniões do conselho, em 2013, privilegiou a análise de Relatórios de Impacto de Vizinhança (RIVs), cujo objetivo contido no PD é de garantir consonância entre as intervenções urbanísticas, as construções, a legislação e os instrumentos urbanísticos vigentes. Entretanto, essa instância deveria ter dispensado o tempo necessário para o debate sobre a regulamentação dos instrumentos urbanísticos contidos no PD de 2006, como era o caso do IPTU progressivo. A real efetividade do PD de 2006 dependia da regulamentação de seus instrumentos em legislação específica, o que até a ocasião não havia se estabelecido.

Fica claro que, considerando as relações políticas destacadas no Conselho de Planejamento e Gestão Territorial de Maringá, impera uma representação funcional ou orgânica, que parte de interesses específicos (categorias profissionais ou de mercado, por exemplo), em detrimento de uma representação com base em interesses gerais, conhecida como representação fiduciária (BOBBIO, 2007). Neste caso, verifica-se que esta realidade se fundamenta no princípio de representação que, segundo Bobbio (2007), estrutura-se no interesse específico, funcional e não no interesse geral.

Cabe pontuar que os representantes podem ser autorizados de diferentes maneiras (pelo conhecimento técnico, pelo carisma ou liderança em um setor econômico ou categoria, etc), o que pode refletir diferentes interesses e culturas das comunidades/entidades representadas.

Apesar de a representação poder auferir legitimidade enquanto dotada de conhecimento técnico, faz-se imprescindível o crivo público, daqueles que estão sendo representados. Percebe-se que, embora, no caso da representação da UEM, por exemplo, o processo de escolha ter transitado pelo reduto funcional, pela categoria docente-pesquisador, ele é sustentado pelo crivo público, via exercício de racionalidade técnica realizado por meio de pesquisas e de projetos de extensão (em função de demandas sociais), bem como pela UEM se perfazer como uma instituição dotada de reconhecimento público enquanto espaço do saber que se fundamenta na defesa do bem comum. Nesse sentido, no caso do conselho estudado, ficou evidente que a UEM é a única instituição que chega a se contrapor aos interesses de mercado.

A qualidade da representação nos espaços participativos poderia ser melhor se os

custos de uma tomada de decisão, mais democrática, fossem realmente assumidos. Ou seja, segundo a conselheira entrevistada, não é possível garantir uma representação efetiva quando não se tem tempo para maturar com os representados o significado de determinadas questões que estão em jogo. Por esse motivo, faz-se necessário assumir coletivamente o custo do tempo da decisão mais democrática.

Além da legitimidade da representação se construir na relação entre representante e base representada, ela também se estabelece na relação construída entre as instituições e o conselho gestor. Mas, para isso acontecer, o primeiro exercício de representação, estabelecido pela relação entre representados e representante, precisa estar dotado de legitimidade. É sobre esta perspectiva que falaremos agora.

6. Ações política e social nas bases de representação do Conselho Estadual das Cidades do Paraná

Entender como a representação político-social tem se estabelecido em um órgão democrático e de representação mista – poder público e sociedade organizada – como o Conselho Estadual das Cidades do Estado do Paraná – ConCidades, por meio da ação de seus conselheiros, contribui para a discussão acerca das dimensões da representação exercida pelas instituições, bem como sua legitimidade nos conselhos gestores de políticas públicas. Estabelece-se na prática o sentido do processo político nos termos de Urbinati (2006)

O exercício representativo de um conselheiro, na maioria das vezes, conta com suas experiências adquiridas no interior de suas bases que são expressas por meio do associativismo existente nas diferentes organizações sociais, tanto de caráter público, quanto privado. As ações política e social exercida por ele, ao longo da sua trajetória, é o que possibilita que este tenha o apoio básico em seu exercício de representação, oferecendo-lhe a sustentação necessária para a realização de suas atividades na arena política. São essas experiências dentro dessas organizações que permitirão o embate e debate deste conselheiro junto aos demais atores sociopolíticos para a defesa das demandas e/ou das questões que podem ser evidenciadas por suas bases ou pelo seu olhar como representante de determinado segmento governamental ou não governamental.

