

DESCENTRALIZAÇÃO E OS CONSELHOS MUNICIPAIS

Amalia Maria Goldberg Godoy¹

Geraldo Martins de Souza²

RESUMO

Este artigo objetiva analisar o relacionamento dos governos municipais com a sociedade local, particularmente nos conselhos setoriais, frente às novas instituições impostas após o processo de descentralização, inscritos na Constituição Federal de 1988. Para isso, faz uma breve introdução sobre o processo de descentralização. A seguir, apresentam-se algumas considerações sobre a relação existente entre os conselhos e os órgãos públicos municipais e sobre o processo de participação da sociedade na elaboração de orçamento público. Por fim conclui-se que a implementação dos conselhos foi uma mudança significativa nas regras que coordenam o processo de elaboração de políticas públicas e um rompimento da deliberação e ação unilateral do Estado. Contudo, o grau de interação entre governo e sociedade varia de município para município, dependendo da *path dependence* de cada um.

Palavras-chave: políticas públicas; descentralização; conselho municipal.

1 INTRODUÇÃO

A grande migração de pessoas do campo para a cidade, a partir da metade do século XX, trouxe diversas consequências. A maioria dos municípios teve dificuldades quanto ao fornecimento da infra-estrutura e serviços urbanos. Em consequência disso, surgiram diversos problemas sociais e econômicos que dependem, até o momento, exclusivamente, das ações e decretos políticos para solucioná-los, como é o caso da Saúde, da Educação, da Assistência Social e outros. Cada município apresenta características diferentes para a solução destes problemas assim como para a solução de outras questões como habitação, drogas e violência.

No Brasil, por força da própria Constituição e pelo regime militar vigente, as soluções para esses problemas dependiam das ações desenvolvidas pelo Estado centralizado. A centralização do poder era expressa por uma estrutura de governança que facilitava a permanência de setores que tinham interesses nacionais e estratégicos específicos. Os municípios, inclusive com interventores, reproduziam a mesma estrutura e eram administrados centralizadamente, isto é, sem maiores discussões com a sociedade, o que, com o tempo, passou a gerar insatisfações e a organização da sociedade instaurando conflitos frequentes.

Com o aumento da complexidade social e econômica e das demandas sociais, o modelo de Estado centralizado não resultou em solução de diversos problemas socioeconômicos. As mudanças no cenário internacional e a pressão interna de organizações não governamentais emergentes para a democratização e a descentralização do poder culminam na reforma da constituição brasileira, em 1988 (CF/1988 – Constituição Federal de 1988). Esta promulga a descentralização de poder, que segundo Godoy (2005, p.3) possui as seguintes características: i) fortalecimento dos municípios. ii) criação de novas instituições (regras do jogo) e abertura para as novas organizações ou atores. iii) Estado e sociedade interagem para a solução dos problemas sociais.

Após a Constituição de 1988, portanto, ocorrem importantes mudanças. Ficam asseguradas instâncias de discussão, negociação e deliberação, conseqüentemente, muitas ações passam a ser o resultado de disputas entre

diversos atores sociais e políticos (que representam setores e interesses de parcela da sociedade).

Com a CF/1988, a passagem de estrutura centralizada para descentralizada refletiu-se, no nível local, com a implantação dos conselhos setoriais, inicialmente o da saúde, que se transformou em um importante instrumento de decisão no processo de elaboração de políticas públicas e, gradativamente, com a criação de outros. Os conselhos setoriais se transformam de fato em um instrumento de intervenção das organizações no processo de elaboração de políticas públicas municipais. Nesse contexto, a abordagem histórica auxilia o entendimento da atual relação do governo com os conselhos setoriais.

Entretanto, cada município possui característica diferente e efetivamente constitui conselhos com perfis diferenciados, dependendo da história ou tradições culturais de cada um. Gohn (2000, p.179) entende que *“nos municípios sem tradição organizativo-associativa os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal”*. Sob esse enfoque, muitos estudos aprofundam o estudo de conselhos atuantes, com perfil organizativo-associativo³ e relegam para segundo plano o estudo sobre os municípios sem tradição organizativa. Embora possa existir, em muitos municípios brasileiros, o conselho que meramente atende aos requisitos legais necessários para o acesso aos recursos financeiros governamentais, com certeza, o fato de existir um ou mais conselhos “de fachada” não se pode generalizar que essa é a característica de todos os demais. O fato de sua ocorrência em alguns municípios não quer dizer que ocorre em todos os municípios. É necessário cautela nas generalizações, particularmente, nos municípios sem tradição de luta. É no intuito de compreender esta realidade que se justifica a discussão sobre o papel dos conselhos municipais no processo de elaboração de políticas públicas em município sem tradição organizativa.

Este artigo objetiva compreender a relação governo municipal com a sociedade local, particularmente através de conselhos setoriais, em um ambiente sem histórico de participação/organização social frente às novas instituições impostas após o processo de descentralização. Objetiva ainda, especificamente: i) identificar as instituições que nortearam o desenvolvimento econômico e social do Brasil, através do histórico do orçamento público. ii) fazer considerações a respeito

da efetiva participação de sociedade no processo de elaboração de políticas públicas.

