



REFLEXÕES SOBRE CONSELHOS MUNICIPAIS PARA DESENVOLVIMENTO LOCAL PÓS-MARCO REGULATÓRIO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC): uma inovação na gestão do desenvolvimento?

Autores: Yana Moura de Sousa, Tânia Diederichs Fischer, Ana Maria Vasconcellos.

RESUMO

O artigo objetiva refletir sobre as possibilidades e limites de alcance de transformações políticas por meio de conselhos municipais que sejam protagonizados pela sociedade civil na busca por desenvolvimento local. A (re)discussão sobre o papel dos conselhos retorna para agenda de pesquisa em políticas públicas com a nova Lei 13.019/2014, que estabelece o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), cujo objetivo é aperfeiçoar o regime jurídico das parcerias entre administração pública e as organizações da sociedade civil. Sendo assim, os conselhos são espaços formais para estabelecer este diálogo, o que se questiona é até que ponto os conselhos exercem um papel estruturante de alternativas do viés hegemônico em direção a um olhar mais democratizante. Realiza-se um retrospecto histórico da participação da sociedade civil, com enfoque na atuação de conselhos municipais. Pontua-se nas reflexões que embora as medidas regulamentadoras apresentem conquistas de participação nestes 26 anos de construção histórica em direção ao agir democratizante, o MROSC apresenta alguns dispositivos que reforçam uma lógica excessivamente formalística, contrárias às garantias constitucionais de liberdade e auto-organização, que esbarra na principal meta da democracia deliberativa e contra-hegemônica, e, por conseguinte, no desenvolvimento local.

Palavras-chave: Conselhos municipais. Desenvolvimento. MROSC. Contra-hegemonia

1 INTRODUÇÃO

O contexto político-social que circunscreve as ideias apresentada neste artigo remete aos desafios atuais da gestão nas políticas de desenvolvimento e constituição de projetos políticos que são, em certa medida, contraditórios e complementares. Isto porque o histórico das relações do Estado e sociedade imbricaram debates da (re)construção do entendimento de desenvolvimento nas bases e pressupostos de projetos políticos distintos (muitas vezes subliminares), que confere sentido e significado da gestão mais ou menos democráticas (SILVA & SILVA, 2009).

A lei de nº 13.019, de julho de 2014, trás à tona a problemática no âmbito jurídico e institucional da participação das organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para consecução de finalidades de interesse público. Dentre os fundamentos da lei, destaca-se a promoção de desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável (Secretaria-Geral, 2014)



Tomando-se como base o Art. 7º da mesma lei, a parceria entre o Estado e organizações da sociedade civil serão prioridades para promover a capacitação de gestores e representantes de organizações da sociedade civil com a dinamização das políticas públicas. Embora já se tenha algumas iniciativas de parcerias indo nesta direção, a expectativa é de que através do marco regulatório ocorra a expansão de ações para se promover maior reflexão das parceria e trocas de conhecimento sobre às OSCs no Brasil e na América Latina.

Nesta oportunidade, propõe-se discutir como os conselhos municipais podem contribuir no processo de transformações políticas de um paradigma econômico em direção a um paradigma mais democratizante para o desenvolvimento local, levando em consideração as novas determinações do marco regulatório. Com isso, propõe-se esclarecer até que ponto as motivações destes arranjos institucionais se referem às relações sociais (trans e multi)escalares ainda que em termos locais para reduzir a violação de direitos de grande parcela da população ocasionada pelo o que Ferrani (2012, p. 233) considera ser uma “crise moral, social e cultural sem precedentes”.

O conceito de desenvolvimento local, portanto, reflete um conceito multiforme em um âmbito espacial determinado, em que incide forças externas (multi e trans) escalares. Sendo prioridade, neste artigo, trabalhar com a vertente alternativa de desenvolvimento, inspirada nos valores democráticos, inclusivos e de imperativos não-econômicos (FISCHER, 2002).

Com relação ao entendimento de conselhos adotado aqui, destaca-se que é percebido como arranjo institucional¹ instituídos pelo Estado diante da constituição de 1988 por um Brasil mais democrático (ABRAMOVAY, 2001). O que confere sentido dos conselhos municipais no debate para desenvolvimento local é conceber que são iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade se organizar territorialmente para autogerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais (DALLABRIDA, 2011).

A realização do estudo está amparada metodologicamente no debate conceitual crítico do papel dos conselhos municipais com relação às transformações políticas no contexto local, utilizando como subsídios a exposição de uma lógica reflexiva a partir de conceitos estruturantes históricos (desde a constituição de 1988 até o marco regulatório MROSC/2014) com base em valores de projetos políticos democráticos como contraponto do modelo hegemônico estabelecido no sistema capitalista.

¹ Arranjos institucionais são entendidos como conjunto de regras e organizações híbridas responsáveis pelas intervenções na realidade social via gestão pública.