Uma das grandes discussões que se estabeleceu em torno da representação no ConCidades, ao longo do período pesquisado (2008 – 2011), está ligada diretamente ao poder

público e se refere à indicação pelas administrações públicas de servidores concursados para tentar garantir a efetivação da representação. Isso significa que o quadro efetivo de concursados da prefeitura, do estado e/ou da federação, possuem conhecimento específico sobre uma dada política pública, o que é muito pertinente para o exercício da representação nos conselhos gestores. A prática profissional desses servidores públicos ofereceriam contribuições técnicas mais apuradas e contundentes nos processos de discussão realizados pelos conselheiros.

A pesquisa apreendeu que 35,5% dos representantes governamentais, do ConCidades, ocupavam cargos comissionados no poder público, sendo que destes 72,8% estão alocados nos municípios e 27,2% no poder público estadual. Em sua maioria, os representantes que não ocupam cargos comissionados correspondem aproximadamente 55% dos entrevistados.

O entendimento é que existem diferenças de comportamento e percepção da política pública entre aqueles que exercem cargos comissionados e de confiança mais afetos a uma determinada plataforma política e aqueles funcionários de carreira, em geral mais familiarizados com o cotidiano da política.

Já sabemos que ao longo da história o poder público tem interferido diretamente nas ações de organizações não governamentais, muitas vezes devido à troca de favores existentes nas relações sociopolíticas entre ambos. Estar em contato com o poder público pode significar ao conselheiro não governamental acesso fácil aos órgãos públicos e respostas mais imediatas para problemas vivenciados pela sua instituição. Contudo, é muito comum o representante não sustentar a defesa de seus pares. Isso ocorre quando falta interlocução dos conselheiros com suas bases (ABRANCHES e AZEVEDO, 2004). O que frequentemente prevalece é a defesa de interesses próprios na condução dos trabalhos existentes no conselho, vinculados à troca de favores, fragilizando a defesa dos interesses da instituição que representa, seguindo a lógica clientelista (NUNES, 2010).

Não é difícil encontrar conselheiros da sociedade civil que ocupam cargos públicos, sejam no âmbito municipal, estadual ou federal. No ConCidades, encontra-se esta situação em que membros da sociedade civil exercem cargos públicos como assessores ou secretários, com vínculos de cargos de confiança, tanto no poder legislativo, quanto no poder executivo. Dos entrevistados, 35% exercem cargo de confiança, dos quais 73% representam governo e 27% sociedade civil. Esta configuração denota a dificuldade que o Estado tem tido para partilhar o poder de decisão (TATAGIBA, 2002).

Quando observado problemas dessa magnitude, uma das alternativas possíveis é a troca do conselheiro por parte da sua instituição, para que não ocorra dualidade de funções ou

representações (representando o governo e a sociedade civil ao mesmo tempo) junto ao exercício do controle social. Para tanto, o trabalho de base, realizado pelas entidades, é de fundamental importância para a fomentação de consciência coletiva. “A força de um determinado seguimento no conselho está também vinculada à sua base social e à sua capacidade de mobilização e proposição na cena pública” (SANTOS, 2004. p.155).

O próprio processo de escolha do representante, por parte da entidade, para compor o conselho, pode ocorrer por meio da falta de atenção/conhecimento sobre a formalidade do processo, bem como a falta de sensibilidade desta em relação ao exercício democrático. Tais escolhas, quando se trata de representações da sociedade civil, devem ser realizadas em assembleias ou fóruns específicos, por meio de conferências, sejam elas nacionais, estaduais ou municipais. Com referência a representação do poder público, o mesmo acontece por meio de indicações e não necessariamente nos espaços das conferências. Contudo, mesmo sendo indicados pelo poder público, os representantes governamentais precisam ser referendados pela sociedade nas conferências. Pois, de acordo com Gohn (2004), os princípios democráticos se concretizam quando há trabalho de base que dê legitimidade.

