

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

EVERTON HENRIQUE FARIA

**CONCIDADES: DO CONTROLE SOCIAL ÀS POLÍTICAS
PÚBLICAS URBANAS. Sobre os limites da representação no Paraná**

Maringá

2013

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**CONCIDADES: DO CONTROLE SOCIAL ÀS POLÍTICAS
PÚBLICAS URBANAS. Sobre os limites da representação no Paraná**

Dissertação apresentada por Everton Henrique Faria ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá como um dos requisitos para obtenção do título de mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS

Orientadora:
Prof.^a Dr.^a: MARIVÂNIA CONCEIÇÃO DE ARAÚJO

Maringá

2013

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá – PR., Brasil)

F224c Faria, Everton Henrique
Concidades: do controle social às políticas públicas urbanas. Sobre os limites da representação no Paraná / Everton Henrique Faria -- Maringá, 2013. 185 f.: il., color., figs., grafs., tabs., quadros.

Orientador: Prof^a. Dr^a. Marivânia Conceição de Araújo.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2013.

1. Representação politico-social. 2. Conselho das cidades. 3. Limite. 4. Controle social. 5. Políticas públicas urbanas. I. Araújo, Marivânia Conceição de, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

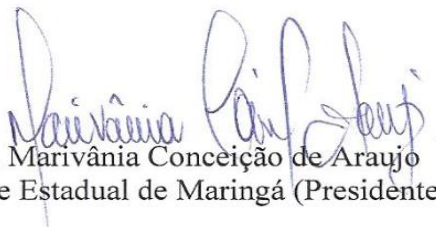
CDD 21.ed. 301.15

EVERTON HENRIQUE FARIA

**CONCIDADES: DO CONTROLE SOCIAL ÀS POLÍTICAS
PÚBLICAS URBANAS. Sobre os limites da representação no Paraná**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

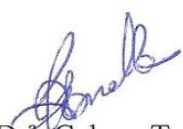
COMISSÃO JULGADORA



Prof.^a. Dr.^a. Marivânia Conceição de Araujo
Universidade Estadual de Maringá (Presidente)



Prof. Dr. Sérgio de Azevedo
Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)



Prof.^a. Dr.^a. Celene Tonella
Universidade Estadual de Maringá

Aprovada em: 16 de abril de 2013

Local de defesa: Bloco H-35, sala 07, *campus* da Universidade Estadual de Maringá.

Dedico a minha mãe que representa a “força e a presença” das mulheres em minha vida e em memória ao meu pai “que sempre acreditou que era possível”.

AGRADECIMENTOS

Iniciar um processo de agradecimento ao término de um trabalho me causa sempre um saudosismo e me trás a memória todo o processo percorrido e junto com ele as adversidades superadas, as pessoas com quem cruzei e, claro, as pessoas que já estavam e as que entraram em minha vida.

Utilizarei desse espaço para agradecer não todas, mas as principais pessoas que estiveram comigo ao longo dessa caminhada que direta ou indiretamente contribuíram para que chegasse ao término desse mestrado.

Começo agradecendo a minha mãe que em sua simplicidade, vislumbrava e disseminava a todos que teria um filho formado em uma faculdade e posteriormente mestre sem ao menos saber o significado dessa titulação me apoiando em todos os momentos.

Ao meu pai que mesmo sem estudo, entendia o significado de ter um filho que buscava nas ciências sociais sua profissão e ao me questionar “Por que Ciências Sociais e não Engenharia ou Direito?” me dava à certeza que havia escolhido o curso certo e que não pode acompanhar este processo até o presente momento por não estar mais entre nós.

Ao meu irmão Paulo, um dos grandes responsáveis por eu estar aqui. Por seu silêncio em momentos de angústias e dificuldades e por ter me socorrido sempre que necessário.

Ao meu irmão/filho Victor que mesmo sem ter noção me fez acreditar que eu conseguiria.

A minha cunhada, avós, tios e primos que sempre entenderam a ausência nas reuniões de família.

Ao Sandro Alberto Desbesell que acreditou, apostou e me acompanhou nesse processo aguentando minhas oscilações de humor, meu egoísmo e minha ausência mental. Obrigado pela cumplicidade e pelo companheirismo incessante.

A minha Orientadora Professora Doutora Marivânia Conceição de Araújo que aceitou o desafio dessa orientação e que tão sabiamente me conduziu em todo esse processo.

Aos meus mestres de academia que dividiram comigo seus conhecimentos e me tornaram um apaixonado pelas Ciências Sociais. Em especial, a Professora Doutora Carla Cecília Almeida minha primeira orientadora de Projeto de Iniciação Científica e a Professora Doutora Celene Tonella que possibilitou este trabalho.

A Professora Doutora Ana Lúcia Rodrigues a quem devo grande parte do aprendizado adquirido na academia e que mais que uma mestra do conhecimento me abriu as portas do Observatório das Metrôpoles se tornando uma das minhas referências profissionais.

As minhas amigas/irmãs e aos meus braços direito e esquerdo Fernanda Martins Valotta e Franciele Alves que estão nesse caminho junto comigo desde 2005 quando tudo começou. Pelas conversas, discussões, trabalhos, formações, angústias, alegrias que passamos e cultivamos juntos.

As minhas amigas/irmãs Ana Carolina Torrente Pereira, Ana Paula Tonin, Bruna Caroline Martins, Daniele Gobetti de Almeida e Sabrina dos Santos pelas constantes conversas, pela paciência e por seus ombros amigos e por saberem a importância que isso tem em minha vida.

Ao Felipe Alves de Oliveira meu grande amigo/irmão que esteve presente nesta fase da minha vida emprestando seus ouvidos sempre que necessário.

A Alinne Mariana Cavallari, Nilce Cristina Reis, Marlene Favaro e Fabiana Silva amigas que entenderam a minha ausência e se fizeram presentes em minha vida de forma tão especial.

À Carla Ayres, Cristine Palma Zochio, Renata Lorena Moraes da Silva, Franciele Müller, Tássia Idalgo e Felipe Fontana que apareceram em minha vida nesse mestrado e se tornaram meus interlocutores, parceiros e grandes amigos.

Ao Eronildo Silva e a Karine Yamada, meus amigos e companheiros tão fundamentais em minha formação e em minha vida.

Ao Gilbert Scharnik, Marco Antonio Carvalhaes Pereira e Valdir Vergilio Madeira pelos ensinamentos para além dos conhecimentos científico e técnico que me possibilitarão enxergar o mundo ao entorno com olhar de “gente grande”.

Aos amigos de trabalho do Departamento de Cidadania e Desenvolvimento Social da Cidade de Astorga que me auxiliaram em minhas ausências no trabalho para assistir as aulas do mestrado.

Aos amigos do Observatório das Metrôpoles, em especial, ao Wesley Furriel futuro cientista social que pacientemente me auxiliou na sistematização de dados.

Ao secretário do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Fernando Júnior Santiago por sua presteza e profissionalismo.

A todos os amigos de mestrado que estiveram comigo em especial, a Emerson Pessoa e Josimar Priori que me possibilitaram aprender constantemente.

E por fim, aos demais amigos e pessoas que aqui não foram citados, mas que são de extrema importância em minha vida.

“Há uns que nos falam e não ouvimos;
há uns que nos tocam e não sentimos;
há aqueles que nos ferem e
nem cicatrizes deixam, mas...
há aqueles que simplesmente
vivem e nos marcam por toda vida.”

(Hannah Arendt)

“Não há democracia efetiva sem um
verdadeiro poder crítico”.

(Pierre Bourdieu)

“Não se trata de saber quais e quantos são
estes direitos, qual é a natureza e seus
fundamentos, se são direitos naturais ou
históricos, absolutos ou relativos, mais sim
qual é o modo mais seguro para garanti-los,
para impedir que, apesar das solenes
declarações, eles sejam continuamente
violados.”

(Norberto Bobbio)

FARIA, Everton Henrique. **CONCIDADES: DO CONTROLE SOCIAL ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS. Sobre os limites da representação no Paraná.** 185f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Marivânia Conceição de Araújo. Maringá, 2013.

RESUMO

A aproximação da população nos processos políticos institucionais brasileiros tem sido uma das determinantes da nova configuração política que a gestão pública tem estabelecido desde a promulgação da Constituição de 1988. Esse processo de aproximação vem ocorrendo por meio da criação de novos espaços de participação e de representação direta exercida pela sociedade na vida política de nosso país. Este trabalho consiste, especificamente, em saber *quais os limites existentes para o exercício da representação no Conselho das Cidades do Paraná*, bem como apresentar algumas reflexões sobre o processo de regulamentação das políticas públicas urbanas com foco nas instâncias de controle social na gestão que corresponde ao período de 2008 a 2011. A perspectiva trabalhada é a dos limites objetivos e subjetivos que são gerados internamente e externamente ao conselho, pelos conselheiros, pelas diversas instituições e/ou pelos atores sociopolíticos existentes na sociedade. Como aporte metodológico utilizamos a técnica de pesquisa mista que envolve os métodos quantitativos e qualitativos o que nos permitiu verificar e analisar os diferentes limites existentes dentro do CONCIDADES. Cabe destacar, por fim, que este trabalho é parte da pesquisa que está sendo desenvolvida pela rede Observatório das Metrôpoles – Núcleos Regionais de Curitiba e Maringá, dentro do Termo de Referência “Análise do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e do desempenho institucional dos municípios metropolitanos”.

Palavras-chave: Representação, Conselho das Cidades, Limite, Controle Social e Políticas Públicas Urbanas.

FARIA, Everton Henrique. **CONCIDADES: FROM THE SOCIAL CONTROL TO THE URBAN PUBLIC POLICIES. About the representation limits in Paraná.** 185f.
Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Maringá.
Orientadora: Marivânia Conceição de Araújo. Maringá, 2013.

ABSTRACT

The approaching of the population to the Brazilian institutional politics processes have been one of the determinants of the new politic configuration that the public management has established since the promulgation of the 1988 Constitution. This approaching process has being occurred through the creation of participation spaces and direct representation exerted by the society in the politic life of our country. This research consists, specifically, in knowing which limits does exist to the exercise of the representation in the Paraná Cities Council, as well as to present some reflection about the regulation of Public Urban Policy process with focus in instances of social control in the management that corresponds to the period from 2008 to 2011. The perspective worked is the one that subjective and objectives limits are externally and internally generated to the council, by counselors, through several institutions and/or by the socio-politics agents existing in the society. As methodological enhanced we used mixed research technique that involved quantitative and qualitative methods that allowed us to verify and analyze different limits existents within CONCIDADES. It should be highlighted, finally, that this work it is part of a research being developed by Observatório das Metrôpoles network – Regional Nucleus of Curitiba and Maringá, within the Term of Reference “Analysis of the National System of Urban Development and the institutional performance of the metropolitan municipalities”.

Keywords: Representation, Cities Council, Limits, Social Control and Urban Public Policy.

LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

Gráfico 1: Representação no Conselho	55
Gráfico 2: Representação no Conselho por segmento.....	55
Gráfico 3: Questionários Aplicados	66
Gráfico 4: Questionário aplicado segundo Poder Público e Sociedade Civil	67
Gráfico 5: Questionários aplicados por segmento.....	68
Gráfico 6: Questionários aplicados segundo titular e suplente primeiro ano de mandatos.....	70
Gráfico 7: Questionários aplicados segundo titular e suplente considerando todos os titulares no mandato	70
Gráfico 8: Questionários aplicados por segmento - titular e suplente considerando todos os titulares no mandato	71
Gráfico 9: Questionários não aplicados por segmento	72
Gráfico 10: Infraestrutura de Funcionamento do Conselho	79
Gráfico 11: Grau de comprometimento do governo estadual com as deliberações/ decisões tomadas pelo Conselho	96
Gráfico 12: Avaliação do número de deliberações / decisões do Conselho.....	97
Gráfico 13: Canais de discussão para Avaliar a atuação do Conselheiro.....	109
Gráfico 14: Filiação em Organizações Associativas	116
Gráfico 15: Filiação Partidária	126
Gráfico 16: Filiação Partidária por Segmento e Cargo em Comissão.....	127
Gráfico 17: Filiação Partidária	128
Gráfico 18: Filiação Partidária por Segmento	128
Gráfico 19: Partidos com mais simpatia entre os que não são filiados	130
Gráfico 20: Partidos com mais simpatia entre os que não são filiados por segmento.....	130

FIGURAS

Figura 1: Sistema de intersecção entre Instituições e Esferas Governamentais.....	39
--	----

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1: Principais documentos.....	62
Tabela 2: Grau de Escolaridade.....	82
Tabela 3: Tempo de participação na organização/instituição representa	85
Tabela 4: Exerce cargo de direção na organização que representa	87
Tabela 5: Cargos Comissionados no Poder Público.....	89
Tabela 6: Esfera do Poder Público que há Cargos Comissionados	89
Tabela 7: Processo de escolha da organização para compor o Conselho das Cidades.....	92
Tabela 8: Opinião dos Conselheiros sobre a representatividade das organizações da sociedade civil no Estado	94
Tabela 9: Impacto do funcionamento do Conselho na gestão da secretaria estadual de Desenvolvimento Urbano – SEDU.....	98
Tabela 10: Qualidade das informações oferecidas pela SEDU para a tomada de decisões do Conselho	100
Tabela 11: Principais bloqueios no funcionamento do CONCIDADES.....	103
Tabela 12: Participação sociopolítica: assinar uma petição ou fazer um abaixo-assinado	133
Tabela 13: Participação sociopolítica: boicotar ou comprar determinados produtos, por razões políticas, éticas ou ambientais	133
Tabela 14: Participação sociopolítica: participação numa manifestação	134
Tabela 15: Participação sociopolítica: participar num comício ou numa reunião política.	134
Tabela 16: Participação sociopolítica: contatar, ou tentar contatar, um político ou um funcionário do governo para expressar seu ponto de vista.....	135
Tabela 17: Participação sociopolítica: dar dinheiro ou tentar recolher fundos para uma causa pública.....	135
Tabela 18: Participação sociopolítica: contatar ou aparecer na mídia para exprimir as suas opiniões.....	136
Tabela 19: Participação sociopolítica: participar num fórum ou grupo de discussão através da internet.....	136
Tabela 20: Participação sociopolítica: participar em greve.....	137
Tabela 21: Quantitativo de delegados presentes por segmento.....	151

QUADROS

Quadro 1: Formas de Representação na Política Contemporânea.....	27
Quadro 2: Tipologia das práticas alternativas de representação política.....	30

SUMÁRIO

Introdução	15
Capítulo 1: Os desdobramentos da representação política	20
1.1. Representação Política: o desdobramento para a representação política participativa da sociedade.....	26
1.2. Os limites no exercício da representação	35
Capítulo 2: Paraná: do Movimento de Reforma Urbana ao Controle Social das Políticas Públicas Urbanas.....	41
2.1. Reforma Urbana: um breve histórico	45
2.2. O Conselho das Cidades do Paraná	53
Capítulo 3: Procedimentos Metodológicos	58
3.1. O Trabalho de Campo.....	59
3.1.1. Participação em reuniões e levantamento documental	60
3.1.2. Aplicação dos Questionários	63
Capítulo 4: A Ação Política e Social como mecanismos articuladores para o exercício da representação no Conselho Estadual das Cidades – CONCIDADES	73
4.1. Da legalidade a realidade: o limite legal	74
4.2. Mobilidade e Infraestrutura: da viagem à sala de reunião.....	77
4.3. Articulação, informação, conhecimento e ação: estruturas em movimento	80
4.4. O protagonismo da <i>BASE</i> no processo de monitoramento e avaliação dos representantes	104
4.5. Associativismo, Ação Política e Social	110
Capítulo 5: Conselhos Gestores e o Poder Legislativo: a representação política frente ao limite da “desarticulação” dos representantes do povo.....	138
5.1. A articulação entre o CONCIDADES e o Legislativo Estadual do Paraná	144
Considerações Finais	153

Referências Bibliográficas 160

Anexos..... 167

Anexo A - Questionário..... 168

INTRODUÇÃO

A dinâmica política dos diversos setores sociais vem ao longo dos últimos anos sofrendo grandes mudanças desde a promulgação da constituinte de 1988. A partir desse momento político vislumbrou-se a necessidade de se institucionalizar a participação e fomentar espaços legítimos de representação organizando a política de forma descentralizada e a inserção da população nos espaços políticos institucionais.

Políticas que até então eram implementadas no meio social com um caráter assistencialista passaram a ser pensadas e planejadas a longo e médio prazo buscando a criação de uma estrutura administrativa em consonância com a perspectiva de se estabelecer uma nova cultura política no Brasil. Ou seja, representantes da sociedade e governo iniciaram uma constante negociação para a inclusão do planejamento como instrumento normativo de implementação, monitoramento e avaliação visando à transformação de políticas setoriais em políticas públicas específicas com a finalidade de colocar em prática os direitos adquiridos com a promulgação da Constituição Cidadã.

Desta forma, duas décadas depois da homologação da constituinte o Brasil ainda está tentando efetivar e implantar em sua estrutura político-administrativa o planejamento técnico para o alcance efetivo do desenvolvimento nos setores econômicos, políticos e sociais por meio de programas e projetos geridos pelas três esferas de governo. A implantação do planejamento está pautada no gerenciamento competente e na transparência das ações governamentais junto à sociedade, bem como a melhoria da qualidade de vida e da garantia dos direitos adquiridos pela população em geral por meio da ação de diversos atores sociopolíticos através dos debates e embates realizados em diferentes grupos, movimentos e/ou organizações não governamentais e governamentais existentes nos espaços políticos.

Esse movimento em torno da conquista de novos direitos possibilitou a entrada da sociedade civil de forma institucionalizada e legalizada pela porta da frente nos espaços que até então eram monopolizados pelos representantes do Estado. Deste modo, junto à conquista de direitos veio também à necessidade de se organizar e pensar novos mecanismos capazes de garantir a descentralização do poder e a participação da população nas tomadas de decisão e no controle social. Um dos mecanismos encontrados foi à inserção dos Conselhos Gestores

como articuladores entre governo e sociedade civil para a realização da abertura democrática e a descentralização política, pois estes trouxeram a capacidade organizacional de unir em um mesmo espaço diferentes atores sociais que, apesar de defenderem interesses diversos, tinham como objetivo principal participar e influenciar na definição de políticas públicas destinadas a organizar o meio social.

Diante disso, os conselhos gestores se inseriram no "Ciclo da Política Pública" como órgãos institucionalmente legalizados para não somente propor, deliberar e fiscalizar as ações de nossos governantes como para reunir em seus espaços representantes dos diversos setores de nossa sociedade. Dando legitimidade as ações governamentais passaram a ser o principal instrumento de participação institucional e controle social promovido pelos próprios representantes governamentais como garantia de abertura de espaços para a sociedade participar das gestões públicas.

Contudo, visto a necessidade de se pensar políticas públicas específicas, as políticas urbanas se inseriram nas agendas de governo e começaram a serem temas recorrentes de discussões para o desenvolvimento econômico, político e social de nosso país. Seguindo, os procedimentos do planejamento técnico das ações governamentais, estas saíram das políticas setoriais e iniciaram sua constituição como política pública com a aprovação do Estatuto da Cidade no ano de 2001, em torno de 12 anos após ter sido aprovado na constituinte os artigos 182 e 183 que regulamentam as políticas urbanas.

A partir dos fatos contidos neste contexto histórico e político, a proposta desse trabalho que trás como título ***“CONCIDADES: DO CONTROLE SOCIAL ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS. Sobre os limites da representação no Paraná”*** surge em um momento que o governo do Paraná faz um grande movimento para que as gestões públicas municipais fomentem seus Planos Diretores e, paralelamente junto ao Conselho Estadual das Cidades, mobiliza os municípios a criarem conselhos municipais que tratem de forma especificamente da temática urbana.

O trabalho consiste em saber ***quais os limites existentes para o exercício da representação no CONCIDADES do Paraná.*** Na busca pela identificação desses limites utilizamos as seguintes perguntas como pano de fundo: Quem representa? Quem são os representados? E quais as implicações da representatividade para o exercício do controle

social realizado dentro do CONCIDADES? Quais os limites existentes no espaço de atuação do conselheiro? Até onde este pode ir com sua ação política? As suas decisões são tomadas junto com a instituição que representa ou o mesmo as realiza de acordo com aquilo que julga importante? Deste modo, por meio destas questões buscamos apresentar algumas reflexões sobre o processo de regulamentação das políticas públicas urbanas com foco nas instâncias de controle social, especificamente, no Conselho Estadual das Cidades do Estado Paraná na gestão que corresponde ao período de 2008 a 2011.

A perspectiva trabalhada é a dos limites objetivos e subjetivos, ou seja, das questões geradas interna e externamente ao conselho, pelos conselheiros, pelas diversas instituições e/ou atores sociopolíticos existentes na sociedade. Ou seja, entende-se que dentro do cenário político institucional as ações e relações que são instituídas comungam das transformações constantes dos processos que são ocasionados por seus atores, gerando nas políticas públicas e no controle social dinamismo e mudanças contínuas. Por estes fatores, a ideia de limites por meio de linha de demarcação possibilita trabalhar com questões transitórias e de continuidade nos processos, ajudando na identificação de *limites* em um respectivo momento da ação e/ou espaço que determinado Conselho esteve.

No primeiro momento realizamos uma apresentação do movimento de reforma urbana e do CONCIDADES diante da conjuntura política nacional, expondo os aspectos gerais do movimento até criação e organização do CONCIDADES. Damos continuidade estabelecendo uma discussão sobre as dimensões da efetivação do controle social por meio do conselho diante da fomentação e efetivação das políticas urbanas no Paraná, tendo como base o Estatuto das Cidades e as ações políticas discutidas entre governo, sociedade e conselho.

Em um segundo momento, buscamos na teoria da representação política, apresentada nas Ciências Sociais por autores como Adrián Gurza Lavalle, Leonardo Avretzer, e Lígia Helena Hahn Lüchmann entre outros, a compreensão de como o processo de representação pode ser conduzido em órgãos/instituições como os conselhos gestores consultivos e propositivos em espaços políticos estabelecidos institucionalmente em cenários definidos pela administração pública. Como aporte teórico central a bibliografia dos conselhos, utilizamos Maria da Glória Gohn e a suas problematizações acerca do exercício do controle social, sobretudo, a identificação dos diversos atores sociopolíticos que compõem o cenário político institucional.

Desta forma, tentamos estabelecer um cruzamento de informações entre o perfil do conselheiro com a instituição que representa e em como estes aspectos podem influenciar no campo de decisões dentro do Conselho. Sinalizando para os principais limites existentes no CONCIDADES do Estado do Paraná e os seus possíveis desdobramentos para o exercício da representação. Por fim, fizemos um paralelo entre as instituições legislativas e os CONCIDADES mostrando que a falta de articulação entre estes dois instrumentos de representação política consiste em um limite expressivo para o aprimoramento do sistema democrático, bem como para o exercício efetivo para a atuação dos conselheiros.

Cabe destacar, por fim, que este trabalho é parte da pesquisa que está sendo desenvolvida pela rede Observatório das Metrópoles – Núcleos Regionais de Curitiba e Maringá, dentro do Termo de Referência “Análise do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e do desempenho institucional dos municípios metropolitanos”.

“A representação existe porque seu fulcro é uma norma positiva, mas o fato de ela ser em maior ou menor medida representativa é um juízo subjetivo e moral alheio à própria norma”.

(Lavalle; Houtzager & Castello)

1. OS DESDOBRAMENTOS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A aproximação da população nos processos políticos institucionais brasileiros tem sido uma das determinantes da nova configuração política que a gestão pública tem estabelecido desde a promulgação da constituição de 1988. Esse processo de aproximação vem ocorrendo por meio da criação de novos espaços de participação¹ e de representação² direta exercida pela sociedade na vida política brasileira.

Todo o processo de institucionalização e implementação destes espaços ocorreram dentro de um cenário de transformação das instâncias de representação de nosso país, pontualmente nos poderes executivos e legislativos que tiveram que passar a ter como foco a descentralização do poder e a inserção da sociedade nos processos desenvolvidos e articulados no interior das estruturas políticas. Deste modo, tais mudanças fizeram com que o sistema “democrático” brasileiro incorpora-se em sua estrutura de escolha representativa mecanismos participativos, ou seja, a gestão da máquina pública que era de responsabilidade conferida pela sociedade por meio do sufrágio universal passa a ter um caráter de divisão de poder e responsabilidade em um chamamento da sociedade a participar das discussões e decisões políticas de forma legalizada e institucionalizada.

Como exemplo expressivo deste novo modelo de participação e representação da sociedade civil nos processos decisórios temos os Conselhos Gestores que pautados na representação dos interesses sociais por meio da união das organizações civis e dos órgãos governamentais determinam um novo aporte político-estrutural para as administrações públicas visando o fortalecimento do sistema democrático por meio da inserção da sociedade

¹ Felipe Hevia de la Jara em seu Artigo “**A institucionalização da Participação Cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina**” realiza a definição do conceito de participação:

Segundo o dicionário da Real Academia Espanhola (DRAE, 2004) participação é um substantivo que remete ao verbo participar, definido como “tomar parte de algo”, em concordância com sua etimologia, do latim *participare*. Apesar das dificuldades gramaticais intrínsecas de sua definição, pode-se compreender participação, por um lado, como ação de *tomar parte sobre* (tomar partido) e, por outro, *ser parte* (em um sentido mais gregário) (p.344).

² O conceito de representação utilizado é o realizado por Hanna Fenichel Pitkin, que entende a representação como “o ato de tornar presente algo que está ausente” (LÜCHMANN, 2007. p.4 apud PITKIN, 1967). Para uma compreensão mais epistemológica do termo ver o artigo “**Representação: palavras, instituições e idéias**” da autora.

civil nos processos decisórios apresentando novos padrões de governo nas três esferas de representação – Federal, Estadual e Municipal.

Nesta direção, os atores sociopolíticos envolvidos nesse processo esperam que a constituição e a consolidação dos conselhos estabeleçam na nova arena política-administrativa procedimentos decisórios tendo como base as prefeituras, desde a fase de definição de objetivos, da formulação de políticas chegando até à implementação e avaliação das decisões. Tal inserção dos conselhos como instâncias representativas e participativas busca o fortalecimento da capacidade da sociedade de controlar os mecanismos e critérios de uso dos recursos públicos, nas quais, as novas formas de interação entre governo e sociedade façam emergir novos padrões de governo baseados na gestão democrática, centrada em três características fundamentais: maior responsabilidade dos governos em relação às políticas públicas e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento de direitos sociais e a abertura de canais para a ampla participação cívica da sociedade (SANTOS JÚNIOR, AZEVEDO E QUEIROZ, 2004 p.12/13).

Lavalle, Houtzager & Castello (2006, p.50), discutem essa nova dinâmica política após as transformações ocorridas ao final do século XX e apontam que: 1º) com a descentralização do poder e a disseminação das instâncias de controle social os partidos políticos de massa perderam sua centralidade como ordenadores estáveis das identidades e preferências do eleitorado; 2º) a personalização midiática da política sob a figura de lideranças plebiscitárias tornou-se um fenômeno comum; 3º) as mudanças no mercado de trabalho tornaram instáveis e fluidas as grandes categorias populacionais outrora passíveis de representação por sua posição na estrutura ocupacional; 4º) essas transformações têm gerado inovações institucionais. Tais inovações tem levado a representação política, no Brasil e em todo o mundo, a transbordar as eleições e o legislativo como locus da representação, seguindo para a prática do controle social e para a representação grupal nas funções executivas do governo.

Essa transposição apontada pelos autores acima é o pólo norteador para a realização das pesquisas voltadas a compreensão do novo sistema representativo colocando o controle social como uma das ferramentas mais importantes adotadas nos últimos anos na redemocratização do país. Pensar ações para além das estruturas políticas formais tradicionais inserindo neste campo de ações a coletividade expressa o grande avanço que obtivemos nos últimos anos. Não se trata de avaliar a eficácia ou a efetividade desta nova ferramenta, mas de

valorizar a garantia institucional legal de um instrumento de controle que ultrapassa as barreiras estruturais do governo permitindo que a sociedade seja reconhecida legalmente como ator principal nas tomadas de decisões.

A implementação destas instâncias simboliza a reestruturação da arena política, o início da reconfiguração estrutural e cultural das práticas políticas exercidas no Brasil. Não se pode querer que um novo instrumento seja implementado e efetivado a curto prazo, sobretudo, porque este estabelece práticas inovadoras e “buscam romper com o distanciamento e a redução da política enquanto caracterizada como campo de ação exclusivo dos representantes políticos que orientam as estratégias, escolhas e decisões políticas a partir do jogo eleitoral” (BORBA & LÜCHMANN, 2010. p.232). O processo de implementação acontece de forma gradual a médio e longo prazo, principalmente, pelos conselhos gestores de políticas públicas expressarem novas práticas participativas e um novo sistema de representação - que até então não haviam sido experimentados no Brasil, sobretudo, de forma institucionalizada.

Não obstante, estes espaços de participação e representação social suscitaram diversas discussões dentro das ciências sociais. Lüchmann (2007) sobre o aprofundamento das questões democráticas ressalta as relações existentes entre a participação e a representação no âmbito da ação política:

Dentre um amplo conjunto de questões que estas experiências suscitam, destaco aqui a dimensão das relações entre participação e representação que, apenas muito recentemente, vem despertando o interesse e a necessidade de um tratamento analítico mais refinado uma vez que, grosso modo, as reflexões sobre as relações entre estes dois instrumentos de ação política – participação e representação – têm feito predominar um viés dualista, que guarda separações dadas pelos diferentes modelos democráticos – assim, obviamente, participação (P) conforma o eixo analítico das teorias da democracia participativa e representação (R), da democracia representativa eleitoral. Visando analisar as tensões entre estes dois eixos analíticos, vários estudos têm centrado esforços na avaliação da capacidade que as experiências participativas oferecem para “rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa” (Avritzer, 2003). (LÜCHMANN, 2007, p. 03).

Tais discussões, a princípio, nos levam a compreender que estes mecanismos de ação política foram estabelecidos em um processo gradativo no meio social brasileiro por meio de lutas e reivindicações de diversos atores que buscavam a institucionalização da participação nos processos representativos, não restringindo a participação somente ao ato do sufrágio

universal, mas alargando esta participação pós-processos eleitorais garantindo a sociedade o direito legalizado de participar por meio de instâncias institucionais de representação sociopolíticas nas esferas de representação pública. Sobretudo, permitindo que a sociedade viesse a colaborar na elaboração das políticas públicas, bem como acompanhar fiscalizar e avaliar as ações governamentais dando legitimidade as mesmas ações.

Estas transformações no modelo das estruturas políticas brasileiras não romperam com os padrões de representação política, o que aconteceu foi o desenvolvimento e o planejamento de novos mecanismos de participação, principalmente, no que se refere à cultura política. Segundo Gohn (2004 p.62/64), é especificamente na esfera pública local que foram sendo construídas novas formas de fazer política e surgindo novos modelos de gestão pública, nos quais, estes espaços passaram a ser vistos como espaços de gestão político-administrativa e não como simples sede de elites (econômicas, sociais e políticas).

O poder local foi redefinido como sinônimo de força social organizada, enquanto forma de participação da população, na direção do que tem sido denominada *empowerment* ou “empoderamento” da comunidade, isto é, a capacidade de gerar processos de desenvolvimento auto-sustentável, com mediação de agentes externos – novos educadores, principalmente de das ONGs do Terceiro Setor. O novo processo ocorre, predominantemente, nas novas redes societárias, sem articulações políticas mais amplas com formas tradicionais de organização, tais como partidos políticos ou sindicatos (GOHN, 2004. p.63).

A emergência do poder local como força social organizada trouxe a aproximação da população com as questões governamentais colocando em evidência a sociedade nos processos que determinariam o desenvolvimento das políticas públicas a serem fomentadas e implementadas. Não obstante, este processo aproximativo entre governo e sociedade ocorrido a partir dos anos 90 do século XX expressava consideravelmente o papel determinante que os movimentos sociais tiveram na segunda metade deste século na busca da efetivação e institucionalização da participação popular na vida pública nacional.

Nessa direção Silveira (2010) ressalta que

O desenvolvimento local é visto de forma indissociável da construção e manutenção de novas dinâmicas democrático-participativas. É reconhecido que a ideia de ampliação da esfera pública (entendida como *locus* de visibilidade, interlocução e condução política) não está restrita às abordagens contemporâneas do desenvolvimento local, mas certamente é uma de suas substâncias essenciais: as alternativas em torno do desenvolvimento local constituem, em grande medida, alternativas de radicalização da democracia (p.47).

De fato, a participação social por meio de novas instituições trazia ao cenário político e aos pesquisadores o adensamento e o alargamento das questões relativas à democracia, pois a institucionalização da participação mostrava que não mais se podia pensar a democracia brasileira somente dentro dos vieses da democracia representativa, sobretudo, dentro da concepção liberal de pensar a representação política como a única forma legítima de governo.

Avritzer & Costa (2004) salientam que

a análise dos processos sociais de transformação verificados no bojo da democratização não poderia permanecer confinada na esfera institucional, deveria, ao contrário, penetrar o tecido das relações sociais e da cultura política gestadas nesse nível, revelando as modificações aí observadas. Dessa maneira, a crítica sociológica às teorias da transição indica a necessidade de estudar, de forma reconstrutiva, o modelo concreto de relacionamento entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade, mostrando que nessas interseções habita, precisamente, o movimento de construção da democracia (p.704).

Tendo em vista, o relacionamento entre Estado, instituições políticas e a sociedade podemos dizer que a democracia participativa permite que se estabeleça inovações ao sistema na medida em que faz a aproximação e a articulação direta entre estas instituições, especificamente, possibilita que isso aconteça em nível mais local, conforme previsto na descentralização do poder. “O papel da descentralização ganha importância num momento em que se torna notório o reconhecimento da crise das instituições políticas” (WOLKEMER, 2001. p.92), observando que esta crise permitiu o surgimento de novas instituições que ao longo da década de 90 fizeram parte do sistema democrático brasileiro.

Todavia, as estruturas políticos-administrativas voltavam seus esforços na busca de ferramentas capazes de estabelecer de forma eficiente e com eficácia o pacto federativo de forma que os municípios apresentassem e criassem condições de serem a porta de entrada para a participação inserindo os novos atores sociais e acolhendo os que já se faziam presente na arena política diante da necessidade de alternativas para a nova configuração da gestão pública. Desta forma, os conselhos gestores formaram o canal principal de entrada da população nos espaços políticos institucionais, pois no “plano local os conselhos municipais, distritais ou regionais possuem visibilidades e possibilidades maiores porque estão ao alcance dos cidadãos, dos munícipes que conhecem de perto a realidade que vivem” (GOHN, 2004.

p.67), especialmente, trouxeram as gestões públicas o dimensionamento da participação popular que necessitavam os governantes para legitimarem suas ações.