A primeira parte apresenta uma síntese da evolução histórica das instituições orçamentárias do Brasil até a década de 1980; a segunda refere-se ao processo de descentralização pós CF/1988. A terceira parte compreende uma síntese discussão sobre as normas legais referentes aos conselhos, tais como: condições que permearam sua constituição, debate sobre seu poder deliberativo e seu papel na estrutura de governança pública municipal para a produção de políticas públicas. Por fim, as conclusões.

2 ORÇAMENTO: O LONGO CAMINHO DO PLANEJAMENTO ANTES DA DESCENTRALIZAÇÃO DE 1988⁴

Antes da Constituição de 1988, pode-se considerar que a elaboração e planejamento do orçamento público sempre foram liderados pelo executivo. Era o modelo de Estado burocrático e centralizador. Nas poucas vezes que o Legislativo possuiu direitos constitucionais de interferir em qualquer fase da elaboração do orçamento público, sempre, estes foram limitados pela dificuldade técnica ou pela força política do executivo. A Figura 1 apresenta uma sinopse da evolução da relação de poder formal (legal) e poder efetivo (a prática da lei).

Figura 1 – Poderes formais e efetivos envolvidos na determinação do orçamento

CF *	Poderes: formais	Poderes: efetivos	Observação
1824	Executivo/Legislativo	Executivo-Moderador	
1891	Executivo/Legislativo	Executivo	Dificuldade técnica do legislativo
1934	Executivo	Executivo	
1937	Executivo/Conselho federal	Executivo	Conselho Federal- não funcionou
1946	Executivo/Legislativo	Executivo-Legislativo	
1967	Executivo	Executivo	
1988	Executivo/Legislativo/ Conselho Setorial	Executivo-Legislativo	Conselhos Setoriais

Fonte: Elaboração própria baseada nas Constituições de cada época.

* Constituição Federal, ano de promulgação.

Como se observa na Figura 1, os poderes formais definidos constitucionalmente diferem na prática da elaboração orçamentária.

Em 1934, o orçamento, prerrogativa do Legislativo, era submetido à votação pelo Legislativo, que tinha direito de apresentar emendas. No entanto, na Constituição de 1937, de caráter centralista e autoritário (conhecida como a polaca), houve a formalização de outro poder, além do Executivo, que foi o conselho Federal. Na prática, no entanto, ele aumenta o poder presidencial, pois, era presidido e seus membros indicados pelo Presidente do Brasil- Getulio Vargas. Esse Conselho efetivamente nunca foi colocado em prática (GIACOMONI, 1986, p.48).

Observa-se que, somente na Constituição de 1946, o Legislativo volta a ter poder de discutir e aprovar as propostas de orçamento do Executivo, portanto, participação mais efetiva na elaboração orçamentária e na destinação dos recursos públicos, através de emendas parlamentares. Pela primeira vez, houve uma visão de planejamento, ainda que incipiente. A Constituição de 1946, denominada “planejamentista”, explicita as necessidades de se criarem planos setoriais e regionais, com reflexo direto na monetarização do orçamento, ao estabelecer vinculações com a receita. A experiência brasileira na construção de planos globais,

até 1964, caracterizou-se por “*contemplar somente os elementos de despesa com ausência da programação de objetivos, metas e recursos reais, intensificando as desvinculações dos Planos e dos Orçamentos* (PIRES e MOTTA, 2006, p.21).

Uma característica importante em toda a evolução do orçamento público brasileiro foi a forma ditatorial conduzida ao longo de toda sua história, radicalizada principalmente no primeiro Governo de Getúlio Vargas (1930) e no Regime Militar (1964-1985).

No Regime Militar ocorreu significativa modernização nos mecanismos, instrumentos e técnicas relativas ao orçamento público. Não somente por vontade dos militares, mas por consequência do esforço iniciado ainda em 1932, quando o Governo daquela época tentava consolidar a dívida externa brasileira e teve imensa dificuldade em função de inúmeras nomenclaturas e títulos, além de falhas significativas nos procedimentos contábeis. Após diversas Conferências técnicas de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, em 17 de março de 1964, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 4.320, em vigor até hoje, adotando um modelo orçamentário padrão para os três níveis de governo (GIACOMONI, 1986, p.51).

A Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964) foi um instrumento importante para o Governo Militar, pois criava um mecanismo institucional, ou seja, instituía uma regra formal que permitia o desenvolvimento de políticas públicas, sob o controle dos militares no governo. Com a lei, o orçamento era encaminhado ao Executivo, que tinha a atribuição de homologar ou rejeitar integralmente o projeto de lei orçamentária, sem possibilidade de discussão do mesmo. A Lei, portanto, legitimava a execução das políticas públicas implementadas pelo Executivo sem dar espaço de questionamentos (o artigo 33 impôs as restrições às emendas⁵).

A Emenda 01/69 à Constituição de 1967 restringia ainda mais a apresentação de emendas e servia aos acordos políticos para garantir a sustentação do Executivo. Simultaneamente, os recursos orçamentários centralizados no Governo Militar facilitavam a manutenção do poder e do controle das suas próprias unidades administrativas e dos entes federativos. Como comentam Valente e Dumont (2003, p.4), com todas as decisões concentradas no Executivo, o Congresso Nacional tem suas funções esvaziadas passa a assumir caráter de, apenas, legitimador institucional.