Quando se trata da percepção e/ou informação dos conselheiros sobre como foi escolhida sua indicação para compor o conselho, 67,7% dos entrevistados responderam que conhecem o processo e a legislação que o ampara. No entanto, a preocupação aparece quando vemos que 12,9% disseram, equivocadamente, que o processo acontece por meio da negociação entre a organização e o poder público. Além disso, outros 22,6% não sabem quais são os critérios de escolha de entidades para a composição do conselho. Em suma, considerando que o processo de escolha é o ponto inicial para o exercício da representação e que uma parte significativa dos conselheiros em exercício não consegue definir precisamente como se deu este processo, provavelmente a representação está constituída em bases fragilizadas.

Outro fator que esbarra na percepção dos conselheiros é como estes enxergam as organizações da sociedade civil dentro do conselho. Quando perguntados sobre a representatividade das organizações da sociedade civil que participam do conselho, verifica-se que somente 38,7% dos conselheiros acreditam que as organizações são muito representativas no ConCidades. É pertinente destacar que 54,8% dos entrevistados são conselheiros representantes da sociedade civil, e que parte daqueles que enxergam a representatividade das entidades da sociedade civil são representantes do governo. Ainda, sobre a questão da representatividade no ConCidades, outros 45,2% reconhecem que as entidades da sociedade civil são razoavelmente representativas, o que pode ser explicado por

meio do moroso processo de implementação das políticas públicas urbanas como direitos no Brasil. Subentende-se que, sendo os atores da sociedade civil mais representativos, o direito a cidade poderia ser mais efetivo e pleno, por exemplo. Não se pode perder de vista que este movimento de percepção da representação das organizações da sociedade civil deve iniciar com o reconhecimento de seus pares sobre a importância de exercer o controle social dentro de um conselho gestor de política pública. Não obstante, esse processo deve ser constituído na perspectiva de estabelecer um elo de reciprocidade nas relações com a sociedade, visando à disseminação do exercício de controle social, a ser desempenhado não somente pelas organizações, mas por todos os cidadãos.

Todavia, não é somente a representação da sociedade civil que visa buscar legitimidade. O ConCidades, como órgão de representação, tem tentado se legitimar no cenário político institucional, por meio da efetivação de suas deliberações junto ao poder público. É pertinente destacar que se trata de um Conselho Temático, não deliberativo (TONELLA, 2006). A maneira como a gestão pública constrói sua relação com os conselhos gestores, enquanto exercício de descentralização constitucional, pode conceber algumas fragilidades, dentre as quais o não legitimar o caráter deliberativo. A legalidade não garante a efetividade de um conselho, o que fará que este se efetive dentro do cenário constitucional serão o grau de comprometimento dos atores sociais envolvidos e principalmente o comprometimento dos governantes na implementação e efetivação das ações apontadas por esses atores.

No Estado do Paraná esta relação de comprometimento do governo frente às deliberações/decisões do ConCidades segue este movimento de implementação da nova configuração que vem se estabelecendo com as políticas urbanas em cenário nacional. Entretanto, mesmo com o movimento promovido pelo governo do estado⁸ para a fomentação destes novos instrumentos de gestão, na percepção da maioria dos conselheiros (45,5%) o grau de comprometimento do governo para com as deliberações/decisões realizadas pelo conselho é pequeno; para 12,9%, nenhum; para 35,5% é médio e para 6,5% é alto.

Não obstante, quando perguntado sobre como avaliavam o número de deliberações/decisões realizadas pelo conselho, majoritariamente 71% dos entrevistados consideraram que se estabelece como médio, enquanto 26% consideraram baixo/nulo e 3% alto. Diante dos que consideraram nulo/baixo, percebe-se que há limitação interna dos

⁸ Este movimento foi caracterizado por meio da Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006 que regulamentou o Decreto nº 2.581, de 17 de abril de 2004.

conselheiros quanto às deliberações realizadas. Uma das justificativas encontrada é que o conselho não é deliberativo e por esta razão o mesmo não realiza deliberações, o que este faz é destacar questões para que o governo busque as soluções necessárias. Esta justificava também aparece quando se trata do compromisso do governo com as deliberações/decisões apontadas pelos conselheiros. Justamente por não se tratar de um órgão com características legais deliberativas o governo não legitima essa instância de representação, apenas o significa com poder consultivo/propositivo junto ao poder público..