A cerca da democracia representativa Wolkmer (2001) ressalta que a crise da representação vem acompanhada de uma crise maior da própria política que é expressa pela perda de eficácia e confiabilidade nos partidos políticos, na administração estatal, no legislativo e no poder judiciário. Segundo ele, esta crise pode ser explicada nos países latino americanos por meio de interpretações que permeiam “a falta da existência de uma democracia realmente representativa”, “a debilidade do sistema representativo diante de fenômenos estruturais universais” e “a deterioração das condições sociais e a exclusão de grandes parcelas da população”.

Tendo em vista a realidade periférica como a dos países latino americanos, pode-se encontrar uma primeira explicação (conjuntural) no fato de que a democracia existente não é realmente representativa, mas uma delegação engendrada e manipulada por lideranças de tradição caudilhesca. Uma segunda interpretação procura associar o debilitamento do sistema representativo a um fenômeno estrutural mais abrangente de características universais que escapa a uma apreciação interna (...) Um terceiro fator que tem contribuído para o desprestígio da classe política e que tem levado à crise de representação é a deterioração das condições sociais e a exclusão de grandes parcelas da população. A classe política tem sido responsabilizada pela ampliação da pobreza, pela inoperância em dar respostas às crescentes demandas da sociedade e pela situação atual de incerteza quanto ao futuro (WOLKMER, 2001. p.87/88).

Diante disso, Lüchmann (2007) diz que a inserção da participação no sistema democrático vai estabelecer novos mecanismos e relações de representação política e, que por apresentarem especificidades e diferenças substantivas com o modelo da representação eleitoral, desafiam novas abordagens acerca do tema da participação e da democracia.

Assim, considerando a participação e a representação em um sistema binário e as problemáticas e as discussões que envolvem estes dois instrumentos de ação política, no qual a participação e representação caminham a fornecer subsídios para a compreensão do sistema democrático brasileiro de forma paralela e, considerando os novos instrumentos e relações estabelecidas pela inserção da participação nas estruturas políticas, bem como as novas formas de representação pós-constituinte buscaremos no conceito de representação, especificamente na representação exercida no interior dos conselhos gestores, as novas questões que foram surgindo em torno da “representação política” ao longo dos últimos anos.

1.1. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: O DESDOBRAMENTO PARA A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA PARTICIPATIVA DA SOCIEDADE

Partindo da definição básica de que a representação “é o ato de tornar presente algo que está ausente” (LÜCHMANN, 2007. p.4 *apud* PITKIN, 1967) entendemos que o desdobramento do conceito de representação na esfera política ocorridos nos últimos anos vislumbra a necessidade de se pensar a representação para além das instituições governamentais e do processo de escolha eleitoral.

Pensar a representação sobre a ótica da representação política participativa da sociedade nos remete a importância do alargamento das estruturas do Estado e a inserção da sociedade civil³ dentro destas estruturas. Lavallo, Houtzager e Castello (2006a, p.45) ressaltam que as mudanças nas estruturas do Estado favoráveis à introdução de controles sociais na gestão pública têm sido simultaneamente estímulo e produto do protagonismo das organizações civis, agora investidas com funções de representação política, todavia, “à medida que o envolvimento da sociedade civil nas políticas sociais aumentou, um problema tornou-se inescapável: o surgimento de novas formas de representação ligadas a ela” (AVRITZER, 2006. p.443).

Segundo Avritzer (2006), a representação se apresenta de três formas na política contemporânea sendo elas: a eleitoral, a advocacia e a representação da sociedade civil. Na primeira forma - a eleitoral - temos o processo de escolha dos representantes pela autorização por meio das eleições; na segunda a advocacia que se pauta na defesa de causas coletivas oriundas tanto da esfera pública ou privada, no qual, o elemento central é a relação variável no seu conteúdo entre os atores e os seus representantes e, por último, a representação da sociedade civil que tem sua origem em uma escolha entre atores da sociedade civil, decidida frequentemente no interior de associações civis. Estas exercem o papel de criar afinidades intermediárias, isso é, elas agregam solidariedades e interesses parciais.

Os tipos de representação, como se dão a relação com o representado, a legitimidade da representação e o sentido atribuído a ela podem ser observados no quadro 01 a seguir.

³ Trabalhamos aqui com sociedade civil partindo da ideia de que esta “expressa-se empiricamente como uma densa rede de movimentos sociais e associações de caráter diversificado” (DAGNINO, OLVERA & PANFICHI, 2006. p.32).

Quadro 01: Formas de Representação na Política Contemporânea

Tipo de Representação	Relação com o Representado	Forma de Legitimidade da Representação	Sentido da Representação
Eleitoral	Identificação com a condição	Pelo processo	Representação de pessoas
Advocacia	Identificação com a condição	Pela Finalidade	Representação de discursos e ideias
Representação da sociedade civil	Autorização dos atores com experiência no tema	Pela finalidade e pelo processo	Representação de temas e experiências

Fonte: Leonardo Avritzer - Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação (2006. p.458).

O importante neste quadro é que precisamos compreendê-lo dentro de um sistema que permite a interlocução e a existência do diálogo contínuo de todos os três tipos de representação estabelecendo um conjunto de mecanismos capazes de gerar questionamentos em ambas e ao mesmo tempo legitimar a sua existência. A existência de um dado tipo de representação não significa a ausência de outra, muito mesmo um processo de ruptura entre elas, em países como o Brasil, os três tipos de representação constituem o sistema democrático e ajudam a determinar as agendas de governo, ou seja, dependendo da força política que conduz o país a representação toma uma determinada forma e um dos três tipos sobressai dentro da estrutura política.

Se pensarmos esses três aspectos da representação, é possível perceber como se pode teorizar a representação de uma maneira diferente. Em primeiro lugar, a representação eleitoral deve significar a abertura de um quadro de relacionamento entre diferentes tipos de soberania (Young, 2000). Nesse sentido, a eleição decide uma maneira através da qual corpos representativos se relacionarão com a advocacia e a representação da sociedade civil. Esta relação pode ser mais ou menos complementar, dependendo da proposta política eleita, ainda que no Brasil a relação entre representação eleitoral e não-eleitoral tenha sido um dos elementos comuns dos últimos governos. No caso do Brasil, a eleição tem determinado também a maneira como um tipo de representação é capaz de legitimar o outro. Assim, no governo Fernando Henrique Cardoso, os presidentes de conselhos nacionais eram indicados pelo presidente, ao passo que, no governo Luiz Inácio Lula da Silva, os presidentes de conselhos nacionais são eleitos pela sociedade civil (Avritzer, no prelo). Isso mostra que uma forma de representação pode tanto emprestar legitimidade para a outra como também questioná-la (AVRITZER, 2006. p.458/459).

Desta forma, a representação se torna um laboratório para o entendimento das práticas que ocorrem dentro das estruturas políticas pelos diversos grupos que compõem os espaços públicos de participação, especialmente, os novos espaços criados para a participação da sociedade. Entender a representação para além da representação oriunda dos processos eleitorais e/ou governamentais significa estabelecer a tentativa de evidenciar as diversas formas de representação existentes na sociedade, sobretudo, compreender a sua legitimidade junto às estruturas governamentais.

Borba & Lüchmann (2010) afirmam que

Nesse sentido, uma questão analítica central está situada na compreensão dessa nova forma de representação, em especial quanto às pretensões de legitimidade que estão presentes nessas novas institucionalidades, fundamentalmente se considerarmos que, em grande parte, esta representação vem ocorrendo por meio das organizações da sociedade civil (p.31).

A discussão sobre legitimidade da representação vem sendo realizada por diversos autores ao longo dos anos. Todavia, a discussão sobre a legitimidade da representação dentro dos Conselhos Gestores tem sido realizada muito recentemente na tentativa de entender como os processos de representação por meio destas instâncias de controle social ocorrem para além de suas estruturas de funcionamento estabelecendo um processo de representação que se origina de fora para dentro, ou seja, no caso da sociedade civil o processo inicia dentro das estruturas das instituições da sociedade civil e no poder público dentro das secretarias e/ou órgãos com cadeira de representação.

Isso implica em dizer que a representação das instâncias de controle social já é o resultado de outro processo de representação⁴, processo este que pode ter seu início nas Conferências Municipais, Regionais, Estaduais e Federal e/ou nas próprias reuniões públicas dos conselhos para a escolha dos representantes da sociedade civil. Paralelamente, esse processo também é oriundo dos processos eleitorais pela escolha dos representantes executivo e legislativo, que irão ou não conferir legitimidade aos conselhos gestores. Mesmo porque

⁴ Mesmo o representante da sociedade civil sendo indicado em uma reunião pública do conselho está não o legítima como representante no mandato como conselheiro isso só ocorre após o referendado da sociedade nas conferências públicas. Cabe lembrar, que o assento de representação pertence às associações civis não ao escolhido por estas, podendo este ser substituído a qualquer momento, ou seja, no caso da sociedade civil não é o conselheiro que é referendado, mas a organização civil que obteve a cadeira de representação.

sabemos que a legalização e a institucionalização destes espaços não garantem a sua efetividade como espaço de participação e representação.

Cabe ressaltar que o processo de escolha de um representante em um Conselho deve ser referendado pela sociedade no momento de conferir se as políticas e/ou ações governamentais realmente atenderem os anseios e necessidades de uma dada comunidade. O papel da sociedade civil neste momento é de extrema importância, pois “as organizações civis estão a desempenhar de facto e de jure um novo papel ativo na representação política, e tal papel é diferente ao desempenhado por partidos e sindicatos, isso cria dilemas acerca da sua representatividade” (LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO, 2006a, p.43).

Deste modo, o protagonismo deste controle passa a ser desenvolvido pelas organizações da sociedade civil. Serão elas que fomentarão estratégias para que os novos espaços de participação, no caso os conselhos gestores, se façam representar na política, uma vez que o interesse do controle social não inicia nas estruturas de governo. Consequentemente, com o aumento das instituições participativas que emergiram no Brasil democrático houve também a ampliação da representação, “seja pelo fato de que os próprios atores sociais passaram a se denominar representantes da sociedade civil, seja por que o Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação oficial da sociedade civil” (AVRITZER, 2006. p.444).

Lüchmann (2011. p.153/154) sistematiza uma espécie de tipologia das representações alternativas ao modelo eleitoral, sendo elas: 1. informal e individual; 2. informal e coletiva; 3. formal e individual ; e 4. formal e coletiva. A autora salienta que formalidade, neste caso, diz respeito à existência de regras institucionais que podem ser de caráter legal ou não, e geralmente conta com a participação governamental.

Quadro 02: Tipologia das práticas alternativas de representação política

Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4
Informal e individual	Informal e coletiva	Formal e individual	Formal e coletiva
Atuações e manifestações públicas de indivíduos que reclamam a representação sem autorização para tal	Atuações e manifestações públicas de associações que reclamam a representação sem autorização para tal	Atuações e manifestações públicas de indivíduos que foram autorizados e selecionados, de diferentes formas, para o exercício da representação	Atuações e manifestações públicas de associações que foram autorizadas e selecionadas, de diferentes formas, para o exercício da representação

Fonte: Lígia Helena Hahn Lüchmann - Associações, Participação e Representação: combinações e tensões (2011, p.154) alterações realizadas pelo autor.

Os Conselhos Gestores são instâncias de representação de caráter formal e coletivo enquadrando-se na tipologia 04, na qual, a representação conselhistas está “ancorada em aspectos institucionais e legais que normatizam um tipo de representação voltada para a formulação de políticas públicas, e que, portanto, afetam setores sociais mais amplos” (LÜCHMANN, 2011, p.157). Contudo, não podemos perder de vista que “os conselhos não são órgãos executivos nem substituem o parlamento, são uma instância democrática participativa” (GOHN, 2004, p.68).

O laço de reciprocidade entre governo e sociedade civil aumenta gradativamente na medida em que atores sociais se apropriam agora de forma legalizada e institucionalizada dos novos espaços de participação e passam a cobrar que medidas sejam tomadas para o atendimento e solução das questões sociais que até então não faziam parte das agendas de governo. O embate a partir desta apropriação não foi mais pelo reconhecimento dos direitos, pois estes já haviam sido reconhecidos com a nova constituição, o que se tornou objeto e objetivo destes atores foi a implementação destes direitos por meio políticas públicas e pela inserção das temáticas sociais nas agendas de governo tanto por meio de programas quanto por meio projetos públicos.

A sociedade se insere neste campo de atuação tornando-se a principal parceira do Estado ampliando a capacidade de intervenção do governo, potencializando recursos existentes - por meio de novos recursos e informação – e criando as condições para a sustentabilidade de programas e projetos. A redução do papel do Estado neste caso condiciona fortemente o atendimento dos mais necessitados como uma ação a ser realizada pela sociedade organizada (TATAGIBA, 2006. p.142).

Todavia, para que as ações desenvolvidas alcancem resultados satisfatórios é necessário que a sociedade esteja envolvida em todo o processo de desenvolvimento da política de atendimento. O sucesso das ações institucionais públicas ou privadas, com relação ao impacto da qualidade de vida da sociedade, vai depender diretamente da participação desta no processo de planejamento, gestão operacionalização e monitoramento dos programas, ações e instrumentos ativados para a promoção do desenvolvimento (PIRES, 2010. p.105).

Acerca das modificações na forma de organização da sociedade civil e nas novas formas de relacionamento impulsionadas pelo governo entre o Estado e as organizações instituídas, Feltran (2006) vai dizer que:

O Estado demandou que a sociedade civil se organizasse de outra forma que gerenciasse as novas formas de organização. Um fenômeno interessante ocorreu então, sem que se desse conta: quando o projeto que partiu da sociedade civil chegou ao Estado, solicitou-se que o tipo de organização social que havia gerado esse projeto se modificasse. O braço estatal do projeto solicitou que seu braço societário se reformulasse. A questão é que a reformulação das formas de luta não se faz sem reformulação das próprias propostas de luta. Apesar de fazer sentido do ponto de vista estatal, e ter sido impulsionada com intuítos democratizantes, a demanda dos governos populares por reorganização social integrou um quadro importante de deslocamentos, de diversas ordens, nas formas associativas d sociedade civil. Neste deslocamento, perdeu força a forma movimentista de ação direta, mais centrada na plubicização de demandas sociais por fora de canais institucionais estabelecidos, e ganhou força o tipo de relacionamento institucional entre organizações instituídas e o Estado (p.401/402).

Com papel preponderante os Conselhos Gestores setoriais (a exemplo: saúde, educação, assistência social, dos direitos da criança e do adolescente) já nasciam com a responsabilidade de conseguir articular estes diversos atores buscando estabelecer esse novo relacionamento institucional. De um lado, precisava atender a ansiedade da descentralização das ações governamentais e funcionar como instrumento atestador das ações políticas das gestões e, de outro, precisava receber as necessidades existentes no meio social, apresentadas

pela sociedade civil, e fazer com que estas fossem inseridas em um Plano de Governo a fim de que os diversos interesses fossem atendidos. Os Conselhos pós-constituinte já surgiam como um canal representativo híbrido e com questões que já estavam na arena política antes mesmo de sua concepção.

O conselho nacional das cidades diferentemente dos conselhos nacionais de saúde (1990)⁵; dos direitos da criança e do adolescente (1991); de assistência social (1993); e de educação (1995)⁶ - que surgiram durante a década de 90 em um período de efervescência para a fomentação de ações para a efetivação dos direitos conquistados na constituinte inserindo estas políticas nas agendas de governo parcialmente ou totalmente - este nasceu somente na primeira metade da década dos anos 2000, especificamente, no ano de 2001 com a aprovação de um instrumento normativo de controle e direcionamento das políticas urbanas – o Estatuto das Cidades.

Em um contexto em que os problemas nas cidades aumentavam e a questão urbana deixava de ser um problema de ordem estrutural para evidenciar questões sociais e de qualidade de vida a política urbana aglomerou o Desenvolvimento Urbano, a Habitação, o Saneamento Ambiental, o Transporte Urbano, o Trânsito e a Mobilidade Urbana em uma única estrutura administrativa com instrumentos legalizados e estrutura física mínima, a saber, instrumentos legais como o Estatuto das Cidades, Planos Diretores e Conselhos das Cidades e, estruturas como o Ministério das Cidades e órgãos que ordenam à política urbana entre os entes federados.

Diante disso, os espaços ocupados pelos conselhos denotam um emaranhado de questões políticas que impunham limites para a sua efetivação como instituição articuladora entre governo e sociedade civil. E que mesmo inseridos em um contexto de descentralização de poder não se tinha uma sociedade preparada para ocupar estes espaços de forma a debater com clareza as questões que a inserção participativa suscitava sobre o sistema democrático.

Mesmo estando inseridos em um contexto de redefinições das práticas políticas brasileira, estes espaços participativos desencadeiam um novo processo de reflexão e ação

⁵ O modelo que tratamos aqui de Conselho é o instituído pela Constituição Federal de 1988. Outras configurações e composições históricas do Conselho Nacional de Saúde ver a página do Ministério da Saúde: <http://conselho.saude.gov.br/apresentacao/historia.htm>.

⁶ Para saber mais e ver outras configurações e o histórico do Conselho Nacional de Educação visitar a página do Ministério da Educação: <http://portal.mec.gov.br>.

sobre a representação buscando “romper com o distanciamento e a redução da política enquanto caracterizada como campo de ação exclusivo dos representantes políticos que orientam as estratégias, escolhas e decisões políticas a partir do jogo eleitoral” (BORBA & LÜCHMANN, 2010. p.232). Fundamentalmente, a representação dentro de um Conselho está ligada diretamente às estruturas políticas e sociais mais amplas, porém suscitam questões específicas quanto à representação. Pois, a “representação institucional tornou-se mais uma modalidade de atuação política que foi incorporada, ou rotinizada, por um expressivo conjunto de associações e movimentos sociais (...) e se tornaram mais um repertório⁷ de ação política coletiva” (LÜCHMANN, 2011. p. 2011).

Contudo, para além das questões estruturais e de espaço da representação, às práticas dos grupos e setores sociais norteiam a busca pelo entendimento da representação que ocorrem dentro dos conselhos, bem como se estes cumprem com o ideal democrático de ampliação de canais de acesso político ou se estão utilizando da representação para privilegiarem os grupos que pertencem.

Lüchmann (2011) ressalta que

Olhar pela chave da representação pretende revelar em que medida essas práticas promovem a inclusão dos interesses e demandas dos grupos e setores sociais cujas vozes não alcançam expressão e reconhecimento nos espaços de representação política eleitoral. Pretende, portanto, avaliar em que medida esses espaços estão cumprindo o ideal democrático de ampliação de canais de acesso político, ou se, ao contrário, acabam exacerbando déficits de representação por meio de processos que privilegiam os grupos e setores com maiores recursos e mais organizados, ou seja, promovendo sobre-representação (p.150).

Nesta direção, o desafio que nos remete a representação é conseguir mensurar o quanto essas novas estruturas tem sido representativas dentro do cenário político institucional. Sabemos que estes novos espaços vem permitindo o alargamento do Estado e a inserção da sociedade dentro do mesmo. Pensar a representação neste aspecto significa observar por todos os ângulos as ações que são ou não efetivadas por estes atores sociopolíticos. A representação neste caso passa a formar uma teia que coloca no cenário diversos atores políticos e sociais com ou sem prática representativa que estabelecem diversos cenários políticos e novas formas representativas.

⁷ Para uma definição do conceito de repertório ver artigo na íntegra da autora: “**Associações, participação e representação: combinações e tensões**”. Lua Nova, São Paulo, 84: 353-364, 2011.

Para tanto, os processos de representação dentro de uma instituição híbrida como os conselhos são ocasionados por diferentes atores sociopolíticos que integram tanto as estruturas de governo quanto às instituições sociais. A miscigenação entre poder público e sociedade suscita ainda mais o entendimento dos novos desdobramentos da representação nos últimos anos.

Frente às diversas questões sobre a representação política Lavalle, Houtzager & Castello (2006b) apresentam aspectos sobre uma suposta dualidade constitutiva entre representação e representatividade, entre representante e representado.

Destarte, a representação política supõe uma dualidade constitutiva entre representação e representatividade, entre representante e representado. Diversos desdobramentos desta dualidade têm dominado a história política e intelectual da representação política no mundo moderno: a autonomia do representante versus o mandato dos representados; o componente institucional legal ou formal da representação versus o seu componente substantivo ou de formação de vontade; o peso da delegação ou elemento fiduciário versus o peso da autorização ou elemento do consentimento; a soberania nacional ou primazia simbólica e política do todo versus a soberania popular ou primazia dos reclamos e exigências dos eleitores; as posturas majoritárias quanto à composição do parlamento versus as posturas proporcionais; sem esquecer, é claro, a oposição mais geral entre legalidade ou facticidade e legitimidade ou validade. Embora a compreensão da natureza desses binômios admita certa controvérsia, trata-se de uma dualidade constitutiva na medida em que a construção político-institucional e a conceituação teórica ou prática da representação política passam, ora por assumir uma tensão indissolúvel entre ambos os pólos, ora por conferir prevalência a um deles, sem, no entanto, cindi-los por completo (p.56/57).

Tais dualidades também estão presentes nas instancias de representação surgida nos últimos anos. Configuradas em um espaço de disputa política, os conselhos gestores aglomeram a expressão da representação social e política em um único espaço, onde os atores sociopolíticos desempenham papéis singulares e coletivos no exercício da representação. A ideia de representar nestes espaços supõe a prática da ideologia no campo da ação ultrapassando e superando questões burocráticas, políticas e culturais. O campo da ideologia, do planejamento destas estruturas se intersectam com o campo efetivo da implementação destes esqueletos estruturais para transformá-los em estruturas efetivas de participação. Ou seja, a institucionalidade legal pressupõe a fomentação das estruturas, porém o funcionamento delas depende não somente da legalidade como também das ações políticas e sociais desenvolvidas em uma dada sociedade, a qual apresentam cenários distintos com relação aos fatores políticos, sociais e culturais.

Observado estas questões reiteradas pelos autores acerca da representação colocamos neste foco de debate a questão dos limites existentes para o exercício da representação dentro de um conselho gestor, uma vez que estes estão presentes diretamente no cotidiano das ações desenvolvidas no interior destas instituições. Os limites neste caso não faz menção direta sobre a efetividade e a eficácia da representação, o que se busca ao trabalhar com a ideia de limites é compreender como, o que e quem em um ambiente político, como um conselho gestor, é capaz de ocasionar limites no exercício da representação.

1.2. OS LIMITES NO EXERCÍCIO DA REPRESENTAÇÃO

Tendo em vista, que as ciências sociais vêm realizando pesquisas no entorno sobre a efetividade e a eficácia das instituições de participação buscamos realizar um desdobramento para compreender como estas instituições são afetadas por limites estruturais e por ações políticas e sociais.

Neste sentido, não afastamos as questões que permeiam a representação e a representatividade e o representante do representado, o que fazemos é compreender o espaço destes sistemas de participação no que tange a possibilidade da geração ou da absorção de limites, ou seja, a ideia que partimos é de que os Conselhos não somente são produtores de limites como também são atingidos por limites impostos por outras estruturas políticas.

Diferentemente das organizações políticas tradicionais que já se encontravam consolidadas, os conselhos gestores surgiam para estabelecer uma nova dinâmica e ao mesmo tempo tentar se alocar no cenário político brasileiro para constituir uma nova cultura política e uma nova prática no espaço político institucional. Todavia, a dimensão destas estruturas que deveriam caminhar de forma autônoma dentro das gestões públicas se atrelaram diretamente ao poder executivo estabelecendo um elo de dependência para a sua existência. O que deveria ser um órgão de representação e controle das ações políticas passou a ser entendido como um instrumento de legitimação das gestões públicas.

De fato, os papéis dos poderes executivos para a existência dos conselhos foram e são primordiais para que as novas práticas políticas passassem a ser implementadas e efetivadas

nas três esferas de governo. Sobretudo, os papéis dos poderes executivos municipais que carregam a responsabilidade da formação destas instâncias locais, na qual, a prática da participação da sociedade era quase inexistente. O desafio, neste caso, é criar instrumentos/ferramentas que sejam capazes de promover a articulação da sociedade com os organismos públicos para maior efetividade de suas ações que promovam a participação nos conselhos gestores e, conseqüentemente, o aumento da cultura política no cerne da representação.

Mecanismos de efetivação como as normativas, decretos e leis não conseguem sozinhos fazer com que a prática de representação conselhistas seja garantida junto às gestões públicas. A vinculação de dependência dos conselhos gestores com as administrações públicas acaba por apresentar limites para o exercício da representação. Luchmann (2009) ressalta que

os Conselhos Gestores se inserem nesse paradigma de participação institucional através de uma especificidade que, advinda dos vários empreendimentos e lutas coletivas, caracteriza-se pela sua regulamentação legal, e, portanto, pelo caráter de obrigatoriedade à participação da sociedade civil. Esse novo estatuto legal imprime, por sua vez, importantes diferenças quanto ao contexto – mais ou menos mobilizatório e participativo – de implementação local (p.08).

A autora continua destacando que

em muitos casos (maioria), a instalação dos Conselhos não segue um padrão de mobilização e organização social, o que certamente constitui-se como fator determinante para a sua existência enquanto mera exigência legal, constituindo-se como “meras estruturas governamentais adicionais” (p.9).

Limites como a falta de estrutura física, a efetivação da legislação, a interlocução dos conselheiros com as bases, o nível de conhecimento dos conselheiros com relação à política específica que o coletivo representa entre outros configuram uma nova abordagem para além da dicotomia entre representante/representado e entre a representação/representatividade, nas quais, o espaço interno e externo são as determinantes geradoras de limitações para o exercício da representação dentro de um conselho gestor.

Todo o movimento em torno da representação exercida por estes órgãos resultam em uma cadeia de representação que envolve todo o sistema democrático e os atores

sociopolíticos. O sistema se torna cíclico na medida em que as relações estabelecidas originam ações que ultrapassam a figura do conselheiro ou dos políticos que compõem os poderes legislativos e executivos. As ações neste caso são resultados de discussões e debates a fim de buscar soluções a médio e longo prazos de forma que seja possível o aprimoramento das mesmas até a obtenção dos objetivos iniciais que ao serem alcançados devam gerar outros processos de continuidade, ou seja, tem se o problema inicial, o processo de resolução, os objetivos alcançados e as medidas para a manutenção da ordem e/ou solução dos problemas.

A ideia é de que os Conselhos Gestores funcionem como um motor das políticas públicas⁸ independentemente das gestões que ocupam as máquinas públicas. Sendo o ponto de partida e o ponto de chegada das políticas públicas, os conselhos gestores trabalham articulando os atores sociopolíticos e monitorando as ações governamentais dentro do ciclo da política⁹. Suas atividades iniciam no momento do planejamento das ações/projetos/programas realizadas pelas gestões públicas

Contudo, a abertura para a participação e a compreensão dos gestores sobre a importância dos conselhos neste processo configura um distanciamento entre o ideário e a prática efetiva das atribuições referentes ao exercício de representação pelos conselheiros. O rompimento das práticas tradicionais e a inserção das novas práticas administrativas duelam em uma via de mão dupla, onde podemos observar que de um lado, temos a formalização legal e institucional dos conselhos realizadas pelas gestões e, do outro a falta do reconhecimento dos gestores públicos com relação ao papel sociopolítico dos conselhos nas tomadas de decisão.

⁸ Nossa compreensão por política pública parte da definição realizada por Celina Souza (2006) em seu artigo “Políticas Públicas: uma revisão da literatura” que resume a política pública como:

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (p.26).

⁹ Aqui tal conceito pode ser compreendido como uma tipologia que

vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2006. p.29).

A falta do reconhecimento da importância e do papel dos conselhos para a fomentação e a efetivação das políticas públicas acaba gerando problemas estruturais tanto de ordem objetiva como: a falta de espaço adequado para a prática de reuniões, operacionalização de atividades, mobilizações setoriais e gerenciais, ponto de referência, recursos materiais e humanos – como de ordem subjetiva: falta de conhecimento específico, desmobilização das bases, falta de informação e comunicação interna e externa, deficiências na compreensão do que é representar entre outros.

Desta forma, diante do estudo acentuado da bibliografia e do trabalho de campo realizado e partindo da observação do Conselho das Cidades do Paraná, podemos a priori destacar alguns pontos que envolvem os limites de representação dentro de um Conselho que podem ser identificados como:

1. **Transposição legal:** umas das problemáticas cruciais é a efetivação dos conselhos para além das estruturas jurídicas de sua criação, ou seja, transpor as leis de criação e efetivá-los como mecanismos ativos dentro da sociedade.
2. **Estruturação Física e Humana:** espaço físico inadequado e impróprio para os conselhos e falta de recursos humanos.
3. **Práticas de Ação política e social:** aumento da capacidade de conhecimento dos representantes e dos representados sobre as políticas públicas específicas que representam.

Mesmo existindo peculiaridades nos conselhos, muitos problemas alcançam certa generalidade mesmo não estando no mesmo nível de representação. Problemas podem ser identificados e correlacionados independentemente do tipo de política que o conselho está alocado, sobretudo, independentemente se este está em uma esfera nacional, estadual ou municipal. Sendo que muitos limites são inerentes ao exercício da representação passam de uma ordem subjetiva para uma ordem objetiva, como por exemplo: a falta de uma lei que garanta espaço físico próprio para os conselhos independentemente se isso faz parte ou não das agendas de governo.

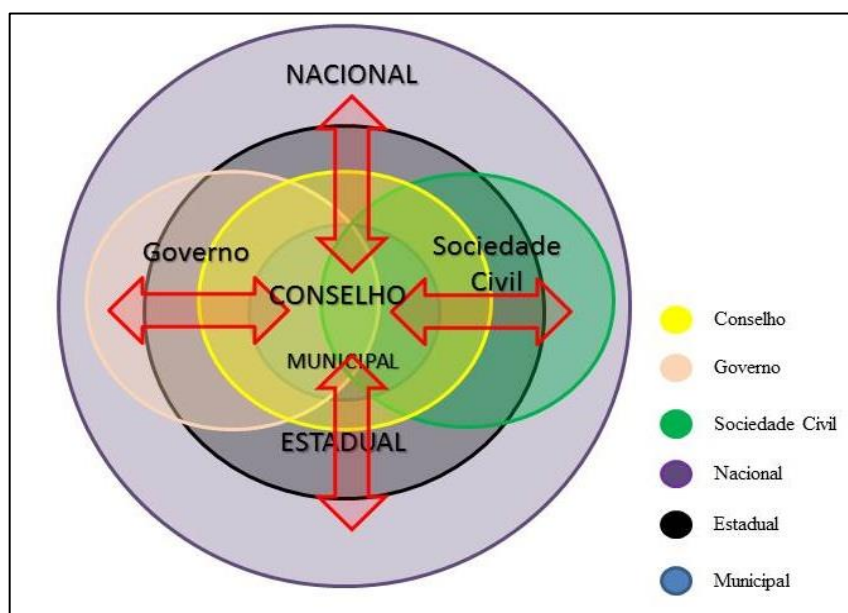
Lüchamann (2009) nos atenta para os limites ocasionados pela sua composição de base estrutural, ou seja, pelo seu formato institucional.

Embora cada experiência apresente características e especificidades próprias e locais, percebe-se, nos estudos, uma recorrência no conjunto dos problemas e dificuldades que confere um importante grau de generalidade. Ou seja, um significativo número de experiências conselhistas tem apresentado uma tendência recorrente em manifestar e reproduzir problemas e dificuldades que são comuns entre elas. Essas dificuldades tendem a bloquear um processo de sustentabilidade virtuosa e dizem respeito não apenas à maior ou menor capacidade e vontade política – tanto do Estado como da sociedade civil – quanto também ao fato de estarem ancoradas, de maneira geral, em um formato ou desenho institucional que parece ser fator limitativo no estabelecimento de um processo de aprofundamento da democracia (p.08).

Isso implica em dizer que a estrutura conselhistas no Brasil apresenta pontos semelhantes em sua configuração. Contudo, as análises das estruturas destes é de extrema importância, pois evidenciam as peculiaridades de cada um no processo de representação, o que concomitantemente, estabelecem diferenças cruciais nas relações estabelecidas com o governo e a sociedade. Deste modo, a representação conselhistas trás um prisma de determinantes na teia que envolve conselho, representante e representado em um sistema em que os fatores externos as estruturas existentes cerceiam e pressionam o exercício e a prática da representação.

A figura 01 abaixo apresenta o sistema de intersecção entre conselho, governo e sociedade nos três níveis de governo.

Figura 01: Sistema de intersecção entre Instituições e Esferas Governamentais



Fonte: Everton Henrique Faria – 2013.

A figura representa a integração estrutural e institucional que está envolvido os conselhos gestores no Brasil. Como já vimos acima, os conselhos apresentam limites comuns sejam em qual esfera está alocado e, também ressaltamos que estes possuem peculiaridades no que tange suas relações sociopolíticas e seus aspectos estruturais originando problemáticas específicas devido as condicionantes determinadas pela sociedade e pelas gestões públicas. Desta forma, os conselhos gestores são produtores e receptores de limites, uma vez que o sistema que está inserido possibilita, mesmo que no campo ideário, sejam o centro das diversas temáticas que envolvem as gestões públicas e a sociedade como todo.

Como exemplo dessas relações, podemos citar o movimento conduzido pelo Conselho Nacional de Assistência Social que organizou instituições e atores sociopolíticos para romper com os limites estruturais, políticos e burocráticos para a aprovação da Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011 e que estabeleceu a assistência social como política pública após quase 18 anos de embate e debate entre governo, sociedade e conselho. Movimento este que gerou conflitos não somente em âmbito externo, mas internamente no conselho devido a quantidade de questões que permeavam o tema e a quantidade de personagens que estavam inseridos no cenário de discussão e embate.

Outra ação é o movimento que vem sendo estabelecido pelo CONCIDADES para tornar o conselho deliberativo, a exemplo do Conselho Nacional de Assistência Social, a busca pelo rompimento dos limites estruturais, políticos e burocráticos visa à inserção dos diversos atores sociopolíticos nesse movimento a fim de garantir o rompimento direto da invisibilidade por partes de alguns gestores das deliberações realizadas pelo colegiado, uma vez que quando deliberativo o conselho passa ter o poder de veto e de não aprovação das ações realizadas pelo poder público.

Assim, identificar e compreender os limites existentes dentro de um sistema de representação conselhistas nos possibilita apurar o que estas instâncias de controle têm enfrentando em seu processo de efetivação, sobretudo, permite entendermos os elementos que cerceiam estes novos mecanismos de participação na busca do aprimoramento da democracia brasileira.

2. PARANÁ: DO MOVIMENTO DE REFORMA URBANA AO CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

O processo de transformações ocorrido no cenário político, econômico e social ao longo dos últimos anos no Brasil trouxe a perspectiva da abertura democrática e a inserção de mecanismos de participação nos diversos setores públicos instituindo novas formas de gestão pública.

Todo esse movimento em torno do cenário político institucional propiciou a criação de novos mecanismos e o aprimoramento dos já existentes dentro das gestões públicas, de forma a considerar a importância de se estabelecer a descentralização do aparelho de Estado conforme previsto na Constituição. Essa descentralização, por sua vez, tinha como princípio garantir a autonomia das administrações governamentais, tendo em vista os novos mecanismos de participação na efetivação do controle social exercido pela sociedade. Ou seja, os governos diante dos novos direitos assegurados na constituinte necessitaram criar novos instrumentos capazes de proporcionar autonomia da gestão pública prevendo coparticipação da sociedade nas tomadas de decisão.

