

## OS CONSELHOS MUNICIPAIS E O MROSC ENQUANTO INSTRUMENTOS DEMOCRATIZANTES PARA TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS E DESENVOLVIMENTO LOCAL

*MUNICIPAL COUNCILS AND THE MROSC WHILE DEMOCRATIZING TOOLS FOR POLITICAL CHANGE AND LOCAL DEVELOPMENT*

*Yana Moura de Sousa\**

*Tânia Maria Diederichs Fischer\*\**

*Ana Maria de Alburquerque Vasconcellos\*\*\**

---

### RESUMO

O artigo reflete sobre as possibilidades de ocorrerem transformações políticas por meio de conselhos municipais protagonizados pela sociedade civil na perspectiva do desenvolvimento local. A (re) discussão sobre o papel dos conselhos retornou para agenda de pesquisas em políticas públicas com a nova Lei 13.019/2014, que estabelece o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Mrosc). Esta Lei apresenta diretrizes para o estabelecimento de parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Admitindo-se que os conselhos são espaços formais nos quais se estabelecem as parcerias, o que se questiona é até que ponto os conselhos municipais são espaços efetivamente democráticos que (a) se contrapõem ao viés hegemônico de desenvolvimento centrado no estado e economia e (b) apresentam alternativas para o desenvolvimento local. O estudo é baseado no método histórico e utilizou como fontes de dados documentos e bibliografias sobre conselhos municipais e parcerias estabelecidas entre o governo e a sociedade civil por meio de conselhos municipais. Os resultados revelam que é imprescindível a proposição de uma agenda propositiva de incentivo às práticas colaborativas capazes de contornar os vieses políticos e ideológicos predominantes nos conselhos municipais. No entanto, deve-se considerar que o Mrosc traz, em sua acepção, a introdução de processos mais democratizantes e incentivos às atuações em redes na execução de projetos comuns para o desenvolvimento local.

**Palavras-chave:** Conselhos municipais. Desenvolvimento local. Mrosc.

---

Manuscript first received/Recebido em: 22/01/15 / Manuscript accepted / Aprovado em: 27/04/15

\* Doutoranda em Administração pública pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) . Professora adjunta pela Universidade da Amazônia (UNAMA).

\*\* Doutora em Administração pela Universidade de São Paulo (USP). Professora titular da Universidade Federal da Bahia e coordenadora do Centro Interdisciplinar em Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS)

\*\*\* PhD em Development Studies pela University of Wales Swansea, Grã-Bretanha. Professora e pesquisadora do PPAD/UNAMA

## **ABSTRACT**

*The paper deals with the possibilities of municipal councils centred on civil society to produce political transformations for local development. The debate on council's roles came back to public policy research agenda since the 13.019/2014 new law was launched. This law defines the regulatory framework for civil society organisations (MROSC). This law brings rules to formation of partnership between public administration and civil society organisations. Taking into account that councils are formal arena where partnerships are formed, the question that emerges is: to what extent municipal councils are effective democratic arenas (a) to oppose the hegemonic view of development centred on state and economy and (b) to be an alternative to carry out local development. The study is based on historical method and used bibliographies and documents about municipal councils and civil society and government partnerships as sources of data. The outcomes show that is fundamental to put forward a constructive agenda for collaborative practices for overcoming political and ideological dominant views that exist in the municipal councils. However, it should be taking into account that MROSC brings in its inception democratic processes and incentives to build networks for carrying out common projects to local development.*

**Keywords:** *Municipal Councils. Local Development. MROSC.*

## **1 INTRODUÇÃO**

O contexto político-social que circunscreve as ideias apresentadas neste artigo remete aos desafios atuais na gestão das políticas de desenvolvimento. Isto porque o histórico das relações do Estado e organizações da sociedade civil (OSC) são marcados pelos debates sobre a (re)construção do desenvolvimento em bases, pressupostos e projetos políticos distintos (muitas vezes subliminares) que conferem sentidos e significados da gestão mais ou menos democráticas (SILVA & SILVA, 2009).