Deste modo, os impactos das decisões tomadas pelo conselho na gestão pública, especificamente na secretaria de Estado responsável pela administração desta política, segundo a maioria dos conselheiros (45,2%), têm tido média influência nas decisões realizadas pela secretaria. Em seguida, 32% acreditam que as deliberações têm tido pouca influência nas decisões e outros 13% dizem que essas deliberações não influenciam nas decisões do poder público estadual.

Mesmo não tendo poder deliberativo, o conselho se constitui em um importante mecanismo legítimo de controle social referente às políticas urbanas. A limitação legal de definição de caráter jurídico não pode responder sozinha pela existência de fragilidades no âmbito do exercício de representação, tendo em vista que muitos conselheiros não reconhecem as organizações sociais como instituições representativas. Sendo assim, torna-se necessário que os diversos atores sociais legitimem dentro desse espaço suas organizações sociais para que as mesmas, unindo forças, apliquem pressão junto ao poder público, no intuito de que suas deliberações, mesmo que propositivas, alcancem resultados satisfatórios para a superação dos problemas existentes dentro das políticas urbanas. Especialmente, se considerarmos que:

A participação institucional abre diversas possibilidades, tanto de acesso a informações necessárias à ação social quanto de ampliação de sua hegemonia para outros setores da sociedade e do poder público. Mas, o que deve orientar a ação dos diversos segmentos da sociedade nos conselhos é a interlocução com a respectiva base social para a formulação de uma agenda política de intervenção na esfera pública. Se, por um lado, o formato da participação institucional pode favorecer a ampliação de práticas democráticas, estimulando a participação social, por outro, para cumprir esse papel, dependerá da capacidade de as organizações sociais representarem interesses sociais amplos (SANTOS, 2004. p. 155).

A articulação entre órgãos governamentais e os conselhos gestores deve ser estabelecida em um processo dialético a fim de garantir que as informações acerca das problemáticas das políticas urbanas transitem entre os diferentes atores sociopolíticos em busca de proposições e soluções que atendam o povo. Para tanto, as deliberações/decisões

precisam se apropriar das leituras sobre a realidade construída, significadas por diferentes atores e interesses, com vistas a viabilizar a entrada de variadas questões urbanas na agenda de governo.

Outra fragilidade se estabelece por meio da representação dual, ou seja, quando um representante de um segmento civil ocupa um cargo em um órgão público. Essa situação fragiliza o sistema representativo e desmobiliza a paridade entre o poder público e a sociedade civil. Isto ocorre devido a cooptação de membros da sociedade civil, realizada pelo poder público. Não obstante, no ConCidades, a existência dessa dualidade pôde ser percebida e comprovada ao longo da pesquisa, sobretudo, a cooptação dos membros do conselho pelo poder público foi identificada pelos próprios conselheiros como um dos principais bloqueios para o funcionamento do colegiado.

A presença do poder público executivo nessas situações não vem com o intuito articulador entre as instâncias de controle social e os órgãos públicos, mas com a intenção de neutralizar possíveis ações que desconsiderem a vontade política da gestão. Diferentemente do poder executivo, o poder legislativo não tem ações neutralizadoras contra o conselho, porém também não suscita proximidade com o mesmo, o que gera desarticulação entre as duas instâncias de representação. Desarticulação esta que consiste em um limite no exercício da representação pelos conselheiros das cidades.

Em síntese, tem-se como fatores limitantes no ConCidades: as bases legais de legitimidade do conselho; a falta de conhecimento específico sobre as políticas públicas urbanas por parte dos conselheiros e; a duplicidade da representação do conselheiro, o que se configura por diversas vezes em cooptação de atores sociais pelo poder público.