Considerando o art. 37 da Constituição Federal, os gestores públicos devem governar para o povo levando em consideração “a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência na condução dos trabalhos realizados ao longo de seus governos” (Constituição Federal). Desta forma, para a efetivação da implementação dos deveres do gestor público junto à sociedade, alguns instrumentos legais foram criados para a realização da fiscalização de suas ações durante o período que a população o confiou a administração da máquina pública. Podemos citar como exemplo destes instrumentos o Ministério Público, a Ação Civil Pública, o Mandado de Segurança Coletivo, o Mandado de Injunção, a Ação Popular, a Defensoria Pública, a Audiência Pública e os Conselhos Gestores.

Deste modo, segundo a constituinte, as administrações públicas nacionais devem garantir a descentralização político-administrativa e a participação popular na formulação das Políticas Públicas e no Controle das ações em todos os níveis de governo. Sendo o Controle Social o mecanismo mais importante a ser implantado dentro das gestões públicas a fim de garantir a abertura democrática e a participação da sociedade na vida pública.

O Controle Social pode ser compreendido como exercício da participação da população na gestão pública, através do qual os cidadãos podem influir nas políticas públicas municipais, estaduais e nacionais, acompanhando, avaliando e fiscalizando as ações das instituições públicas e não governamentais, visando assegurar os interesses da sociedade, como diz Rudá Ricci (2007):

O conceito de controle social indica a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e verificação (ou monitoramento) das ações de gestão pública. Na prática, significa definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos (pag. 57-58).

Para efetivação do Controle Social os Conselhos Gestores passaram a ser vistos como o principal instrumento legítimo de participação e representação a serem implementados com a finalidade de preencher as lacunas existentes diante do novo modelo da gestão pública, pois traziam em seus paradigmas novas formas de se pensar políticas públicas sociais e urbanas juntamente com o cenário político institucional. Como nos diz Maria da Glória Gohn (2007):

Os conselhos gestores são importantes porque são frutos de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. Por terem sido promulgados no contexto de uma avalanche de reformas do Estado, de caráter neoliberal, vários analistas e militantes de movimentos sociais desacreditaram os conselhos enquanto possibilidade de participação real, ativa, esquecendo-se de que eles foram reivindicados e propostos pelos movimentos em passado recente. As novas estruturas inserem-se na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Eles são compostos, portanto, por representantes do poder público e da sociedade civil (pag. 84-85).

Concomitantemente, outros mecanismos eram aprimorados como ferramentas no processo de redefinição da gestão pública. Pensar o planejamento urbano de forma sustentável e ordenado tornava-se uma importante característica da nova forma de gestar os órgãos públicos após a constituinte de 1988. Com base, nos artigos 182 e 183 que, por sua vez, determinam que a política de desenvolvimento urbano executada pelo Poder Público tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, foi aprovado o Estatuto das Cidades pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Oriundo das reivindicações dos Movimentos de Reforma Urbana que se iniciaram em meados dos anos 70, o Estatuto da Cidade, representou um importante instrumento legal de crescimento ordenado das cidades através da gestão democrática na fomentação de Planos Diretores e de outros instrumentos de reforma urbana como os Planos de Regularização Fundiária e os Planos de Habitação de Interesse Social. Segundo o estatuto, todo município com mais de 20.000 habitantes, inseridos em regiões turísticas ou com impactos ambientais e pertencentes a regiões metropolitanas devem obrigatoriamente possuir Plano Diretor que depois de transformado em lei as suas diretrizes devem ser consideradas no processo de elaboração dos instrumentos normativos da gestão pública como o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual.

O Plano Diretor, de acordo com o estatuto, é o instrumento que assume a função de interferir no processo de desenvolvimento local, a partir da compreensão integradora dos fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais que condicionam a situação encontrada no município devendo ser aprovado por lei municipal constituindo-se em um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (OLIVEIRA, 2001).

Diante de todo esse movimento de implementação das políticas públicas urbanas e de seus instrumentos normativos de gestão, o governo do Estado do Paraná, considerando as determinações do Estatuto da Cidade, inseriu em seu plano de governo ações para tentar instituir e acelerar este processo junto aos municípios. A principal ação realizada veio por meio da Lei nº 15.229 de 25 de julho de 2006, que regulamentou o Decreto nº 2.581 de 17 de abril de 2004, estabelecendo obrigatoriamente que todos os municípios do Estado elaborassem e aprovassem a Lei do Plano Diretor, estabelecendo, ainda, que os convênios de financiamento de obras de infraestrutura e serviços do estado para com os municípios, só se efetivariam se o município tivesse Plano Diretor ou com os que executassem planos diretores ou planos de zoneamento urbano em conformidade com o Estatuto da Cidade¹⁰ (PARANÁ, 2004).

Esta mesma lei instituiu a criação dos Conselhos Municipais das Cidades ou similares. Sendo que os municípios e os estados seguiram as determinações contidas na Lei nº 5.970, de 25 de maio de 2006 e o Regimento Interno do CONCIDADES Nacional, através da

¹⁰ Essa medida entrou em vigor 90 dias após a aprovação da Lei nº 15.229 de 25 de julho de 2006.

Resolução Normativa nº 2, para a criação deste instrumento democrático. O Ministério das Cidades define o CONCIDADES como um

órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, bem como acompanhar a sua execução. Ele viabiliza o debate em torno da política urbana de forma continuada, respeitando a autonomia e as especificidades dos segmentos que o compõem, tais como: setor produtivo; organizações sociais; ONG's; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; entidades sindicais; e órgãos governamentais (Ministério das Cidades)¹¹.

Cabe esclarecermos que todo esse movimento de democratização do espaço urbano, iniciado pelos Movimentos de Reforma Urbana, teve seu marco legal principal à aprovação do Estatuto da Cidade, ocorrida em 2001, no entanto, somente com a criação do Ministério das Cidades em 1º de Janeiro de 2003, é que as questões de Desenvolvimento Urbano, de Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte Urbano, Trânsito e Mobilidade Urbana começaram a ser temas recorrentes nas agendas de governo para a fomentação de Políticas Públicas específicas possibilitando novos canais de discussão entre governo e sociedade.

O CONCIDADES do Paraná foi criado pelo Decreto nº. 1483, de 26 de Setembro de 2007, não estando ainda regulamentado por lei estadual. Tem como principais objetivos estudar e propor diretrizes, programas, instrumentos, normas e prioridades para a formulação, acompanhamento e avaliação do Plano de Desenvolvimento do Estado (PDE) recomendando as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos, metas e indicadores.

Diante de todas essas prerrogativas, no ano de 2009 com a realização do chamamento da 4ª Conferência Estadual das Cidades intitulada: “Cidades para Todos e Todas com Gestão Democrática, Participativa e Controle Social” e com o Tema: “Avanços, Dificuldades e Desafios na Implementação da Política de Desenvolvimento Urbano”, o CONCIDADES do Paraná realizou uma ampla campanha de efetivação dos Conselhos Municipais das Cidades, objetivando a criação dos mesmos nas cidades que não os tinham ou transformando seus similares em CONCIDADES para realizar a 4ª Conferência em conformidade com os CONCIDADES do Estado e da Federação. Tal ação teve como base legal a efetivação da Lei

¹¹ Informação retirada do site www.cidades.gov.br. Visita realizada no dia 18 de Agosto de 2012.

nº 15.229, de 25 de julho de 2006, cobrando dos municípios a corresponsabilidade de planejar o espaço urbano no Estado do Paraná.

Esse processo de abertura de participação e gestão democrática trouxe a todos os estados e municípios uma alternativa para se pensar a representatividade, a participação e o planejamento urbano nos espaços políticos institucionais. Todos os mecanismos e instrumentos criados ou aprimorados, a partir da Constituição de 1988, possibilitaram que as unidades federativas tivessem garantidos em lei o desenvolvimento democrático do espaço urbano, bem como a participação da sociedade nas decisões realizadas pelos gestores estabelecendo a coparticipação da sociedade na administração pública por meio dos conselhos gestores.

Entretanto, a democratização da esfera pública não ocorre de forma amena, sobretudo se considerarmos que a democracia é o espaço onde acontecem os embates e debates na busca efetiva de transformações ou recriações dos modelos políticos e da possibilidade de participação, pois é somente em um regime democrático que se garante a possibilidade de participação e a recriação da política ou da forma de se fazer política nos diversos espaços existentes (TONELLA, 2006).

Assim, com base na importância das transformações ocorridas nos últimos anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo em vista o novo modelo de gestão pública e seus instrumentos, faremos a seguir uma breve contextualização histórica sobre a reforma urbana no Brasil e no Paraná.

2.1. REFORMA URBANA: UM BREVE HISTÓRICO

O termo “reforma urbana” surge pela primeira vez em julho de 1963 em um seminário realizado na Cidade de Petrópolis – RJ pelo Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB e pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE. O propósito, conforme Silva (2003),

era diagnosticar e elaborar soluções para o enfrentamento dos problemas urbanos daquele período, com o intuito de inserir a temática do urbano nas discussões das

reformas de base de João Goulart. Naquele momento, havia uma mobilização em torno das reformas de base com vistas a estabelecer uma nova linha política para o país (p.16).

Ao final do evento foi produzido um documento contendo os debates realizados pelos diversos profissionais que estavam participando, o mesmo foi intitulado “Conclusões do Seminário de Habitação e Reforma Urbana”. O foco principal deste documento, segundo Silva (2003), era a questão da habitação e da reforma urbana em todo o país, tal documento apresentava propostas para tratar as questões levantadas chegando em, alguns casos, a serem formuladas em formato de projeto de lei.

O movimento de reforma urbana teve como principal bandeira em seu início a “realização da Reforma Agrária no campo, que já integrava o plano das “Reformas de Base” no governo do presidente João Goulart” (SAULE JÚNIOR & UZZO, 2009. p. 259) intensificados pelo movimento rural-urbano. Contudo, este movimento foi interrompido pelo golpe militar de 1964 voltando aos cenários políticos impulsionados pela Igreja Católica que deu o “ponta pé” inicial para a criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana, pelas mobilizações populares ocorridas entre 1970 e 1980 e pelos debates realizados pela Assembléia Nacional Constituinte que buscava um novo estamento jurídico no processo de redemocratização do país, após mais de vinte anos de ditadura militar.

a reforma urbana ressurgiu abastecida por reivindicações mais próximas da reivindicação popular e dos ideais da democracia. Com um conteúdo mais abrangente, resulta de uma demanda reivindicatória, que vinha sendo acumulada desde os meados de 80, por parte dos movimentos sociais urbanos em face da crise urbana presente nas cidades, e, por outra, fundamentada pela abordagem técnica e conceitual sobre a função social da cidade. Na condição de mandatário de uma nova proposição política sobre a cidade, o Movimento, agiu como efeito catalisador de dois fatores determinantes presentes nesse processo: a proposição técnica herdada de outros tempos e a força dos movimentos (SILVA, 2003. p.42).

Como um dos principais atores deste processo, os movimentos sociais no Brasil marcaram os grandes embates e debates contra o regime ditatorial. Considerados como um dos principais atores na busca da redemocratização do país os movimentos sociais expressavam e disseminavam questões práticas da vida em comunidade. Gohn (2011), definiu os movimentos sociais como:

ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas (cf. Gohn, 2008). Na ação concreta, essas formas adotam diferentes estratégias que variam da simples denúncia, passando pela pressão direta (mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, distúrbios à ordem constituída, atos de desobediência civil, negociações etc.) até as pressões indiretas (p.335).

Em específico, o movimento pela moradia popular teve papel preponderante no estabelecimento de uma pauta reivindicativa a partir dos anos 70 e configuram até hoje um forte ator no enfrentamento dos problemas sociais ocasionados pela falta de moradia. Segundo Ferreira (2011) “a problemática urbana surge como resultado do rápido processo de industrialização e urbanização que produziu desigualdades e a segregação socioespacial, degradação ambiental e um crescente déficit habitacional” (p.45). Sobre o cenário que configurava nesse período Saule Júnior & Uzzo (2009), salientam que os temas da reforma urbana reapareceram nos anos de 1970 e 1980, numa época de abertura lenta e gradual

em que os movimentos sociais aos poucos ganhavam mais visibilidade e relevância política, e eram capazes de construir um discurso e uma prática social marcados pela autonomia. As suas reivindicações eram apresentadas como direitos, com o objetivo de reverter as desigualdades sociais com base em uma nova ética social, que trazia como dimensão importante a politização da questão urbana, compreendida como elemento fundamental para o processo de democratização da sociedade brasileira (p.259).

Segundo Silva (2003), os movimentos sociais urbanos aglomeravam em seu espaço associações que tinham como participantes desde favelados ou moradores de loteamentos clandestinos até um contingente vasto e variado de camadas populares. Que por meio das entidades de bairro, paróquias ou outras formas de defesa reclamavam por melhores condições de habitação, transporte, saúde ou saneamento. Pois, estes eram encarados como modalidades particulares de elaboração das experiências vividas pelos trabalhadores e “tiveram de construir suas identidades enquanto sujeitos políticos precisamente porque elas eram ignoradas nos cenários políticos instituídos” (p.69).

A primeira reunião para a discussão da criação do Movimento pela Reforma Urbana aconteceu em 1979, e foi organizada pela Comissão Pastoral da Terra – CPT – da CNBB. O movimento foi criado por setores da Igreja Católica de tendência progressista, lideranças de movimentos urbanos, setores não governamentais, técnicos de assessoria aos movimentos

urbanos e intelectuais, com participação significativa de professores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – USP. Alguns integrantes do Movimento apontam que a principal entidade que deu origem ao Movimento pela Reforma Urbana foi a Associação Nacional do Solo Urbano – ANSUR (SILVA, 2003).

Diante deste cenário, a pauta reivindicativa do movimento se manteve até ser incorporada na Constituição de 1988. A luta pelo direito a cidade, a gestão democrática da cidade e a função social da cidade e da propriedade norteavam o movimento na busca da inserção destes aspectos na nova constituinte. Saule Júnior & Uzzo (2009. p.261) explicita que a principal bandeira da reforma urbana passou a ser pautada nestes três aspectos, no qual, 1º) o direito à cidade - se caracterizava pela gestão democrática e participativa das cidades; 2º) o cumprimento da função social da cidade – que buscava a garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; 3º) a subordinação da propriedade à função social que quando não cumprida aplicaria sanções aos proprietários.

Ferreira (2011) faz a definição da pauta reivindicativa que manteve seus eixos principais:

(I) o direito à cidade, compreendendo a garantia dos direitos básicos a toda a população: o direito à moradia digna, ao saneamento ambiental, ao transporte, à mobilidade, ao trabalho, ao lazer e à cultura;

(II) a gestão democrática da cidade, entendida como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle social e à participação da sociedade civil organizada;

(III) a função social da cidade e da propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade (p.45).

Criado em janeiro de 1985 durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que em princípio tinha um caráter de luta local e reivindicava moradias, passou ao fim do regime militar a expandir suas lutas incorporando a ideia de cidade para todos com infraestrutura mínima que pudessem garantir qualidade de vida urbana e social aos seus moradores. Neste momento “houve, portanto, o encontro de demandas objetivas com condições favoráveis na conjuntura política que propiciou o surgimento desse Movimento” (SILVA, 2003. p.75).

O movimento agregou em seu espaço diversas organizações que reivindicavam o direito à cidade disseminando a ideia de que todos tinham o direito de usufruir do espaço urbano e de seus equipamentos. Este movimento foi composto por diversas organizações nacionais, tais como: Federação Nacional dos Arquitetos – FNA, Federação Nacional dos Engenheiros – FNE, Federação de órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE, Articulação nacional do solo urbano – ANSUR, Movimento de Defesa do Favelado – MDF, Associação dos Mutuários, Coordenação Nacional dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB, Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro – FAMERJ, Pastorais e Movimentos sociais de luta pela moradia.

Responsável pela articulação de diversos atores sociais e organizações que atuavam na temática urbana o Movimento Nacional de Reforma Urbana junto a essas entidades estabelecia um novo cenário na luta pelo direito à cidade e “define o conceito da reforma urbana como uma nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos” (FERREIRA, 2011. p.260). Ainda, segundo Ferreira (2011), essa nova ética social possibilitou a politização da discussão sobre a cidade e formulou um discurso e uma plataforma política dos movimentos sociais urbanos, em que o acesso à cidade se estabeleceria como um direito a todos os seus moradores e não se restringindo a apenas alguns, ou aos mais ricos.

Consolidado no cenário da luta pelas políticas públicas urbanas o movimento dá origem em 1987 ao Fórum Nacional de Reforma Urbana que nascia com o objetivo de reunir organizações brasileiras que lutavam pela reforma urbana a fim de mobilizar as pessoas e as instituições para mudar as injustiças encontradas nas cidades brasileiras. Sobre este fórum Maricato & Santos Júnior (2006) destacam a importância deste como protagonista nas conquistas da história urbana em nosso país.

Em relação ao movimento social pela reforma urbana, vale destacar a importância do Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU. O Fórum é uma coalizão de organizações que reúne movimentos populares, organizações não-governamentais, associações de classe, e instituições acadêmicas e de pesquisa em torno da defesa da reforma urbana, da gestão democrática e da promoção do direito à cidade. Como principal expressão do movimento nacional pela reforma urbana, o FNRU foi importante protagonista em várias conquistas da história urbana do nosso país: (i) na elaboração da emenda constitucional de iniciativa popular em torno do capítulo de política urbana durante a Constituinte de 1987-1988; (ii) na discussão e aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, que regulamentou os instrumentos que definem a função social da cidade e da propriedade; (iii) na elaboração do Projeto de Lei de Iniciativa Popular que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que

reuniu 1 milhão de assinaturas e foi sancionado pelo governo Lula, em 2005, depois de mais de 10 anos de tramitação; e (iv) na criação do Ministério das Cidades, em 2003 (p.04/05).

Os embates e debates travados com as forças conservadoras nacionais transformaram a Assembleia Legislativa Nacional em um importante espaço de luta política pelos atores que lutavam para que as políticas urbanas fossem tratadas como políticas públicas. Os resultados destas lutas podem ser verificados através da inclusão dos artigos 182 e 183 da constituição de 88, que dispõem sobre a Política Urbana e inauguram um novo momento na pauta reivindicativa do movimento. A inserção da Política Urbana como direito na constituição pode ser considerada uma grande vitória da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade, à habitação, ao acesso a melhores serviços públicos e a qualidade de vida urbana para todos.

Maricato & Santos Júnior (2011) ressalta que

Ao mesmo tempo, em termos institucionais, a política urbana nunca esteve entre as prioridades do Estado brasileiro mesmo na única oportunidade que mereceu uma formulação holística, durante o Regime Militar. Os sucessivos governos nunca tiveram um projeto estratégico para as cidades brasileiras envolvendo, de forma articulada, as intervenções no campo da regulação do solo urbano, da habitação, do saneamento ambiental, e da mobilidade e do transporte público. Sempre de forma fragmentada e subordinada à lógica de favorecimento que caracterizava a relação intergovernamental, as políticas urbanas foram de responsabilidade de diferentes órgãos federais (p.03).

A falta de um planejamento governamental para as políticas urbanas ocasionavam assistencialismo e a prática clientelista dos governantes em função do favorecimento e benefícios de alguns. Contudo, a inserção da questão urbana como direito na constituinte possibilitou a transformação do cenário nacional com relação ao tratamento das questões urbanas, sobretudo, legitimou as ações dos movimentos populares urbanos que passaram a exigir o direito real ao uso digno das cidades.

Conforme Ferreira (2011), após a inserção da questão urbana na constituinte o foco das lutas pelas políticas urbanas passou a ser a apresentação de propostas para a ação dos governos na perspectiva de reversão da lógica de mercantilização das cidades. Todo esse processo ocasionou o nascimento no seio das lutas sociais dos movimentos populares urbanos

de uma demanda por reconhecimento de direitos, de origem popular, como o direito à cidade e o direito à moradia. Estes direitos passaram a ser institucionalizados no campo das leis urbanas, a partir da demanda das organizações e movimentos populares, que incidiram a conquistar políticas, projetos e instâncias democráticas de participação no âmbito da organização política e jurídico-institucional do estado brasileiro.

Deste modo, para além das políticas urbanas, a legitimação legal abriu o espaço para a fomentação e a organização de políticas urbanas, com planejamento estratégico, recursos orçamentários previstos nas três esferas de governo e o controle social da população¹². Para que isso fosse possível, o Governo Lula instituiu mecanismos norteadores destas políticas com a aprovação do Estatuto das Cidades; a criação do Ministério das Cidades e a criação dos Conselhos das Cidades.

Os primeiros movimentos sociais de reforma urbana no Paraná surgem no final da década de 70. Segundo Silva (1999), já no final da década de 70 podemos verificar um visível movimento associativista, buscando legalizar a posse da terra. “Embora esses movimentos tenham emergido em pontos localizados (favelas e loteamentos clandestinos), percebe-se uma intensificação dos mesmos na malha urbana conurbada à capital” (p.40). Nesta direção, a autora continua ressaltando que

em Curitiba, nos anos 80, devido à intensa discussão sobre redemocratização do poder e participação popular, a política de remoção de favelas diminui de intensidade, sendo substituída por outras políticas habitacionais, como a venda de lotes urbanizados, mutirões habitacionais e mesmo a regularização fundiária em áreas em que havia tal possibilidade legal ou a população se apresentava mais organizada. Mas tais atuações por parte do Estado não arrefecem as invasões, agora transformadas em ocupações previamente organizadas pelos movimentos de luta pela moradia, assessorados pela Igreja Católica (CEB), por partidos políticos e intelectuais de esquerda. No início a luta era mais defensiva, contra as ações de despejo ou de relocação realizadas pela Prefeitura para pontos distantes do centro da cidade, a partir das invasões de terrenos públicos ou privados (ROLIM, 1985). Nos anos 80 e 90 ela se torna ofensiva, concentrando-se na ocupação de terrenos públicos e/ou privados, a partir da disseminação das noções em que afirmam que tanto o direito à moradia como a função social da terra urbana sobrepujam o direito à propriedade privada (p.40/41).

¹² Sobre a constituição das políticas públicas urbanas e uma análise histórica mais apurada sobre suas determinantes ver o livro: **Políticas Públicas Urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade** de Rosangela Marina Luft, Belo Horizonte: Fórum 2011.

Atualmente no Estado, o movimento pela reforma urbana tem sido realizado pelos movimentos de moradia, órgãos ligados a instituições de ensino superior e organizações da sociedade civil e mais recentemente de forma institucional pelos conselhos das cidades. Entre essas organizações podemos citar¹³:

- Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM
- União Nacional por Moradia Popular – UNMP

- União por Moradia Popular do Paraná - UMP

- Confederação Nacional de Associações de Moradores – CONAM

- Federação das Associações de Moradores do Paraná - FEMOPAR

- Central de Movimentos Populares – CMP
- Frente Unificada das Favelas do Brasil – FUFABRAS
- Terra de Direitos – Organização de Direitos Humanos
- Ambiens Sociedade Cooperativa
- Observatório das Metrôpoles – Núcleos Regionais de Curitiba e Maringá

O Paraná tem buscado ao longo dos anos efetivar as políticas públicas urbanas, entretanto, o mesmo ainda precisa de um planejamento mais adequado e eficiente na condução dos trabalhos, sobretudo, uma atenção dos governantes em respeitar os instrumentos que normatizam essas políticas e a fomentá-los conforme as leis nacionais vigentes. Diante da conjuntura nacional, o Paraná, tem conseguido obter avanços nos últimos anos, todavia, ainda há muito para ser feito com relação a estas políticas, pois cabe ao Estado estabelecer mecanismos capazes de assegurar o desenvolvimento urbano de forma consciente e sustentável visando à organização estratégica do espaço urbano e a melhoria da qualidade de vida da população.

¹³ Levantamento realizado junto aos documentos do Conselho Estadual das Cidades do Paraná. Consideramos somente as instituições com caráter de atuação Estadual e Nacional.

2.2. O CONSELHO DAS CIDADES DO PARANÁ

O Conselho das Cidades é um órgão que está na maioria das vezes ligado diretamente ao gabinete dos gestores do poder executivo. Isso ocorre devido os mesmos estarem alocados em secretarias de planejamento urbano ou similares, que por sua vez compõem o braço extensor dos gabinetes executivos, ou seja, estão alocados nas secretarias consideradas pelo executivo como primordiais na estrutura administrativa dos serviços.

Por se tratar de um órgão responsável em auxiliar nas decisões de políticas urbanas, o CONCIDADES, desperta nos gestores públicos a ansiedade de obter sempre resultados favoráveis nas rodadas de decisões deliberadas em plenária. Tendo o parecer favorável de uma instância de representação o gestor legitima suas ações e preconiza a importância da realização de alguma obra e/ou atividade relacionada a essa política.

Composto por 28 conselheiros titulares e 28 suplentes na gestão 2008 a 2011, o CONCIDADES tinha sua representação dividida da seguinte forma conforme previsto no artigo 8º do Decreto nº 1.483, de 26 de setembro de 2007 e Resolução 02/2008¹⁴:

I - 07 representantes da área dos Movimentos Sociais e Populares;

II - 05 representantes do Poder Público Estadual, sendo:

a) 01 da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano – SEDU; suplente Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano – SEDU;

b) 01 da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral – SEPL/Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES; suplente Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento – SEAB;

c) 01 da Companhia de Habitação do Paraná - COHAPAR; suplente Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do MERCOSUL – SEIM;

¹⁴ Em 05 de abril de 2010 por meio do decreto nº 6654, publicado no Diário Oficial nº 8193 de 05 de abril de 2010, o governador do Estado em exercício Orlando Pessuti alterou a composição do conselho para o novo mandato de 2011 a 2014.

d) 01 da Companhia de Saneamento do Paraná - SANEPAR; suplente Secretaria de Estado da Cultura – SEEC;

e) 01 da Secretaria de Estado da Segurança Pública – SESP/ Departamento de Trânsito do Paraná - DETRAN; suplente Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA.

III - 04 representantes do Poder Público Municipal;

IV - 03 representantes do Poder Público Federal;

V - 03 representantes de entidades da área empresarial;

VI - 03 representantes de entidades da área de trabalhadores;

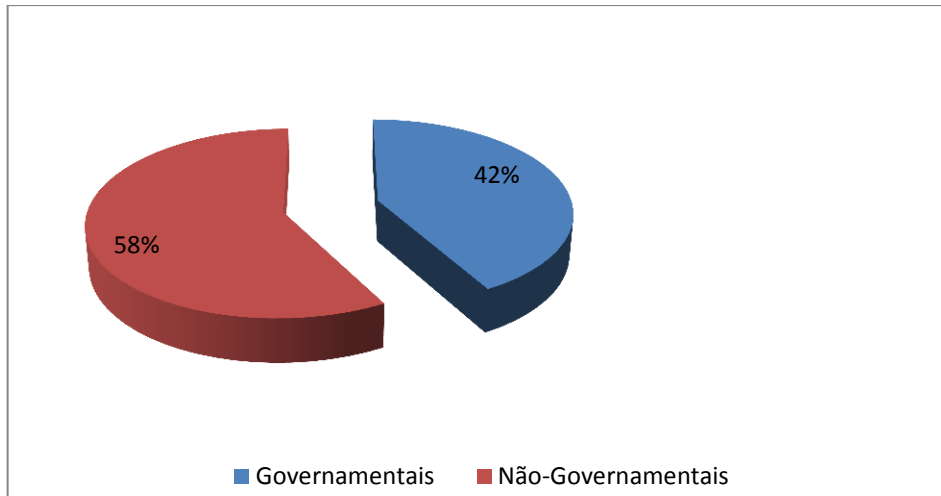
VII - 02 representantes de entidades da área profissional, acadêmica e de pesquisa;

VIII - 01 representante de organizações não-governamentais – ONG's; e

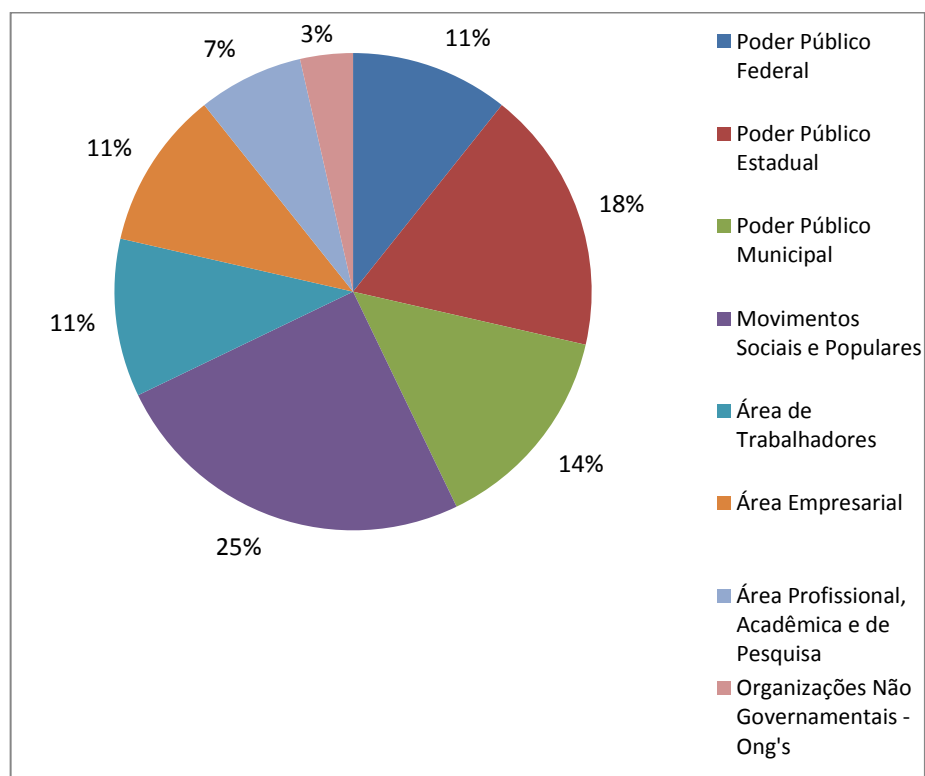
IX - 03 representantes observadores¹⁵.

Desta forma, a representação do CONCIDADES fica estabelecida em torno de 42% de representantes do poder público e 58% da sociedade civil, sendo que a representação por segmento fica assim estabelecida: 25% Movimentos Sociais e Populares, 11% Área de Trabalhadores, 11% Área Empresarial, 7% Área Profissional, Acadêmica e de Pesquisa, 3% de Organizações não governamentais, 18% de representantes Estaduais, 11% Federais e 14% municipais conforme os gráficos 01 e 02.

¹⁵ Não estamos considerando os observadores no processo de aplicação do questionário, pois estes não têm direito de voto, somente de voz no Conselho. No item relacionado à metodologia apresentamos os procedimentos para a realização da pesquisa.

Gráfico 01: Representação no Conselho

Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Gráfico 02: Representação no Conselho por segmento

Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Mesmo não tendo representatividade paritária e nem poder deliberativo, o espaço de participação e representação no CONCIDADES, exerce nos gestores forte poder de

persuasão, uma vez que é composto por diferentes atores que representam e constituem as forças sociopolíticas estaduais. Sendo assim, por se tratar de um novo órgão no cenário político institucional, o CONCIDADES Estadual, é um importante objeto a ser pesquisado, pois ele expressa a abertura da participação democrática nas tomadas de decisões para a elaboração e efetivação de políticas públicas urbanas específicas, bem como, a intermediação direta entre os gabinetes executivos de gestores públicos e a sociedade civil. Não obstante, esse mecanismo de gestão democrática tem por finalidade acompanhar a implementação das diretrizes contidas nos instrumentos de gestão tais como: planos de regularização fundiária, plano de habitação de interesse social e, especialmente, o plano diretor estadual que se constitui o principal instrumento legal regulamentador para o crescimento ordenado das cidades e que norteia o Plano de Desenvolvimento do Estado (PDE).

Contudo, não podemos perder de vista o cenário em que este conselho está inserido, sobretudo, porque o mesmo iniciou suas atividades recentemente no espaço político institucional. Mesmo sendo um instrumento de participação política, os conselhos, não conseguem por si só alcançar resultados sem estabelecerem espaços de intermediação junto às gestões públicas, pois mesmo tendo em mãos novas ferramentas na elaboração de políticas públicas sua existência formal não garante sua efetividade. Deste modo, devemos observar como vem se estabelecendo essa interação dos conselhos das cidades junto aos agentes governamentais, como diz Tonella (2007):

Esse novo processo de elaboração de políticas públicas, que pressupõe a interação entre os agentes governamentais e os agentes da sociedade civil, permite que as decisões políticas sejam tomadas a partir de amplas discussões e com transparência. No entanto, a existência formal dos conselhos não garante a sua efetividade, torna-se necessário o empenho constante dos órgãos públicos e dos representantes da sociedade civil para que ocorra o fortalecimento e a perenidade desses espaços (p.47).

As questões apresentadas acima reforçam a necessidade de compreensão de quais são os limites que impedem à representação no espaço interno de discussão do conselho buscando evidenciar quem está representado, para quem se está representando e quais as consequências da representatividade no processo de implementação das políticas públicas de gestão urbana nas cidades através dos instrumentos de gestão.

Portanto, identificar esses limites e apontar suas implicações no funcionamento do CONCIDADES do Paraná nos possibilita perceber a importância da implantação de instrumentos democráticos nos espaços políticos para o exercício do controle social e participação da sociedade nos processos decisórios. Sobretudo, nos permite compreender como as práticas conselhistas vêm ocorrendo no interior do CONCIDADES e no cenário político institucional para a efetivação da descentralização das administrações governamentais através da democracia representativa exercida pelo direito do cidadão representante de diferentes segmentos da sociedade de participar como coator nas decisões que determinarão as políticas públicas em seu Estado.

3. OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A definição de um tipo de metodologia em um processo de pesquisa em ciências sociais nos remete a várias discussões sobre qual o melhor método de pesquisa para chegarmos aos objetivos propostos no início do trabalho. Escolher entre as metodologias definidas por diversos autores torna-se algo minucioso e sistemático, pois na maioria das vezes, ficamos entre a escolha dos métodos de pesquisa quantitativo, qualitativo ou comparativo.

Contudo, não obstante as discussões que vem ocorrendo e, nem as desconsiderando, resolvemos partir do pressuposto de que os métodos são instrumentos de pesquisa que se articulam entre si para nos possibilitar a compreensão e depois nos permitir explicar os fenômenos sociais de forma empírica, ou seja, de forma científica. Principalmente, porque cientistas sociais buscam a exploração de todos os aspectos do comportamento humano e do ambiente no mundo social (MARVASTI, 2004 p.10).