Desta forma, após este momento introdutório o artigo divide-se em três partes. A primeira parte debruça-se sobre o entendimento de desenvolvimento local sobre a égide das transformações políticas da gestão de desenvolvimento para perceber a construção do poder político local e as contradições entre interesses centrais e periféricos nos parâmetros do sistema capitalista. A segunda parte deste artigo preocupa-se em situar o debate sobre participação e a proposta de conselhos municipais, com o objetivo de esclarecer o papel desses arranjos, suas configurações e seus mecanismos. Por fim, na última parte deste artigo realizam-se reflexões acerca das possibilidades e limites dos conselhos municipais para as transformações políticas orientadas para um olhar contra-hegemônico.

2 DESENVOLVIMENTO LOCAL: UM LÓCUS DE CONTRADIÇÕES ENTRE PODERES MULTI E TRANS ESCALARES

A concepção de desenvolvimento, utilizada neste trabalho, difere da noção anterior predominante de crescimento econômico. Por entender que este é um debate envelhecido e, de certa forma, superado, não será debruçado esforços para diferenciá-los². Assim, a concepção adotada engloba crescimento econômico, social, político e coloca sobre o mesmo plano as questões democráticas e cidadãs.

Para além do debate conceitual sobre a noção de desenvolvimento, é preciso destacar o significado propriamente político desse conceito e da gestão do desenvolvimento. O sentido de desenvolvimento envolve um processo de mudança social nas relações entre agentes e territórios (organizações, instituições e políticas) por meio de parâmetro endógeno, que envolve estruturas e processos relacionais em diversas instâncias e níveis (internacional, nacional, estadual e municipal) (KNOPP & ALCOROFADO, 2010). Em relação a este debate, reconhecer as transformações políticas e espaciais na gestão de desenvolvimento é legítimo na literatura acadêmica (ABROMOVAY, 2001). Estas transformações ressignificaram o papel e relação do Estado, mercado e sociedade por meio da gestão pública localizada. No entanto, entender as motivações da gestão do desenvolvimento ter passado da centralidade federal para a instância local requer um passeio pelas diferentes concepções que compreendem esse processo.

Se por um lado, as transformações políticas geram a possibilidade de potencialização do ativo social, recuperando a democracia por meio de iniciativa e a autonomia da gestão do

² Apesar de teoricamente parecer ultrapassado está muito consolidado no “senso comum” a associação entre crescimento econômico e desenvolvimento.



bem comum, por outro lado, atenua-se o fortalecimento de grandes grupos econômicos em uma lógica concentradora da política de descentralização constituindo uma verdadeira oligarquia que parece ser inerente ao processo capitalista em nível mais macro (OLIVEIRA, 2001).

A conformação da política pública de desenvolvimento depende da direção político-ideológica da principal estrutura de poder que assume posição hegemônica³, naquele momento da história, frente aos diversos segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados pelas suas lideranças (DALLABRIDA, 2007). Isto é, depende do projeto político a que pertencem este grupo, entendido como o conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo e representações que orientam a ação política dos indivíduos e grupos ou classes sociais. Para além do simples somatório de ações, o projeto político pode ser considerado como 'aquilo que orienta' as ações (SILVA & SILVA, 2009).

Desta forma, as propostas discutidas sob as condições históricas de cada situação institucional a ser reformada ora pode ser regido por princípio da intersubjetividade das relações sociais, de uma gestão social (dialógica) na qual se destaca a dimensão sociopolítica do processo de tomada de decisão (PAULA, 2005), ora reproduz as desigualdades e as formas estruturais do cenário internacional, transformando o poder político como subalterno do econômico (OLIVEIRA, 2001).

Neste momento cabe, um olhar histórico no contexto brasileiro de inserção internacional e impacto nas escalas nacionais, regionais e municipais. Para Oliveira (2001), o deslocamento para o local, no Brasil, de uma perspectiva democratizante origina-se nas forças da esquerda, que ansiavam empossar níveis mais altos do poder, mas conseguiram apenas sucessivas derrotas para Presidência da República, o que direcionou o debate para níveis menores territorialmente localizados.

Enquanto o cenário nacional estava reposicionando as forças de disputa por poder, a economia internacional construía a noção de desenvolvimento pelo paradigma do pensamento centro-periferia, fundamentada na capacidade de acumulação de capital do centro frente à inclusão das economias periféricas no *core* industrial em expansão (MELO, 2006), que favorece megacorporações que controlam a economia-mundo (OLIVEIRA, 2001).

A inclusão da economia nacional na nova divisão internacional de trabalho e as disputas de poder na escala nacional repercute na criação de políticas públicas de desenvolvimento voltado para escala local, porém com todas as multipolaridades das relações

³ Numa visão gramsciana, hegemonia é um complexo sistema de relações e de mediações, em que um grupo possui capacidade de direção em relação ao outro, numa síntese entre consentimento e repressão.



de poder que causa imobilidade social dos poderes espacialmente localizados, que paira entre os contextos dialéticos do uso de meios e fins das demais escalas (FISCHER, 2002; MELO, 2006).

Fischer (2002) afirma, então, que há muitos sentidos e significados no desenvolvimento local, uns orientam para a competição internacional e outros orientam para a cooperação ou solidariedade, com a ressalva para que no caso da segunda orientação não pressuponha a construção dos componentes produtivos do qual a primeira orientação requer.