7. Considerações Finais

Como bem elucida Arretche (1996), de um lado, a construção democrática trouxe à arena política um conjunto de atores para compartilhar o poder de comando anteriormente centralizado no poder Executivo federal, são eles: governadores, prefeitos, parlamentares, movimentos populares e sociais, etc. Por outro lado, é no plano dos estados e municípios que ocorre, atualmente, um expressivo processo de inovação política (as chamadas “novidades vindas de baixo”), constituídas por meio de novos espaços de representação política e de participação, ou seja, os Conselhos gestores de políticas públicas. Foi neste ínterim que se

estabeleceu, com o presente artigo, uma leitura sobre o tema legitimidade da representação nos conselhos gestores de políticas públicas.

Com a reflexão foi possível perceber que a efetividade da representação democrática depende de superar relações clientelistas, corporativistas ou funcionalistas, em favor do interesse público. Viu-se também que é fundamental a existência de canais de sustentação do interesse público em meio ao processo político e administrativo que se inicia com a representação dos interesses via participação, tanto do representante quanto do representado – possibilitando o prevalecer da voz da sociedade civil.

Enquanto espaços e funções, os conselhos, em um primeiro momento, poderiam contribuir para que a representação prevalecesse de forma efetiva, em decorrência da participação direta de alguns indivíduos-cidadãos, sujeitos a um maior controle e interação com o interesse público comunitário e/ou institucional.

Foi abordado, ao longo do trabalho, dois conselhos de políticas urbanas do Paraná, um em nível estadual e outro em nível municipal. Os conselhos guardam semelhanças entre si no que diz respeito a dois aspectos: a pauta voltada para as questões urbanas (legislação, demandas sociais, prioridades de agenda etc); e a composição paritária entre governo e sociedade civil. Entretanto, marcam diferenças entre si no que se refere à representação e efetividade.

Nesse sentido, o que essas experiências nos contaram sobre a legitimidade da representação construída pelas relações entre representante e representado e entre instituição e conselho?

No âmbito do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial, a leitura é de há, em parte, um exercício orgânico no campo da representação, dotado de legitimidade, exercido fortemente por meio do segmento mercado imobiliário/empresários. No entanto, nesta mesma arena, o exercício de representação dos demais atores (inclusive a comunidade epstêmica) que integram o conselho, estabelece-se de modo frágil, ou seja, por meio de uma participação social frequentemente subordinada aos poderes locais dominantes, representados fortemente pelo mercado imobiliário (detentor da voz hegemônica).

Já, em relação ao ConCidades, o exercício de representação se estabelece fragilizado (sem legitimidade), sob forte domínio do poder público infiltrado na sociedade civil, por meio de cargos comissionados. Verifica-se que há empenho por parte do governo no sentido de intervir na composição e indicação de membros do conselho, instituindo uma prática que, segundo Tatagiba (2002), denota uma recusa do Estado em partilhar o poder de decisão

Pela proximidade da comunidade local, os conselhos gestores poderiam exprimir

relações políticas mais bem autorizadas e controladas. No entanto, na prática, é pertinente destacar que apesar da proximidade física dos agentes que se colocam nesta relação de representação política – seja como representante ou como representado –, constata-se que não necessariamente tem-se o representante como uma figura legítima da atividade de representar (isso ocorre quando não existe a interlocução entre representante e representado que justifique a representação). O que se constatou foi o prevalecer de uma representação corporativista e patrimonialista em decorrência de um alinhamento entre interesses de mercado e poder público estatal, no caso do CMPGT, em Maringá, e a pouca legitimidade do poder de representação da sociedade civil no Conselho, no caso do ConCidades, devido a prática de representação dual construída pelo próprio Estado (quando da cooptação, por parte deste, de representantes não governamentais), com o objetivo de minar o poder de contestação da sociedade civil.