A lei de nº 13.019, de julho de 2014, traz à tona, no âmbito jurídico e institucional, a participação das organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para consecução de políticas, programas e projetos 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 as organizações da sociedade civil deverá promover a capacitação de gestores e representantes de OSC para a dinamização das políticas públicas. Embora já existam algumas iniciativas de parcerias nesta direção, a expectativa é de que através do marco regulatório, ocorra expansão de ações, parcerias e trocas de conhecimento entre as OSCs no Brasil.

Nesta oportunidade, propõe-se discutir como os conselhos municipais contribuem para transformações políticas que advêm de um paradigma predominantemente econômico para um modelo mais democratizante para o desenvolvimento local, tendo-se como referência as novas determinações do marco regulatório. Reflete-se sobre o papel dos conselhos municipais como parte da agenda de pesquisas em políticas públicas a partir do que estabelece o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Mrosc). Tendo em vista que os conselhos são espaços formais de estabelecimento

de diálogo e interações sociais, questiona-se até que ponto os conselhos municipais são espaços efetivamente democráticos que (a) se contrapõem ao viés hegemônico de desenvolvimento centrado no estado e na economia (b) e apresentam alternativas para o desenvolvimento local. Discutem-se os limites e potencialidades dos conselhos municipais para consecução de políticas sociais intersetoriais, que envolvam participação de agentes do Estado, mercado e organizações da sociedade civil para o desenvolvimento local.

O conceito de desenvolvimento local adotado neste trabalho reflete uma perspectiva multiforme em um âmbito espacial determinado em que incidem forças externas multi e trans escalares. A prioridade neste artigo é 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, destaca-se o entendimento de arranjo institucional<sup>1</sup> instituído pelo Estado a partir da Constituição Federal de 1988, que estatui um Brasil mais democrático (ABRAMOVAY, 2001). O que confere sentido aos conselhos municipais no debate para desenvolvimento local é concebê-los como iniciativas que expressam a capacidade de uma sociedade de 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 é parte de um projeto de pesquisa mais amplo sobre os espaços de convergências em Conselhos Municipais em escala local, amparada metodologicamente sob o debate conceitual crítico do papel dos conselhos municipais com relação às transformações políticas. Em termos operacionais, este trabalho é resultante de análise bibliográfica e documental em sites governamentais e em bases de pesquisa da Capes. Apoiar-se em uma lógica reflexiva e histórica do entendimento do conceito de Gestão do desenvolvimento (desde a Constituição Federal, de 1988, até o marco regulatório Mrosc 2014) e nos valores dos projetos políticos.

Após esta introdução, o artigo divide-se em três seções. A primeira seção debruça-se sobre o entendimento do desenvolvimento local sob a égide das transformações políticas da gestão de desenvolvimento para perceber a construção do poder político local e as contradições emergentes a partir dos diversos interesses (centrais e periféricos). A segunda seção preocupa-se em situar o debate sobre participação e a proposta de atuação de conselhos municipais. Objetiva-se esclarecer o papel dos arranjos, suas configurações e seus mecanismos. Na última seção, realizam-se reflexões acerca das possibilidades e limites dos conselhos municipais para transformações políticas orientadas a partir de um olhar contra-hegemônico.

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

A concepção de desenvolvimento assume diversas formas. Na economia, é comum o debate situado entre desenvolvimento e crescimento econômico. Estes dois conceitos apresentam semelhanças e diferenças dependendo da posição econômica ortodoxa ou heterodoxa. Conforme Bresser-Pereira (2008, p. 5), “para muitos economistas não-ortodoxos, a identificação do desenvolvimento

---

<sup>1</sup> Arranjos institucionais são entendidos como conjuntos de regras e organizações híbridas responsáveis pelas intervenções na realidade social via gestão pública.

econômico com crescimento seria ideológica: ela ocultaria o fato de o desenvolvimento econômico implicar melhor distribuição de renda enquanto que crescimento, não”. Para Sen (2010), desenvolvimento econômico implica na expansão das capacidades humanas ou aumento da liberdade. Furtado (2004, p. 484), por sua vez, afirma que o “crescimento econômico, tal como se conhece, vem se fundando na preservação de privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza por seu projeto social subjacente”.