A gestão do desenvolvimento local não pode esquecer-se das ubiquidades das relações internacionais e nacionais que conformam o projeto político dos grupos hegemônicos na pequena escala, que por sua vez, também apresenta disputas ideológicas e políticas. Neste ponto que se encontra a crítica de Mészáros (2011), pois este autor afirma que lutar para derrubar as desigualdades sociais pressupõe uma ruptura radical com formas de política que norteia o agir com base em uma velha sociedade.

Mészáros (2011) afirma que situar a luta de uma perspectiva estrutural induz a uma libertação total, e não uma libertação limitada nas fronteiras espaciais de relações de poder, e assim, seria irreversível a transformação política proposta. Caso contrário, reproduziria o arcabouço estrutural hierárquico de domínio e subordinação.

Assim, entende-se que o local para realizar o desenvolvimento precisa repensar as formas de agir, sobretudo, analisando as relações de poder que incide sobre este *locus*. Mas de que forma o local pode se organizar e se estruturar para lidar com os conflitos de interesses presentes em diferentes escalas e níveis? Como viabilizar arranjos mais legitimados, coesos e articulados que sejam capazes de auto-gestar o desenvolvimento local nos princípios democráticos (ou solidários)?

Uma das alternativas é erigir novos arranjos institucionais, como por exemplo, os conselhos municipais para o desenvolvimento local (DALLABRIDA, 2011), como forma de congregar forças políticas, recursos financeiros e de gestão, que superam a dispersão dos esforços – podem se constituir em importante ação capaz de ampliar a interlocução interinstitucional e interescalar. É evidente que esta formulação só poderá ser considerada uma “libertação total” quando baseada em um agir não reprodutor das desigualdades políticas entre os partícipes das deliberações deste arranjo institucional em relação aos demais atores incidentes de outras escalas de poder.

A seguir, realiza-se uma conceituação dos conselhos municipais, histórico, abordagens, configurações e mecanismos para entender o papel destes arranjos institucionais



na questão do desenvolvimento local. Para, enfim, poder analisar as possibilidades e limitações desta alternativa.

3 DA PARTICIPAÇÃO AOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS: CONFIGURAÇÕES E MECANISMOS EM CONSELHOS MUNICIPAIS

As evoluções históricas do conceito de participação também sofrem influência dos projetos políticos e ambientação jurídica e institucional no âmbito das teorias de desenvolvimento. Em particular no Brasil, o entendimento de participação obteve nuances variadas conforme o grupo hegemônico que conferia o poder no momento.

Entre os anos de 1940 e 1950, a participação era caracterizada pelos anseios da sociedade em prevalecer seus interesses por meio de representantes políticos, às sombras do regime patriarcal que regerissem o direito civil brasileiro onde havia a exclusão política da maioria da população, a fim de superar a chamada república velha. Essa concepção de participação se prolongou ao longo do sistema ditatorial, com o objetivo de retomar o estado de participação política, entre 1950 a 1970 (CICONELLO, 2008)

O período pós-ditadura, nasce com a concepção instrumentalista da participação, com objetivos claros de envolvimento das comunidades, sobretudo rurais, para subsidiar o Estado das demandas que deveriam ser apropriadas pelos órgãos nacionais e internacionais de desenvolvimento em projetos de intervenções econômicas e sociais. De 1980 a 1990, o conceito de participação assume um papel transformador a partir do fortalecimento dos movimentos sociais e outros grupos sociais organizados, uma tentativa de suprir as lacunas abertas pela reforma neoliberal (VASCONCELLOS e VASCONCELLOS, 2009).

Nos dias atuais⁴, a compreensão de participação supera a esfera exclusiva da ação comunitária, incorpora pressupostos de uma social-democracia sob responsabilidade do Estado e forte participação da sociedade civil, a participação passa a fazer parte da noção de governança, com princípios constitucionalmente assegurados pelos conselhos municipais, na esfera local, que responde por: controle social dos direitos sociais fundamentais, preservar o interesse de grupos específicos, apoiar o processo de planejamento do desenvolvimento dos territórios, responsabilização do Estado-Sociedade, eficiência e coerência de políticas públicas (VASCONCELLOS e VASCONCELLOS, 2009).

⁴ Não se pode deixar de mencionar os mecanismos de participação mediante às plataformas digitais, mídias sociais e redes virtuais sociais, tais como facebook, twitter, sites, blogs e demais mecanismos de participação da sociedade em tempo real, dinâmica e instâncias permanentes de diálogos abertos.



Fruto da descentralização político administrativo e da participação das comunidades nas políticas sociais, os conselhos municipais tornam-se a mais importante inovação institucional das políticas públicas do Brasil democrático, uma vez que abrangem ambos os pontos ao inserir a sociedade civil nesta descentralização político administrativa, com a finalidade de propor e deliberar (ABRAMOVAY, 2001; DALLABRIDA, 2011).