Em nosso processo de trabalho utilizamos a técnica de pesquisa mista (quantitativa e qualitativa), já que esta pesquisa buscou demonstrar e mensurar os limites para a representação dentro do Conselho Estadual das Cidades no âmbito das políticas públicas urbanas através da atuação dos conselheiros. A decisão de trabalhar com os dois tipos de metodologias se deve a importância da integração das mesmas no processo de pesquisa na área de Ciência Política diante dos grandes debates que permeiam as ciências sociais.

É de grande importância entender que ambos os métodos podem nos trazer dados relevantes e uma compreensão mais ampla do nosso objeto de estudo. Essa miscigenação de métodos colabora para a realização de uma análise completa, que possibilita a utilização de *softwares*, para apuração de dados quantitativos presentes em bancos de dados já existentes ou a serem criados, até a investigação, análise e descrição desses dados de forma sistemática por meio dos métodos qualitativos. Deste modo, em nosso trabalho partimos da realidade empírica ou observável buscando a lógica e a coerência no estudo científico tentando seguir as etapas de pesquisas apontadas por Marvasti (2004, p.9) do início ao fim do trabalho científico. Que incluem:

- Uma pergunta de investigação com base em uma orientação teórica
- Seleção de respondentes de pesquisa e coleta de dados
- Análise dos dados
- Apresentação dos resultados

Tendo como base o conceito pesquisa social¹⁶, nosso trabalho passou por todas as etapas apresentadas acima. Com o intuito de alcançarmos nosso objetivo utilizamos as seguintes técnicas de pesquisa: levantamento bibliográfico, análise de documentos e trabalho de campo com aplicação de questionários. Essas técnicas nos ajudaram a criar subsídios para chegarmos às respostas dos questionamentos levantados acerca dos limites existentes no conselho, especialmente, nos auxiliaram como mecanismos articuladores entre as nossas ideias e as provas adquiridas ao longo de todo processo de trabalho.

3.1. O TRABALHO DE CAMPO

O trabalho de campo foi realizado em duas fases. Na primeira realizamos o acompanhamento das reuniões do conselho no primeiro semestre de 2011 e o levantamento documental tendo em vista o conhecimento do ambiente de trabalho dos conselheiros e à compreensão da dinâmica de seu funcionamento e para termos maior familiaridade com termos, procedimentos, documentos e as práticas presentes no nosso objeto de estudo. Na segunda, realizamos a aplicação dos questionários junto aos conselheiros do CONCIDADES.

¹⁶ O conceito de pesquisa social é trabalhado por Paul T. Have em seu livro **Understanding Qualitative Research and Ethnomethodology** e que segundo Ragin (1994), é:

Social research, in simplest terms, involves a dialogue between ideas and evidence. Ideas help social researchers make sense of evidence, and researchers use evidence to extend, revise, and test ideas. The end result of this dialogue is a representation of social life - evidence that has been shaped and reshaped by ideas, presented along with the thinking that guided the construction of the representation (RAGIN, 1994. p.55 apud HAVE, 2004. p.02).

3.1.1. PARTICIPAÇÃO EM REUNIÕES E LEVANTAMENTO DOCUMENTAL

As reuniões do CONCIDADES acontecem na cidade de Curitiba em hotel licitado pelo governo do Estado. Na ocasião de nossa participação fomos apresentados pela secretaria executiva do conselho como pesquisadores para os presentes e que estaríamos realizando posteriormente uma visita *in loco* na cidade de origem para a realização da aplicação de um questionário, o que facilitou a aplicação do mesmo junto aos conselheiros.

Por se tratar de um conselho de política pública todos podem participar das reuniões realizadas pelo colegiado, no entanto, nos apresentamos à secretaria executiva que nos recebeu muito bem e se colocou a disposição para o fornecimento de documentos e para posterior ajuda no que precisássemos ao longo da pesquisa. Participamos de duas reuniões¹⁷, as quais possibilitaram contato prévio com os conselheiros e o acompanhamento da dinâmica das atividades realizadas no ambiente de reunião, bem como eram estabelecidos os trabalhos realizados pelas câmaras técnicas¹⁸ existentes dentro do conselho.

As câmaras técnicas de acordo com o Regimento Interno¹⁹ do Conselho devem garantir a discussão, a articulação e a integração das políticas setoriais urbanas. O CONCIDADES do Paraná conta com o assessoramento das seguintes Câmaras Técnicas: de Habitação; de Saneamento Ambiental; de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana; e de Planejamento e Gestão do Solo Urbano e Territorialidade. Tendo como principais atribuições gerais:

I - promover articulação com os órgãos e entidades promotoras de estudos, propostas e tecnologias relacionadas à Política de Desenvolvimento do Estado – PDE e à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU;

II - apresentar relatório conclusivo ao Plenário do CONCIDADES PARANÁ, sobre matéria submetida a estudo, dentro do prazo fixado por este, acompanhado de todos os documentos que se fizerem necessários ao cumprimento de suas finalidades; e

¹⁷ É importante lembrar que participamos somente de duas reuniões devido o este projeto de dissertação iniciou no ano de 2011, e as reuniões do conselho acontecem somente a cada três meses, sendo que iniciamos nossas atividades efetivas no mês de maio.

¹⁸ As Câmaras Técnicas também podem organizar grupos de trabalhos de caráter permanente ou temporário. Até o momento em que estivemos realizando as análises e o trabalho de campo só identificamos um grupo de trabalho intitulado “Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos”.

¹⁹ Aprovado e publicada pela Resolução nº 02 de Junho de 2008.

III - sempre que necessário, convidar pessoas de notório saber na área para participar das sessões das Câmaras Técnicas (ART. 27).

Específicas:

I - a elaboração, implementação, acompanhamento, avaliação e revisão das ações e políticas públicas, nos diferentes âmbitos de governo, inclusive regional e metropolitano, no que tange aos seus planos, sistemas e programas;

II - a normatização e funcionamento dos sistemas estaduais correlatos;

III - as diretrizes, prioridades, regras e critérios para alocação, aplicação e distribuição dos recursos públicos voltados para estas áreas bem como o acompanhamento de sua implementação;

IV - a análise da política de subsídios para financiamentos; e

V - formas de contribuir para a construção das políticas nacional e estadual de desenvolvimento urbano (ART.28).

Desta forma, a dinâmica de reunião do conselho fica assim distribuída²⁰:

- Primeiro dia de reunião: reunião das câmaras técnicas
- Segundo dia de reunião: reunião em plenária geral, apresentação dos trabalhos realizados pelas câmaras temáticas, despachos de ofícios e encaminhamentos de trabalhos.

O levantamento documental nos auxiliou na compreensão dos dados, no entendimento da dinâmica de funcionamento do conselho e na identificação dos atores sociopolíticos que estavam envolvidos no processo de implementação do CONCIDADES no Paraná. Neste levantamento encontramos os seguintes documentos conforme tabela 1:

²⁰ Podemos verificar na análise das atas que a dinâmica de todas as reuniões seguia os mesmos procedimentos.

Tabela 1: Principais Documentos

ATAS	
Reuniões Ordinárias	14
Reuniões Extraordinárias	04
DOCUMENTOS EMITIDOS	
Ofícios	04
Memorando	01
RESOLUÇÕES	
Administrativas	07
Normativas	05
Recomendadas	05
Geral	03
DIVERSOS	
Regimento interno	-
Relatório das Câmaras Temáticas	-
Materiais de Cursos e Oficinas de Capacitação.	-

Fonte: Conselho Estadual das Cidades – CONCIDADES Gestão 2008-2011.

Organização: Everton Henrique Faria - 2012.

Por meio destes documentos conseguimos filtrar as principais questões existentes dentro do espaço interno e externo do conselho a serem trabalhadas no intuito de identificarmos os possíveis limites para o exercício da representação, bem como nos possibilitou escolher e definir os procedimentos para a aplicação do questionário e a explicação dos resultados obtidos durante a pesquisa.

3.1.2. APLICAÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS

O trabalho de aplicação do questionário foi realizado por pesquisadores de dois núcleos de pesquisas – Curitiba e Maringá – em visita a cidades dos conselheiros. O processo de agendamento das entrevistas foi algo desgastante e exigiu muita cautela e paciência junto aos conselheiros, principalmente, porque decidimos aplicar os questionários diretamente, ou seja, o pesquisador realizando as perguntas para o conselheiro.

Primeiramente, ligávamos para o conselheiro pré-agendávamos uma data, depois ligava no setor de transporte da Universidade verificava se havia algum carro disponível para aquele dia e retornava para o Conselheiro confirmando ou tentando outra data. Este sistema tornou a pesquisa lenta e com muitas debilidades na mobilidade, sobretudo, ao núcleo de Maringá, já que a maioria dos conselheiros se encontrava em cidades muito distantes.

O questionário²¹ que foi aplicado é composto por perguntas fechadas, de múltiplas escolhas e com opções de “não soube responder” ou “não quis responder”. Sendo que há questões direcionadas para os conselheiros da sociedade civil e outras para conselheiros do poder público estadual, caso haja conselheiros que representam a sociedade civil, mas integram o poder público como funcionários os mesmos responderam todas as questões. Outra possibilidade em algumas questões é que se não houvesse a resposta dentro das opções o conselheiro poderia dentro da opção “outra” apontar a resposta conforme sua percepção.

O questionário aplicado junto aos conselheiros é composto por:

- Apresentação;
- Variáveis de Localização (02 questões);
- 05 Blocos de questões divididos em: Econômico, Político e Social.
 1. Dados Pessoais (11 questões);
 2. O funcionamento e a efetividade do Conselho Estadual (36 questões);
 3. Poder Público e Serviços Públicos (08 questões);

²¹ Este segue em anexo. O questionário em questão foi aplicado no núcleo de Curitiba pelos estagiários que compunham o projeto, no caso do núcleo Maringá, estes foram aplicados por mim.

4. Associativismo e Ação Política e Social (22 questões);
5. Percepção sobre a dinâmica política (14 questões);

Desta forma, o questionário aplicado buscou evidenciar a percepção dos conselheiros em torno de questões sobre participação, representação, políticas públicas, infraestrutura e funcionamento do conselho e efetividade, articulação e capacidade das ações políticas deliberadas pelos conselheiros. Estas questões nos deram a possibilidade de pensar e mapear os principais limites objetivos e subjetivos dentro do conselho, ou seja, as respostas obtidas e o trabalho de campo realizado tornaram possível realizarmos os apontamentos acerca dos limites desde a infraestrutura até a ação político social do conselheiro.

O questionário elaborado pelos pesquisadores da rede de Observatórios Nacional das Metrôpoles foi, primeiramente, aplicado nos Conselhos Municipais das Cidades ou seus similares em regiões metropolitanas do Brasil²² para depois ser aplicado aos Conselheiros Estaduais das Cidades no Estado do Paraná. O agendamento para aplicação dos questionários foi realizado através de telefone e *e-mail*, os dados de contatos foram solicitados à secretaria executiva do conselho por meio de *e-mail* institucional explicando o objetivo da pesquisa e a importância da mesma para o monitoramento e a avaliação das ações de participação e representação do controle social no âmbito do conselho Estadual. A pesquisa também foi apresentada para o conselheiro em reunião do colegiado pelos integrantes do projeto do Paraná.

Por se tratar de censo em universo fechado, decidimos realizar a aplicação do questionário com todos os conselheiros titulares e suplentes que participaram de pelo menos duas reuniões durante o período de representatividade das entidades eleitas em conferência ou pela indicação do poder executivo estadual. Por quanto, a quantidade de conselheiros aptos para responder o censo foi conhecida por meio da análise documental realizada no livro de presença das reuniões ocorridas no período de 2008 a 2011, sendo um universo de 50 entrevistas.

²² Este questionário foi elaborado para o Projeto Análise do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano nas Regiões Metropolitanas: Rio de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte, Maringá, Natal, Goiânia e Fortaleza.

Cabe ressaltarmos que nosso censo não exige rigor estatístico por se tratar de um universo pequeno e fechado, entretanto, o mesmo não perde seu caráter de relevância pelas peculiaridades e particularidades existentes dentro do Conselho, como por exemplo, a quantidade de regiões do Estado sendo representadas pelas Associações de Municípios ou pelos setores sociais que integram a sociedade civil, movimentos sociais, instituições de nível superior, associações sindicais entre outros.

Para a tabulação dos dados coletados utilizamos o *software Statistical Package for the Social Sciences - SPSS* que organizou os resultados obtidos na pesquisa de forma mais elaborada, bem como nos proporcionou uma leitura mais dinâmica e clara dos resultados mais complexos através de gráficos e tabelas. A escolha deste *software* ocorreu por ele possibilitar a criação de um banco de dados com múltiplas variáveis, a comparação com outros bancos de dados já existentes, por meio da importação de arquivos, por fornecer tabelas e gráficos e por fim, por proporcionar agilidade no tratamento dos dados.

A pesquisa que teve abrangência estadual exigiu visita *in loco* a diversas cidades devido ao fato dos conselheiros serem oriundos de diferentes regiões. Para conseguirmos chegar ao nosso objeto e a aplicação dos questionários, utilizamos como base de trabalho os Observatórios das Metrôpoles núcleo de Curitiba, que realizou as atividades em Curitiba e sua região metropolitana e Maringá que aplicou os questionários nos demais municípios paranaenses.

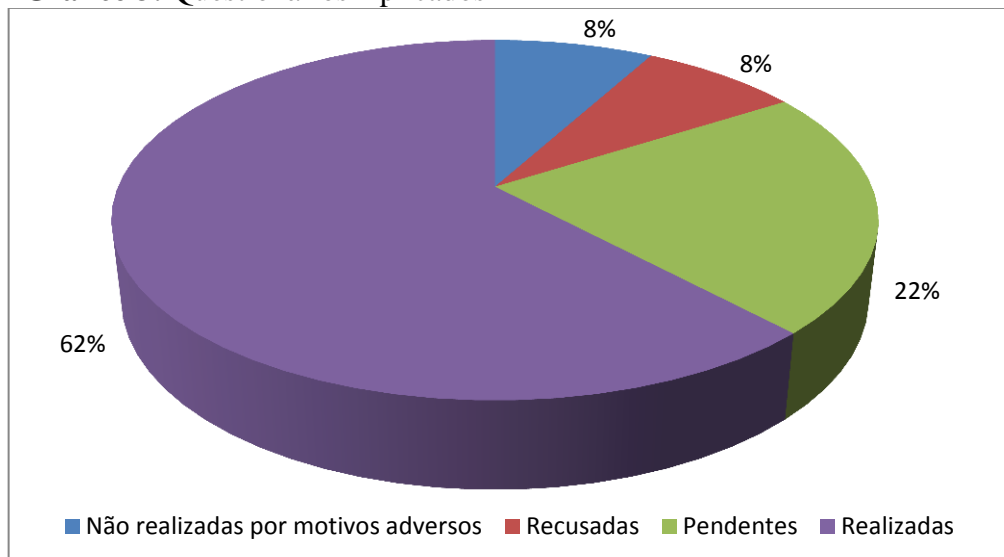
O período de duração da aplicação dos questionários foi de seis meses, de julho a dezembro de 2011, correspondendo exatamente aos meses subsequentes a última reunião dos atuais representantes, nos dando a oportunidade de ter a percepção do ciclo completo do mandato de tais conselheiros.

Para a realização da segunda fase do trabalho de campo foram criados alguns critérios para que os conselheiros pudessem responder o questionário. O conselho é representado por 28 titulares e 28 suplentes, todos convidados a participarem das reuniões, por este motivo o questionário foi aplicado tanto com titulares quanto com os suplentes. Para responder o questionário estabelecemos os seguintes critérios:

1. Participação dos conselheiros titulares ou suplentes em pelo menos duas reuniões;
2. Entrevistas com conselheiros que não estavam mais realizando representação no conselho, mas que atendiam o primeiro critério.

Deste modo, foi verificado que passaram pelo conselho 68 representantes, destes 50 estavam aptos e atendiam os critérios para responderem o questionário. Deste total foram aplicados 31 questionários, sendo que 04 conselheiros não aceitaram responder, 11 ficaram sem ser aplicados por problemas de logística e 04 por falta de localização do conselheiro. O gráfico 3 demonstra como ficou a aplicação dos questionários.

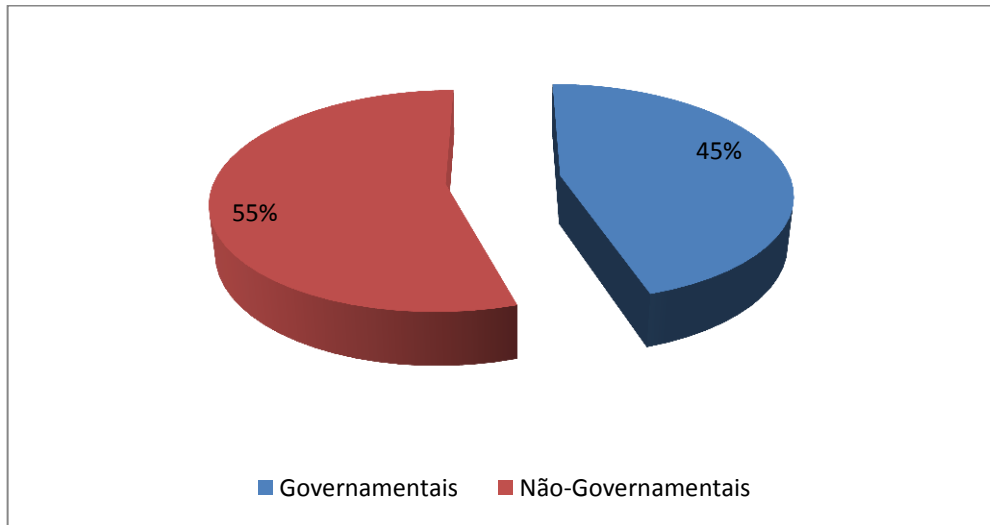
Gráfico 3: Questionários Aplicados



Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

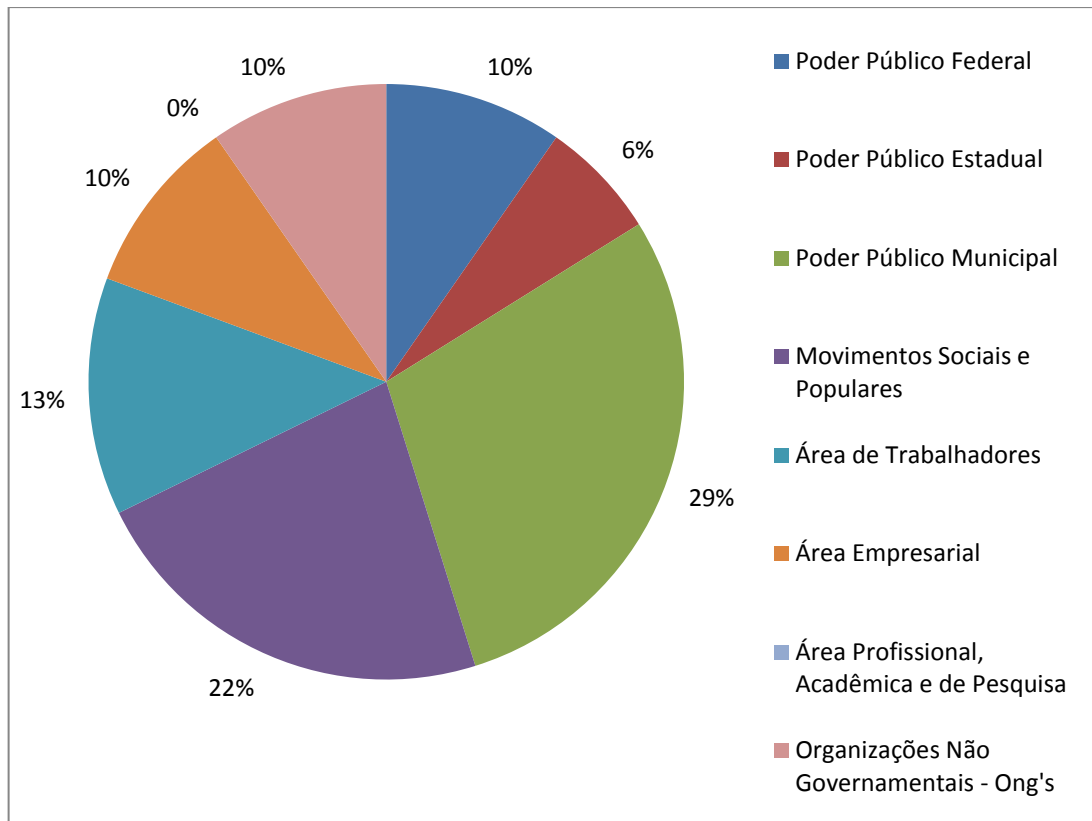
Foram aplicados 31 questionários destes 14 foram aplicados ao poder público e 17 em representantes da sociedade civil. Conforme o gráfico 4.

Gráfico 4: Questionários aplicados segundo Poder Público e Sociedade Civil



Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

O único segmento que não conseguimos atingir com a aplicação dos questionários foi o dos que estão representando a Área Profissional, Acadêmica e de Pesquisa que de algum modo estão envolvidos na discussão das políticas públicas urbanas. A dificuldade de mobilidade e o agendamento das pesquisas tornaram-se o principal motivo para não termos realizado as entrevistas com estes conselheiros, outros métodos para a entrevista foram tentados como o uso de Skype, msn e telefone, porém por se tratar de um questionário extenso não obtivemos êxito e nem aceitação por parte dos conselheiros. Assim, o índice de aproveitamento por segmento está demonstrado no gráfico 5.

Gráfico 5: Questionários aplicados por segmento

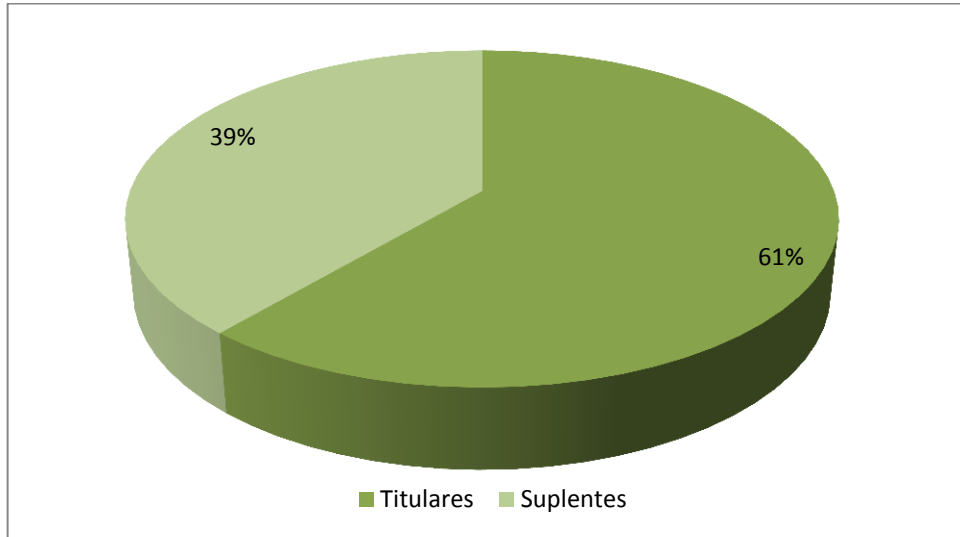
Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012

Outro fator importante a ser mencionado é a questão dos questionários aplicados junto aos titulares e suplentes. Uma decisão importante tomada na 3ª Conferência Estadual das Cidades realizada em Foz do Iguaçu entre 26 e 27 de setembro de 2007, tornou a representação do Poder Público Municipal transitória, ou seja, as cadeiras foram ocupadas pelas Associações dos Municípios do Estado que estavam presentes na conferência e que queriam representar os municípios dentro do conselho. Deste modo, o titular ficaria um ano na representação e este passava a ser suplente no ano seguinte e o suplente subia a cadeira de titular, no terceiro ano o que estava na suplência no segundo ano voltava à cadeira titular e o titular ocuparia novamente a suplência. Outra importante decisão tomada nesta conferência foi que uma das quatro vagas do poder público municipal ficaria para o poder legislativo, no qual, em assembleia específica dentro da conferência deveria indicar seus representantes – titular e suplente.

Cabe esclarecer que na Conferência não foram indicados nomes para assumir as cadeiras de representação, foram somente escolhidas às entidades e/ou organizações para comporem o conselho e que estivessem de acordo com as normativas estabelecidas para a composição do colegiado. No próprio processo de eleição ficou estabelecido que os nomes dos respectivos representantes fossem encaminhados por ofício, caso a entidade os tivesse de imediato. Tal ação expressa a prerrogativa de que a cadeira de representação não pertence ao indivíduo dentro do corpo de ações do conselho, mas a entidade e/ou instituição eleita nos processos democráticos da conferência.

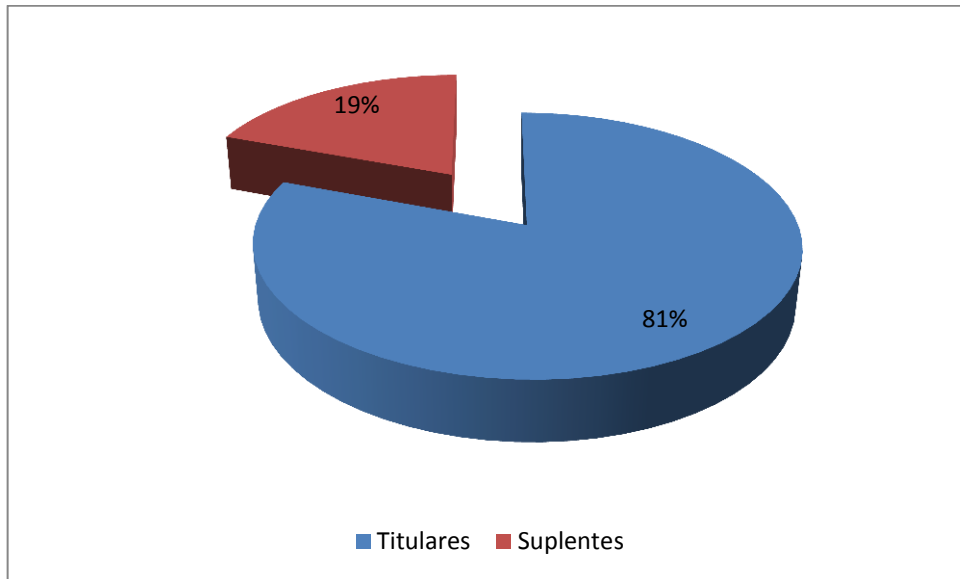
Diante disso, podemos realizar duas análises diferentes quando separamos os conselheiros entrevistados em titulares e suplentes. Na primeira consideramos titulares somente os que foram nomeados no primeiro ano de mandato e que saíram no decreto de nomeação do Governador do Estado. Neste caso tivemos 61% de titulares respondendo o questionário e 39% de suplentes (gráfico 6). Na segunda análise consideramos titulares todos os representantes do poder público municipal levando em consideração a decisão tomada na 3ª Conferência Estadual das Cidades de que todas as Associações que exerciam representação no conselho ocuparia a cadeira de titular em um dos anos de mandato. Desta forma, levando em consideração estes aspectos temos 81% de titulares respondendo o questionário e 19% de suplentes (gráfico 7).

Gráfico 6: Questionários aplicados segundo titular e suplente primeiro ano de mandato



Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

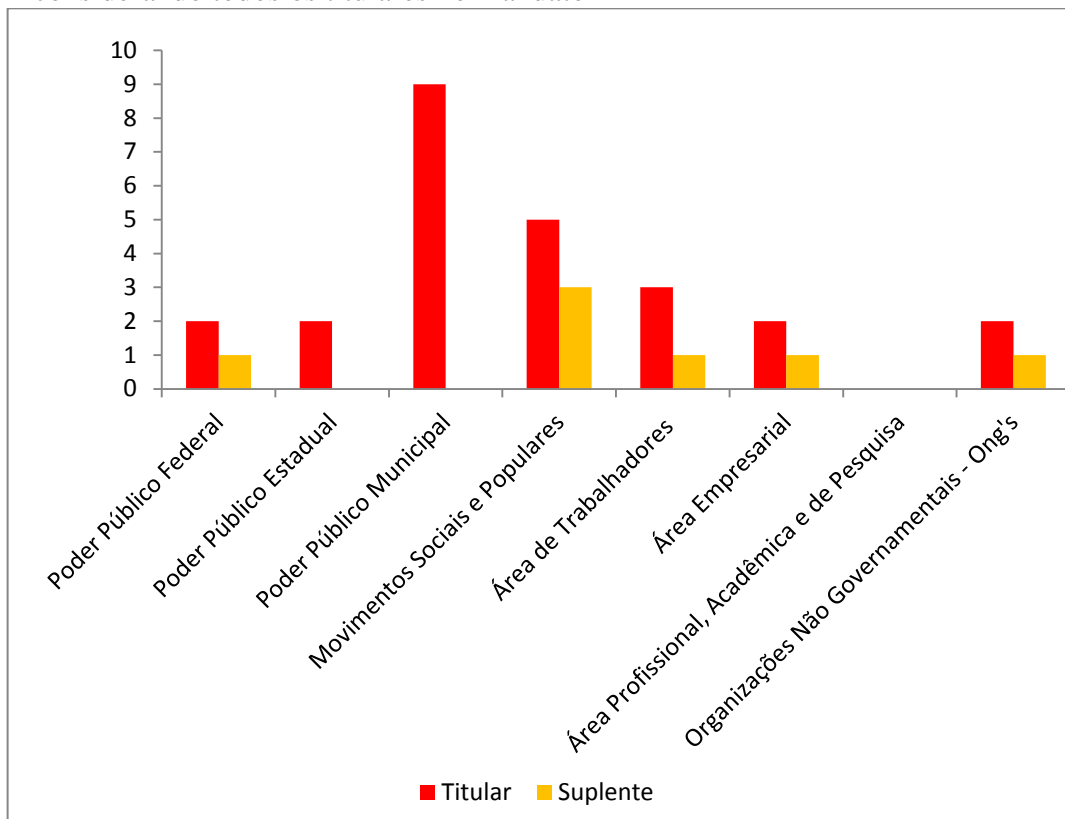
Gráfico 7: Questionários aplicados segundo titular e suplente considerando todos os titulares no mandato



Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Em uma visualização mais específica por seguimento, considerando todos os titulares durante o mandato, conseguimos perceber e comparar pelo gráfico 08 a diferença entre titulares e suplentes que responderam o questionário.

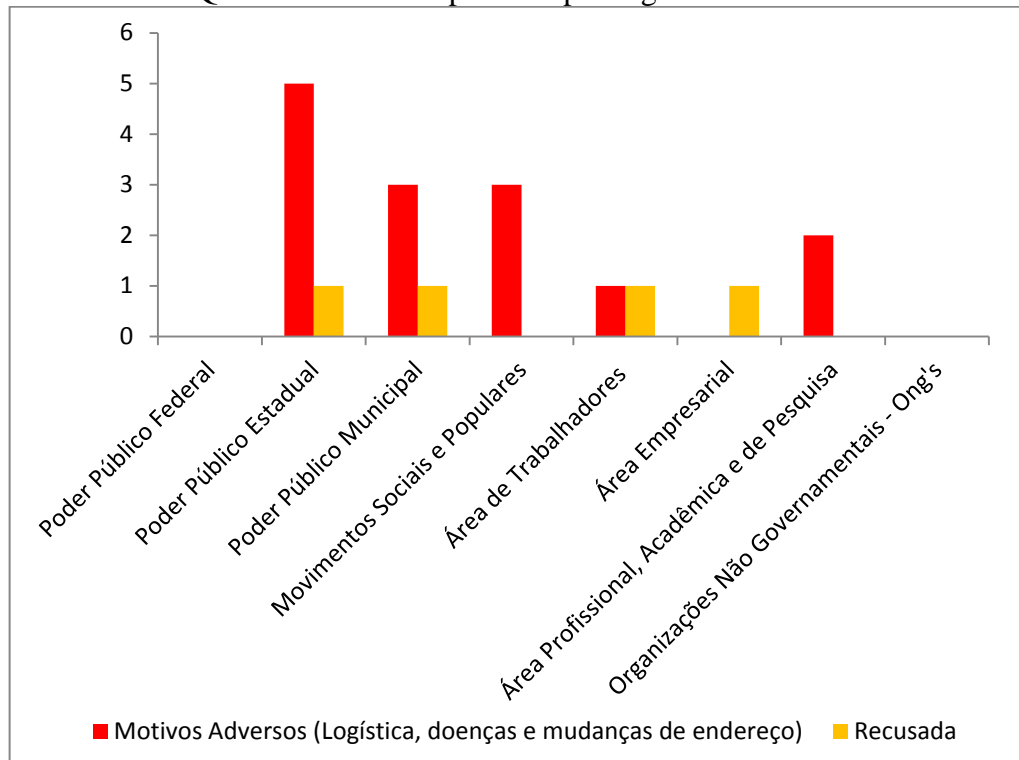
Gráfico 8: Questionários aplicados por segmento - titular e suplente considerando todos os titulares no mandato



Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Com relação aos questionários que não foram aplicados verificamos que dos 19 questionários, 15 foram por motivo de logística, doença, dificuldade de localização do conselheiro por mudança de endereço ou falta de *feedback* do mesmo e 4 foram recusadas²³ diretamente pelo conselheiro. O gráfico 9 mostra essa distribuição por segmento.

²³ A recusa dos questionários aconteceu, segundo a fala dos conselheiros, pelos mesmos não acreditarem na importância da pesquisa e na contribuição desta para o aprimoramento e avaliação das questões que permeiam o conselheiro. Em um caso, o conselheiro não quis responder alegando falta de tempo.

Gráfico 9: Questionários não aplicados por segmento

Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Por se tratar de um questionário elaborado para mensurar perfil, efetividade e prática política e social dos conselheiros e suas percepções sobre a dinâmica política brasileira, não utilizamos de todas as perguntas contidas no mesmo, realizamos a seleção daquelas que de acordo com a análise documental nos forneceria material empírico para discutirmos as questões sobre os limites objetivos e subjetivos que permeiam a representação neste conselho. Todavia, quando necessário realizamos um desdobramento das questões e/ou recorremos ao conteúdo geral do questionário para compreendermos as especificidades das respostas dos conselheiros, bem como as anotações que fomos realizando ao longo das aplicações.

Assim, o trabalho de campo foi fechado considerando que o número de questionários aplicados atendeu os objetivos e as metas estabelecidas para mensurarmos os limites da representação dentro do CONCIDADES, pois a partir desse procedimento metodológico alcançamos 62% dos conselheiros, que conheciam as normas do conselho, participaram dele de forma ativa e que responderam satisfatoriamente às questões apresentadas, oferecendo subsídios para a nossa reflexão sobre o CONCIDADES e os diferentes limites impostos à sua atuação prática.