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 recorrente na literatura acadêmica (ABRAMOVAY, 2001). Estas transformações ressignificaram o papel e a relação do Estado, mercado e sociedade por meio da gestão pública localizada. No entanto, para entender as motivações dos atores políticos que promoveram a passagem da gestão do desenvolvimento da centralidade federal para a instância local, requer um passeio pelas diferentes concepções políticas em relação ao desenvolvimento que compreende 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 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 hegemônica<sup>2</sup> em determinado 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 pertence 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).

Dessa forma, as propostas discutidas sob as condições históricas de cada situação institucional a ser reformada, ora pode ser regida 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 ponto local, no Brasil, de uma perspectiva democratizante, origina-se nas forças da esquerda que ansiavam empossar níveis mais altos de poder, mas que conseguiram, até 2002, apenas sucessivas der-

---

<sup>2</sup> 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.

rotas para Presidência da República, o que direcionou o debate para níveis menores territorialmente localizados, sendo que, entre 2003 e 2014, ocuparam níveis mais altos do poder. Isso em nível federal; mas, em nível estadual, e/ou municipal, a disputa continuou acirrada.

Enquanto o cenário nacional estava reposicionando as forças de disputa por poder, no cenário da economia internacional as forças políticas 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 favoreceu 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 há de se considerar as multipolaridades das relações de poder que causam imobilidade social dos poderes espacialmente localizados que pairam 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 desconsiderar as 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, encontra-se a crítica de Mészáros (2011). 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) assegura 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 incidem 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 autogestar 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. Os conselhos 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 reproduzidor das desigualdades políticas entre os partícipes das deliberações deste arranjo institucional em relação aos demais atores incidentes de outras escalas de poder.

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

A evolução do conceito de participação também sofre 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 ao qual conferia o poder no momento.

Entre os anos de 1940 e 1950, a participação era caracterizada pelos anseios da sociedade em fazer valer seus interesses por intermédio de representantes políticos, às sombras do regime patriarcal que regerissem o direito civil brasileiro. Nesse período, havia a exclusão política da maioria da população e buscava-se 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 & VASCONCELLOS, 2009; CF, 1988).

Nos dias atuais<sup>3</sup>, 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. Conforme argumentos de Vasconcelos & Vasconcelos (2009), 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, preservação do interesse de grupos específicos, apoio ao processo de planejamento do desenvolvimento dos territórios, responsabilização do Estado-Sociedade, eficiência e coerência de políticas públicas.

Fruto da descentralização político-administrativa e da participação das comunidades na elaboração e na gestão das políticas sociais, os conselhos municipais tornam-se a mais importante inovação institucional das políticas públicas do Brasil redemocrático. A sociedade civil, nesta descentralização político-administrativa, passa a ter capacidade 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). O conceito de concertação social, por sua vez, trata do processo descentralizado e voluntário de gestão, participação cidadã, conciliação e mediação entre diferentes atores sociais, econômicos e institucionais para formulação de decisões acordadas no que se refere à superação dos desafios de desenvolvimento (DALLABRIDA, 2011).

---

<sup>3</sup> Não se pode deixar de mencionar os mecanismos de participação mediante as 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.

Foi em 1988, com a promulgação da Constituição Federal brasileira, que se institucionalizou a atuação de conselhos municipais, sendo este o marco legal que apregoeou o avanço nos instrumentos de garantia da participação social na gestão pública. No entanto, a maioria dos conselhos de desenvolvimento formou-se anos depois, basicamente pela exigibilidade da criação para liberação de recursos federais para atendimentos de infraestrutura e serviços. (ABRAMOVAY, 2001).