Os Conselhos municipais podem ser compreendidos como espaços institucionais de concertação social, logo, espaços de negociação, regulação de conflitos e construção de interesses coletivos (DALLABRIDA, 2011). Sendo concertação social, o processo descentralizado e voluntário de gestão, participação cidadã, conciliação e mediação entre diferentes atores sociais, econômicos e institucionais para formulação de decisões acordadas naquele momento histórico, no que se refere à superação dos seus desafios de desenvolvimento (DALLABRIDA, 2011).

Foi em 1988 com a Constituição Brasileira, que se promulgou a atuação de conselhos municipais, sendo o marco legal que apregoa o avanço nos instrumentos para garantir a participação social na gestão pública. No entanto, a maioria dos conselhos de desenvolvimento formaram-se anos depois, basicamente pela exigibilidade da criação para liberação de recursos federais para atendimentos de infra-estrutura e serviços. (ABRAMOVAY, 2001).

Os dispositivos legais foram aos poucos incorporando aspectos relacionados à preocupação com a pressão de organizações populares para a inclusão da sociedade organizada na proposição de estratégias de desenvolvimento regional. Em 1994, foi promulgada a Lei que previu a organização de conselhos em cada região, os Coredes. Desde sua origem, tais conselhos têm entre seus objetivos efetivar a descentralização das decisões de planejamento do governo. A partir de 2003, por extensão, propôs-se a criação de conselhos em cada município, os Comudes, com funções similares (DALLABRIDA, 2011).

Desde, então, existem muitos estudos para entender o funcionamento dos conselhos: Do ponto de vista da participação democrática (ANDRADE & VAITSMAN, 2013; ROCHA, 2011; FERNANDES, 2010), configurações, atuações e representações (GERSCHMAN, 2004; PIPITONE et al, 2003; ZAMBON & OGATA, 2010), o papel dos conselhos nas políticas públicas (KLEBA et al, 2010), da perspectiva do controle social (BENELLI & COSTA-ROSA, 2012; CRISTO, 2012; GOMES, 2003) e das avaliações das ações de conselhos (VIEIRA & CALVO, 2011) dentro diversas perspectivas abordadas, com visões mais ou menos temáticas e setoriais.



Aqui, a tentativa é aproximar as concepções sobre conselhos municipais na abordagem de desenvolvimento local e olhar político que norteiam as ações, configuração e mecanismos de atuação destes arranjos institucionais. Ressalta-se o sentido democrático do entendimento de desenvolvimento local, dito contra-hegemônico. Desta forma, será debruçado esforço para descrever e explicar aspectos comuns às temáticas abordadas, neste artigo, resumidas em: (1) regras de representação, (2) deliberação e (3) controle social (ROCHA, 2011; BENELLI & COSTA-ROSA, 2012; CRISTO, 2012; GOMES, 2003).

Para Rocha (2011), as regras de representação podem ser divididas em duas questões centrais: (a) a representação da sociedade civil e (b) a representação do governo no conselho. Se por um lado o problema fundamental para efetiva democracia perpassa pela não universalidade da participação na indicação dos conselheiros na eleição abertas nos conselhos, por outro lado, os aspectos voluntariado e de menor atratividade do cargo de conselheiros torna possível o engajamento necessário para promoção de valores não-econômicos.

A configuração mais adequada dos conselhos pode ser percebida como o desenho institucional que favoreça o controle social, caminhando no sentido de participação e de reforço dos pontos positivos no envolvimento participativo, auto gestado e engajado, refletindo uma intervenção autônoma e que expressa liberdade no participar, aprendizagem institucional e legitimidade ao processo (GERSCHMAN, 2004).

A representatividade do governo deve-se fazer capaz de encaminhar assuntos diferentes do conteúdo específico dos conselhos, com ampla participação dos segmentos sociais. Deve haver uma pluralidade representativa: representantes do poder executivo municipal, gestores Estadual, representante do setor privado, representantes de Instituições de Ensino Superior (IES), representantes de associações e de trabalhadores (centrais sindicais, movimentos populares e sociais) (ROCHA, 2011).

Rocha (2011) expõe também seu ponto de vista com relação às regras de deliberação, ressalta o potencial democrático na tomada de decisão, diante do pluralismo apregoado pelas regras de representação do corpo deliberativo. Esta regra favorece que os atores envolvidos sejam colocados como iguais neste espaço de interação, embora com informações assimétricas.

Neste sentido, Rocha (2011) corrobora com as ideias apresentadas por Wolff (2007) de que, no processo de deliberativo, a decisão mais esclarecida nasce do debate, discussão e argumentação da confrontação dialética entre os partícipes da tomada de decisão. Sendo



priorizado o maior número possível de pontos de vista representativo, em uma composição coesa, independentemente do número de representantes de cada lado.

Vale destacar, que um dos mecanismos para reduzir o conformismo na aceitação de ideias monopolizada pelas oligarquias locais, expresso por Rocha (2011), é criar múltipla representação do mesmo ponto de vista, incentivando à tomada de decisão pela argumentação do grupo de interesse propositor. Sendo as diversas disposições institucionais o que definem o modo de funcionamento do processo de deliberação, assegurando a manifestação igualitária do pluralismo representado.

Outro mecanismo importante para impedir a coerção nos espaços de conselhos municipais está no preparo dos conselheiros no sentido de aprimorar as capacidades cognitivas, de interpretação e julgamento dos assuntos em pauta, bem como co-responsabilização e cooperação entre os participantes.