4. A AÇÃO POLÍTICA E SOCIAL COMO MECANISMOS ARTICULADORES PARA O EXERCÍCIO DA REPRESENTAÇÃO NO CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES – CONCIDADES

Uma das grandes discussões que muitos cientistas sociais têm estabelecido acerca da representação é de como se dá esse processo nos órgãos e instituições sócio-políticas²⁴ em nossa sociedade e, em como tem se efetivado a representação no cenário político institucional e em como os atores sociopolíticos, que compõem essas cadeiras de representação, atuam dentro dos processos de coparticipação da sociedade nas novas configurações de gestão pública.

Um dos elementos dessas discussões é o dimensionamento de quem está sendo representado ou até mesmo se os interesses individuais prevalecem nesses órgãos ao invés dos interesses da instituição que tem a representação no conselho. Estes exemplos demonstram que existe uma infinidade de questões que permeiam os embates e debates em torno da representação sócio-política, o que nos últimos anos vem aumentando consideravelmente devido à disseminação de Conselhos Gestores de políticas públicas setoriais. Contudo, essas prerrogativas reforçam a necessidade de tentarmos compreender como a representação tem se estabelecido nestes novos conselhos que surgiram na última década deste século XXI. Sendo um campo muito amplo e que necessita de diversas intervenções para que se possa ter uma reflexão mais pontual trabalharemos com a ideia de “limite”. Ou seja, quais os limites existentes dentro de um Conselho que podem se tornar um obstáculo para o representante no exercício da representação?

No nosso caso, discutiremos diretamente os limites da representação no Conselho Estadual das Cidades do Estado do Paraná, mas especificamente, trabalharemos com a perspectiva de elucidar quais os limites que impossibilitam a representação efetiva de um ator sócio-político dentro deste Conselho. Mas, o que podemos entender como limite?

²⁴ Entendemos por instituições sócio-políticas os conselhos gestores que são compostos por diversos atores de nossa sociedade e por terem caráter obrigatório em lei à representação de atores ligados diretamente ao poder público e a sociedade organizada.

Em uma definição mais simples, podemos compreender limites como algo que institui uma demarcação, uma divisa, uma fronteira, um ponto/linha que estabelece o fim de algo que não pode ser ultrapassado. Quando estabelecido nas relações entre governo, instituições e sociedade podemos compreender que os limites podem demarcar não somente o fim de uma relação, como também o início, ou seja, a ideia de final neste caso que é usado em aspectos físicos ganha a dimensão de “transformação” nas relações entre os atores sociopolíticos, governos, instituições e sociedade. O que nos possibilita entender que não há somente limites objetivos – causados no e pelo espaço estrutural - como também os subjetivos – causados pelas relações que são estabelecidas. Neste sentido, um limite objetivo pode causar um subjetivo ou um subjetivo pode causar um objetivo, pois as estruturas e as relações estão sempre se convergindo no processo de desenvolvimento das políticas públicas e do sistema de representação.

Desta forma, trabalharemos na perspectiva de limites objetivos e subjetivos, aqueles que se evidenciam tanto diretamente como indiretamente nas relações estabelecidas pelos atores envolvidos nos processos de representação sócio-político. A ideia que definiremos será a de linha de demarcação, uma vez que dentro do cenário político institucional as ações e relações que são instituídas comungam da dialética constante dos processos que são ocasionados por seus atores. Essas ações e relações geram dentro das políticas públicas e do controle social dinamismo e mudanças contínuas. Por estes fatores, a ideia de linha de demarcação nos possibilita trabalhar com questões transitórias e de continuidade nos processos; essa estratégia ajudará na identificação de limites em um exato momento da ação e/ou espaço que o Conselho esteve. Cabe ressaltar que analisaremos, especificamente, a gestão de 2008 a 2011 deste conselho.

4.1. DA LEGALIDADE A REALIDADE: O LIMITE LEGAL

O primeiro limite que vamos trabalhar é o limite legal, os instituídos pelas leis, decretos e normativas que direcionam o funcionamento dos Conselhos Gestores desde a Constituição Federal de 1988.

Por que os marcos legais podem evidenciar limites para a representação sócio-política de um Conselheiro? Quando paramos para analisar as leis que direcionam a regulamentação de um conselho podemos verificar o longo período de disseminação da mesma entre os entes federados, ou seja, a sua instituição entre a Federação, o Estado e os Municípios. Conforme já sabemos, o pacto federativo trouxe autonomia para os Estados e os Municípios, contudo, quando se trata do setor jurídico ainda temos a hierarquia fortemente estabelecida, na qual, as leis estaduais e municipais devem estar em extrema consonância com as leis federais. No caso dos conselhos gestores de políticas públicas temos esse movimento legal instituído de forma veementemente hierarquizada dentro das políticas públicas.

Não obstante essas prerrogativas a determinação de fomentação de uma instância de controle social dentro de uma política pública, na maioria das vezes são diagnosticadas no sentido vertical de criação. Primeiramente, a federação as cria e as repassa aos Estados e Municípios como forma de pactuar com a sociedade organizada a participação descentralizada nos processos decisórios, além de permitir o exercício de controle e fiscalização de uma dada política pública. Muitas vezes, essa criação está condicionada ao repasse de verbas públicas obrigando Estados e Municípios a criarem conselhos para garantirem convênios bipartistes entre Federação/Estado; Federação/Municípios, Estados/Municípios ou até mesmo tripartistes entre Federação/Estados e Municípios.

Deste modo, a legalidade destas instâncias de controle passa a apresentar riscos a partir do momento em que a burocracia estabelece a institucionalização das ações de seus representantes. Conforme nos alerta Santos (2004), acerca da representação social:

Como em todo o processo de institucionalização corre-se o risco de os conselhos se burocratarem e se restringirem ao debate puramente administrativo e fiscalizador da gestão pública, desperdiçando, assim, seu potencial democrático de construir estratégias para a garantia de direitos e de ampliar as possibilidades de representação social (p.141).

Entretanto, para que cheguemos ao ponto de nos preocupar com a burocratização das ações precisamos pensar os limites entre a legalidade e a realidade colocada para a efetivação dos conselhos no cenário político institucional. O fato dos mesmos ter uma série de leis, decretos e normas que os formalizem não garantem sua efetividade no exercício do controle

social. O longo caminho que as políticas públicas urbanas vêm estabelecendo nas últimas décadas expressa decisivamente isso.

A Constituinte de 88 já trazia em seus Art. 182 e 183 a necessidade de se pensar políticas públicas específicas para o desenvolvimento urbano, contudo, somente em 2001 com a aprovação do Estatuto das Cidades é que iremos regulamentar as ações políticas para esta área. Neste mesmo instrumento encontramos a necessidade de se pensar o controle social para essas políticas garantindo a participação da sociedade nos processos de decisão. Apesar disso, mesmo o Estatuto tendo sido aprovado em 2001 somente em 02 de abril de 2004 é que vamos ter o Decreto nº 5031 institucionalizando o Conselho das Cidades nacional estabelecendo sua composição, estruturação, competências e funcionamento. Sendo este decreto advindo da 1ª Conferência Nacional das Cidades em Brasília, onde foram escolhidos os primeiros representantes do Conselho. No Paraná o Conselho das Cidades foi institucionalizado com o Decreto nº 1483 de 26 de setembro de 2007 aproximadamente três anos mais tarde que a institucionalização do CONCIDADES Nacional ocasionados pelos desdobramentos da política.

Toda essa morosidade na implementação dos instrumentos de gestão se caracterizou em um limite para o exercício da representação social. E por percorrerem um caminho longo e moroso a efetivação deste conselho no meio social e político acaba por depender expressivamente de quem ocupa as cadeiras de representação, pois são estes atores os responsáveis pela efetivação das ações no campo real extrapolando os limites da legalidade.

No CONCIDADES do Paraná, o caráter consultivo, propositivo e fiscalizador carrega a premissa da necessidade de tornar o conselho deliberativo para que as atribuições e as ações dos conselheiros tenham força junto ao poder executivo e a sociedade. Deste modo, os marcos legais evidenciam muitas vezes os problemas que a sociedade enfrenta junto às carências de um tipo específico de política. Eles podem ser o ponto de partida como o ponto final dos problemas que envolvem as políticas públicas, uma vez que sua instituição não garante a sua aplicabilidade ficando esta na dependência dos atores que irão colocá-las em movimento.

Como podemos observar em Abranches & Azevedo (2004) quando deliberativo o conselho tem poder de decisão dentro das ações estabelecidas pelo poder público, enquanto o

consultivo somente emitirá pareceres a respeito dessas ações. Desta forma, o caráter deliberativo de um conselho interfere diretamente na gestão pública permitindo que a legalidade seja usada como instrumento de efetivação do controle social pela sociedade estabelecendo assim, a descentralização do poder e a coparticipação da sociedade nas tomadas de decisões.

A legalidade é o primeiro limite a ser superado pelos atores sócio-políticos nos processos de representação por que todo o processo se inicia dentro da legalidade e passa a ser efetivado no cenário político institucional, sendo que para esta efetivação se torna necessário à combinação de diversos fatores, tais como: tempo, conhecimento, aceitação e regulamentação para que os embates e debates se estabeleçam nos princípios de decisões a serem tomadas levando em consideração o cidadão a ser beneficiado pelas políticas públicas. O resultado dessa implementação nem sempre pode ser visto nos seus primeiros anos o que pode aparentar que a representação continua somente no campo legal, porém precisamos compreender que este processo ocorre a longo e médio prazos. Sobretudo, por que os primeiros representantes normatizam suas ações e estabelecem novos procedimentos legais para sua participação ou apresentam mudanças nas leis e normas que orientam sua atuação.

Assim, como parte das políticas públicas o controle social também deve ser pensado a médio e longo prazos, pois os primeiros representantes nem sempre conseguirão efetivar órgãos, como os conselhos gestores, dentro do cenário político institucional necessitando de novos representantes em um processo de continuidade das ações para efetivamente transformar o conjunto de leis em realidade.

4.2. MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA: DA VIAGEM À SALA DE REUNIÃO

Um dos grandes desafios para a representação em Conselhos Estaduais é a mobilidade de seus representantes que se deslocam de diversos municípios para participarem das reuniões e de outras atividades desenvolvidas.

Mesmo o Estado custeando todas as despesas dos conselheiros o fator “distância” impõe limitações. Com reuniões realizadas a cada três meses o contato dos conselheiros para

a realização de articulações e reuniões paralelas se restringe a utilização de e-mail, telefone entre outros. O intervalo de reuniões direciona os trabalhos muitas vezes a questões burocráticas como o envio de respostas a ofícios recebidos, leituras de documentos e continuação de pautas anteriores. O que pudemos perceber nas análises das atas das reuniões é o alto grau de burocratização do conselho no que se referem à organização do regimento, orientações para ressarcimento de despesas, leituras de documentos oficiais e composição de câmaras técnicas. Praticamente o conselho ficou um ano e meio detido na organização destas questões justamente pelo grande espaçamento entre a suas reuniões que ocorriam a cada três meses. Deste modo, a mobilidade dos participantes é extremamente importante para o andamento dos trabalhos e deliberações do conselho.

Em muitas das entrevistas que realizamos com os conselheiros surgiu diversas vezes à necessidade de descentralização das reuniões para as demais cidades do Estado, tendo como ponto de partida as cidades com representantes no conselho. Ao verificarmos a composição do Conselho percebemos que as principais cidades – Cascavel, Londrina, Maringá, Ponta Grossa, além de Curitiba - tem representantes compondo o conselho e que muitos outros representantes moram próximos a essas cidades pólos.

Em anotações de campo encontramos a seguinte fala extraída de uma conversa com um conselheiro no momento da aplicação de um questionário que resumem o incomodo causado pela mobilidade.

O espaço é para se debater questões e não para se ficar com formalismos, que é necessário aproveitar reuniões do conselho para se discutir a realidade de todas as cidades do Estado e não só de Curitiba e que o conselho não pode ser confundido com o conselho das cidades de Curitiba. Indagou várias vezes que todas as discussões que acontecem terminam voltadas para a realidade de Curitiba “às vezes discutimos um monte e quando vemos os conselheiros que moram em Curitiba estão falando da realidade deles não da nossa”. O conselheiro se preocupou o tempo todo em dizer que o espaço do conselho deve atender a todos independente da posição social que ocupa. (Anotações de Campo - 2011).

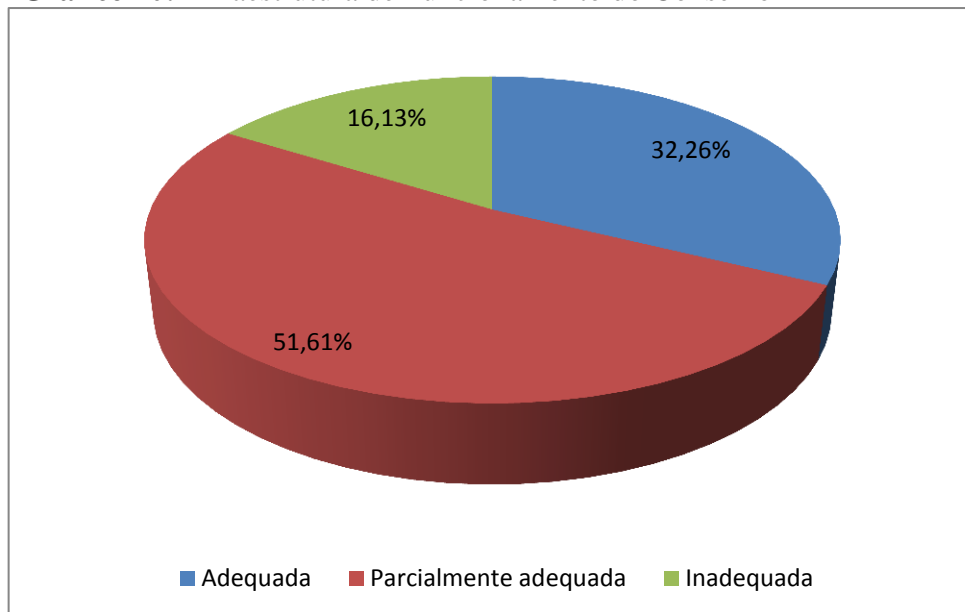
Uma das justificativas para que as reuniões continuem centralizadas em Curitiba está relacionada a questões burocráticas como licitações de empresas de serviços para realização de mobilidade, hospedagem, alimentação, além da infraestrutura oferecida pela SEDU – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano. Entretanto, se considerarmos que existem companhias de transporte que realizam serviços por todo o território paranaense, que há

também redes de hotelaria que atendem nas principais cidades e que a SEDU tem escritórios regionais nestas cidades tais justificativas não seriam suficientes para que as reuniões continuassem a ser realizadas apenas na capital do estado.

A crítica realizada pelos conselheiros, parte também, do princípio da descentralização dos assuntos em torno da cidade de Curitiba o que causa muito incômodo para os representantes de outras localidades. Ou seja, a descentralização não está somente ligada a questões de mobilidade, ela expressa a necessidade do conselho perceber as diferenças existentes dentro do território como um todo focando suas ações, tendo como ponto de partida não a realidade existente na capital, mas a realidade encontrada na maioria dos municípios paranaenses.

Quando perguntados sobre a infraestrutura oferecida pelo Estado 51,61% dos conselheiros entrevistados responderam que a consideram parcialmente adequada, 32,26% consideram adequada e 16,13% inadequada, conforme mostra o gráfico 10:

Gráfico 10: Infraestrutura de Funcionamento do Conselho



Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Entre os itens citados para a melhoria da infraestrutura oferecida, os conselheiros dizem haver a necessidade de uma sede própria do conselho com acessibilidade sem que seja

compartilhada com a infraestrutura da SEDU. Neste caso, ter a sede própria não significa continuar com reuniões centralizadas, o que os conselheiros expressam é o desejo de ter um local específico para que seja realizado o trabalho de secretaria executiva, bem como o alojamento de recursos humanos exclusivos para o auxílio das atividades técnicas deliberadas pelas câmaras temáticas ou pelo colegiado. Entre 16,13% dos conselheiros que dizem que o conselho tem sua infraestrutura inadequada, sobrepõe em suas justificativas, a necessidade de autonomia nos processos administrativos, uma vez que na medida em que se compartilham os recursos humanos e a infraestrutura com outros órgãos governamentais o conselho não tem a visibilidade e a importância no andamento dos trabalhos realizados por estes órgãos.

Sendo assim, o grande desafio para o conselho, referente à mobilidade e a infraestrutura, se concentra na legitimação de suas ações diante da sociedade através da divulgação dos trabalhos realizados, por meio de reuniões descentralizadas, pelo aumento do fluxo de reuniões e a inserção de suas necessidades de infraestrutura e recursos humanos na agenda política do governo de Estado garantindo assim mecanismos de atuação no cenário político institucional.

4.3. ARTICULAÇÃO, INFORMAÇÃO, CONHECIMENTO E AÇÃO: ESTRUTURAS EM MOVIMENTO

Conforme estudo realizado por Celene Tonela (2006), sobre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas em seis municípios da região de Maringá, que apontou que a maioria dos conselheiros dessa região possui alto grau de escolaridade o CONCIDADES do Paraná também caminhou nessa direção.

Os conselheiros estaduais do CONCIDADES carregam características semelhantes aos diversos participantes dos conselhos existentes no nosso Estado. Podemos citar: a) o alto grau de escolaridade; b) o alto nível nos rendimentos mensais dos representantes; c) o longo período de participação na instituição que representa; e d) sua participação em ações políticas e sociais.

Já sabemos que o exercício da “representação social nos conselhos municipais se mostra limitada aos seguimentos sociais com capacidade de organização e presença na cena pública, constituídos por aqueles com maior renda e maior escolaridade” (SANTOS JUNIOR, AZEVEDO & RIBEIRO, 2004. p. 26). No CONCIDADES esse movimento encontrado nos conselhos municipais tem continuidade não esquivando a essa realidade. Em sua composição encontramos somente entidades com alcance de ações em níveis estadual e federal, nas quais, seus representantes possuem em sua maioria, grande nível de rendimentos e escolaridade.

Não obstante, ao evidenciarmos tais características que vão desde o alto grau de escolaridade até o alto índice de participação em instituições comunitárias, pensamos por várias vezes que não existem limitações dentro dos aspectos da cultura cívica e política no exercício da representação do CONCIDADES. Todavia, este pressuposto passa a expressar novas configurações de limitações, como por exemplo: o índice de educação não necessariamente significa que quanto mais escolaridade mais preparado o indivíduo estará para representar, ser membro de uma organização por um longo período não significa que o representante estará atendendo os interesses do segmento que representa e/ou estar vinculado a instituições políticas não caracteriza que o representante consegue ter dimensão do cenário político institucional que está em vigência.

Desta forma, buscaremos evidenciar os limites no interior da cultura cívica e política através das análises dos resultados dos questionários aplicados junto aos conselheiros. Analisaremos principalmente o grau de efetividade do conselho nas ações e deliberações realizadas durante o mandato estudado (2008-2011), iniciando pelo perfil dos representantes e terminando na configuração do interesse dos mesmos na democracia representativa. Contudo, as limitações apareceram na medida em que foram sendo realizadas as análises.

A primeira questão que trataremos se refere ao nível de escolaridade dos membros deste conselho. Considerando que em torno de 83,9% dos conselheiros possuem alto índice de escolarização – ver tabela 2 - não podemos dizer que a falta de escolaridade é uma atenuante para que a representatividade tenha limitações na implementação de ações e deliberações no cenário político institucional.

Tabela 2: Grau de Escolaridade

	Escolaridade	Frequência	(%)
Valid	1º ao 3º ano do 2º grau/ ensino médio incompleto	2	6,5%
	1º ao 3º ano do 2º grau/ ensino médio completo	3	9,7%
	Superior incompleto	4	12,9%
	Superior completo	4	12,9%
	Pós-graduação-lato senso	12	38,7%
	Mestrado	6	19,4%
	Total	31	100,0%

Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

A caracterização deste aspecto referente à formação do conselheiro das cidades está mais voltada à formação de uma consciência de experiências e informações sobre o universo político e social que o Conselho Estadual das Cidades está inserido. Maria da Glória Gohn (2004) nos adverte para a ideia de que a consciência não se forma espontaneamente, se não estiver em alguma prática efetiva. Segundo ela:

A formação tem que ser processada via uma combinação de informações e experiências (passadas e presentes). A consciência, enquanto conhecimento da realidade no sentido da natureza de seus problemas, dos agentes envolvidos ou necessários para seu equacionamento ou resolução, surge dessas combinações, ela necessita de projetos, programas de formação, espaços físicos, pessoas habilitadas e com motivação para essa árdua tarefa (p.80-81).

A partir de nossas análises documentais e de nosso trabalho de campo, podemos perceber que mesmo os conselheiros das cidades de nosso Estado tendo um índice alto de escolaridade não significa que eles têm uma prática cotidiana referente às políticas públicas urbanas, a legislação, aos mecanismos de controle social ou até mesmo a atuação política e social de um conselheiro. O que muitas vezes estes têm é a prática em segmentos específicos

dentro de sua atuação como representante de uma associação, sindicato, movimento ou simplesmente como um funcionário público.

Em conversa com alguns conselheiros observamos o incomodo que a falta de conhecimento sobre alguns assuntos causam em seu exercício de atuação, segundo estes o processo de aprendizagem é demorado e que se torna necessário que os demais conselheiros ajudem no processo de compreensão. Em fala uma conselheira resume esse incomodo: “Demorou muito para eu entender o que o povo dizia, minha sorte é que os próprios membros do conselho que eram técnicos me ajudavam” (Anotações de Campo - 2012).

A dimensão da experiência se torna possível a partir do momento que o conselheiro as possuem ou as trocaram com os diversos atores sociopolíticos envolvidos em todo o processo. Os conhecimentos que estes trazem de outras práticas políticas e sociais ajudam no fortalecimento de novos métodos no exercício da representação. Mesmo diante destes fatores não podemos afirmar que estes conseguem ter uma percepção crítica, diferente do senso comum.

Os conselhos ganhariam muito em qualidade se recebessem participantes com esse perfil de consciência sociopolítica e culturas da realidade como um todo e não apenas do “pedaço” onde irão atuar (embora a maioria da população não tenha sequer essa consciência local, do seu pedaço, de forma crítica. Ela têm o senso comum: a percepção do problema e sugestões para resolvê-lo quantitativamente. A visão crítica comporta a identificação da rede causal daqueles problemas ou carências, os responsáveis que deveriam ser acionados, o papel que o cidadão pode ter, como contribuir no processo, a necessidade de informações e publicização da questão para poder tratá-la, a importância do debate e da argumentação em coletivos para a formação de consensos (*versus* as soluções engendradas em relações diretas permeadas por troca de favores etc.) (GOHN, 2004. p. 81).

No caso específico do CONCIDADES Paraná, esta formação foi permeada por diversas limitações considerando que, o processo de fomentação do conselho estava em construção, às experiências acumuladas sobre as políticas públicas urbanas eram recentes, o conhecimento sobre o controle social pelos conselheiros vinham de outras experiências de outros conselhos setoriais e a própria legislação ainda não configurava com exatidão o papel do conselheiro no exercício de suas atribuições. A miscigenação dos diferentes atores sociais na área das políticas urbanas, por meio de suas entidades em um único espaço, caracterizava um novo caminho para a representação no exercício do controle social nas políticas públicas urbanas. Seguindo, assim, o movimento de uma nova cultura de política pública que começou

a ser efetivada no cenário nacional na primeira década deste século XXI que leva em consideração a somatória dos direitos sociais, econômicos, políticos e culturais.

A cultura política pública envolve uma nova cultura ética com civilidade e respeito ao outro. Essa nova cultura política se contrapõe a tradição autoritária que desconhece a existência de esferas públicas, assim como se contrapõe também às práticas clientelistas ou corporativas de grupos patrimonialistas, oligárquicos, ou modernos/privatistas. Trata-se de uma cultura política gerada por processos onde os diferentes interesses são reconhecidos, representados e negociados, via mediações sociopolíticas e culturais (GOHN, 2004. p.83).

Nesse sentido, para a ação sociopolítica dos conselheiros das cidades nesta nova configuração de cultura de política pública as experiências são fundamentais para as práticas de representação, pois a configuração deste processo exige mais do que simplesmente um alto grau de escolarização. A viabilização de um exercício democrático e aberto que deixe para trás as configurações patrimonialista, oligárquicas, ou modernos/privativas são fundamentais para a efetividade desta nova cultura, sobretudo, por que os novos mecanismos possibilitam a interação e a troca de informações de diferentes atores sociais.

Portanto, mesmo não estando entre a maioria dos conselheiros com alto grau de escolaridade, os demais conselheiros podem ter sua atuação até mais plausível que os demais, já que, conforme vimos acima, não é a escolaridade o principal indicativo de efetividade de representação, o que fará que um representante realize com êxito suas atribuições. Mas as condições para o desempenho da representação serão as experiências que possui ou até mesmo os processos de formação pelos quais passou.

Não obstante as experiências ou os processos de formação que estes conselheiros passaram é a questão do tempo que estes participam das organizações, instituições, associações, movimentos ou órgãos que estes representam. Considerando este fator, podemos verificar que o tempo de atuação nos remete a ideia do conhecimento e das experiências que estes conselheiros trouxeram para realizarem a implementação do CONCIDADES no estado do Paraná.

Ao verificarmos o tempo de atuação destes conselheiros da sociedade civil conseguimos averiguar que 82,3% dos conselheiros estão em suas instituições há mais de cinco anos e que 16,7% entre 3 a 5 anos – ver tabela 3.

Tabela 3: Tempo de participação na organização/instituição representa

Tempo de participação		Freq.	(%)
Valid	De 3 a 5 anos	3	16,7%
	Mais de 5 anos	14	82,3%
	Total	17	100,0%

Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Diante disso, mesmo participando da instituição o conselheiro não necessariamente esteve neste período realizando representação sociopolítica fora de sua instituição²⁵. Porquanto, somente o fato deste estar em um conselho de âmbito estadual nos faz mensurarmos a importância de sua representação dentro da instituição a qual pertence. Pois, ele a representa em um órgão híbrido capaz de unir diferentes interesses e proporcionar resultados satisfatórios para as duas partes envolvidas, ou seja, tanto para instituição que representa quanto para o próprio conselho.

Fundamentalmente, tais prerrogativas são respondidas quando percebemos que 64,7% dos representantes da sociedade civil ocupam cargo de direção dentro de suas instituições. A importância de estar em um conselho desta natureza requer maior conhecimento das áreas específicas de atuação, mesmo se ainda estas áreas estiveram iniciando sua implementação como política pública. Mesmo porque não podemos perder de vista a historicidade que uma política de um dado seguimento fomentou nos diversos cenários políticos para se efetivar legalmente como uma política pública específica.

Como exemplo, podemos citar os caminhos percorridos pelo Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) que possui cadeira de representação no CONCIDADES. Criado em julho de 1990, no I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, com representação de 13 estados. Este movimento oriundo das reivindicações por moradias materializou-se depois das grandes ocupações de áreas e conjuntos habitacionais nos centros urbanos, deflagradas

²⁵ Nosso trabalho não trouxe a preocupação aprofundada de saber quais os espaços sociopolíticos de atuação dos conselheiros antes de estarem realizando representação dentro do conselho. Focamos nossa análise somente ao período de 2008 a 2011. Entretanto, trouxemos para a discussão a importância das experiências que estes possuíam como atores sociais antes deste período para a implementação do CONCIDADES no estado do Paraná.

principalmente na década de 80. Tendo como principal objetivo a solidariedade pelo espaço urbano, por meio de uma luta orgânica e única em conjunto com o Movimento do Sem Terras (MST) – visava não somente a terra, mas lutava também pelo lote, pela casa, pelo saneamento e demais necessidades da população²⁶.

Este movimento nos mostra de forma plausível a importância do conhecimento de uma área específica da política urbana. Não tendo suas ações somente em âmbito local este consegue trazer em sua estrutura um amplo conhecimento de diversos estados brasileiros de maneira específica ou ampla. Sobretudo, este trás para as discussões do conselho a vivência das pessoas que sofrem com o problema da falta de moradia, bem como o conhecimento abrangente do cenário das desigualdades sociais e dos problemas ocasionados pela falta de intervenção política dos agentes governamentais neste setor.

Desta forma, as instituições passaram a ser co-responsáveis pela efetivação destas políticas públicas dentro dos espaços políticos instituídos por meio da apresentação de novas propostas ou até mesmo pela formulação de alternativas junto à gestão pública, auxiliando na elaboração, na implementação e na efetivação destas políticas.

SANTOS (2004) ressalta a importância da participação destas instituições junto ao poder público na gestão das políticas públicas, visto que:

a participação permanente na gestão de políticas públicas coloca novas exigências à participação, na medida em que cobra dos participantes um posicionamento que vai além da apresentação de demandas. Nesse sentido, colocam-se novas exigências à participação da sociedade, na medida em que as organizações sociais são co-responsáveis pela apresentação de propostas e pela formulação de alternativas que influenciam no desenho da política e no formato da gestão. (p.138)

Não obstante, isso se intensifica na medida em que os conselhos aproximam em seu espaço de atuação diferentes atores sociopolíticos. Ou seja, “a diversidade na composição dos conselhos permite aproximar em uma mesma arena política atores diversos, tornando imperiosa a necessidade de uma rede de articulação, de interação germinando novas facetas de cidadania” (LIMA & BITOUN, p.113).

²⁶ Hoje o movimento está organizado em 15 estados: Pará, Acre, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro, Tocantins, Paraná, Paraíba e Rio Grande do Sul. Essas informações sobre o MNLM foram retiradas do site oficial do Fórum Nacional de Reforma Urbana. Site: <http://www.forumreformaurbana.org.br>.

Tabela 4: Exerce cargo de direção na organização que representa

		Freq.	(%)
Valid	Sim	11	64,8%
	Não	6	35,2%
Total		17	100,0%

Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Quando nos voltamos para os representantes do poder público temos atenuantes com relação a sua representação no conselho, principalmente, pelo fato de como se estruturou a composição do setor público na escolha dos representantes²⁷. Geralmente as pessoas que ocupam estes espaços estão diretamente ligadas às secretárias municipais, estaduais ou federais. Nesse sentido, os conselhos se tornam vulneráveis ao processo de continuidade de suas ações se levarmos em consideração qual o tipo de governo que está instituído em um determinado período e se o conselho tem seu ciclo fechado somente no próximo governo. O CONCIDADES em sua primeira gestão esteve atrelado a um único governo, uma vez que seu ciclo de eleições para composição das representações se estabeleceu dentro da mesma gestão pública. Entretanto, este processo tende a culminar em algum momento com o conselho exercendo suas ações em duas administrações diferentes, o que pode acarretar problemas com a continuidade nos processos de representação.

O limite existente na transição de governos para os conselhos gestores se configura quando o gestor desarticula as ações do colegiado com a ruptura das ações trocando os representantes do poder público fazendo com que o conselho tenha que realizar reformulações dentro das ações que vinham sendo efetivadas ao longo do seu período de representação.

Muitas vezes, esse limite é perceptível com a troca da secretaria executiva dos conselhos. Mudar a equipe responsável pela organização administrativa e pela condução dos trabalhos solicitados pela diretoria executiva do conselho pode transformar os

²⁷ Devemos nos atentar para a escolha dos representantes do poder público municipal representado pelas associações municipais. Ficou decidido por este segmento na Conferência que todas as associações presentes na III Conferência Estadual das Cidades tivessem representação por meio de um ciclo de troca de representantes do CONCIDADES.

encaminhamentos dessas decisões e/ou ações em um processo moroso, pois a nova equipe necessita de um período para se adaptar as rotinas e conhecer os processos que estão em andamento dentro do conselho. Entretanto, nem sempre o colegiado pode esperar por esse período, visto que as ações em curso carecem de agilidade e não podem parar, ou seja, torna-se necessário que o conselho refaça seu plano de ação para não paralisar suas atividades.

Uma das grandes discussões que se estabeleceu em torno da representação do poder público é a indicação pelas administrações públicas de funcionários concursados para tentar se garantir a efetivação da representação. Ou seja, nos referimos ao quadro efetivo de concursados da prefeitura, do estado e/ou da federação que possuem conhecimento específico de uma dada política pública para exercerem a representação em segmento no conselho, pois sua prática profissional cotidiana e seu contato com as políticas ofereceriam contribuições técnicas mais apuradas e contundentes nos processos de discussão realizados pelos conselheiros.

Para tanto, os gestores públicos precisam livrar-se das práticas personalistas ao indicarem seus representantes aos órgãos de controle social, uma vez que os conselheiros devem voltar suas ações para a efetivação dos direitos as políticas públicas que todos os indivíduos têm, sobretudo, realizando a fiscalização e o controle da política específica que o conselho está ligado. A autonomia do conselho deve ser o ponto de partida para que as suas atribuições sejam efetivadas com êxito dentro do cenário político institucional, sobretudo, porque “um conselho com autonomia é um conselho soberano para debater e decidir em nome dos interesses da maioria” (GOHN, 2004. p.67).

Na representação do CONCIDADES temos 35,5% dos representantes ocupando cargos comissionados no poder público sendo que destes 72,8% estão alocados nos municípios e 27,2% no poder público estadual. Em sua maioria os representantes que não ocupam cargos comissionados, que corresponde aproximadamente a 60% dos entrevistados, o que pode ser observado pelas tabelas 5 e 6.

Tabela 5: Cargos Comissionados no Poder Público

		Freq.	(%)
Valid	Sim	11	35,5%
	Não	18	58,1%
	NS/NR	2	6,5%
Total		31	100,0%

Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Tabela 6: Esfera do Poder Público que há Cargos Comissionados

		Freq.	(%)
Valid	Estado	3	27,2%
	Município	8	72,8%
Total		11	100,0%

Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

A cooptação de conselheiros pelo poder público é outro ponto que impõe limites a representação. Já sabemos que ao longo de nossa história temos o poder público interferindo diretamente nas ações de organizações não governamentais, muitas vezes devido à troca de favores existentes nas relações sociopolíticas entre ambos. Esse atrelamento entre poder público e sociedade civil configura-se por diversas vezes com a caracterização na figura do indivíduo que representa sua instituição. Estar dentro da máquina pública pode significar ao conselheiro não governamental acesso fácil aos órgãos públicos e respostas mais imediatas para problemas vivenciados pela sua instituição. Contudo, quando voltamos às bases, as quais, este indivíduo está representando percebemos que não há diretamente uma defesa de seus pares, mas a defesa de interesses próprios na condução dos trabalhos existentes no conselho, muitas vezes ficando estes tendo que defender os interesses do poder público nos

processos de decisões devido à troca de favores estabelecidas ocasionando fragilidade na defesa dos interesses da instituição que representa.

Em princípio, espera-se que os conselheiros representem interesses coletivos e não pessoais (...).

A falta de interlocução dos conselheiros com sua entidade de origem pode ter como consequência uma atuação exageradamente independente do mesmo, facilitando práticas em defesa de interesses particulares ou a própria cooptação por parte de outros grupos com objetivos diferentes (ABRANCHES & AZEVEDO, 2004, p. 179).