Os dispositivos legais foram aos poucos incorporando aspectos relacionados à preocupação com a pressão de organizações populares para a inclusão das organizações sociais 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), do 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 de diversas perspectivas abordadas, com visões mais ou menos temáticas e setoriais.

Aqui, a tentativa é aproximar as concepções de conselhos municipais na abordagem de desenvolvimento local e aspectos políticos que norteiam as ações, configurações 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 dos governos (federal, estadual e municipal) nos conselhos. Se por um lado, o problema fundamental para efetiva democracia perpassa pela não universalidade da participação na indicação dos conselheiros através das eleições abertas nos conselhos, por outro lado, ser um trabalho voluntário torna o cargo de conselheiros com menor atratividade econômica e maior engajamento na 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, autogestado e engajado, refletindo uma intervenção autônoma e que expressa liberdade no participar, aprendizagem institucional e legitimidade ao processo (GERSCHMAN, 2004).

A representação 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 estaduais, representantes 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 deliberativo, a decisão mais esclarecida nasce do debate, discussão e argumentação, da confrontação dialética entre os partícipes da tomada de decisão, sendo que deve ser 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 monopolizadas 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, pontuado pelo mesmo autor, trata da coerção nos espaços de conselhos municipais. Nesse sentido, faz-se necessário aprimorar as capacidades cognitivas, de interpretação e julgamento dos assuntos em pauta, bem como corresponsabilização 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. Nesse sentido, ganha força a discussão da cidadania fiscal, que trata da concretização de uma cultura cívica que, por sua vez, concerne à 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 os 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 o questionamento: quem são os conselhos? Quais seus papéis? Quem deveria ser conselheiro? Quais deveriam ser seus papéis na sociedade? O que muda com a constituição do Mrosco? Ou seja, entre a instituição dos conselhos e discussões do projeto político existem as contradições da prática as quais 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 de 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. Entende-se que a reflexão aqui desenvolvida focou nas concepções teóricas dos conselhos municipais, observadas sempre do ponto de vista da aplicabilidade como possibilidades. Destina-se justamente em destacar as limitações para alcance das possibilidades e, ainda, as formas de minimizar tais limitações.

Os conselhos municipais, no contexto da gestão de desenvolvimento local, trazem expectativas na criação e fortalecimento de mecanismos da democracia participativa, diante das limitações do Estado-nação em aglutinar nos seus planos de desenvolvimento as particularidades regionais e, ainda, diante dos projetos políticos, os quais se amparavam em medidas de desenvolvimento, em nível nacional, marcado pelo conservadorismo sociocultural. No entanto, o advento da concepção neoliberal enfraqueceu a euforia participativa 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 – justificada 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 por Melo (2006).

Daí a preocupação no Mrosc de se 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 - conforme reflexão 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 & 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 e sabotagens, dentre outros, 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 o caráter limitador dos conselhos é a carência, no Brasil, de hábitos que estimulem o agir democratizantes de uma sociedade deliberativa nos instrumentos de orçamento participativo e em outras inovações de compartilhamento de decisões (TENÓRIO, 2011). Benelli & 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, grandes barreiras para a democracia. Isto, porque a lógica política municipal está muito atrelada à ideia sobre a qual “o saber pode tudo e as opiniões são vãs” (2007, p.74), não incentivando, assim, o alargamento da sociedade representada.

Rocha (2011) coloca como ressalva, também, a questão da configuração dos conselhos, que requer um tamanho menor para a participação mais efetiva. 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. Estendendo sua ressalva para o caráter público dos espaços dos conselhos, afirma que, quanto mais público, maiores os constrangimentos que transformam a audiência em uma potencial “caixa de ressonância” de retórica e paixões; e pode distorcer o processo democrático, ao impor aos representantes a posição de determinado grupo.