Por fim, Rocha (2011) discorre sobre as regras de controle social exercido pelos conselhos municipais. Estas regras dizem respeito à aprovação, controle, acompanhamento e avaliação dos planos municipais, como o plano diretor do município e as diretrizes dos fundos municipais. Bem como analisar as proposições orçamentárias. Para Oliveira (2012) o controle social deve ser exercido diretamente pelos representantes da sociedade em vistas a fiscalização, principalmente, de órgãos públicos. Assim, o controle social é a chave para estabelecimento de justiça social nas prestações de contas públicas.

As regras de controle social requerem treinamento e educação política para que conselheiros obtenham valores e princípios públicos na sua função de fiscalizador. Neste sentido, ganha força a discussão da cidadania fiscal, que discute a concretização de uma cultura cívica, que por sua vez, trata-se de cooperação e autodisciplina dos cidadãos da comunidade cívica (PUTNAM, 2007). E, ainda, possibilita o estabelecimento de uma transparência pública, que implica em livre fluxo de informação entre os partícipes, de forma dialógica e com inteligibilidade da linguagem para compreensão de todos os envolvidos (TENÓRIO, 2011).

Este breve olhar sobre o papel dos conselhos na difusão de conceitos mais aproximados do desenvolvimento local constitui-se como base para as reflexões sobre as possibilidades e limitações para o cumprimento destes pressupostos na prática. Nestas reflexões, pontua-se entre as diferenças os questionamentos de quem são os conselhos? Quais seus papéis? Quem deveria ser? Quais deveriam ser seus papéis na sociedade? O que muda com a constituição do MROSC? Ou seja, entre a instituição dos conselhos e discussões do



projeto político existem as contradições da prática que esbarram em uma construção que nem sempre caminha na direção pretendida.

4 REFLEXÕES ACERCA DAS POSSIBILIDADES E LIMITES DE CONSELHOS MUNICIPAIS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

São muitos os desafios dos processos do desenvolvimento no âmbito dos conselhos municipais para alcance de transformações políticas. Sobretudo, pelas contradições presentes pelos participantes dos arranjos institucionais e as relações de poder para além das fronteiras espaciais. Cabe, aqui, discorrer sobre as potencialidades e limitações dos conselhos.

Entende-se que a reflexão aqui desenvolvida se preocupou muito mais em expor as concepções teóricas dos conselhos municipais, vistas sempre do ponto de vista da aplicabilidade como possibilidades. Destina-se justamente em destacar as limitações para alcance das possibilidades, e as formas de minimizar estas limitações.

Os conselhos municipais no contexto da gestão de desenvolvimento local tornaram-se esperança de ser um importante mecanismo de democracia participativa, diante das limitações do Estado-nação aglutinar em seus planos de desenvolvimento as particularidades regionais e diante dos projetos políticos a que se amparavam as medidas de desenvolvimento no nível nacional, marcado pelo conservadorismo sociocultural. No entanto, o advento da concepção neoliberal enfraqueceu a euforia participacionista dos anos de 1980 no Brasil, criando o cenário limitador deste mecanismo democrático (OLIVEIRA, 2002; MÉSZÁROS, 2002; BENELLI & COSTA-ROSA, 2012).

A origem das principais limitações de poder da sociedade localizada na execução de mecanismos efetivos de democratização recai em dois fatos: (1) da impraticável autodeterminação da sociedade civil – justificado pela falta de participação efetiva nos instrumentos de inclusão da sociedade civil e, (2) do papel do Estado-Nação em gerir o país (DALLABRIDA, 2011). Acrescentam-se aí as estratégias competitivas das megacorporações internacionais estacionadas na economia local como destacado pelo pensamento de Melo (2006).

Dá a preocupação no MROSC de criar um mecanismo de formação do conselheiro gestor para participação nas políticas públicas e controle social, de acordo com o artigo 7 da lei nº 13.019, de 2014:

Art. 7º A União, em coordenação com os Estados, Distrito Federal, Municípios e organizações da sociedade civil, instituirá programas de capacitação



para gestores, representantes de organizações da sociedade civil e conselheiros dos conselhos de políticas públicas, não constituindo a participação nos referidos programas condição para o exercício da função.

Art. 8º Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o administrador público considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional do órgão ou entidade da administração pública para instituir processos seletivos, avaliará as propostas de parceria com o rigor técnico necessário, fiscalizará a execução em tempo hábil e de modo eficaz e apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados nesta Lei e na legislação específica.

Parágrafo único. A administração pública adotará as medidas necessárias, tanto na capacitação de pessoal, quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários, para assegurar a capacidade técnica e operacional de que trata o **caput** deste artigo.

É inegável a importância da capacitação. Entretanto, a formação de conselheiros está para além de tecnicismo e operacionalização de processos, pois como refletiu-se sobre a concepção de desenvolvimento local, é necessário romper com aspectos ideológicos e de juízo de valor para desvencilhar de uma concepção hegemônica do desenvolvimento. Para Benelli e Costa-Rosa (2012) é necessário superar todos os artifícios do jogo político: cooptação por meio do clientelismo, regulamentações ilegais, hostilização de segmentos mais críticos da sociedade civil, perseguições, sabotagens etc. O que coloca os Conselhos Municipais numa posição avessa às propostas de democracia no campo das políticas públicas.