Nesse período de Ditadura Militar e com a Constituição de 1967, houve efetivamente a preocupação em planejar ações plurianuais, com destinação clara de recursos orçamentários para execução de programas, apesar de focar nas regiões menos desenvolvidas do país, como segue. “Art. 67, § 6º - O orçamento consignará dotações plurianuais para a execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do País” (BRASIL, 1967).

Neste sentido, as mudanças ocorridas no orçamento público brasileiro refletem, em suas diversas etapas, a influência do Executivo na formatação da lei orçamentária e das políticas públicas, particularmente nos períodos ditatoriais.

O Legislativo sempre teve participação secundária no que se refere à elaboração do orçamento e das políticas públicas, como se pode observar na Figura 1 apresentada. Normalmente, as emendas dos parlamentares estavam relacionadas ao interesse pessoal ou de grupos que ele representava e, conforme a sua proximidade com o Executivo podia ter sua emenda aprovada e/ou as informações privilegiadas que o beneficiava. Este feito ocorre até os dias atuais, pois, o Executivo para manter a maioria no Congresso estabelece como moeda de troca a liberação de recursos ou cargos, para aprovar a lei orçamentária conforme seus interesses.

Durante todo o regime militar, outras forças sociais, como sindicatos, sociedade civil organizada, entre outras, pela própria característica do momento político tiveram pouca participação, isto é, não tinham espaço formal e força de mobilização política suficiente para intervir no processo de elaboração de políticas públicas e orçamento. Somente no final da década de 1970 e início da década de 1980 estas forças alternativas se tornam mais visíveis para a sociedade como um todo e adquirem força política suficiente para influenciar decisivamente no processo de elaboração da Constituição de 1988.

3 O ORÇAMENTO PÓS 1988 E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

No final da década de 1970 e início da década de 1980, surgem diversas organizações que constituem os “movimentos sociais⁶” que aliados aos partidos políticos começam um movimento pela redemocratização e por maior participação

da sociedade nos espaços de decisão política. Simultaneamente, a globalização e a defesa do estado mínimo redefinem as regras internas.

A repressão sobre as diversas organizações e movimentos sociais questionadores da Ditadura Militar resultou em mobilizações em defesa de mecanismos legais que garantissem a participação da sociedade nos processos políticos, inclusive, na elaboração/execução do orçamento público e elaboração das políticas públicas. Ao mesmo tempo, no cenário internacional, a partir dos países desenvolvidos, passava-se a defender um novo modelo, o denominado neoliberalismo. O neoliberalismo propunha (entre outros) a abertura econômica e a mínima intervenção do Estado na economia⁷. Paralelamente a estes dois movimentos, “*assistiu-se a revoluções nas áreas de tecnologias da informação e comunicação*” (GODOY, ISTAKE E LEONARDO, 2007).

Para Nahra (2006, p.3), de um lado, o surgimento dos conselhos como espaços de afirmação social, ou seja, a demanda dos movimentos sociais na definição das políticas públicas, e por outro lado, o modelo de Estado mínimo, não se constituem como movimentos antagônicos. A Assembléia Nacional Constituinte de 1986 deu nova forma ao processo orçamentário com a ampliação do poder do Congresso Nacional e a Constituição de 1988, como resultado estabelece canais de participação social e institucionalizando modelos de governança pública em que os atores compartilham os processos deliberativos. Tornam-se obrigatórias muitas instituições híbridas⁸: os conselhos gestores setoriais, audiências públicas, orçamento participativo, entre outros.

Percebem-se duas características importantes na definição das novas regras, neste período (década de 1980). Primeira, há uma mudança radical com a promulgação da participação das organizações no processo de decisão das políticas públicas, pois, historicamente este processo sempre foi centralizado, ou seja, inibia radicalmente a participação da sociedade civil. Segunda, as instituições internacionais influenciam na determinação das regras locais devido ao momento econômico financeiro que o Brasil passava, ou seja, a crise da dívida externa criou as condições objetivas para que organismos internacionais (FMI, Banco Mundial, Clube de Paris, e outros) impusessem condições, principalmente medidas neoliberais, para viabilizar os pagamentos.

No que se refere ao orçamento, a Constituição de 1988 devolveu ao Legislativo o direito de apresentar emendas, desde que indique a origem dos recursos, respeitando o plano plurianual e a lei 4.320/64 de diretrizes orçamentárias (Artigo 166, § 3º). Além disso, reforçou a concepção que liga orçamento e planejamento, criou a Comissão Mista de Orçamento, de caráter permanente e que exigia a publicação de demonstrativos contábeis bimestrais.

Apesar da democratização e aparente transparência isso não impediu e nem impede os escândalos que envolvem a distribuição das verbas. Em particular, no relatório de 1994, da CPMI citado por Valente e Dumont (2003) tem-se:

“- alguns parlamentares que detinham o controle decisório na Comissão incluíam, com a anuência do Executivo, dotações de seu interesse já por ocasião da elaboração da proposta; - algumas emendas eram inseridas, sem terem sido formalmente aprovadas, na consolidação da redação final (na época, realizada no Executivo); - se, do lado do Legislativo federal, havia “anões” que se dedicavam a influências ilícitas principalmente na distribuição das subvenções sociais, do lado do Executivo havia “gigantes” que engordavam as empreiteiras de obras superfaturadas..” (VALENTE E DUMONT, 2003, p.54-55).