Benelli & Costa-Rosa (2012) acrescentam, no âmbito de limitação, uma nova categoria na análise de conselhos municipais, a “prefeiturização”, 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. A esse respeito, Rocha (2011) destaca que, 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 “esbarram” em outras institucionalidades do município, o que requer uma educação política e fortalecimento de instrumentos legais para enfrentamento deste problema.

Outro aspecto que é interessante de 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 & Alcorofado (2010), os quais entendem que as interações entre atores são cenários propícios para tornar os interesses mais equilibrados e delimitar melhor as responsabilidades, estabelecendo critérios para a idoneidade, corresponsabilização (*accountability*), transparência e efetividade.

Sousa *et al* (2014) afirmam que outro conceito importante no controle social e na maximização da participação dos conselhos municipais para o desenvolvimento local é o de 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 ser a melhor saída para mobilizar energias cooperativas que facilitem o funcionamento das intervenções de maneira mais conscientizada.

Grosso modo, pode-se inferir que a perspectiva do projeto político que orienta os conselhos municipais aproxima-se do entendimento competitivo por poder, que vigora o domínio, a 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.

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

Fonte: Elaboração própria

A análise da relação entre os conselhos municipais e a importância do estabelecimento do Mrosc sugere inúmeras possibilidades, embora haja limitações de toda a natureza. Vários são as contribuições de estudo e críticas à relação das novas organizações e desenvolvimento, tais como a existência de precariedade da participação social nestas organizações (ABRAMOVAY, 2001); a carência de hábitos que estimulem o agir democratizante de uma sociedade deliberativa (TENÓRIO, 2011); ocorrências de disposições, que, embora confirmam a autoridade do controle social ao conselho, sua autonomia esbarra em formas de institucionalidades do município. Para isso, precisa do fortalecimento de instrumentos legais para enfrentamento deste problema (ROCHA, 2011).

Vale ressaltar que a possibilidade de atuação das Organizações da Sociedade Civil em rede entre duas ou mais organizações, para a execução de iniciativa agregadora de projetos menores, possibilita abranger uma extensão territorial mais ampla e, conseqüentemente, alcançar um número maior de beneficiários.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões propostas neste artigo trouxeram inquietações maiores na discussão sobre o desenvolvimento com a figura dos conselhos. Isto, pois, 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 nos aparelhos 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 vinte e seis 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 no atual 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, diante dos recursos para financiamento institucional e sustentabilidade financeira e política, mas, por outro lado, incita a questionamentos sobre até que ponto a financeirização e institucionalização não seria a venda dos direitos dos cidadãos para o projeto político hegemônico atual, uma vez que estes pagam suas contas? E se assim o fosse, o que diferenciaria o Mrosc de uma inovação reformista? Seria de fato então revolucionária?

A resposta precisaria de mais evidência para ser apresentada; no entanto, aqui se propõe o debate de que o peso da estrutura dos arranjos institucionais, como conselhos municipais, pode ser melhor aproveitado na rediscussão do que pode ser considerado inovação/evolução do conceito de desenvolvimento local. Dessa forma, sugere que há limitações na aplicação do Mrosc, em termos práticos, pode representar o que a literatura considera apenas uma reorganização burocrática na administração municipal em que nada implica nas transformações radicais das formas de gestão pública, sabotando o funcionamento efetivo (democrático, inovador) dos conselhos municipais (ABRAMOVAY, 2001, BENNELI & COSTA-ROSA, 2012).

Sendo assim, é imprescindível a definição de uma agenda de pesquisa que compreenda à realidade social 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 vigorem 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 interescolar 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.

Na aplicabilidade do conceito de desenvolvimento nos conselhos, destacam-se as formas de minimizar alguns dos problemas apresentados: 1) seleção/participação de conselheiros que ofereçam representação abrangente 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 (empoderamento protagonizado pela sociedade); 2) maior transparência na “prestação de contas” periódica sobre as ações do conselheiro e do conselho; 3) publicização/deliberação 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. 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, visando aos 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, G. R. B. VAITSMAN, Jeni. A participação da sociedade civil nos conselhos de saúde e de políticas sociais no município de Piraí, RJ (2006). **Ciência & Saúde Coletiva**, v.18, n.7, p. 259-268, 2013.