Ainda no âmbito de subversão do papel democrático dos conselhos, Abramovay (2001) enfatiza a precariedade da participação social nestas novas organizações, embora reconheça o potencial de transformação política que os conselhos encerram por conceber que sua simples existência abre caminho para a entrada na vida dos indivíduos e dos grupos organizados de temas até então ausentes.

Um dos motivos para que ocorra este caráter limitador é a carência no Brasil de hábitos que estimulem o agir democratizante de uma sociedade deliberativa, nos instrumentos de orçamento participativo e outras inovações no compartilhamento de decisões (TENÓRIO, 2011). Benelli e Costa-Rosa (2012, p. 585) esclarecem que muitas vezes, os gestores municipais entendem que “os conselhos representam apenas uma reorganização burocrática na administração municipal e que não implicam mudanças ou transformações radicais nas formas de gestão da coisa pública, sabotando o funcionamento efetivo dos conselhos”.

Abramovay (2011) lista as limitações dos conselheiros para efetivação do papel dos conselhos: (1) serem mal informados, (2) pouco representativos, (3) indicados pelos que controlam a vida social da organização ou localidade em questão, (4) serem mal preparados para o exercício de suas funções (5) ou uma mistura de cada um destes elementos.

Outro fator que ocasiona limitação para participação cidadã nos conselhos municipais é colocada por Wolff (2007) que percebe na tecnocracia grande barreiras para a democracia.



Isto porque a lógica política municipal está muito atrelada à ideia sobre o qual “o saber pode tudo e as opiniões são vãs” (p.74), não incentivando assim o alargamento da sociedade representada.

Rocha (2011) coloca como ressalva também a questão da configuração dos conselhos, requerendo um tamanho menor para a participação mais efetiva, pois para este autor debates em grandes assembleias tendem a ser dominados por discursos retóricos e carismáticos que dificultam a busca coerente e sistemática do melhor argumento. Estende sua ressalva para o caráter público dos espaços dos conselhos, afirma que quanto mais público, maiores os constrangimentos, que transforma a audiência em um potencial “caixa de ressonância” de retórica e paixões; e pode distorcer o processo democrático ao impor aos representantes a posição de determinado grupo.

Benelli e Costa-Rosa (2012) acrescentam no âmbito de limitação uma nova categoria na análise de conselhos municipais, a “prefeiturização” dos conselhos municipais, que se refere aos interesses eleitorais das políticas públicas adotadas no município que valorizam ações de curto prazo, alta publicidade e ampliação do respaldo dos eleitores.

Para finalizar cabe a crítica para o potencial de controle social frente ao arcabouço institucional legal do conselho. Em que Rocha (2011) destaca ao mesmo tempo em que há disposições que conferem a autoridade do controle social ao conselho e profusão de informações, a atuação e a soberania do conselho “esbarra” em outras institucionalidades do município, que requer uma educação política e fortalecimento de instrumentos legais para enfrentamento deste problema.

Outro aspecto que é interessante se ponderar é o conceito de concertação social nos conselhos municipais, uma iniciativa do MROSC refere-se ao trabalho em rede, como plataforma que possibilita diálogos evolutivos entre as forças operantes em conselhos municipais. Isto conversa com os teóricos Knopp e Alcorofado (2010) ao refletir por meio de interações entre atores cenários propícios para tornar os interesses mais equilibrados e delimitar melhor as responsabilidades, estabelecer de critérios para a idoneidade, corresponsabilização (*accountability*), transparência e efetividade (KNOPP & ALCOROFADO, 2010).

Sousa *et al* (2014) afirma que outro conceito importante no controle social e na maximização da participação dos conselhos municipais para o desenvolvimento local trata-se da cidadania fiscal, um processo de aprendizagem lento e gradual da sociedade civil, desacostumada a encontrar espaços de direitos civis, políticos e sociais. Os mecanismos



institucionais parecem a melhor saída para mobilizar energias cooperativas que facilite o funcionamento das intervenções de maneira mais conscientizada.

Grosso modo, pode inferir que a perspectiva do projeto político que orienta os conselhos municipais aproxima-se do entendimento competitivo por poder, o que vigora o domínio, manipulação pelos meios de produção e capitalização das relações sociais. Com poucos espaços reais de democracia e construção solidária e coletiva. Assim, um quadro pode resumidamente, colocar alguns pontos das reflexões acerca do papel dos conselhos para o desenvolvimento local. Ver resumo figura 1.