Desta forma, não é difícil encontrarmos conselheiros da sociedade civil que ocupam cargos públicos sejam no âmbito municipal, estadual ou federal. No CONCIDADES encontramos esta situação com membros da sociedade civil exercendo cargos públicos como assessores ou secretários com vínculos de cargos de confiança, tanto no poder legislativo quanto no poder executivo. Dos entrevistados 35% exercem cargo de confiança destes 73% representam governo e 27% sociedade civil. Deste modo, dos representantes da sociedade civil que exercem cargo de confiança todos estão vinculados aos municípios.

Mesmo os conselheiros da sociedade civil tendo vínculos somente com as prefeituras pode haver uma perda deste segmento nos processos decisórios dentro do CONCIDADES, dado que a partir do momento que são estabelecidos vínculos particulares entre conselheiro representante de setores não governamentais e governo não se pode afirmar que as decisões tomadas por este representante estão levando em consideração a sua base, ou seja, a instituição que representa.

Quando observado problemas dessa magnitude uma das alternativas possíveis é a troca do conselheiro por sua instituição, para que não ocorra dualidade de funções ou representações junto ao exercício do controle social. Para tanto, o trabalho de base realizado pelas entidades e de fundamental importância para a fomentação de consciência coletiva. “A força de um determinado seguimento no conselho está também vinculada à sua base social e à sua capacidade de mobilização e proposição na cena pública” (SANTOS, 2004, p.155). Conseqüentemente, GONH (2004) salienta que para que princípios democráticos se concretizem o trabalho de base se é uma determinante fundamental para alimentar e fortalecer a representação coletiva nos colegiados de esfera pública.

Pois,

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

Conforme visto, a representação precisa ser exercida por meio de pessoas que consigam perceber os padrões existentes nos cenários políticos institucionais. Em princípio, torna-se preocupante quando o representante não consegue apreender e otimizar esses padrões estabelecendo uma rede de relações afim de proporcionar um embate e/ou debate com os atores políticos que compõem o jogo político.

O próprio processo de escolha de sua entidade para compor o conselho pode expressar à dificuldade de reconhecimento desse jogo político, principalmente, a falta de interlocução com a entidade que representa ou até mesmo da estrutura legal de escolha de representantes para compor um conselho gestor de políticas públicas. Tais escolhas, quando se trata de representações da sociedade civil, devem ser realizadas em assembleias ou fóruns específicos no âmbito das conferências sejam elas nacionais, estaduais ou municipais. Com referência a representação do poder público o mesmo acontece por meio de indicações e não necessariamente nos espaços das conferências. Contudo, mesmo sendo indicados pelo poder público, os representantes governamentais precisam ser referendados pela sociedade nas conferências²⁸.

A tabela 7 nos mostra a percepção e/ou informação dos conselheiros sobre como foi escolhida sua instituição para compor o conselho. Ela nos revela que 67,7% dos conselheiros tem dimensão de como foi escolhida sua organização para compor o conselho, isso nos possibilita entender que estes têm conhecimento da legislação. Todavia, os 3,2% que responderam que foi indicado pelo governador ou secretário estadual não expressa à falta de conhecimento, bem como os 6,5% que responderam que o processo de escolha foi realizado fora do âmbito da conferência estadual, uma vez que estes podem representar o poder

²⁸ Questões de ordem são estabelecidas pelos Regimentos Internos das Conferências.

governamental que sofre a indicação ou pode, no caso das associações de municípios, fomentarem espaços como assembleias ou fóruns para escolherem seus representantes.

Contudo, a preocupação aparece quando vemos que 12,9% disseram que o processo aconteceu através da negociação entre a organização e o poder público. Significativamente, se juntarmos tais situações que não atendem os critérios de escolha, 22,6% dos entrevistados nos apontaram estas opções²⁹. Em suma, se considerarmos que o processo de escolha é o ponto inicial para o exercício da representação e que, uma parte considerável dos conselheiros em exercício não consegue definir precisamente como se deu este processo, provavelmente a representação será constituída em bases fragilizadas e com diversos obstáculos a serem superados.

Tabela 7: Processo de escolha da organização para compor o Conselho das Cidades

		Freq.	(%)
Valid	Pelo Governador/Secretário Estadual	1	3,2%
	Em negociação entre sua organização e o poder público	4	12,9%
	Em assembleia ou fórum específico do segmento social do qual sua organização faz parte, realizado no âmbito da Conferência Estadual	21	67,7%
	Em assembleia ou fórum específico do segmento social do qual sua organização faz parte, realizado fora do âmbito da Conferência Estadual	2	6,5%
	Definição em lei	1	3,2%
	Outro	2	6,5%
	Total	31	100,0%

Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

²⁹ Cabe lembrar que nossa pesquisa ocorreu no último semestre de representação da gestão 2008-2011, ou seja, os conselheiros já estavam em exercício e deveriam conhecer o processo de escolha de sua organização para compor o conselho.

Essa fragilidade se torna mais significativa no CONCIDADES no momento em que colocamos a base em que foi criado em evidência. Resumidamente, podemos citar novamente os limites apresentados até o momento como: as bases legais de legitimidade do conselho, a mobilidade e a infraestrutura, a burocracia, a falta de conhecimento específico sobre as políticas públicas urbanas, o dinamismo da representação e a duplicidade do conselheiro dentro da administração pública e na representação de organizações não governamentais configurando por diversas vezes em cooptação de atores sociais pelo poder público.

Outro fator que esbarra na percepção dos conselheiros é como estes enxergam as organizações da sociedade civil dentro do conselho. Mensurar a representatividade destas organizações no conselho é algo que nos remete novamente ao indivíduo que está representando os interesses de um dado seguimento. Quando perguntados sobre a representatividade das organizações da sociedade civil que participam do conselho verificamos que somente 38,7% dos conselheiros acreditam que as organizações são muito representativas no Estado (ver tabela 8). Ou seja, se considerarmos o universo total dos representantes da sociedade civil³⁰ que responderam nossa pesquisa e que se estes optaram por essa alternativa, teremos em torno de 70,6% acreditando que as suas organizações exercem efetivamente a representatividade dentro do conselho. Porém, como a pergunta foi aberta para todos podemos entender que há uma lacuna a ser superada pelas próprias entidades para efetivarem sua credibilidade no CONCIDADES, já que os representantes não governamentais ainda buscam espaço para exercerem a representação dentro do conselho.

Os 45,2% que responderam que as organizações são razoavelmente representativas nos conduz para a compreensão do processo de fomentação e implementação das ações neste período dentro do conselho, o que obviamente pode ser explicado por meio do moroso processo de implementação das políticas públicas urbanas como direitos no Brasil e, conseqüentemente, em outras instâncias federativas. Sobretudo, porque o conselho faz parte do ciclo de implementação destas políticas junto à sociedade e que as próprias organizações que lutam pela reforma urbana ainda precisam se estabelecer neste novo cenário institucional de representação, bem como organizar suas ações com os diferentes atores sociais que representam as organizações não governamentais neste espaço.

³⁰ Ressaltamos que o universo total de conselheiros da sociedade civil que responderam nossa pesquisa é de 54,8% do total de entrevistados.

Deste modo, não podemos perder de vista que este movimento de percepção da representação das organizações da sociedade civil deve iniciar com o reconhecimento de seus pares sobre a importância de exercer o controle social dentro de um conselho gestor de política pública para se estenderem para todo o universo social de uma localidade. Não obstante, esse processo deve ser constituído na perspectiva de estabelecer um elo de reciprocidade nas relações com a sociedade visando à disseminação da importância do exercício do controle social não somente pelas organizações, mas por todos os cidadãos.

Tabela 8: Opinião dos Conselheiros sobre a representatividade das organizações da sociedade civil no Estado.

		Freq.	(%)
Valid	As organizações são pouco representativas dos setores sociais existentes no Estado	5	16,1%
	As organizações são razoavelmente representativas dos setores sociais existentes no Estado	14	45,2%
	As organizações são muito representativas dos setores sociais existentes no Estado	12	38,7%
	Total	31	100,0%

Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Todavia, não é somente a representação da sociedade civil que visa buscar legitimação. O CONCIDADES como órgão de representação tem tentado se legitimar no cenário político institucional como um todo e perante a sociedade. Fundamentalmente, através da efetivação de suas deliberações junto ao poder público.

A maneira como a gestão pública encara os conselhos gestores dentro da descentralização constitucional pode expressar algumas das fragilidades existentes nessas instâncias de controle, especialmente, quando se refere aos conselhos gestores que não possuem caráter deliberativo. Como vimos à legalidade não garante a efetividade de um conselho, o que fará que este se efetive dentro do cenário constitucional serão o grau de

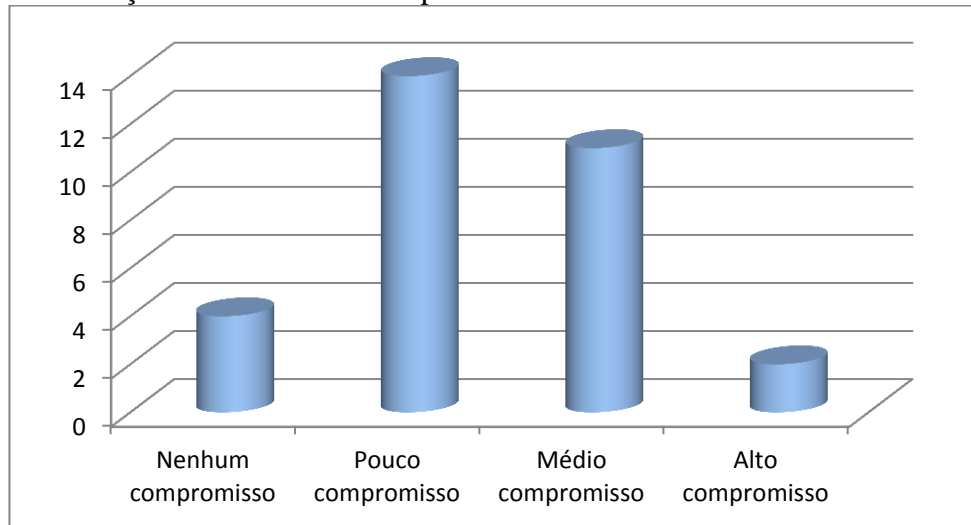
comprometimento dos atores sociais envolvidos e principalmente o comprometimento dos governantes na implementação e efetivação das ações apontadas por esses atores. Em suma, o comprometimento deve funcionar em um sistema binário, no qual tanto a sociedade civil quanto o governo devem direcionar seus esforços para alcançarem os objetivos estabelecidos em um programa/projeto para consolidar uma determinada política pública.

Contudo, quando se trata de uma política pública que une em seu corpo diversas políticas setoriais como as políticas públicas urbanas, a consolidação deste sistema binário passa ser estabelecido de forma mais demorada e gradativa. Antes de falarmos de comprometimento neste caso, precisamos nos atentar para o recente estabelecimento das políticas urbanas como políticas públicas, uma vez que estas se configuram em um passado recente, no qual as ações governamentais eram realizadas por meio de agendas de governo sem sofrerem diretamente com a intervenção social o que hoje é realizada por meio dos conselhos gestores, mesmo que de forma consultiva, pois eles agregaram em seu corpo as diversas organizações sociais que historicamente reivindicaram e lutaram pela reforma urbana em nosso país.

No Estado do Paraná esta relação de comprometimento do governo frente às deliberações/decisões do CONCIDADES segue este movimento de implementação da nova configuração que vem se estabelecendo com as políticas urbanas em cenário nacional. Entretanto, mesmo com o movimento promovido pelo governo do estado³¹ para a fomentação destes novos instrumentos de gestão, podemos perceber que ainda existe um espaçamento no *feedback* do governo para com o CONCIDADES o que pode configurar oscilações no grau de comprometimento do poder público com as decisões/deliberações realizadas pelo conselho. Isso fica claro quando vemos que na percepção da maioria dos conselheiros – 45,5% - o grau de comprometido do governo para com as deliberações/decisões realizadas pelo conselho é pequeno, para 12,9% nenhum, para 35,5% médio e para 6,5% alto. Vejamos o gráfico 11:

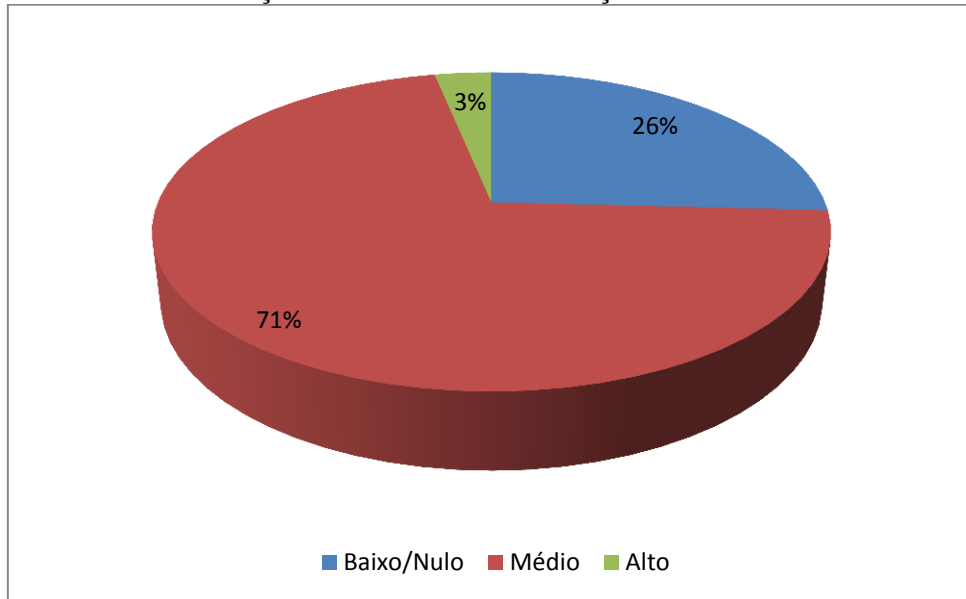
³¹ Este movimento foi caracterizado por meio da Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006 que regulamentou o Decreto nº 2.581, de 17 de abril de 2004 (Ver II Capítulo).

Gráfico 11: Grau de comprometimento do governo estadual com as deliberações/decisões tomadas pelo Conselho



Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Não obstante, quando perguntados sobre como avaliavam o número de deliberações/decisões realizadas pelo conselho tivemos majoritariamente 71% dos entrevistados considerando que era médio, enquanto 26% consideravam baixo/nulo e 3% alto – ver gráfico 12. Diante dos que consideraram nulo/baixo percebemos que há uma limitação interna dos conselheiros quanto às deliberações realizadas. Uma das justificativas que encontramos nas falas dos conselheiros para que as deliberações/decisões sejam baixo-nulas, é que o conselho não é deliberativo e por esta razão o mesmo não realiza deliberações, o que este faz é apontar questões para que o governo busque as soluções necessárias. Esta justificativa também aparece quando se trata do compromisso do governo com as deliberações/decisões apontadas pelos conselheiros, justamente por não se tratar de um órgão com características legais deliberativas o governo não encara essa instância de representação com comprometimento, por que o máximo de poder que ela tem é de propor ações junto ao poder público e não de deliberar para que essas ações sejam efetivadas em sua integridade.

Gráfico 12: Avaliação do número de deliberações / decisões do Conselho

Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Deste modo, os impactos das deliberações/decisões tomadas pelo conselho na gestão pública, especificamente, na secretaria de estado responsável pela administração desta política segundo a maioria dos conselheiros (45,2%) têm tido média influência nas decisões realizadas pela secretaria. Em seguida, percebemos que expressivamente em torno de 32% acreditam que as deliberações têm tido pouca influência nas decisões e logo em seguida temos em torno de 13% dos conselheiros dizendo que essas deliberações não influem em nada nas decisões. Quando comparados, estes dados com os dados referentes ao grau de comprometimento do governo com as deliberações/decisões realizadas pelo conselho percebe-se que existe uma diferença na ordem das respostas. Na primeira tivemos a ordem de pouca, média, nenhuma e alta enquanto na segunda, tivemos a ordem de média, pouca, nenhuma e alta. O que se esperava era que houvesse uma coerência com as respostas obtidas, já que o grau de comprometimento está diretamente relacionado com a influência das deliberações/decisões dentro da secretaria de estado.

Uma hipótese para essa falta de coerência é à compreensão de que a palavra “governo” levaria ao entendimento da figura política do governador, enquanto a palavra “secretaria” estaria se referindo ao conjunto de técnicos governamentais responsáveis pela condução das ações políticas urbanas dentro do estado. Outra hipótese é a falta de *feedback* existente entre o

conselho e o governo, o que pode expressar a falta de comunicação entre os órgãos, desde a proposição até a fiscalização das ações estabelecidas.

Tabela 9: Impacto do funcionamento do Conselho na gestão da secretaria estadual de Desenvolvimento Urbano - SEDU

		Freq.	(%)
Valid	As deliberações não têm tido influência nas decisões da secretaria estadual	4	12,9%
	As deliberações têm tido pouca influência nas decisões da secretaria estadual	10	32,3%
	As deliberações têm tido média influência nas decisões da secretaria estadual	14	45,2%
	As deliberações têm tido muita influência nas decisões da secretaria estadual	2	6,5%
	NS/NR	1	3,2%
	Total	31	100,0%

Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Mesmo não tendo poder deliberativo o conselho se constitui em um importante mecanismo legítimo de controle social referente às políticas urbanas, a limitação legal de definição de caráter jurídico não pode responder sozinha pela existência de tais problemas, tendo em vista que muitos conselheiros não reconhecem as organizações sociais como instituições representativas. Sendo assim, torna-se necessário que os diversos atores sociais legitimem dentro desse espaço suas organizações sociais para que as mesmas, unindo forças, estabeleçam coerção junto ao poder público para que suas deliberações, mesmo que propositivas alcancem resultados satisfatórios para a superação dos problemas existentes dentro das políticas urbanas. Especialmente, se considerarmos que:

A participação institucional abre diversas possibilidades, tanto de acesso a informações necessárias à ação social quanto de ampliação de sua hegemonia para outros setores da sociedade e do poder público. Mas, o que deve orientar a ação dos

diversos segmentos da sociedade nos conselhos é a interlocução com a respectiva base social para a formulação de uma agenda política de intervenção na esfera pública. Se, por um lado, o formato da participação institucional pode favorecer a ampliação de práticas democráticas, estimulando a participação social, por outro, para cumprir esse papel, dependerá da capacidade de as organizações sociais representarem interesses sociais amplos (SANTOS, 2004. p. 155).

A formulação de uma agenda política para intervenção na esfera pública deve ser pensada com os diversos atores sociais envolvidos para a definição de diretrizes a serem fomentadas e ou implementadas na sociedade a fim de que seja apresentada para os gestores públicos com o objetivo de “gerar uma dinâmica de funcionamento que permita aos conselheiros estabelecer uma agenda de decisões que não se subordine à pauta da administração pública” (SANTOS, 2004. p. 156).

A articulação entre órgãos governamentais e os conselhos gestores deve ser estabelecidas em um processo dialético a fim de se garantir que as informações acerca das problemáticas das políticas urbanas transitem entre os diferentes atores sociopolíticos em busca de proposições e soluções que atendam o número máximo de indivíduos. As deliberações/decisões devem ser pautadas com base no conhecimento da realidade existente, na articulação e no conhecimento dos programas e projetos realizados pelas diversas políticas sociais, nas ações passadas que resultaram na atual estrutura de organização e na garantia de que as mais variadas questões urbanas estejam contempladas na agenda de governo. Além de tudo isso, deve se considerar constantemente os instrumentos de gestão que regulamentam as políticas públicas urbanas, principalmente, o Estatuto das Cidades que estabelece os parâmetros para a construção destes instrumentos de gestão.

A informação se torna a principal ferramenta no exercício do controle social. É em decorrência dela que as mais diferentes proposições e medidas serão apresentadas pelos atores sociopolíticos envolvidos nesse processo. “A ampliação ou a restrição de diferentes canais de articulação de acessibilidade a informações com efeitos multiplicadores, arregimenta traços fomentadores da cultura cívica de uma sociedade” (LIMA & BITOUN, 2004. p.123). Desta forma, a qualidade da informação se torna uma das principais determinantes no processo de discussão e definição dentro dos espaços de participação e representação nos cenários políticos institucionais. Diante disso, quanto mais informação um indivíduo obter, maior o seu conhecimento em determinado assunto. Desta forma, a informação instrumentaliza o

conselheiro como representante e o prepara para o exercício da representação social oferecendo a ele diversas possibilidades de aprimoramento do seu conhecimento sobre um assunto/tema que venha ser ou esteja em evidência dentro dos embates e debates estabelecidos.

Segundo a maioria dos conselheiros do CONCIDADES, as informações oferecidas pela SEDU para subsidiar as tomadas de decisões são fundamentais, porém insuficientes – ver tabela 10. Entre as fornecidas pela secretaria foram citadas como principais as referentes a estudos e diagnósticos e as sobre programas e projetos desenvolvidos. Para os conselheiros além das que são fornecidas pela secretaria é de extrema importância que eles busquem outras fontes para suprir a insuficiência do apoio técnico oferecido. Essas informações suplementares são buscadas em jornais, revistas, rádios e sites na internet, entidades de assessoria, outros conselhos gestores de políticas públicas e o próprio retorno do conselheiro a base que representa. Todavia, esse movimento em busca de informações suplementares não garante que haverá uma troca de conhecimento e uma posterior articulação entre os conselheiros. Cabe ressaltar que, a informação é uma das determinantes no processo de conhecimento, mas não é a única na formação do mesmo. Sobretudo, porque o conhecimento não garante que haverá a troca das mesmas e nem o desencadeamento de um processo de articulação entre os atores envolvidos ficando este a mercê da vontade daqueles que o possui.

Tabela 10: Qualidade das informações oferecidas pela SEDU para a tomada de decisões do Conselho

		Freq.	(%)
Valid	São fundamentais para subsidiar a tomada de decisões pelos conselheiros(as)	8	25,8%
	São fundamentais, mas insuficientes para subsidiar a tomada de decisões pelos conselheiros(as)	16	51,6%
	Não ajudam em nada a tomada de decisões pelos conselheiros(as)	3	9,7%
	NS/NR	4	12,9%
	Total	31	100,0%

Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

A caracterização da formação do conhecimento vai da vontade do indivíduo ao acesso a mecanismos que o proporcione. Desta maneira, dentro de um órgão de representação como os conselhos gestores o aprimoramento do conhecimento deve ser uma constante devido às transformações que acontecem durante a gestão em vigência. Porquanto, as organizações não governamentais e o poder público devem propiciar aos seus representantes mecanismos capazes de proporcionar o aprimoramento dos conhecimentos no intuito de melhorar a qualidade das proposições, deliberações/decisões tomadas no âmbito de suas funções de representante. Tendo em vista, que a o conselho por meio de seus representantes realizam a articulação direta entre a sociedade civil e o poder público.

Não obstante a essas discussões, ao perguntar para os conselheiros quais os principais bloqueios no funcionamento do CONCIDADES verificamos que as questões apresentadas acima, são expressas em suas respostas. A questão foi realizada da seguinte forma: *Na sua opinião, quais os principais bloqueios no funcionamento do CONCIDADES? Ordenar as três respostas por ordem de importância, sendo 1 o mais importante e 3 o menos.* Não surpreendentemente a questão resumiu por meio das respostas dos conselheiros as hipóteses e as problemáticas que trabalhamos até o presente momento.

Ao analisarmos as opções separadamente verificamos que na primeira opção 29% dos conselheiros dizem que a falta de capacitação é o principal bloqueio seguido por 25,8% respondendo que o não cumprimento das decisões pelo poder executivo das decisões/deliberações configura um dos principais bloqueios. Na segunda opção temos a falta de articulação com o poder legislativo nas questões referentes ao arcabouço legal necessário para à implementação das deliberações aparecendo primeiramente com 22,6% e a falta de reconhecimento do conselho pelo poder público - 19,4% na sequência. E na terceira opção temos a cooptação dos membros do conselho aparecendo com 19,4% seguida pela falta de informação com 16,1% - ver tabela 11.

A grande novidade nesses dados é o aparecimento do poder legislativo na legitimação das ações do conselho. As articulações das câmaras legislativas com os conselhos gestores não configuram uma prática constante no exercício da representação. Encontramos nas instancias legislativas diversos representantes que não conhecem os trabalhos realizados pelos conselhos gestores em nossa sociedade, nem mesmo a sua inserção como mecanismo de controle social como, por exemplo, na análise e na fiscalização de

instrumentos como PPA, LDO e a LOA³² no ciclo orçamentário anual muitas vezes desconhecendo e/ou desconsiderando as legislações existentes acerca dos pareceres realizados por estes conselhos nas definições dos programas de governo a serem aprovados. Configurando desta forma, falta de conhecimento dos procedimentos deliberativos existentes dentro da gestão pública.

No entanto, mesmo conhecendo os procedimentos existentes, são poucos os legisladores que reconhecem os conselhos gestores como órgãos legítimos ou aliados na fiscalização das políticas públicas. O fato é que, além de serem articuladores entre governo e sociedade, os conselhos gestores também se constituem como mediadores entre os poderes executivo e legislativo, pois os mesmos propõem, deliberam e fiscalizam, ou seja, propõe e deliberam para o executivo e deliberam e fiscalizam junto com o legislativo. Deste modo, a descentralização proposta na constituinte proporciona a sociedade civil interferência direta não somente no poder executivo como também no legislativo³³.

³² Neste caso estamos nos referindo aos conselhos gestores de políticas públicas deliberativos como os Conselhos de Saúde, Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente e Educação.

³³ Não entraremos nas questões sobre a representação legislativa, como por exemplo, se os legisladores representam ou não os interesses da população, pois as mesmas merecem uma análise mais específica em outro trabalho.

Tabela 11: Principais bloqueios no funcionamento do CONCIDADES

		1ª Opção		2ª Opção		3ª Opção	
		Freq.	(%)	Freq.	(%)	Freq.	(%)
Validad	Falta capacitação dos membros do Conselho	9	29%	1	3,2%	4	12,9%
	Não cumprimento das decisões pelo Poder Executivo	8	25,8%	4	12,9%	2	6,5%
	Falta de articulação com o Poder Legislativo nas questões referentes ao arcabouço legal necessário à implementação das deliberações	2	6,5%	7	22,6%	1	3,2%
	Falta de representatividade do Conselho	2	6,5%	1	3,2%	0	0%
	Falta de informação	0	0%	3	9,7%	5	16,1%
	Ausência de diálogo e negociação com representantes do poder executivo	3	9,7%	2	6,5%	1	3,2%
	Ausência de diálogo entre os membros do Conselho	1	3,2%	1	3,2%	3	9,7%
	Cooptação dos membros do Conselho pelo Poder Público Estadual	1	3,2%	3	9,7%	6	19,4%
	Falta de reconhecimento do Conselho pelo poder público	3	9,7%	6	19,4%	3	9,7%
	Discussão de temas que não são relevantes nem prioritários para a política urbana da minha cidade/estado	0	0%	0	0%	2	6,5%
	Outro	2	6,5%	0	0%	1	3,2%
	Total	31	100%	28	90,3%	28	90,3%
Missing	0	0	0%	3	9,7%	3	9,7%
	Total	31	100%	31	100%	31	100%

Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Contudo, quando somado as três opções podemos verificar que temos como principais respostas a falta de capacitação dos membros e o não cumprimento das decisões/deliberações pelo poder executivo – 45,2% - seguidas pela falta de reconhecimento do conselho pelo poder público 38,8%; falta de articulação com poder legislativo referente ao arcabouço legal à

implementação das deliberações e a cooptação dos membros com 32,3% e a falta de informação com 25,8% das respostas obtidas³⁴.

Assim, articulação, informação, conhecimento e ação são condições para o exercício do poder (GOHN, 2004. p. 89). Poder este que não é “restrito” é “expansivo” a todos os setores da sociedade, ou seja, este não se restringe ao executivo, legislativo ou judiciário ele perpassa essas camadas de representação e vai ao encontro das organizações civis e ao poder estabelecido nas instâncias de controle social, entre essas os conselhos gestores.

4.4. O PROTAGONISMO DA BASE NO PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS REPRESENTANTES

Uma das grandes ferramentas existentes na implementação das políticas públicas é o processo de monitoramento e avaliação das ações, programas ou projetos realizados pelo Estado. No relatório realizado para as Nações Unidas por Jeni Vaitsman, Roberto W.S. Rodrigues e Rômulo Paes-Sousa intitulado **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil** publicado em 2006, os autores trazem para a discussão a importância do sistema de monitoramento e avaliação na implementação de qualquer política nas novas formas de gestão pública definindo estes conceitos da seguinte maneira:

Monitoramento consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas. É uma função inerente à gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. É realizado por meio de indicadores, produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações sobre o desempenho de programas, permitindo medir se objetivos e metas estão sendo alcançados (p.21).

A avaliação costuma ser realizada por meio de estudos específicos que procuram analisar aspectos como relevância, eficiência, efetividade, resultados, impactos ou a sustentabilidade de programas e políticas, segundo aquilo que foi definido em seus objetivos. Seu objetivo é melhorar as atividades em andamento e dar subsídios para o planejamento, a programação e a tomada de decisões futuras (p.23).

³⁴ Consideramos como principais respostas as alternativas que quando somadas se mantiveram acima dos 25%.

As definições destes conceitos estão diretamente voltadas ao exercício do gestor público, sobretudo, está relacionada à sua capacidade de mudança e/ou adaptação de ações diante dos apontamentos realizados pelas equipes técnicas de monitoramento e avaliação na busca da melhoria da qualidade dos serviços prestados a população.

Não obstante, nos últimos anos vem ocorrendo um movimento de expansão do monitoramento e avaliação como ferramentas de controle interno para as diversas organizações da sociedade civil, as quais utilizam o monitoramento e a avaliação como requisitos indispensáveis para a efetivação de qualquer programa, projeto ou ação setorial. Este movimento visa buscar meios mais eficazes e eficientes para a concretização dos objetivos contidos em um planejamento estratégico³⁵. A disseminação desse movimento está relacionada à nova cultura de política pública e às novas formas de gestão pública que não somente realizaram reformas estruturais na administração pública como também estabeleceram novos procedimentos para atuação das organizações sociais no cenário político institucional.

De fato, toda essa reestruturação não poderia deixar de ser extensiva aos órgãos de controle social, evidentemente por estes estarem ligados diretamente ao processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas indiferentemente da área setorial de abrangência. Eles denotam o aprimoramento desse sistema de monitoramento e avaliação na medida em que necessitam por meio de suas atribuições operacionalizarem a aprovação e/ou analisarem de forma propositiva os planejamentos realizados pelas gestões públicas ou pelas organizações sociais cadastradas como entidades filantrópicas e de relevância social que prestam serviços à comunidade³⁶ até a finalização desses planos que tem período de vigência estabelecido nos projetos.

³⁵ Maria Carolina Andion e Rubens Fava definem o planejamento estratégico como um importante instrumento de gestão para as organizações na atualidade. Constitui uma das mais importantes funções administrativas e é através dele que o gestor e sua equipe estabelecem os parâmetros que vão direcionar a organização da empresa, a condução da liderança, assim como o controle das atividades. O objetivo do planejamento é fornecer aos gestores e suas equipes uma ferramenta que os munie de informações para a tomada de decisão, ajudando-os a atuar de forma pró-ativa, antecipando-se às mudanças que ocorrem no mercado em que atuam. (p.27)

³⁶Sobre a regulamentação ver a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social.

Todavia, a discussão sobre o monitoramento e a avaliação, precisamente dentro dos conselhos gestores, não deve ser estabelecida somente na perspectiva do acompanhamento das ações externas como, por exemplo, as realizadas pelas gestões públicas ou as organizações sociais. Há necessidade do acompanhamento direto das decisões por meio das organizações sociais ou órgãos públicos que possuem representação no conselho. O monitoramento e a avaliação dentro dos conselhos gestores é um processo que deve funcionar em uma via de mão dupla, em uma das mãos o conselho monitora e avalia a comunidade externa, enquanto na outra mão a comunidade externa faz esse processo de forma inversa. Ou seja, o conselho monitora e avalia as ações realizadas pela gestão pública e pelas organizações sociais e estas monitoram e avaliam as ações, decisões/deliberações realizadas pelos seus representantes que participam do conselho.

O monitoramento e a avaliação realizados pelas organizações sociais são de extrema relevância para o desenvolvimento e efetivação dos conselhos gestores. O processo de retorno às bases de representação após as reuniões do conselho direciona e publiciza as decisões ou auxilia na preparação do conselheiro para futuras discussões a serem realizadas pelo colegiado. Como parte integrante deste processo os resultados devem ser apresentados de forma integral ou parcial para a comunidade visando à transparência das ações e o conhecimento das atividades que têm sido desenvolvidas.

Contudo, como verificado em nosso trabalho de campo, esse retorno à base de representação não tem se estabelecido como prática cotidiana entre o representante e os representados. Muito embora, o protagonismo das bases, organizações sociais e órgãos públicos, deve estar diretamente envolvido no desempenho do representante escolhido para compor o conselho, pois “o trabalho de base é fundamental para alimentar e fortalecer a representação coletiva nos colegiados de esfera pública” (GOHN, 2004. p.80).

A limitação na personificação do protagonismo das organizações sociais em um único indivíduo tende a limitar atuação da organização no espaço legítimo de controle e a fragmentar as decisões dentro de um universo fechado sem que a comunidade de fato tenha acesso à participação ou conhecimento dos processos que se estabelecem nestes espaços. Luchümann (2010), em estudo realizado sobre a representação nos conselhos gestores de políticas públicas afirma que “quando as organizações possuem uma identidade eminentemente corporativa, ou um foco de ação assistencialista, a tendência é uma

fragilização no vínculo representativo” (p.244) fazendo com que os conselheiros, nesse caso, representem a eles mesmos.

Falar em controle da base sobre o representante em exercício no conselho não significa que os *elos* estabelecidos entre ambos são baseados na desconfiança, ao contrário a partir do momento que a base exige de seu representante o retorno dos resultados obtidos nas reuniões, das discussões estabelecidas de como tem se dado o processo de articulação entre os diversos atores políticos, a atuação passa ser exercida em solos mais seguros. A representação se torna de fato heterogenia em defesa dos diferentes interesses em questão. As decisões não ficam restritas ao entendimento do representante, elas passam a expressar o conjunto de ideias daqueles que participam nas bases. Deste modo, as bases precisam se fazer representar e oportunizar debates e embates nestes espaços institucionais, especificamente, dentro dos conselhos gestores de políticas públicas que legitimam suas problemáticas e possibilitam de forma institucional que elas sejam colocadas como temas nas agendas de governo.

Esses canais de discussão para monitorar e avaliar a atuação do conselheiro são ferramentas necessárias para o estabelecimento de uma agenda de questões sobre os diversos assuntos que estão diretamente ligados a participação da base na condução da representação de um dado problema social. Não esquecendo que a representação se estabelece nas dicotomias dos interesses individuais e coletivos e entre o representante e o representado, que por sua vez estabelecem o dinamismo das ações colocadas em evidência.