Como recomendações da CPMI estão maior acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária por parte do Congresso Nacional, o que, de certa forma, reforçou o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), que unifica as contas públicas nas diversas instancias de poder e acompanhamento da execução orçamentária em tempo real.

Acontece que o SIAFI foi criado, em 1986, com os mesmos objetivos, ou seja, o de permitir o controle unificado e centralizado do orçamento que deveriam atender a demandas diferentes decorrentes da desorganização da administração pública (defasagem na escrituração contábil, incompatibilidade de dados, existência de milhares de contas bancárias, despreparo do pessoal, entre outras (SALDANHA, 1998, P. 7-8)). Isso significa que toda receita e despesa ocorrem após o registro no SIAFI, o que significa um avanço considerável relativamente ao período anterior assim como o aumento da transparência das contas públicas.

Com as devidas proporções no tempo e no espaço político, ainda, existem grandes problemas como: o poder do acesso desigual às informações e a falta de transparência das contas públicas devido ao seu caráter complexo e obscuro que

inviabiliza ou dificulta a sua interpretação pelos diferentes segmentos sociais. Isso reforça, de um lado, a continuidade das práticas lesivas a sociedade e, de outro lado, a limitação à participação efetiva da sociedade no controle social das contas públicas, dada a própria dificuldade de acessarem e interpretarem o orçamento.

Quanto à descentralização das decisões, Godoy (2006, p.3) aponta que esta é caracterizada pela transferência de recursos e encargos das esferas federal e estadual para a municipal. A autora defende que, com a descentralização, proporcionada pela CF 1988, cria-se um mecanismo de governança municipal, em que o Estado, por força de lei deve criar espaços e organizar canais que estabeleçam maior participação da sociedade na condução ou direcionamento das políticas públicas para os diversos setores. A mesma CF fortalece as instâncias locais, pois, reconhece os municípios como entes federativos, isto é, que possuem autonomia semelhante a dos estados membros, define competências específicas para os municípios e preconiza a participação social no processo de elaboração e fiscalização das políticas públicas. Nesse contexto, ocorrem as condições legais para a interação do governo (executivo e legislativo) com a sociedade civil organizada (conselhos municipais, fóruns, entre outros) visando a negociação e a tomada de decisão na elaboração de orçamentos, planos e outras ações.

Lodovici e Bernareggi (1992, p.140) reforçam o argumento que os agentes políticos do município podem, devido a proximidade, fortalecer os compromissos com a população, e em conjunto buscar soluções para os problemas locais. Assim, a prefeitura é a instituição capaz de absorver a confluência dos conflitos e dos recursos sociais e econômicos para superar as necessidades da comunidade.

Ao se discutir o ambiente de atuação política não se pode deixar de mencionar importante fator que é a herança cultural do governo em centralizar as decisões e controlar o processo de elaboração, direcionamentos das contas públicas.

Nesse ambiente, pode-se afirmar que as regras formais⁹ modificadas não significam que, instantânea e automaticamente, ocorrerão as mudanças, pois as regras informais constituídas historicamente não mudam tão rapidamente quanto as formais (VEBLEN, 1983, p.26 e NORTH, 1990). Os atores/partidos políticos, até então únicos detentores de poder, devido ao ambiente institucional herdado de

centralização se organizam, criam acordos e lutam para manter os privilégios existentes. Eles resistem às mudanças e buscam alternativas para manter os *status quo* no processo de elaboração das contas e das políticas públicas. No entanto, as regras formais (a instalação dos conselhos e a necessidade de discussão de orçamentos setoriais) constituíram espaços para a participação de novos atores/organizações para negociarem ou disputarem os recursos orçamentários com os velhos atores/organizações, o que fatalmente resulta em conflitos ou a supremacia de organizações com maior poder de negociação.

Essa mudança significativa nas regras formais forçou, conseqüentemente, uma mudança de comportamento dos atores: os velhos atores/organizações tiveram que disputar seus interesses com um leque maior de jogadores; os novos atores/organizações tiveram que aprender a negociar.

De uma forma geral, a descentralização ao transferir competências aos municípios, segundo Godoy (2005, p.6) significou que:

a) O município se torna relevante no processo político local, através de um modelo de governança pública municipal, onde as organizações se expressam, fazem alianças e disputam interesses individuais no processo de elaboração e execução das políticas públicas.

b) Novos atores e instituições participam do jogo de decisão política, no que se refere às políticas públicas locais. E o direcionamento destas políticas depende do poder de negociação de cada organização com o Governo local, inclusive a associação entre estas organizações na defesa de interesses comuns.

Godoy (2005, p.7) entende também que uma das premissas teóricas da descentralização é que o Estado e a sociedade organizada local possuem condições de elaborar as políticas públicas de forma a levar ao melhor social e esse aspecto é altamente questionável e que existem diversos e antagônicos interesses em jogo. Na mesma linha, alerta Tonella (2006, p.40) que, algumas políticas públicas são demasiadamente complexas envolvendo grande aporte financeiro, infra-estrutura e técnicos qualificados que muitos municípios sozinhos não possuem, necessitando do auxílio do governo estadual e/ou do governo federal, como por exemplo, a área da saúde.