Figura 1. Resumo das reflexões de conselhos municipais

Conselhos Municipais - Constituição /1988- Como se legalizaram?	Conselhos Municipais- Como se legitimaram? (1988-2014)	Conselhos Municipais - MROSC/2014	Conselhos Municipais - Limites e possibilidades
<ul style="list-style-type: none">• Composição paritária entre sociedade e governo• Criados por lei, regidos por regulamento, aprovado por seu plenário• Atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle	<ul style="list-style-type: none">• Composição irregular<ul style="list-style-type: none">• baixa representatividade da sociedade• Repasse de recurso idependem de participação efetiva<ul style="list-style-type: none">• Atribuições informativas• Poucos espaços reais de democracia e construção coletiva	<ul style="list-style-type: none">• Fortalecimento de OSCs na paridade com governo• Capacitação dos gestores, conselheiros e sociedade organizada• Chamamento público• Regulamentação e controle de padrões• conselho de política pública: atribuições na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none">• Emancipação e conscientização cidadã• Relações multi e trans escalares<ul style="list-style-type: none">• Desenvolvimento local no viés contra hegemônico• Coresponsabilização local, superação da prefeiturização e demais instâncias<ul style="list-style-type: none">• Relação Estado-Sociedade-Mercado

Fonte: Elaborado pelos autores (2014)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões propostas neste artigo trouxeram inquietações maiores na discussão sobre o desenvolvimento com a figura dos conselhos. Isto porque se os mecanismos legais da construção de arranjos institucionais localizados ainda carecem superar as contradições políticas do entendimento de desenvolvimento local, quiçá superam-se as práticas e manobras nas relações de poder da realidade social localizada, diante da influência das relações espaciais engendradas do sistema.

O Marco Regulatório de Organizações da Sociedade Civil (MROSC) é uma conquista resultante da pressão e quantidade de organizações da sociedade no aparelho de Estado, sobretudo na nova concepção de participação, que manifesta uma densidade na retomada da



democracia representativa e a implantação da democracia participativa, que garanta a idoneidade dos processos. Embora, seja um processo que aponta 26 anos de luta na transformação política, é importante pontuar que se trata de uma mudança lenta e gradual. Grosso modo, trata-se de uma inovação para a gestão do desenvolvimento.

No entanto, não se pode deixar de relatar as contradições neste processo de redemocratização na busca de desenvolvimento local no viés contra-hegemônico, diante da institucionalização da parceria entre sociedade e Estado, que por um lado garante, em alguma medida, o fortalecimento das Organizações da Sociedade Civil, mediante os recursos para financiamento institucional e sustentabilidade financeira e política. Por outro lado, incita a questionamentos sobre até que ponto isto não seria novamente a venda dos direitos dos cidadãos para o projeto político hegemônico atual, uma vez que estes pagam suas contas. Sendo assim, aproxima-se mais do entendimento de inovação reformista, e não revolucionária.

Por fim, evidencia-se o peso da estrutura dos arranjos institucionais como conselhos municipais na rediscussão do que pode ser considerado desenvolvimento local, enquanto espaço potencial de transformação política (ABRAMOVAY, 2001) e apresentam-se as limitações em uma reorganização burocrática na administração municipal em que nada implica em transformações radicais nas formas de gestão pública, sabotando o funcionamento efetivo dos conselhos (BENNELI & COSTA-ROSA, 2012).

Sendo assim, são necessários estudos que compreendam esta realidade social dos conselhos municipais na formação de conselheiros municipais em contextos paradoxais ante as congregações de forças políticas e necessidade de reafirmação identitária. Destacam-se as reflexões aqui concebidas como preliminares na discussão destes limites e potencialidades dos conselhos municipais, em espaços onde vigore políticas sociais intersetoriais, que envolva participação de agentes do Estado, mercado e organizações da sociedade civil para o desenvolvimento local.

No cunho teórico, destaca-se a discussão de um patamar ideológico com responsividade na estrutura de dominação e subordinação implícita e, em certa medida, intocável ainda que no aspecto interescalar da propulsão do modo de produção e trabalho, que recai em saídas tangenciadas do propósito de se alcançar um desenvolvimento local e o papel municipal nas escalas estaduais, nacionais e internacionais. Assim como a replicação destes processos para outros locais na concepção de desenvolvimento mais integral democrático no mundo.



No cunho mais aproximado da aplicabilidade de conceitos de desenvolvimento, nos conselhos, destacam-se as formas de minimizar alguns dos problemas apresentados: 1) selecionar conselheiros que oferecem representação real para a diversidade das preferências dos membros e visão diversas das forças de poder local, que incentive uma verdadeira relação de representação com a população participante; 2) “prestação de contas” periódica sobre as ações do conselheiro e do conselho; 3) publicização dos resultados das políticas; 4) rotatividade dos representantes suficiente a uma real expectativa de responsabilização e destinada a evitar a “profissionalização” dos conselheiros na função; 5) não remuneração dos conselheiros, de forma a diminuir a atratividade do cargo e prestigiar aqueles com “espírito público”; 6) disponibilização de instrumentos de sanção, como revogação do mandato do conselheiro, tanto por iniciativa voluntária dos representados, quanto por descumprimento de normas internas ao conselho (ROCHA, 2011).