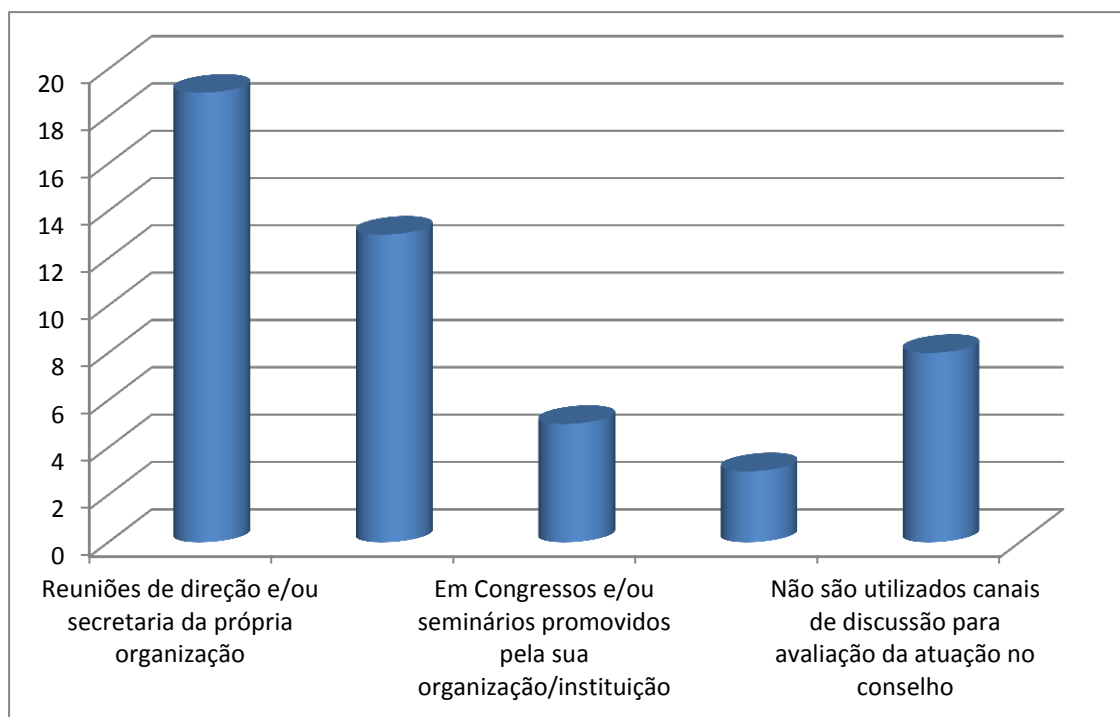
Deste modo, alguns mecanismos podem ser estabelecidos para a utilização desse sistema de monitoramento e avaliação. Entre os mais utilizados podemos citar, as reuniões realizadas pela direção das organizações e as reuniões de plenárias junto aos seus membros. Nestes itens a publicização dessas informações ainda fica restrita a um grupo específico de pessoas não atingindo a sociedade como um todo. Uma alternativa para a disseminação dessas informações é a realização de congressos, seminários abertos a toda a comunidade para apresentação dos trabalhos desenvolvidos.

Não obstante, a utilização das Novas Tecnologias de Informação também pode auxiliar na propagação dos trabalhos desenvolvidos nos conselhos gestores. Sites, e-mail, redes sociais surgem como alternativas de contato direto, mesmo de que forma virtual, com a comunidade geral. A aproximação e a disseminação de documentos oficiais como a

divulgação de atas, ofícios, relatórios entre outros estabelecem a possibilidade de intervenção do maior número de pessoas na tomada de decisões, sobretudo, no controle de quem realmente esteve trabalhando em defesa da efetivação dos direitos. Cabe esclarecer, que a efetividade e a eficácia desses veículos não estão em discussão neste trabalho, aqui eles estão sendo tratados como opção de ferramenta no sistema de monitoramento e avaliação dos conselhos gestores.

Para verificar a existência do monitoramento e a avaliação pela base sobre a participação do conselheiro, buscamos compreender quais os principais canais utilizados pela sua instituição para discutir e avaliar sua atuação nas reuniões do Conselho. Para isso utilizamos uma pergunta contendo os principais mecanismos para efetivação desse sistema, bem como deixamos em aberto para que os representantes apontassem outras formas utilizadas. A questão poderia ser respondida pelo conselheiro escolhendo uma ou mais opções.

Desta forma, o resultado obtido foi que 40% disseram utilizar das reuniões da direção e/ou secretária da própria organização, 27% das reuniões plenárias periódicas com membros/associados da organização/instituição, 10% em congressos e/ou seminários promovidos pela própria organização/instituição, 6% outras formas como as tecnologias de informação: boletins eletrônicos (e-mail), Skype e redes sociais e, 17% disseram que não são utilizados canais de discussão para avaliação da atuação no conselho – ver gráfico 13. Quando setorizamos a pergunta se os membros têm seus trabalhos monitorados e avaliados pelas bases percebemos que 74,2% realizam retorno às bases, enquanto 25,8% não realizam.

Gráfico 13: Canais de discussão para Avaliar a atuação do Conselheiro

Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Em torno de um $\frac{1}{4}$ dos que representam no CONCIDADES exercem suas funções sem serem monitorados ou avaliados. Isso demonstra que há a necessidade de se trabalhar a importância da presença cotidiana das organizações sociais ou órgãos públicos na tomadas de decisões por meio de seus representantes, principalmente, oferecendo suporte básico para que este possa argumentação na hora das decisões e ou reuniões.

Portanto, consolidar o monitoramento e a avaliação dentro das instâncias de controle social é primordial para que se alcance resultados mais eficazes. Para tanto, se torna necessário que o protagonismo no exercício da representação seja realizado pelas bases e não pela pessoa que se torna representante do segmento. O papel principal deve ser exercido pelas bases de representação a fim de que as intervenções sociais visem o aprimoramento das ações por meio dos programas, projetos contidos em um planejamento com recursos próprios dentro das políticas públicas.

4.5. ASSOCIATIVISMO, AÇÃO POLÍTICA E SOCIAL

O dinamismo inserido nos conselhos gestores promove mudanças significativas no cotidiano de uma gestão pública. Analisar, aprovar, discutir questões sobre as políticas públicas não são resumidamente uma simples atividade daqueles que se colocam a disposição para representar, isso expressa dedicação, busca de conhecimento e informação além dos desgastes pessoais.

Como vimos à capacidade de articulação, o conhecimento, a informação e a ação são princípios fundamentais para o funcionamento efetivo de um conselho. Estar envolvido no processo de representação em um conselho gestor é trazer ao debate político, problemáticas presentes nas bases de representação, sobretudo, buscar resultados que atendam o máximo de interesses possíveis visando à melhoria na qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável e consciente de uma determinada sociedade. Todavia, para se chegar à prática da representação a história política e social do conselheiro também deve ser levada em conta, principalmente pelo cenário político institucional estar envolvido em um emaranhado de tradições e estar composto em bases dialéticas.

A história política e social a que nos referimos é a ação política e social do indivíduo que se propõe a representar, ou seja, a trajetória que este percorreu até o presente momento para estar inserido em um espaço de representação como um conselho gestor, que dentro de seu ambiente acolhe diferentes atores sociopolíticos que expressam diferentes forças políticas e sociais de nossa sociedade, bem como realizam diversas articulações para o atendimento dos diferentes interesses em pauta.

É sabido que todos carregam uma história com diversas características políticas e sociais. Muitos expressam em sua história social a participação em grupos de jovens religiosos, em grupos de vivência na comunidade ou simplesmente em grupos formados em seguimentos sociais para a realização de atividades lúdicas, culturais e de socialização como os chamados grupos da terceira idade, gestantes e etc. A participação na vida política por diversas vezes se resume ao ato do voto nas eleições, nos plebiscitos ou em abaixo assinados realizados ao longo dos anos. Contudo, mesmo sendo ainda a minoria, temos aqueles que carregam um alto grau de participação tanto na vida social quanto na vida política de uma

sociedade se inserindo desde cedo em espaços como grêmios estudantis, associações de bairro, partidos políticos ou em movimentos sociais para reivindicar determinados direitos ou benefícios coletivos em um momento específico que pode ou não ter continuidade por diversos anos.

É a historicidade do indivíduo que lhe proporcionará a formação de uma identidade ou como nos atenta Stuart Hall, a formação das diversas identidades que o indivíduo tem na sociedade moderna. “A identidade é realmente algo formado, ao longo do tempo, através de processos inconscientes, e não algo inato, existente na consciência no momento do nascimento” (HALL, 1992, p. 38). Diante disso, será a identidade ou as diversas identidades estabelecidas ao longo da trajetória dos indivíduos que possibilitam a estabilização dos sujeitos quanto dos mundos culturais que eles vivem tornando ambos reciprocamente mais unificados e predizíveis³⁷.

Desta forma, quem é o ator sociopolítico que se coloca a disposição em um espaço de debates e embates tão cheios de entraves e disputas como o CONCIDADES do Paraná? Qual a trajetória desses atores? Quais os espaços sociais e políticos que percorreram nos últimos anos para estarem decidindo sobre as políticas públicas urbanas em um sistema de representação estadual? Sobretudo, quais os limites existentes para a prática social e política desses atores em um espaço de representação?

Primeiramente, para responder às questões apresentadas acima precisamos ressaltar que ação política e social ocorre muitas vezes de forma setorial ou em diferentes níveis de articulação, ou seja, o cidadão pode ser somente um colaborador de uma instituição ou este pode ser um membro da diretoria. Pode ser associado a um sindicato de classe, estar presente em uma diretoria de uma organização e ser filiado a um partido político, ou simplesmente ser filiado a um partido político sem estar presente em algum tipo de organização além da partidária. Não necessariamente a pessoa tem que estar ligada diretamente a uma instituição para estar exercendo ações políticas e sociais dentro da sociedade, contudo, estas ações ganham peso político e social quando estão institucionalizadas formalmente, pois a ação sai do caráter individual e passa para o coletivo.

³⁷ Para uma discussão completa sobre “*Identidades*” ver Stuart Hall – **A identidade cultural na pós-modernidade**. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

Todavia, toda ação política e social parte do interesse individual. Ela ganha amplitude quando há a junção de diferentes atores sociopolíticos visando à busca de um objetivo comum ou até mesmo problematizando um determinado assunto ou questão no meio social através de associações, sindicatos, fundações, movimentos sociais, centros de ensino, partidos políticos ou de determinados grupos realizando e divulgando suas ações por meio da mídia, passeatas, abaixo-assinados, reuniões políticas entre outras formas.

De fato, as ações políticas e sociais se evidenciam nas bases que os indivíduos estão vinculados, porém a construção de uma cultura política e social começa desde os seus primeiros anos de vida por meio das relações estabelecidas com seus familiares, vizinhos e, sobretudo, com a vivência com a comunidade externa por meio das escolas e as instituições religiosas³⁸. Carole Pateman (2002) observa que “o treinamento social ocorre por meio da família, das escolas, das igrejas, dos jornais” (p.19). Todavia, não são somente as escolas e os grupos religiosos que forneceram subsídios no auxílio de formação da identidade do indivíduo, no entanto, são instituições que tem longo alcance dentro da sociedade desde os primeiros anos de vida de um sujeito.

Não obstante, no CONCIDADES pode ser verificado que 80,6% dos conselheiros possuem uma religião³⁹, destes 29% vão ao culto religioso/igreja uma vez ou mais por semana, 12,9% de duas a três vezes por mês, 9,7% uma vez por mês e 22,6% algumas vezes por ano. Se considerarmos aqueles que não têm uma religião, mas acreditam em Deus esse percentual sobe para 96,8%. De fato, a religião de alguma forma está presente na vida do indivíduo e tem um poder de longo alcance na sua vida social mesmo que este não comungue das ideologias propagadas por elas na sociedade, às quais funcionam como um instrumento de coerção social.

São estes atores munidos de cultura política e social adquirida ao longo de sua trajetória, que formularão e implementarão os projetos políticos⁴⁰ dentro dos espaços de

³⁸ É comum em nossa sociedade que as crianças frequentem escolas bíblicas, façam catequese e irem a Igreja (ou centros espíritas, sinagogas, terreiros de candomblé, etc.) com seus familiares desde muito pequenas, pois a formação religiosa faz parte da construção de seus valores morais bem como, sua da composição de seus princípios sociais e políticos.

³⁹ As religiões que encontramos foram Evangélico Pentecostal, Evangélico não Pentecostal, Umbanda, Candomblé ou outra religião de origem africana. Espirita, Católica e Fraternidade Branca.

⁴⁰ Segundo, DAGNINO, OLVERA & PANFICHI (2006), os projetos políticos, são construções simbólicas que mantêm relações cruciais com o campo da cultura e com culturas políticas específicas (p.28). Para saber mais sobre o assunto ler o capítulo “*Para uma outra leitura da disputa pela construção da América Latina*”,

participação e representação existentes no cenário político institucional sejam eles no âmbito da esfera pública ou da sociedade civil. Sobretudo, serão os projetos políticos, por meio de suas diretrizes, que apontarão os caminhos para que todo o conjunto da sociedade o siga ao longo do processo de planejamento de uma da política setorial ou de uma política pública estabelecida.

Diante disso, de um lado, temos a existência da dicotomia entre o aprendizado normativo e a ação impulsionadora e de outro, a reprodução da combinação peculiar de culturas políticas que expressam a coexistência e a tensão entre novos e velhos princípios culturais por meio dos atores que formulam e difundem os projetos políticos. Como diz Dagnino, Olvera & Panfichi (2006):

Os atores que formulam e difundem os projetos políticos expressam, por um lado, um aprendizado normativo e impulsionam novos princípios culturais; mas, por outro, especialmente em suas práticas concretas, também reproduzem, com frequência, combinações peculiares de culturas políticas que expressam a coexistência e a tensão entre novos e velhos princípios culturais (p.28).

A participação na vida social da comunidade eleva a capacidade de participação de uma determinada pessoa na vida política, visto que quanto mais engajado socialmente mais envolvido com as problemáticas sociais este indivíduo estará e mais necessidade de articulação com a vida pública este terá que realizar. Desta forma, dificilmente aquele que tem suas ações sociais estabelecidas de forma frequente no meio social conseguirá se desvincular da vida política, pois o estabelecimento da eficácia da ação social está diretamente ligado ao campo político à busca da melhoria da qualidade de vida ou do atendimento das necessidades de um grupo específico. Por quanto, para que se cheguem às soluções ou aos resultados esperados estes deverão estar diretamente em negociação com aqueles que estão à frente da máquina pública, a descentralização política mesmo dando autonomia para a participação da sociedade na vida pública as gestões instituíram mecanismos de controle para o exercício dessa participação.

Evidentemente, esses mecanismos de controle são fundamentais levando-se em consideração que o sujeito na maioria das vezes tem suas ações respaldadas por um conjunto

especificamente, o tópico **Projetos políticos – Nota sobre a noção de projeto político** (p. 38-43). Contidos no Livro **A disputa pela Construção da América Latina**.

de pessoas que se associam ou participam de uma dada organização em busca de um interesse. Deste modo, estes mecanismos são fundamentais para que as ações realizadas atendam um conjunto de pessoas e não somente um pequeno grupo ou indivíduo. Um fator importante é que estes mecanismos de controle estão voltados para a nova configuração de gestão pública, as quais determinam que tanto as associações/entidades sem fins lucrativos quantas outras formas de associações devam estar legalmente reconhecidas e desenvolver atividades de bem comum conforme determina a legislação brasileira⁴¹. Tendo em vista, que as atividades realizadas pelas mesmas são diretamente fiscalizadas por alguns organismos públicos de controle social como os próprios Conselhos Gestores, Receita Federal, Tribunal de Contas entre outros.

Como em todas as formas de organização, o associativismo foi ganhando novas configurações e foi se complementando com o passar do tempo. Essas formas de associativismo podem ser encontradas contemporaneamente em nossa sociedade, algumas com forte teor de participação e outras que atingem e contam com a participação de apenas pequenos grupos sociais. A partir da segunda metade século XX percebemos que o associativismo seguiu o mesmo movimento percorrido pelas políticas públicas específicas, no qual, passou a desenvolver configurações associativas em seguimentos cada vez mais específicos e com demandas cada vez mais comuns nas diferentes classes. Desta forma, o associativismo que estamos tratando pode ser definido como:

um Movimento Social que fomenta a ação coletiva, a organização humana e a criação de associações de pessoas com o objetivo de ultrapassar necessidades cada vez mais difíceis de satisfazer individualmente, numa determinada comunidade (MATOS, 2007. p.27).

⁴¹Para uma discussão mais apurada sobre a História e os Marcos da legislação das associações/entidades sem fins lucrativos e demais formas associativas em nosso país ver: **Um Novo Marco Legal para as ONGs no Brasil – fortalecendo a cidadania e a participação democrática** desenvolvido pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG publicado em 31 de julho de 2007.

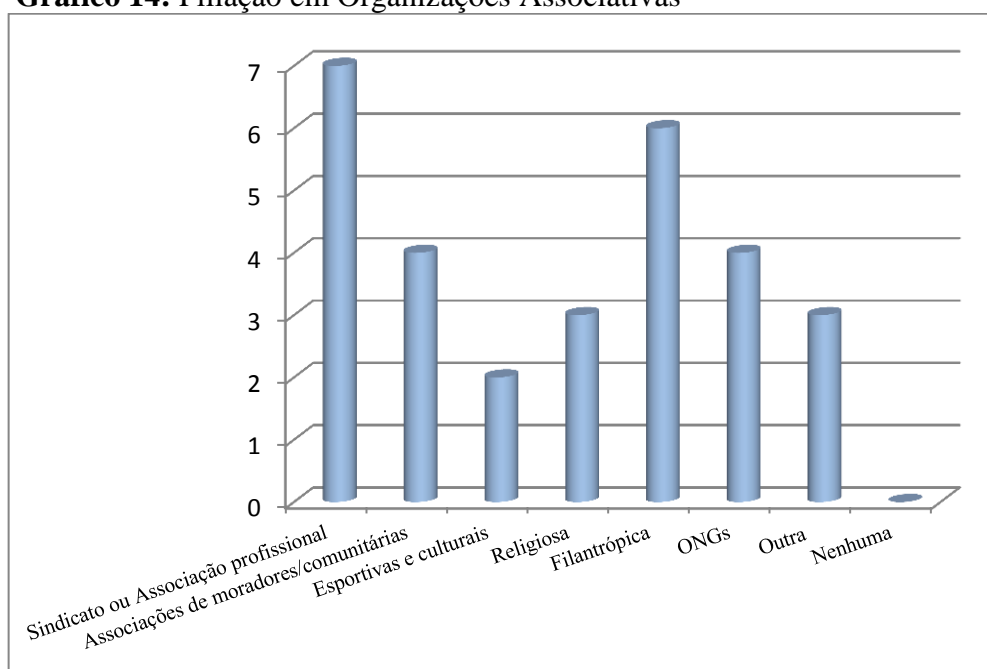
A idéia central de construir um Marco Legal relaciona-se profundamente à definição de uma identidade política e jurídica que ajude a diferenciar o que são entidades sem fins lucrativos das demais formas associativas existentes. A explicitação destas diferenças é importante para o processo democrático, uma vez que contribui para a transparência e o conhecimento sobre a diversidade de agentes sociais que atuam na esfera pública, bem como natureza das entidades, formas de organização e o sentido de suas ações (ABONG). Disponível no site: <http://www.abong.org.br/publicacoes.php?p=1> – acesso em 01 de Agosto de 2012.

Nessa direção, não podemos perder de vista que esse movimento em torno do associativismo não se estabelece de forma homogênea. Por se tratar de um movimento⁴² composto por diferentes forças políticas e sociais este se estabelece de forma heterogênea e congrega os distintos atores sociopolíticos que estabelecem as agendas de intervenção na esfera pública. Intervenções essas que terão impactos diretos nas relações cotidianas da vida em sociedade. Assim, Dagnino, Olvera & Panfichi (2006), buscam evidenciar os principais benefícios, as problemáticas do associativismo e a importância do mesmo na formação de indivíduos com capacidades cívicas na representação de seguimentos específicos da comunidade.

O fenômeno associativo é multidimensional, pois tem efeitos em vários âmbitos da reprodução social; por isso, as próprias associações, sendo em si mesmas heterogêneas, têm diferentes capacidades de intervenção na vida pública e distintos potenciais democratizadores. Algumas associações são especialmente importantes na formação de indivíduos com capacidades cívicas (círculos de estudo, grupos culturais, movimento sociais pró-democráticos, associações de vizinhos não clientelistas) outras são fundamentais na representação da comunidade (sindicatos, grupos religiosos, organizações camponesas, associações empresariais), mas podem não ser capazes de desenvolver capacidades cívicas devido ao seu caráter corporativo ou clientelista. Outras podem promover a deliberação pública, mas não se especialmente democráticas em seu interior. Outras são decisivas na promoção da mudança cultural em termos de tolerância, reconhecimento do outro e aceitação da diferença, como os movimentos gay, indígena, negro e feminista (p.33).

No CONCIDADES o associativismo é exercido por 100% dos membros, todos estão vinculados a uma ou mais organização/entidade. A maioria dos membros – 24% - responderam estar associados em Sindicatos ou Associações Profissionais, 21% em entidades Filantrópicas, seguidos por uma equivalência em 14% em entidades Não Governamentais e Associações de Moradores/Comunitárias, 10% em Associações Esportivas e Culturais e outros 10% em outras formas de associativismos como associações na área empresarial – ver gráfico 14.

⁴² Segundo Matos (2007), “o Movimento Associativo é uma forma de organização humana, que responde a necessidades de uma comunidade através de uma associação. (...) Uma associação forma-se por decisão voluntária de pessoas com idéias, objetivos ou preocupações comuns” (2007. p.28).

Gráfico 14: Filiação em Organizações Associativas

Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

A atuação política e social destes membros também pôde ser percebida no trabalho de campo realizado, em todas as entrevistas feitas pôde ser percebida a forte ligação dos conselheiros com suas bases. Essa configuração se torna diferente com relação aos funcionários públicos, uma vez que o associativismo não se dá por meio das suas bases, o que neste caso é compreensível devido às bases serem os órgãos de governo, contudo, estes também exercem diversas atividades associativas como participação em associações comerciais, entidades filantrópicas e clubes de serviços.

Mensurar a participação cidadã nos principais tipos de associação é importante para se compreender quais as atividades desenvolvidas pelos conselheiros nos espaços de atuação sociopolítica. A participação cidadã, segundo Jara (2006), é definida como um tipo de política que “expressa, com múltiplos sentidos, a intervenção direta dos agentes sociais em atividades públicas” (CUNILL, 1997. p.74 *apud* JARA 2006, p.344). Para Ziccardi a Participação Cidadã são:

(...) formas de inclusão da cidadania em processos decisórios, incorporando seus interesses particulares (não individuais) em relação a determinadas temáticas (...). A idéia central é que, ao incluir a cidadania nos processos de planejamento e adoção de políticas sociais e com regras de atuação dos diferentes atores previamente definidas, podem-se obter melhores resultados que permitam avançar no caminho da construção da cidadania (ZICCARDI, 2004. p.10 *apud* JARA, 2006.p.345).

Para Gohn (2004),

O conceito de participação cidadã está lastreado na universalização dos direitos, na ampliação do conceito de cidadania para além da dimensão jurídica e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo a definição das prioridades nas políticas públicas à partir de um debate público. O princípio que orienta a participação passa a ser ético, ligado à idéia dos direitos sociopolíticos dos cidadãos. A participação passa a ser concebida como intervenção social, periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública. Há grande ênfase nas políticas porque não será apenas a sociedade civil a grande articuladora dos canais de participação, mas o Estado e a sociedade política que o constitui também têm um papel importante. O foco central da participação está na relação entre a sociedade civil e a sociedade política. Por isso as políticas públicas ganham destaque (p.58-59).

A participação cidadã possibilita à qualidade da representação, ser membro não significa participar ou estar envolvido nos processos decisórios ativamente, as diversas faces da participação constituem um prisma que deve ser analisado de diferentes ângulos devido as variáveis que compõem os espaços que vão ao longo do tempo se configurando dentro dos múltiplos canais existentes na sociedade. O limite da participação cidadã pode ser verificado quando a mesma fica intrínseca a política partidária ou a simples cooperação entre os atores sociopolíticos e os agentes governamentais. Ou seja,

não se pode limitar o espaço do conflito e da disputa legítima de projetos alternativos à esfera dos partidos políticos, a participação, à mera cooperação entre atores sociais e governamentais (em que a participação se torna de baixa intensidade), ou a um simulacro de legitimidade das decisões anteriormente tomadas (JARA, 2006. p.359).

Diante destas prerrogativas, Jara (2006) ainda chama a atenção para a ideia de que a participação deve estar diretamente dentro dos vieses políticos, nos quais os espaços de confronto e de disputas devem extrapolar limites partidários e a mera cooperação entre atores sociopolíticos e agentes governamentais estabelecendo no jogo político espaços de debates e embates nas diversas arenas estabelecidas para que assim a participação garanta sua efetividade como ação política, como ação de mudança.

Neste sentido, a participação e a representação devem seguir um sistema de complementação entre ambas, ou seja, a participação deve fornecer mecanismos para que haja a integridade da representação e a representação deve garantir mecanismo por meio de seus representantes para que seja possível o exercício da participação nos diferentes espaços

políticos constituídos. A ampliação destes espaços de participação deve ser um dos primeiros assuntos nas agendas dos representantes, pois quanto mais espaços de participação existir maior a quantidade de atores sociopolíticos trabalhando dentro do espaço político institucional legitimando as ações tomadas por suas bases de representação, que por sua vez evidenciam as demandas e/ou as problemáticas existentes no meio social.

Assim, Jara (2006) nos apresenta quatro elementos, em forma de hipóteses, que poderiam complementar e fortalecer os sistemas representativos com a inclusão de mecanismos de participação. São eles:

1º Necessidade de manter *politicizada* a participação: ampliar o político para o público e não temer o conflito nem a disputa de interesses, nem monopolizar essa luta nos partidos políticos;

2º Não monopolizar o político nos políticos, sobretudo no que se refere à arena do conflito e da negociação. Incluir diversos atores sociais nessas definições (tanto em questões gerais como em questões setoriais e específicas) ajudaria, sem dúvida, a ter uma responsabilidade compartilhada e a melhorar o descrédito dos partidos políticos;

3º É imprescindível que, em países como sistemas partidários fortes (Chile, México), estes aumentem seus vínculos com os movimentos e as causas sociais e saiam da lógica puramente eleitoral;

4º fortalecer os mecanismos e instrumentos de controle e vigilância social, isto é, fortalecer a transparência e a prestação de contas (PdC), para que esses mecanismos apontem para o controle tanto entre esses sistemas e instituições representativas (sobretudo a denominada a PdC horizontal), como entre os representantes e representados (a PdC vertical, social e transversal) (ISUNZA, 2004b; HEVIA, 2004) (p.363-364).

Diante dos elementos apontados pelo autor como hipóteses, pode se verificar que essas quatro perspectivas de complementação já tiveram seu início de implementação no Brasil desde a constituinte de 1988. Todavia, estamos ainda construindo os caminhos para que a articulação desse sistema seja de fato realidade no nosso cenário político. A legitimação dos espaços de participação e da sociedade nas gestões do Estado trouxe para o âmbito da realidade a descentralização reivindicada pelos atores sociopolíticos que estavam nos processos de negociação contidos na arena política naquele momento.

As configurações políticas que até então se voltavam quase que por completo na figura do político ganham espaços nos diversos setores sociais, principalmente, legitimando a

participação da sociedade civil nos espaços de representação criados pelo poder público. Espaços estes que além de assumirem o debate público sobre as ações governamentais passaram a articular as necessidades da sociedade com o poder público, e a participar diretamente nos processos decisórios por meio dos conselhos gestores. Avanços foram conquistados, porém com grandes desafios a serem enfrentados para a efetivação consciente em nossas sociedades.

A grande limitação apresentada para a efetivação dos quatro elementos é a necessidade da difusão da cultura política entre os indivíduos. Temas como política, participação, representação entre outros ainda são encarados com certo repúdio por muitos brasileiros. Isso ocorre devido os traços culturais que vigoraram em nossa sociedade, o clientelismo, o paternalismo, o personalismo e os diversos “ismos” foram atenuantes da ideia que a política intrinsecamente se resume ao período de eleição ou ao representante do legislativo ou do executivo e que muitos dos problemas acontecem por que têm que acontecer os naturalizando e não percebendo a deficiência das gestões públicas na condução de resolução dos mesmos.

Entretanto, mesmo nos dias atuais tendo avanços na percepção do campo político e vendo essas ideias se dissolvendo, ainda temos um longo trajeto para percorrer e umas das alternativas é trabalhar essas temáticas na formação escolar do sujeito transformando o professor em um agente articulador para a desnaturalização das problemáticas sociais e políticas encontradas nos valores culturais da sociedade. Isso pode fortalecer o sistema democrático confirmando a importância da representação social e da participação cidadã. Sobretudo, por que para ter eficiência na gestão pública a sociedade deve estar diretamente ligada às ações e ter conhecimento dos processos que têm sido executados pelos governantes, não diferentemente a mesma deve ter conhecimento de quais as instituições privadas que estabelecem parcerias com o governo a fim de suprir uma demanda ou a execução de um serviço. Desta forma,

O sucesso da ação institucional pública ou privada, em relação ao impacto sobre a qualidade de vida da sociedade, depende diretamente da participação desta no processo de planejamento, gestão, operacionalização e monitoramento dos programas, ações e instrumentos ativados para a promoção do desenvolvimento (PIRES, 2010. p.105).

Não obstante a todo esse processo, não se pode perder de vista que, como nos atenta Amorim (2007) esses movimentos e organizações sociais estão diretamente ligados à

intervenção social buscando a inclusão, a cidadania e a transformação de práticas arraigadas na sociedade que impedem a afirmação e o reconhecimento dos direitos civis, políticos e sociais por meio de ações flexíveis e horizontais exigindo do governo maior eficácia e transparência nas ações estabelecidas.

Pontualmente, no Brasil, desde os anos 1980, os movimentos e organizações sociais apresentam-se como uma nova forma de intervenção social. Possuem o papel de promover a inclusão social, a cidadania e a transformação de práticas arraigadas na sociedade que impedem a afirmação e o reconhecimento dos direitos. As novas formas de participação caracterizam-se por serem mais flexíveis e horizontais e por exigirem maior eficácia e transparência das ações governamentais (AMORIM, 2007. p.6).

O processo de participação externa pelos membros do conselho foi avaliado através das suas atuações nos principais canais de participação existentes na sociedade, como assinar uma petição ou fazer um abaixo-assinado; boicotar ou comprar determinados produtos por razões políticas, éticas ou ambientais; participar numa manifestação; participar num comício ou numa reunião política; contatar ou tentar contatar um político e/ou funcionário do governo para expressar seu ponto de vista; dar dinheiro ou tentar recolher fundos para uma causa pública; contatar ou aparecer na mídia para exprimir as suas opiniões; participar num fórum ou grupo de discussão através da internet; participar de greve. Configuramos a pergunta em cinco variáveis seguindo a ordem: Fez no último ano; Fez em anos anteriores; Nunca fez, mas podia fazer; Nunca o faria; Não soube ou Não quis responder.

Com essas variáveis conseguimos mensurar quais os principais canais de participação utilizados pelos conselheiros para além de sua atuação como membro do conselho. A importância do conhecimento destes canais nos auxilia na compreensão de como tem sido o grau de articulação entre o conselheiro e a sociedade e entre o conselheiro e governo para os assuntos que envolvem e geram polémicas na comunidade em geral. Cabe esclarecer que, supostamente, a difusão de uma temática para toda a população auxilia na formação da opinião pública sobre um determinado assunto mesmo que as pessoas não estejam envolvidas diretamente, entretanto, mesmo não estando envolvida de forma direta a opinião pública possibilita muitas vezes o aumento da força de um movimento devido à pressão exercida pelos diferentes sujeitos que intrinsecamente exprimem suas opiniões que juntamente com outras formam uma opinião coletiva. Vale lembrar que o efeito contrário também acontece ao

invés de ter o apoio e o aumento de forças, o movimento, pode perder espaço devido à coerção exercida pela opinião pública.

De fato, a participação sociopolítica conduz o sujeito ao conhecimento e conseqüentemente a ação podendo este se posicionar em diferentes questões em cenários complexos onde pode ocorrer não somente debates como também embates entre forças gerando grandes repercussões. Desta forma, os dados⁴³ nos mostram que a maior forma de participação sociopolítica no último ano dos conselheiros é o contato ou tentativa de contato com um político ou um funcionário do governo para expressar seu ponto de vista (87,1%), seguido por participar num comício ou numa reunião política (71%), este dado trás uma inquietação já que o próprio ambiente de reuniões do CONCIDADES se configura em uma reunião política e, além disso, o conselho trouxe por diversas vezes algumas pessoas (técnicos, diretores e secretários de órgãos governamentais) para as reuniões a fim de debater questões realizadas pelo governo em áreas específicas ou projetos específicos. Sobretudo, porque não devemos esquecer que a política não é realizada somente pelo governo, mas por todos aqueles que de alguma forma estabelecem e procuram melhorar os espaços públicos, ou seja, as reuniões do conselho também são reuniões de cunho político, uma vez que neste ambiente são realizadas discussões ou tomadas decisões de caráter público através de atores sociopolíticos pertencentes à sociedade civil e ao governo.

Todavia, não podemos esquecer que os comícios são ferramentas vinculadas a campanhas eleitorais para a apresentação de propostas de administração por candidatos a cargos públicos para eleitores. Neste caso, é totalmente compreensível o resultado, porém considerando que não houve eleições no ano de 2009, período o qual se referia à pergunta, continuamos com o primeiro entendimento do resultado, de que os conselheiros basearam-se no conceito de reunião.

Outro dado que apareceu de forma expressiva nessa parte da pesquisa, 71% dos conselheiros, contataram ou apareceram na mídia para exprimir as suas opiniões. Isso possibilita dizer que os conselheiros utilizam as ferramentas de comunicação, escrita e falada, para exprimirem suas opiniões sobre um determinado assunto buscando estabelecer um diálogo com o maior número possível de pessoas. Contudo, diante do trabalho de campo pôde ser verificado que essa aparição pública não está diretamente ligada aos assuntos pertencentes

⁴³ Para a visualização dos dados completos ver as tabelas (12 a 20) no final deste capítulo.

ao conselho, na maioria das vezes está relacionada com os trabalhos realizados em suas bases sociais, como por exemplo, no caso de membros da sociedade civil, as aparições são realizadas para solicitar o apoio da sociedade em campanhas de arrecadação de dinheiro, roupas, alimentos e/ou materiais de higiene e limpeza para as entidades, para a divulgação de trabalhos, campanhas de conscientização entre outros. Já no caso dos membros governamentais as aparições públicas são realizadas para o esclarecimento ou a divulgação de alguma ação que foi realizada ou será pelo governo.