A descentralização, pelo menos, cria um espaço formal à participação do cidadão e da sociedade na condução das políticas públicas. A questão que se tem a perguntar é: como o pressuposto da descentralização é que todos agem de maneira a melhorar a sociedade, quais os resultados alcançados dessas interações, em particular, pelos conselhos? Quais são os problemas enfrentados pelas sociedades com histórico de participação incipiente ou inexistente? Discute-se a seguir.

4 OS CONSELHOS SETORIAIS, UMA PERSPECTIVA MUNICIPAL

Considerando as mudanças institucionais decorrentes da CF/1988, no que se refere à participação popular, a imposição legal dos Conselhos Setoriais cria ambiente positivo para a efetiva participação da sociedade no processo de determinação das ações governamentais. Em linhas gerais, segundo Santos (2004, p.4) argumenta que o Conselho Municipal é representado por quatro segmentos sociais: os representantes do prefeito/governo; o setor privado, os trabalhadores do setor e os usuários (que agrupa uma diversidade de organizações sociais: da igreja, de entidades filantrópicas; ONGs; os movimentos populares, as associações de moradores; movimentos sociais de categorias ou grupos específicos, como o dos idosos, meio ambiente, portadores de deficiência, etc). Tonella (2006, p. 31) cita uma vulnerabilidade nesta nova estrutura ao ressaltar que as atribuições que eram exclusivas do Estado passam a ser, simultaneamente, da sociedade civil (sujeitos sociais, sindicatos e empresários), que assume parte desta responsabilidade. Assim, a fragilidade do conselho está na linha que divide a legitimidade de ações estatais e a capacidade de cobrar responsabilidade, principalmente no quesito financeiro.

Gohn (2000, p. 176) relembra que as experiências em relação aos conselhos não são instâncias novas no Brasil, entretanto foram constituídos por diferentes perspectivas e atuação: o Conselho Popular de Campinas, no início da década de 1980 e o Conselho de Saúde, da Zona Leste de São Paulo, de 1976, ambos estão ligados aos partidos de esquerda; as Comunidades Eclesiais de Base estavam ligadas à Igreja Católica. Estes conselhos não tinham respaldo institucional legal, mas passaram a ter importante papel no processo de decisão de políticas públicas.

Para Nahra (2006, p. 3) o que distingue os conselhos, citados por Gohn e os criados a partir da CF/1988, é que os atuais fazem parte do sistema político-jurídico brasileiro.

Os conselhos gestores ou conselhos setoriais, de acordo com Gohn (2000), apresentam outras diferenças: a) Os atuais conselhos são conquistas das demandas populares e da pressão da sociedade civil; b) São inscritos na CF/1988 como instrumentos de expressão, representação e participação popular; c) Por força de lei há uma interação entre o poder público e a sociedade civil organizada, ou seja, é composto tanto por membros do governo (Executivo), como da sociedade.

Conforme Tonella (2006, p.31) a institucionalização dos conselhos a partir da CF/1988 pode ser dividida da seguinte maneira:

1) **Conselhos de políticas públicas** – possuem caráter obrigatório previsto em legislação nacional e estabelecido em todas as esferas de governo. Fazem parte desta categoria os conselhos de Assistência Social, da Saúde, da Educação e de Direitos da Criança e do Adolescente.

2) **Conselhos temáticos** – não estão vinculados diretamente às leis federais e não são obrigatórios. Atendem as especificidades de cada região ou município e a elas vinculam às leis estaduais e municipais, ou simultaneamente a ambas. Fazem parte destes conselhos temáticos: da mulher, do negro, da cultura, do deficiente físico, do idoso, e muitos outros.

O que se pode realçar com a promulgação da CF/1988 é que o relacionamento entre Estado com a Sociedade passa a ocorrer através de uma estrutura de governança pública (conselho municipal) reconhecida legalmente, com poderes decisórios, em que tanto os representantes do governo quanto da sociedade civil, este último representado por diversas organizações sociais com distintos interesses, participam do processo de decisão.

Apesar dos grandes avanços e de sua defesa, às vezes incondicional, não se pode deixar de enfatizar que esta estrutura de governança é uma regra formal que, embora fundamental para criar as condições para o exercício da democracia e para o propósito da descentralização, ainda sofre resistências que dificultam a sua legitimação perante o Estado e, particularmente a sociedade.

Não se discute aqui os aspectos positivos do conselho e sim os fatores limitantes para sua legitimação, especialmente em sociedades pouco organizadas¹⁰. Para Godoy (2006, p.12) *“a autoridade política dos prefeitos aumenta substancialmente com a descentralização”*. O fato de os municípios brasileiros serem declarados autônomos a partir da CF/1988 implica que o prefeito é autoridade máxima local e os políticos têm um espaço próprio de gestão. Nesta condição, as resistências em abrir mão dos velhos privilégios e a própria instalação de um modo novo de governar refletem em resultados diferenciados. Nesse contexto, pode-se apontar que as políticas públicas continuam sendo monopolizadas pelos políticos locais, burocratas e grupos de interesse, com um baixo grau de institucionalização e das práticas de negociação (GODOY, 2006; GOHN, 2001 e MEYER-STAMER, 2009).