Como considerações finais, esclarece-se que as reflexões, aqui apresentadas não têm pretensões de esgotar a discussão das possibilidades e limitações dos conselhos municipais para promoção de desenvolvimento local, mas a contribuição do artigo está na análise das proposições de uma agenda que se propõe a incentivar uma regulamentação colaborativa para as melhores práticas capazes de contornar os limites políticos e ideológicos para os caminhos por um viés mais democratizante. Acredita-se que uma das inovações que a Lei 13.019/2014 poderá introduzir no processo democratizante é a possibilidade de maior incentivo das organizações da sociedade civil atuarem em rede para a execução de projetos comuns.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de and VAITSMAN, Jeni. A participação da sociedade civil nos conselhos de saúde e de políticas sociais no município de Piraí, RJ (2006). **Ciênc. saúde coletiva** [online]. 2013, vol.18, n.7, pp. 2059-2068. ISSN 1413-8123.

BENELLI, Silvio José and COSTA-ROSA, Abílio da. Conselhos municipais: prática e impasses no cenário contemporâneo. **Psicol. estud.** [online]. 2012, vol.17, n.4, pp. 577-586. ISSN 1413-7372.

CICONELLO, Alexandre “A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil in From PoverPower: How Active Citizens and Effective States Can Change the World, Oxfam nternational - Oxfam International Junho de 2008”

CRISTO, Solange Conceição Albuquerque de. Controle social em saúde: o caso do Pará. **Serv. Soc. Soc.** [online]. 2012, n.109, pp. 93-111. ISSN 0101-6628.



FERNANDES, Antonio Sergio Araújo. Conselhos municipais: participação, efetividade e institucionalização - a influência do contexto político na dinâmica dos conselhos – os casos de Porto Alegre e Salvador. **Cad. EBAPE.BR** [online]. 2010, vol.8, n.3, pp. 438-452. ISSN 1679-3951.

FISCHER, T. (Org.) **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: Marcos Teóricos e Avaliação**. Salvador, Bahia: Casa da Qualidade, 2002.

GERSCHMAN, Silvia. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cad. Saúde Pública** [online]. 2004, vol.20, n.6, pp. 1670-1681. ISSN 0102-311X.

KLEBA, Maria Elisabeth et al. O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). **Ciênc. saúde coletiva** [online]. 2010, vol.15, n.3, pp. 793-802. ISSN 1413-8123.

KNOPP, G. & ALCOFORADO, F. Governança Social, intersetorialidade e territorialidade em políticas públicas: o caso da OSCIP Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (CEMAIS). **III Congresso Consad de Gestão Pública**, 2010.

MELO, P. C. Uma visão comparativa do desenvolvimento econômico de Furtado com as teorias recentes. **História e Economia**, vol.2, n.1, 2º semestre de 2006, p.107-134.

MÉSÁROS, István. **Para Além do Capital**. Editora da Unicamp, Campinas, SP, Boitempo Editorial, São Paulo, SP, 2002. (págs. 15-20 e págs 603-633)

OLIVEIRA, F. de. Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local? IN: **SPINK, Peter et alli (orgs.). Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção**. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania. FGV-EAESP, 2002, pp.11-31.

PAULA, Ana Paula Paes de Paula. **Por uma Nova Gestão Pública – Limites e Potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro. Ed. FGV, 2005.

PIPITONE, Maria Angélica Penatti et al. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. **Rev. Nutr.** [online]. 2003, vol.16, n.2, pp. 143-154. ISSN 1415-5273.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia – A experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.** [online]. 2011, vol.19, n.38, pp. 171-185. ISSN 0104-4478

SECRETARIA-GERAL. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Disponível em: < <http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc>>. Acesso em: Set. 2014.

SILVA, M. V. D. C. SILVA, F. C. C. S. Participar para Desenvolver: Alternativas além do Paradigma Hegemônico. **XXXIII ENANPAD**, São Paulo, 2009



SOUSA, Y et al. Cidadania Fiscal e Controle Social: O Papel do Observatório Social de Abaetetuba – PA. **VIII ENAPEGS**, Cachoeira – BA, 2014.

TENÓRIO, F. G. **(Re)visando o conceito de Gestão Social**, desenvolvimento em questão, jan-jun, año/ vol. 3. Numero 005. Universidade Regional do Noroesta do Rio Grande do Sul. Ijuí- Brasil. Pág 101-124, 2011.

VASCONCELLOS, M.; VASCONCELLOS, Ana Maria, Dealing with Partnership in Governance Context. São Paulo: **EnANPAD**, 2009.

VIEIRA, Mauro and e CALVO, Maria Cristina Marino. Avaliação das condições de atuação de Conselhos Municipais de Saúde no Estado de Santa Catarina, Brasil. Cad. Saúde Pública [online]. 2011, vol.27, n.12, pp. 2315-2326. ISSN 0102-311X.

WOLFF, Francis. Esquecimento da Política ou o Desejo de Outras Políticas In NOVAES, Aduino. **O Esquecimento da Política**, Rio de Janeiro, Agir, 2007.

ZAMBON, Vera Dib and OGATA, Márcia Niituma. Configurações dos Conselhos Municipais de Saúde de uma região no Estado de São Paulo. Rev. esc. enferm. USP [online]. 2011, vol.45, n.4, pp. 890-897. ISSN 0080-6234