Mesmo diante de limites de diversas ordens, os conselhos gestores exercem papel fundamental ao proporcionarem aos atores sociopolíticos espaços institucionalizados para o exercício da participação e representação, sobretudo, por legitimarem as diversas formas de organizações sociais delegando/confiando `a elas participação direta e compartilhada nas gestões públicas nos três níveis de governo. De tal modo, estes espaços não somente integram os atores sociopolíticos na vida política institucional, como também apresentam `a sociedade novos mecanismos de participação com o intuito de fortalecer os princípios da democracia, associados a descentralização de poder e condução das políticas públicas.

8. Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. In: **O Futuro das Regiões Rurais**. Ed. UFRGS : Porto Alegre, 2003. pp. 57-82.
- ABRANCHES, Mônica e AZEVEDO, Sergio de. A capacidade dos conselhos gestores setores em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e AZEVEDO, Sergio de. **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. Capítulo 4, p.161-192.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, ano 11, junho de 1996.
- AVRITZER, Leonardo. Reforma Política e Participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma Política no Brasil**, Belo Horizonte: Editora UFMS, 2006, p. 35-44.
- BAPTISTA, F. M.. Funcionalidade e eficácia do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Maringá. **Relatório final de Projeto de Iniciação Científica**. Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2011.

- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, 1. São Paulo, 2008. Disponível em http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf Acesso em 05 de maio de 2014.
- BRASIL, Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Publicações Técnicas, 2000.
- DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. **Revista do Serviço Público**, 1994, v.118, pp. 95-118, jan/jul.
- FARIA, E. **ConCidades**: do controle social às políticas públicas urbanas: sobre limites da representação no Paraná. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, 2013.
- GODOY, A. M. G. Uma proposta de análise dos conselhos de desenvolvimento. In: **Encontro de Economia Paranaense**, 4., 10 nov. 2005, Toledo. Anais... Toledo, 2005.
- GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e AZEVEDO, Sergio de. **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. Capítulo 2, p.57-94.
- JACOBI, Pedro R.. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. In **Sociedade e Estado**, Brasília, 2003, vol.18, n.1/2, p.315-338.
- MELO, Marcus A - Crise federativa, guerra fiscal e hobbesianismo municipal: efeitos perversos da descentralização? **Revista São Paulo em Perspectiva.**, v. 10, n. 3, 1996.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. A dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**. v. 10, n. 3, 1996.
- NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático, 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores; Brasília, DF; ENAP, 2010.
- RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, v. 24, p. 9-27, jun. 2005.
- RODRIGUES, A.L., TONELLA, C., (Orgs.) **Retratos da Região Metropolitana de Maringá**: subsídios para a elaboração de políticas públicas participativas. Maringá: EDUEM, 2010.
- SANTANA, Angela. A reforma do Estado no Brasil: estratégias e resultados. In **Anais do VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 2002, 8-11 Outubro.
- SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. A representação social no contexto da participação institucionalizada. O caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro. In: JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e AZEVEDO, Sergio de. **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. Capítulo 5, p. 193-222.
- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.
- TEIXEIRA, Sonia M F. O desafio da gestão das redes de políticas. In **Anais do VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 2002, 8-11 de outubro.
- TONELLA, Celene. Ampliação da participação democrática: Conselhos gestores de políticas públicas em Maringá. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 106, p. 137-156, jan./jun. 2004.
- _____. **Poder Local e Políticas Públicas**: o papel dos conselhos gestores. Maringá:

EDUEM, 2006.

TONI, Fabiano e KAIMOWITZ, David - Municípios e gestão florestal na Amazônia: introdução e marco teórico, p.32-33. In TONI, Fabiano e KAIMOWITZ, David - **Municípios e gestão florestal na Amazônia**, Natal: AS editores, 2003.

TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. Conselhos municipais: descentralização, participação e limites institucionais. **Cadernos Metrópoles** Rio de Janeiro, n.8, pp. 59-86, 2º sem. 2002.

URBINATI, Nádia. O que torna a representação democrática?. **Lua Nova: Revista de cultura e política**. n. 67, p. 191-228, São Paulo, 2006.