Em localidades de pouca tradição organizativa existem dificuldades na sua implementação. Neste sentido, Gohn (2000, p. 179) considera que, apesar da legislação incluir os conselhos no modelo de gestão pública, constituídos por novos atores deliberativos e paritários, diversos pareceres oficiais os têm vinculados ao poder Executivo Municipal como órgãos auxiliares e sem caráter deliberativo. Isso aponta que, em municípios em que as organizações não possuem tradições associativas, os conselhos passam a ser apenas uma estrutura jurídico-formal, ou seja, mais um instrumento nas mãos da elite e do prefeito que legitimam as ações governamentais sem questionamento e não atendendo minimamente o controle e fiscalização dos negócios públicos.

Godoy (2006, p.13) e Gohn (2000, p.180) observam também que a falta de tradição participativa da sociedade civil nos canais de gestão dos negócios públicos, a curta trajetória de vida dos conselhos e desconhecimento por parte da população influenciam diretamente para que estas instâncias democráticas não sejam operacionalizadas plenamente.

Tatagiba (2006, p.248) aponta outros problemas em relação à capacidade deliberativa dos conselhos, entre elas, a dificuldade de se auto-avaliar, isto é, ainda não existe um padrão que possibilite mensurar o grau de deliberação dos conselheiros no processo de produção de políticas públicas; a baixa capacidade de inovação, o que sugere que os conselheiros reagem mais às ações do governo; a

pauta ser elaborada pelo próprio governo, problemas de representatividade, inexperiência na mediação de conflitos, herança clientelista entre Estado e sociedade e centralização de poder.

De maneira geral, pode-se afirmar que as limitações são decorrentes do processo histórico de cada município. Nesse contexto, North em 1993, ao receber o prêmio Nobel de Economia, definiu “*path dependence*” como sendo o “*término utilizado para describir la poderosa influencia del pasado sobre el presente y el futuro*”. Com isso, ele re-afirma a importância da história percorrida pela sociedade, ou seja, o poder do passado sobre o presente e, deste sobre o futuro. Sua preocupação maior foi com relação à permanência de instituições que bloqueavam o crescimento econômico. (NORTH e THOMAS, 1973) concluem que os países com direitos de propriedade¹¹ definidos possuem melhores condições de manter uma dependência de trajetória positiva e alcançar o desenvolvimento econômico enquanto aquelas economias com direitos de propriedades menos definidos a tendência é ter dependência de trajetória negativa e, conseqüentemente, de ter dificuldades em alcançar o desenvolvimento. Para North (1986, p.233), a dependência de trajetória ocorre devido aos indivíduos e organizações com maiores poderes de barganha terem um papel fundamental na manutenção do *status quo*, como segue: “*Institutional path dependence exists because of the network externalities, economies of scope, and complementarities that exist with a given institutional matrix. In everyday language the individuals and organizations with bargaining power as a result of the institutional framework have a crucial stake in perpetuating the system.*”

Isto significa que indivíduos e organizações com maior poder de negociação além de determinarem passam a manter e reproduzir as regras (formais e informais) existentes promovendo assim continuidade do sistema que privilegiam os seus interesses e seus objetivos. As organizações que querem modificá-las competem com as organizações que ditam as regulamentações que as privilegiam.

Nesse contexto, tanto as regras formais e informais expressam sempre um modelo que contempla as forças vencedoras. A implementação dos conselhos foi uma mudança significativa nas regras que coordenam o processo de elaboração de políticas públicas e são, nitidamente, resultado do processo de pressão das “novas

organizações” por maiores espaços de deliberação social, quer dizer, o rompimento da deliberação e ação unilateral do estado.

No entanto, a história nem sempre acaba com final feliz: em um conselho municipal cada representação (ou organização participante) tenta prevalecer seus interesses, suas ideologias na definição das regras no orçamento público. Não se pode esperar um comportamento em função do bem-estar social, a partir do momento em que são criados. Esse processo democrático social é uma conquista constante e cotidiana.

Assim, um conselho municipal setorial constituído com o objetivo de satisfazer apenas a exigência da legislação, ao longo do tempo, sofre modificações devido a: 1) ele é um espaço público legal constituído por diversas organizações que necessitam, entre outros, deliberar sobre o orçamento e 2) essa pré-condição legal interfere sobre o social de maneira que esta deixe de ser somente uma estrutura jurídico-formal, mesmo em localidades sem tradições associativas.

O trabalho realizado por Souza (2009) mostra esse movimento no estudo sobre a atuação dos conselhos municipais de Birigui-SP. Birigui é um município onde as entidades e organizações não possuem tradição de associativa e todos os conselhos foram constituídos por iniciativa do governo local e para atender as exigências da legislação.

As conclusões decorrentes do levantamento de campo contrariam as posições de que os conselhos são apenas uma estrutura jurídico-formal em locais sem tradição organizativa. Primeiro, no município, cada conselho é diferente do outro e composto por organizações com diferentes comportamentos e interesses. Segundo, existe forçosamente uma interação entre governo e sociedade, no qual alguns conselhos são mais próximos que outros, ou seja, ocorre menor esforço de convencimento do governo e outros conselhos mais críticos e atuantes, o que exige do governo municipal maior empenho para aprovação de matérias de seu interesse usando inclusive estratégias regimentais. Terceiro, existe uma interação mais harmoniosa entre os conselhos e secretarias municipais independentemente da proximidade com as posições partidárias do prefeito.