BENELLI, S. J. COSTA-ROSA, A. **Conselhos municipais: prática e impasses no cenário contemporâneo**. *Psicologia em Estudo*, v.17, n.4, p. 577-586, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script>. Acesso em: 20 jun.2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crescimento e Desenvolvimento Econômico**. Notas para uso em curso de desenvolvimento econômico na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Versão de junho de 2008.

CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil in *From Power to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*, Oxfam International - Oxfam International Junho de 2008.

CRISTO, S. C. A. **Controle social em saúde: o caso do Pará**. *Serviço Social & Sociedade*, n.109, p. 93-111. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid). Acesso em: 20 jun.2015

FERNANDES, A. S. A. **Conselhos municipais: participação, efetividade e institucionalização - a influência do contexto político na dinâmica dos conselhos – os casos de Porto Alegre e Salvador**. *Caderno EBAPE.BR*, v.8, n.3, p. 438-452, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5166>. Acesso em: 12 jun.2015

FISCHER, T. (Org.) **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador, BA: Casa da Qualidade, 2002.

FURTADO, C. Os desafios da nova geração, **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 4 (96), Out./Dez. 2004.

GERSCHMAN, S. **Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares**. *Cadernos de Saúde Pública*, v.20, n.6, p. 1670-168, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid>. Acesso em: 08 jun.2015

KLEBA, M. E. *et al.* **O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC)**. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.15, n.3, p. 793-802. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid>. Acesso em: 12 jun.2015

KNOPP, G. ALCOFORADO, F. Governança Social, intersetorialidade e territorialidade em políticas públicas: o caso da OSCIP Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (CEMAIS). In: 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**, v.2, n.1, jul./dez. 2006, p.107-134.

MÉSÁROS, I. **Para além do capital**. Campinas, SP: Boitempo Editorial, 2002.

OLIVEIRA, F. de. Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local? IN: SPINK, Peter *et al* (Orgs.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: FGV-EAESP, 2002. p.11-31.

PAULA, A. P. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PIPITONE, M. A. P *et al.* **Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar.** Revista de Nutrição, v.16, n.2, p. 143-154, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-52732003000200001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-52732003000200001&script=sci_arttext). Acesso em: 02 jun.2015

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

ROCHA, C. V. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v.19, n.38, p. 171-185, 2011.

SECRETARIA-GERAL. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Disponível em:< <http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc>>. Acesso em: 15 set. 2014.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, M. V. D. C. SILVA, F. C. C. S. Participar para Desenvolver: Alternativas além do Paradigma Hegemônico. In: XXXIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, São Paulo, 2009.

SOUSA, Y. *et al.* Cidadania Fiscal e Controle Social: O Papel do Observatório Social de Abaetetuba – PA. In: VIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, Cachoeira – BA, 2014.

TENÓRIO, F. G. **(Re)visando o conceito de gestão social**, desenvolvimento em questão, jan-jun, ano/ v.3, n.5. Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul. Ijuí- Brasil, 2011.

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

VIEIRA, M. e CALVO, M. C. M. **Avaliação das condições de atuação de Conselhos Municipais de Saúde no Estado de Santa Catarina, Brasil.** Cadernos de Saúde Pública, v.27, n.12, p. 2315-2326, 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2011001200004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2011001200004&script=sci_arttext). Acesso em: 28 jun.2015

WOLFF, F. Esquecimento da Política ou o Desejo de Outras Políticas In: NOVAES, Adauto. **O esquecimento da política.** Rio de Janeiro: Agir, 2007.

ZAMBON, V. D. OGATA, M. N. Configurações dos Conselhos Municipais de Saúde de uma região no Estado de São Paulo. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v.45, n.4, p. 890-897, 2011.