Estas razões são suficientes para evitar generalizações, ou seja, mesmo em municípios sem tradição associativa e organizativa os conselhos municipais não podem ser considerados apenas uma estrutura formal a serviço do governo. Pode-se afirmar que isso ocorre em alguns conselhos, mas não com todos. A experiência histórica adquirida com o tempo ou a própria formação dos conselheiros acaba modificando seu caráter e, por ser um processo acumulativo (tanto negativo quanto positivo) acaba repercutindo em modificação do ambiente institucional existente no município. Com o acúmulo de experiência de atuação do conselho no processo de elaboração de políticas públicas a tendência é que estas instituições se consolidem. Conseqüentemente, deve-se ter o cuidado teórico e prático de não confundir proximidade dos conselheiros com o governo local com submissão.

5 CONCLUSÃO

Até recentemente, no Brasil, as soluções para os problemas sociais e econômicos dependiam somente da iniciativa do Estado. Entretanto, o aumento da complexidade, as demandas sociais e, segundo várias interpretações, o Estado passava a não dar conta de seu fornecimento. As mudanças no cenário internacional e a pressão interna de organizações emergentes (organizações fora do processo de decisão) para a descentralização do poder culminam numa ampla reforma da constituição brasileira em 1988 (CF/1988).

Sob a ótica da escola institucionalista, o processo de descentralização significou forte mudança nas regras formais, que desencadearam mudanças nas regras informais, estas de forma mais lenta pelas razões relacionadas à tradição e a cultura.

Este trabalho buscou fazer uma análise destas mudanças. A descentralização impôs juridicamente a negociação no processo de elaboração de políticas públicas, com a Constituição de 1988, em particular, nas áreas de saúde e educação que, com o tempo, se expandiu para os demais setores. Pode-se afirmar, portanto, que as instituições que nortearam o desenvolvimento econômico e social no Brasil estiveram estabelecidas com matriz institucional baseada no centralismo no

processo de elaboração das políticas públicas, até CF/1988, quando esse ambiente mudou. Conseqüentemente, o poder de negociação também precisa ser levado em conta no direcionamento das políticas públicas.

Sendo assim, o Estado é peça fundamental na elaboração de políticas públicas, mas sofre a influência e responde às negociações existentes que resultam nas regras estabelecidas. Os conselhos municipais passam a ser um instrumento importantíssimo neste processo, pois é um canal que a sociedade pode interagir com o Estado e, deste relacionamento, as decisões podem ser expressas nos mecanismos legais que regem o processo de elaboração do orçamento público, ou seja, no PPA, LDO e LOA. Mas, o grau de interação entre governo e sociedade varia de município para município, dependendo da *path dependence* de cada um.

De um modo geral, infere-se que o surgimento dos conselhos municipais como fatores intervenientes no processo de elaboração de políticas públicas em municípios em que havia uma tradição organizativa foi um processo mais rápido enquanto que, em municípios sem esta tradição, as decisões foram lentas, mas ocorreram.

Conclui-se então que a criação dos conselhos mudou o contexto local no processo de elaboração de políticas públicas, entretanto a tradição e a cultura centralizadora ainda interferem na sua condução, embora existam diferentes níveis de avanço. Os municípios com tradições conservadoras e centralizadoras tendem a estruturar conselhos que respeitem tanto a regra formal quanto, ao mesmo tempo, permita o Estado manter o controle político das decisões. Por outro lado, a ampliação das experiências muda a forma de ver e interpretar a relação entre governo e conselho pela sociedade. Entende-se que, conforme o tempo de experiência do conselho e o acúmulo de recursos políticos dos conselheiros (principalmente das organizações sociais) há a tendência de consolidação deste instrumento no processo de elaboração de política pública, o qual obriga o governo a negociar, rompendo com a sua prática centralizadora.

Pode-se concluir também que, apesar dos avanços, existe um alto grau de interferência do governo local no processo de elaboração do orçamento público, que seguramente será rompido com a superação da trajetória de dependência negativa.

ABSTRACT

This article aims to analyze the relationship of local governments with local society, particularly in the sectoral councils, facing the new institutions imposed after the decentralization process in the Constitution of 1988. For this, a brief introduction about the process of decentralization after 1988. The following presents some considerations about the relationship between the councils and municipal public agencies and the process of citizen participation in public budgeting. Finally concludes that there is still a high degree of executive influence over the process of drafting public policies.

Keywords: public policy; decentralization; municipal council.

NOTAS

¹ Professora Associada do departamento de Economia e do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Estadual de Maringá.

² Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Estadual de Maringá.

³ Destacam-se Tonella (2006); Nahra (2006), Fuks, Perissinotto e Souza (2004) e Fuks (2005).

⁴ A análise desenvolvida aqui está baseada nos seguintes autores: Burkhead (1971); Giacomoni (1986) e Pires e Motta (2006).

⁵ Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a: a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta; b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes; c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado; d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

⁶ Constitui no surgimento de movimentos por moradia, saúde, educação, movimento sem terra, etc.

⁷ A mínima intervenção do Estado, significativa redução da participação do Estado na economia, a defesa do livre mercado.

⁸ Tais experimentos democráticos (eles se referem ao orçamento participativo e conselhos) denominam-se híbridos, uma vez que envolvem um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais (AVRITZER E PEREIRA, 2005, p.16).

⁹ North (1990) define: as regras formais são as leis, os decretos, as normas, as constituições, entre outros. As regras informais são as normas de comportamento, as convenções, os códigos de conduta auto-impostos, a cultura, entre outros.

¹⁰ Para revisão dos aspectos positivos consulte Godoy (2006)

¹¹ É o conjunto de direitos que o indivíduo tem ao auferir renda derivada da propriedade ou de sua capacidade de transacionar um ativo ou recurso. Estes direitos são especificados em contratos individuais (formais e informais), garantidos, em última instância, pelo Estado.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo e PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **“Democracia, Participação e Instituições Híbridas”**. In: Teoria & Sociedade. Belo Horizonte: UFMG. n.º especial, março e 2005.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso: 25 de jun. 2009.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso: 25 de jun. 2009.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm. Acesso: 25 de jun. 2009.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm. Acesso: 25 de jun. 2009.

_____. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm. Acesso: 25 de jun. 2009.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso: 25 de jun. 2009.

----- **Emenda Constitucional n.1, de 17 de outubro de 1967**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em 15 de julho de 2009.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 15 de jul. 2009.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos “e balanços da União, dos Estados”, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 15 de jul. 2009.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. & SOUZA, N. R. (orgs.). **Democracia e participação : os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba, UFPR, 2004.

FUKS, Mário e PERISSINOTTO, Renato. **Recursos, decisão e poder conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba**. Revista Brasileira de Ciências Sociais - v. 21 nº. 60 fev./2006

FUKS, Mário. **Participação e influência política no conselho municipal de saúde de Curitiba**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba nº 25, 47-61 nov., 2005.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato Monseff e RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. **Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba.** Revista de Sociologia Política, 2003, n.21, pp. 125-145.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1986.

GODOY, Amalia M. G. **Conselhos de desenvolvimento: uma abordagem institucional.** In: ANPEC 2006, 2006, Florianópolis. Anais da ANPEC 2006, 2006.

_____, A. M. G. **Instituições, campos e o conselho de Defesa do Meio Ambiente de Maringá.** In: Anais do IV encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, 2006, Foz do Iguaçu.

_____, Amalia M.G. **Movimentos sociais de base empresarial: contradições nos termos ou sinal dos tempos.** Relatório final do Pós-doutorado em Ciência Ambiental, PROCAM/USP, 2005.

_____, Amalia Maria Goldberg, ISTAKE, Márcia e LEONARDO, Vera Sirlene. **Contas públicas e monitoramento sócio-ambiental.** UEM – Universidade Estadual de Maringá. Projeto de pesquisa, 2007.

GOHN, M. G. M. **O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana.** In: TADEI, Ana Clara T. R.E. (Org.). Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

LODOVICI, E., BERNAREGGI, G.(orgs.). **Parceria público-privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais.** São Paulo: Summus, v.1, 1992.

MEYER-STAMER, Jörg. **¿Qué es el desarrollo económico local? ¿Por qué es tan difícil? Mesopartner working paper.** Disponível em: <<http://www.meyer-stamer.de/2003/DEL-dussel.pdf>>. Acesso em 15 de junho de 2009.

NAHRA, Clicia Maria Leite. **Os conselhos municipais gestores de políticas públicas em Porto Alegre.** Projeto: Conselhos Municipais – Potencializando a Gestão Participativa. Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local. Porto Alegre: PMPA, 2006.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass C. **The new institutional economics.** Journal of Institutional and Theoretical Economics, 142, 1986, p. 230-37.

NORTH, Douglass C. e THOMAS, Robert. **The rise of the western world: a new economic history.** Cambridge: Cambridge University Press. 1973.

PIRES, José Santo Dal Bem.; MOTTA, Waldir Francelino. **A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade.** Revista Enfoque-Reflexão Contábil. Maringá-PR, v.25, n.2, p. 16-25, mai-ago/2006.

SALDANHA, Vanderley B. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.** Brasília, Secretaria do Tesouro Nacional, 1998.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. **Desafios para a Democratização da Gestão Municipal através dos Conselhos Municipais: a questão da representatividade e da autonomia.** In: SANTOS JR., Orlando A.; WAHL, Joachim (Orgs.). Cidade, Democracia e Justiça Social. 1 ed. Rio de Janeiro: FASE, 2004, v. 1, p. 41-50.

SOUZA, Geraldo Martins de. **Conselhos Municipais: papel no direcionamento das políticas públicas de Birigui-SP.** 2009. Dissertação (mestrado). Curso de Mestrado em Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Maringá-PME, 2009.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate.** Revista de Sociologia e Política, nº 25: 247-250 jun. 2006.

_____, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil.** In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 17-45.

TONELLA, Celene. **Poder local e políticas públicas: o papel dos conselhos municipais.** Maringá-PR: Eduem, 2006.

VALENTE, Ana P.de M e DUMONT, Ligia M. M. **Controle público e orçamento federal: avaliando o papel do SIAFI.** In Informática Pública, vol. 5 (1), p.49-64, 2003.

VEBLEN, T. **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições.** São Paulo: Abril Cultural (Os Economistas). 1. ed., (1983).