Não obstante, a utilização dessas ferramentas de comunicação reflete as novas configurações de participação que apareceram nos últimos anos. O dinamismo passou a ser uma das determinantes da participação, a internet possibilita não somente o dinamismo como também a disseminação em tempo real de opiniões e de assuntos de interesse sociais. Para, Wilson Gomes (2005),

A informação política nas redes de computadores é mais variada do que a informação industrial, pois contém não apenas o registro da atualidade jornalística selecionada e editada pelo campo do jornalismo, mas também toda a sorte de registro de fatos e atos políticos do passado. Ademais, esta informação há de ser mais integral e mais rica, pois em princípio o sistema de informação Web configura uma gigantesca e completa enciclopédia política e cultural, onde se tem desde a atualidade jornalística até o resultado da investigação científica. Além disso, a informação política em rede está disponível a um acesso mais rápido, mais barato e mais cômodo do que a informação política industrial. Por fim, a internet inclui e supera a informação industrial, permitindo, ademais, acesso a informações que os meios industriais de notícias não conseguem, não querem ou não podem divulgar (p.66)⁴⁴.

Diante disso, 71% dos conselheiros responderam que participaram no último ano num fórum ou grupo de discussão através da internet, isso demonstra que as novas ferramentas de tecnologia da informação têm gerado ambientes de socialização política, bem como proporcionado de forma mais rápida o conhecimento de um determinado assunto, além do conhecimento de como as pessoas têm se posicionado diante do mesmo.

Contudo, enquanto as novas tecnologias estão em ascensão como mecanismos de participação outras ferramentas como as greves já não vêm conseguindo ter tanto espaço na sociedade civil. Os dados mostram que 25,8% nunca fariam greve e que 29% nunca fez, mas

⁴⁴ Para uma discussão mais apurada sobre as novas tecnologias de informação e a participação ver o artigo **“Internet e Participação Política em Sociedades Democráticas”** do Professor Doutor Wilson Gomes da Universidade Federal da Bahia.

faria em algum momento. Destes 25,8% que não fariam greve 12,9% são representantes de gestores, administradores públicos e legislativos federais, estaduais, distritais e municipais; 3,2% dos movimentos sociais e populares e 9,7% dos representantes de empresários. Um fator interessante é que a maioria dos que não fariam greve são os representantes governamentais, porém destes 12,9%, 9,7% exercem cargo comissionado nos órgãos governamentais o que explicaria a não adesão em greves. Cabe destacar que as instituições públicas são as que mais realizam greves em nosso país devido os vínculos empregatícios efetivos adquiridos através dos concursos públicos, porém o direito do exercício de greve é estendido para toda a sociedade⁴⁵.

Essa configuração de participação para além dos canais institucionais existentes aproxima o conselheiro da sociedade e possibilita que ele perceba os distintos jogos políticos e sociais que são estabelecidos nas diversas áreas existentes e, em como a sociedade tem percebido e reagido com as ações realizadas pelo governo ou pelas instituições/organizações que compõem a sociedade civil. Por estes canais se torna possível realizar um *feedback* contínuo com diferentes pessoas/personagens, órgão públicos ou instituições que participam da vida pública e influenciam de alguma maneira as decisões que serão tomadas nos espaços institucionais ou em algum lugar específico desde que essas ações atinjam um conjunto de indivíduos em uma dada localidade.

Historicamente os partidos políticos se constituem em uma forma associativa capaz de fomentar diversos canais de participação política. Organizados com o intuito de aglomerar em seus espaços atores políticos para o alcance do poder, os partidos políticos desenham na cena pública distintos tipos de articulações para a manutenção do domínio dos espaços políticos e para o cooptação de pessoas que comungam do mesmo ideário para comporem suas bases de sustentação. Tendo como base de trabalho a formação ideológica, nem sempre estes desenvolvem os seus trabalhos visando à aproximação com a comunidade e acabam por desenvolver seus trabalhos para grupos específicos ou por interesses particulares.

Dentro do CONCIDADES, encontramos a dicotomia no discurso dos conselheiros de serem ou não filiados em um partido político. De um lado, temos o discurso de um conselheiro que defende a filiação. Para ele a sua atuação como conselheiro não expressa suas

⁴⁵ Sobre o direito do exercício de greve ver a Lei nº 7.783 de 28 de Junho de 1989 que dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências.

ideologias partidárias o que o auxilia nos trabalhos com o conselho é sua atuação como secretário municipal. Do outro lado, temos a corrente contrária, na qual, encontramos outro membro do conselho defendendo a ideia de que os conselheiros não devem ser filiados a partidos políticos para que as decisões tomadas não sofram interferências partidárias, uma vez que isso pode colocar por terra todo o trabalho realizado por meio de discussões favorecendo pequenos grupos políticos e não a sociedade que, por sua vez, deve ser o alvo final das tomadas de decisões⁴⁶.

De fato, essa dicotomia entre estar ou não filiado quando representante em uma instância de controle social, é uma das limitações no processo de representação do CONCIDADES devido a diversidade de forças políticas que compõem o conselho, sobretudo, pela proximidade deste conselho com o poder executivo estadual. Resumidamente, o processo de representação em um conselho trás a ideia de autonomia do colegiado com relação ao governo que, conseqüentemente, está diretamente ligado às forças partidárias estabelecidas de modo a operar distribuição de cargos de confiança entre essas forças.

Tótoro & Chaia (2004) a partir da visão de Hannah Arendt acerca das questões que envolvem os partidos políticos e os conselhos gestores, estabelecem que os interesses destas duas instituições se conflitam, pois o primeiro é um órgão de representação, enquanto o segundo é um espaço da ação e da participação.

Segundo Arendt, os partidos políticos e os conselhos diferem em essência. Seus sentidos se conflitam, na medida em que o primeiro é um órgão de representação, enquanto o segundo é um espaço da ação e participação. Não se pode representar as ações e sim interesses. Desse modo, os cidadãos, sem pode agir, restringem seu papel a influenciar as tomadas de decisões para que favoreçam os seus interesses. Não se pode dizer desses cidadãos que desfrutam da liberdade política (TÓTORA & CHAIA, 2004. p.196).

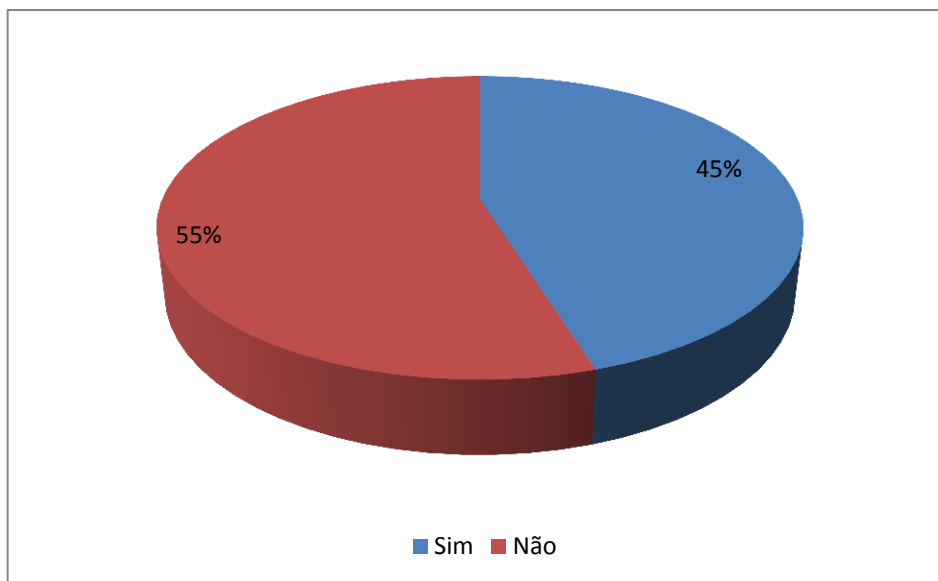
Conscientes dessa perspectiva, tomamos como entendimento devido às novas configurações que os conselhos sofreram dentro dos espaços políticos institucionais que estes também são órgãos de representação social, pois agregam em seu espaço diversos atores sociopolíticos que por sua vez representam um dado segmento social constituindo assim a representação social institucionalizada. Ou seja, os conselhos além das dimensões de espaços

⁴⁶ Tomamos como exemplo os relatos desses dois conselheiros para demonstrarmos a dicotomia existente referente à filiação partidária dos conselheiros.

de ação e participação dentro da perspectiva de uma nova cultura política e das novas formas de gestões públicas ganham também a dimensão legítima da representação social de forma institucional e legal. Sendo assim, os conselhos se enquadram nas novas estruturas de representação, as quais, “são compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade civil e por representantes do poder público” (GOHN, 2004. p.59).

A preocupação com essa questão dos cargos de confiança em cadeiras de representação nos conselhos gestores se constitui em uma limitação nesses espaços tendo em vista que por diversas vezes são esses cargos de confiança que são direcionados a compor o quadro de representação no conselho ocasionando em alguns casos a interrupção de ações devido à instabilidade que os cargos oferecem ou por estarem na base de representação não para defenderem os interesses públicos, mas os interesses particulares dos representantes do executivo. Ou seja, toda essa discussão se volta à importância de ter nos espaços de representação, tanto nas cadeiras governamentais quanto nas cadeiras da sociedade civil, representantes que consigam articular de forma heterogênea com todos os atores sociopolíticos a fim de assegurar que o controle social cumpra o seu papel de órgão regulador/fiscalizador de caráter intrinsecamente público.

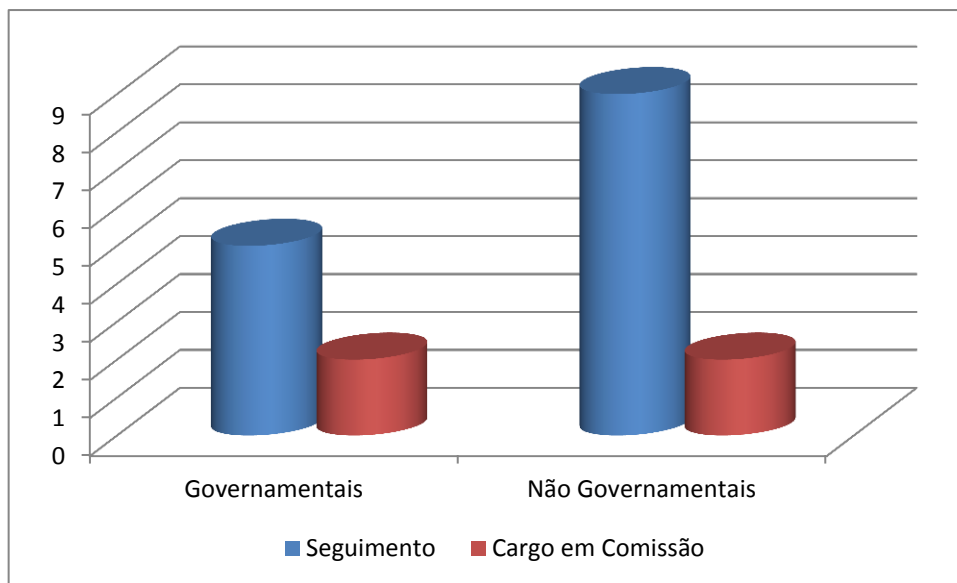
Deste modo, no CONCIDADES temos 55% dos conselheiros que não são filiados a partidos políticos, enquanto 45% possuem filiação – ver gráfico 15. Destes 45% que são filiados em torno de 16% são de representantes governamentais e destes 6,4% exercem cargos em comissão. Ou seja, se considerarmos a maior parte dos representantes governamentais não são filiados a partidos políticos e menos da metade dos que são exercem cargos em comissão.

Gráfico 15: Filiação Partidária

Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Todavia, entre os membros dos segmentos da sociedade civil que são filiados temos aproximadamente 13% dos Movimentos Sociais e Populares, 9,6% de Organizações não governamentais 6,4% dos representantes de empresários. Dos segmentos não governamentais, 6,4% exercem cargo em comissão em órgãos governamentais demonstrando que além de estarem representado a sociedade civil exercem cargo em comissão no governo legislativo ou executivo tanto na esfera municipal quanto estadual⁴⁷ (gráfico 17).

⁴⁷ Na pesquisa foi observado que dos conselheiros que exercem cargo em comissão 72,7% são alocados nos governos municipais (deste montante 9,1% no poder legislativo) e 27,3% no executivo do governo estadual.

Gráfico 16: Filiação Partidária por Segmento e Cargo em Comissão

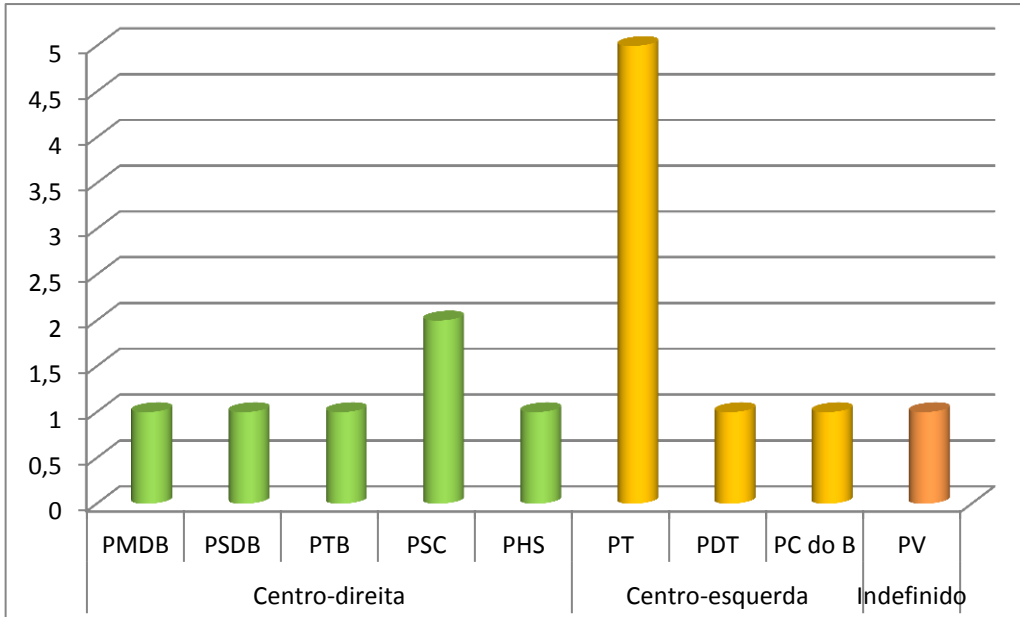
Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

O partido que mais têm filiados no CONCIDADES é o PT com 36% do total, seguido por PSC com 14,3% e pelos demais PDT, PMDB, PSDB, PTB, PV, PC do B e PHS com 7,1% cada⁴⁸. Considerando os segmentos no partido com mais filiação – neste caso o PT – temos 14,4% que são representantes dos Movimentos Sociais e Populares, 14,4% de Organizações não governamentais e 7,2% do Poder Público (gráfico 17 e 18). No caso do segundo partido com mais filiados – PSC⁴⁹ – todos são representantes do Poder Público.

⁴⁸ PT: Partido dos Trabalhadores; PSC: Partido Social Cristão; PDT: Partido Democrático Trabalhista; PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro; PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira, PTB: Partido Trabalhista Brasileiro; PV: Partido Verde; PC do B: Partido Comunista do Brasil e PHS: Partido Humanista da Solidariedade.

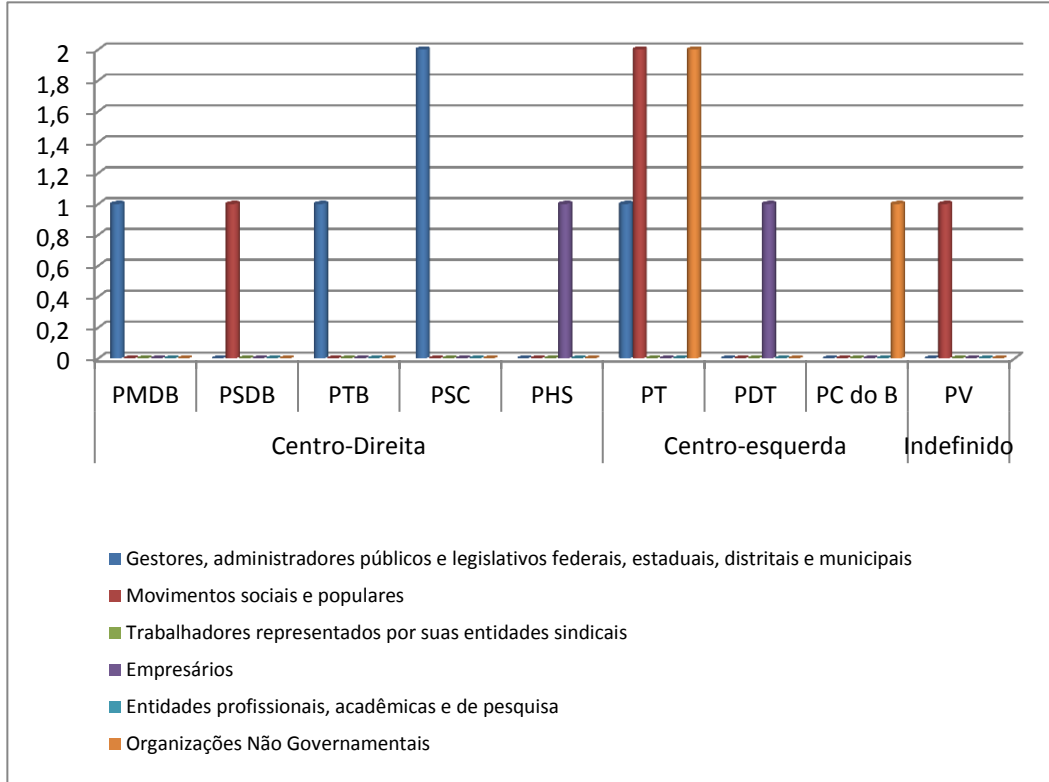
⁴⁹ O Partido Socialista Cristão – PSC é a grande novidade dos dados. O partido vem em uma crescente no Estado respaldado principalmente pela figura do Deputado Federal Carlos Roberto Massa – Ratinho Júnior que demonstrou força política indo ao segundo turno das eleições a prefeitura de Curitiba – Paraná em 2012.

Gráfico 17: Filiação Partidária



Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Gráfico 18: Filiação Partidária por Segmento



Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Se considerarmos a filiação partidária segundo as ideologias dos partidos⁵⁰ encontramos 50,2% de representantes filiados em partidos de centro esquerda, 42,7% em partidos de centro-direita e 7,1% em partidos que se declaram independentes. Sendo os partidos uma das formas mais importantes de associativismo os mesmos configuram em seus espaços a diversidade social independente de credo, raça ou gênero objetivando aglomerar o maior número de atores sociopolíticos para a chegada ou a manutenção do poder. Podemos observar que as tendências à filiação partidária nesse caso recaem nos partidos de centro-esquerda desvinculando-se do tradicionalismo político paranaense das bases de sustentação tradicionais familiares que governaram o estado ao longo da história. Bases estas que fundamentalmente estão vinculadas aos partidos de centro-direita advindos do coronelismo que configurava a história política do Estado⁵¹. Sobretudo, porque foram às elites rurais que determinaram e influenciaram os padrões culturais e políticos das massas nas principais cidades que, conseqüentemente, influenciaram as pequenas localidades.

Entretanto, essa conjuntura de filiação partidária segue o movimento que tem sido estabelecido em nosso país, o qual os espaços criados para o exercício do controle social têm sido ocupados por segmentos sociais que tendem a ter ideais de cunho mais social objetivando mudanças na sociedade e a promoção humana do indivíduo com o intuito de transformar a sociedade em um local mais justo se identificando com as ideologias dos partidos de centro-esquerda.

Deste modo, entre os conselheiros que não são filiados encontramos 59% que tem simpatia por algum partido sendo que as preferências continuam para com os partidos de centro-esquerda, dando destaque para o PT 31% da preferência. Seguindo as ideologias partidárias temos 64% que se identificam com os partidos de centro-esquerda; 22% com os de centro-direita e 14% com os que não se caracterizam dentro das duas primeiras abordagens (gráfico 19). Entre os que disseram ter simpatia pelos partidos de centro-direita existe a predominância dos segmentos do poder público e dos empresários, nos do centro-esquerda

⁵⁰ Realizamos um estudo buscando a definição ideológica realizada pelos próprios partidos. Desta forma, encontramos a seguinte configuração da ideologia partidária:

Centro-Direita: PSDB, PMDB, PTB, PHS e PSC.

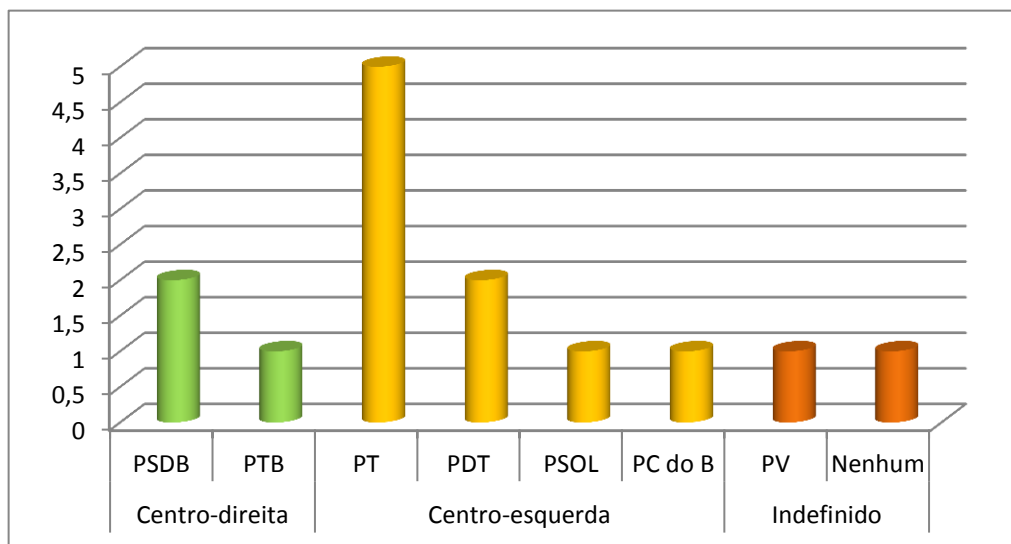
Centro-Esquerda: PT, PDT, PSOL, PC do B.

Independente/indefinido: PV – o Partido Verde se declara um partido independente que está à frente das ideologias dos partidos de centro-direita e centro-esquerda de nosso país.

⁵¹ Sobre a História Política do Estado do Paraná ver o livro “O PARANÁ REINVETADO – Política e Governo” do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES publicado em 2006.

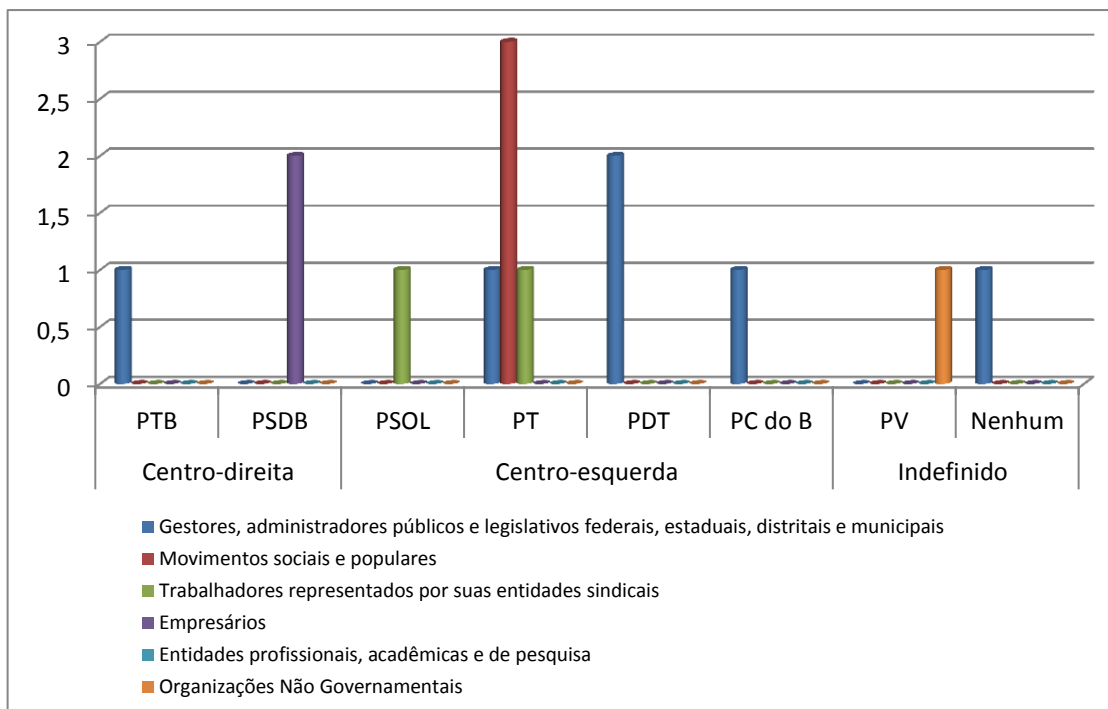
está à vinculação dos movimentos populares e sociais, os trabalhadores representados por suas entidades sindicais e os representantes do poder público.

Gráfico 19: Partidos com mais simpatia entre os que não são filiados



Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Gráfico 20: Partidos com mais simpatia entre os que não são filiados por segmento



Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Cabe observar, que os dados nos revelam de forma expressiva que daqueles que não possuem filiação partidária em torno de 41% não têm nem mesmo simpatia por algum partido. A instituição política configurada pelos partidos políticos nos últimos anos tem se inserido no dinamismo que tem se disseminado na política institucional brasileira tendo que aprender a dividir espaço com os demais canais de participação existentes na sociedade, sobretudo, buscando junto à população a credibilidade perdida devido as grandes polêmicas e escândalos envolvendo os políticos e os seus respectivos partidos.

Diante destas questões, um dos grandes limites a ser superado por essa forma de associativismo é o rompimento das raízes tradicionalistas e patrimonialistas que se fixaram ao longo da trajetória política brasileira. Mesmo seguindo o movimento de transformação da política brasileira a maioria dos partidos ainda comunga da retórica de serem comandados por políticos herdeiros dessa cultura personalista e coronelista visando sempre à conquista e a concentração do poder, não objetivando o bem comum e nem participação da sociedade nesses espaços políticos de participação. Como podemos observar, a falta de credibilidade da sociedade nos partidos políticos pode estar diretamente ligada ao exercício do ator sociopolítico que foi escolhido como representante do povo, mas direciona suas atividades ao favorecimento de seus interesses pessoais ou de grupos específicos na relação de troca de favores dando continuidade na política patrimonialista voltada as práticas dos diversos “ismos”⁵² exercidos na política nacional.

A participação na vida política por meio dos partidos não pode ser resumida como uma simples filiação para adensar o corpo do partido, ou seja, ela não pode ser estabelecida somente pela formalidade burocrática da filiação, a mesma deve acontecer na vida cotidiana do partido, na qual o filiado deve ser uma peça fundamental para compor o quadro de decisões e ações a serem efetivadas pelos representantes políticos escolhidos pela população no processo eleitoral. Isso deve ser pensado e colocado em prática pelas organizações partidárias visando o atendimento da legislação eleitoral de nosso país que estabelece que qualquer membro filiado tem os mesmos direitos e deveres dentro de um partido político.

Enfim, os partidos políticos configuram uma das principais formas de associativismo em nosso país organizando e inserindo atores sociopolíticos nos diferentes espaços de

⁵² “Ismos”: Patrimonialismo, Patriarcalismo, Coronelismo, Clientelismo, Paternalismo, Mandonismo, Populismo entre outros.

participação e representação social. Essa inserção de atores sociopolíticos em outras organizações sociais potencializa a capacidade de aproximação dos partidos políticos a sociedade civil e a população. Todavia, o processo inverso também acontece, atores sociopolíticos pertencentes a organizações da sociedade civil se filiam em partidos políticos com o intuito de participar diretamente da vida política institucional utilizando as suas organizações de base na promoção de seus interesses de ascensão ao poder ou para inserir de forma mais efetiva as suas entidades nos jogos políticos que ocorrem no cotidiano da vida pública.

As ações políticas e sociais resgatam e aprimoram os mecanismos de participação já existentes e abrem possibilidades para novos espaços que permitam o exercício da representação pelos atores sociopolíticos que, por sua vez desempenham a articulação entre sociedade civil e governo e entre governo e sociedade civil tendo como instrumento básico o direito de participação e representação que o sistema democrático lhes oferece.

A configuração da ação política e social comumente se expressa através do associativismo existente por meio das diferentes organizações sociais sejam elas de caráter público ou privado. Associações, sindicatos, fundações, movimentos sociais, centro de ensino, partidos políticos entre outros grupos são responsáveis pela disseminação da participação institucionalizada e pela organização de espaços para o preparo e/ou formação de novos atores sociopolíticos para ocuparem os espaços de representação fazendo com que a população tenha papel direto na vida política da sociedade realizando intervenções ou acompanhando os procedimentos adotados por aqueles que são responsáveis pelas tomadas de decisão.

Assim, os conselhos gestores exercem papel fundamental ao proporcionarem a estes atores sociopolíticos espaços institucionalizados para o exercício da participação e representação, sobretudo, por legitimarem as diversas formas de organizações sociais delegando/confiando a elas participação direta e compartilhada nas gestões públicas nos três níveis de governo. De tal modo, estes espaços não somente integram os atores sociopolíticos na vida política institucional como também apresentam a sociedade novos mecanismos de participação visando o fortalecimento dos princípios da democracia como a descentralização do poder agindo como personagem principal nos debates e embates estabelecidos por aqueles que almejam o poder e a condução do aparelho de Estado.

Tabela 12: Participação sociopolítica: assinar uma petição ou fazer um abaixo-assinado

		Freq.	(%)
Valid	Fez no último ano	21	67,7%
	Fez em anos anteriores	7	22,6%
	Nunca fez mas podia fazer	2	6,5%
	Nunca o faria	1	3,2%
	Total	31	100,0%

Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Tabela 13: Participação sociopolítica: boicotar ou comprar determinados produtos, por razões políticas, éticas ou ambientais

		Freq.	(%)
Valid	Fez no último ano	18	58,1%
	Fez em anos anteriores	2	6,5%
	Nunca fez mas podia fazer	9	29,0%
	Nunca o faria	2	6,5%
	Total	31	100,0%

Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Tabela 14: Participação sociopolítica: participação numa manifestação

		Freq.	(%)
Valid	Fez no último ano	14	45,2%
	Fez em anos anteriores	9	29,0%
	Nunca fez mas podia fazer	7	22,6%
	Nunca o faria	1	3,2%
	Total	31	100,0%

Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Tabela 15: Participação sociopolítica: participar num comício ou numa reunião política

		Freq.	(%)
Valid	Fez no último ano	22	71,0%
	Fez em anos anteriores	6	19,4%
	Nunca fez mas podia fazer	1	3,2%
	Nunca o faria	1	3,2%
	NS	1	3,2%
	Total	31	100,0%

Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Tabela 16: Participação sociopolítica: contatar, ou tentar contatar, um político ou um funcionário do governo para expressar seu ponto de vista

		Freq.	(%)
Valid	Fez no último ano	27	87,1%
	Fez em anos anteriores	3	9,7%
	Nunca fez mas podia fazer	1	3,2%
	Total	31	100,0%

Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Tabela 17: Participação sociopolítica: dar dinheiro ou tentar recolher fundos para uma causa pública

		Freq.	(%)
Valid	Fez no último ano	14	45,2%
	Fez em anos anteriores	6	19,4%
	Nunca fez mas podia fazer	5	16,1%
	Nunca o faria	5	16,1%
	NR	1	3,2%
	Total	31	100,0%

Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Tabela 18: Participação sociopolítica: contatar ou aparecer na mídia para exprimir as suas opiniões

		Freq.	(%)
Valid	Fez no último ano	22	71,0%
	Fez em anos anteriores	5	16,1%
	Nunca fez mas podia fazer	3	9,7%
	Nunca o faria	1	3,2%
	Total	31	100,0%

Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Tabela 19: Participação sociopolítica: participar num fórum ou grupo de discussão através da internet

		Freq.	(%)
Valid	Fez no último ano	22	71,0%
	Fez em anos anteriores	4	12,9%
	Nunca fez mas podia fazer	4	12,9%
	Nunca o faria	1	3,2%
	Total	31	100,0%

Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

Tabela 20: Participação sociopolítica: participar em greve

		Freq.	(%)
Valid	Fez no último ano	5	16,1%
	Fez em anos anteriores	8	25,8%
	Nunca fez mas podia fazer	9	29,0%
	Nunca o faria	8	25,8%
	NR	1	3,2%
	Total	31	100,0%

Fonte: Observatório das Metrópoles Núcleo Regional de Maringá – 2012.

5. CONSELHOS GESTORES E O PODER LEGISLATIVO: A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA FRENTE AO LIMITE DA “DESARTICULAÇÃO” DOS REPRESENTANTES DO POVO.

Uma das determinantes para que o controle social aconteça é a realização do trabalho conjunto entre os órgãos de representação da sociedade com os órgãos de controle e fiscalização instituídos dentro dos poderes governamentais. O trabalho articulado entre estes mecanismos normativos de participação e representação é o que garantirá a descentralização e a inserção da sociedade nos processos de controle das ações exercidas pelo poder executivo.

Pensar em um sistema articulado não é tão fácil quando se trata de unir governo e sociedade em um mesmo espaço de atuação, principalmente, quando estes espaços são controlados por políticos enraizados na tradição paternalista e patrimonialista existente no Brasil. Pensar estes espaços simultaneamente como produtores e receptores de demandas sociais significa estabelecer uma cadeia de causa e causalidade entre as relações instituídas dentro destes espaços constitucionais de poder. Deste modo, os sistemas hierarquizados de poder são oriundos da organização administrativa – Federal, Estadual e Municipal – e existem tanto nos órgãos governamentais quanto nos da sociedade civil.

Como sabemos, a divisão constitucional dos poderes em nosso país é feita entre os Poderes Executivo, Legislativo e o Judiciário, cada qual com a sua respectiva função. Ao Poder Executivo compete à condução da máquina pública, ao Poder Legislativo cabe à formulação, discussão e aprovação de leis, as quais devem ser pensadas considerando as demandas e os anseios da sociedade que representa. E, ao Poder Judiciário, compete o julgamento dos possíveis conflitos agindo de forma imparcial pautado pela obrigatoriedade do cumprimento das leis.

Os conselhos gestores de políticas públicas, nesta estrutura constitucional, estão alocados junto às estruturas executivas nas gestões públicas, sendo estas as responsáveis pelo funcionamento dos mesmos. Entretanto, estes são mecanismos que aglomeram em suas atividades funções que envolvem os três poderes, ou seja, estes fiscalizam e monitoram o executivo, auxiliam o legislativo apresentando as necessidades da sociedade possibilitando aos legisladores a fomentação de leis que correspondam os anseios sociais e apresentam ao

judiciário os possíveis problemas gerados dentro do executivo e do legislativo no descumprimento das normas, decretos e leis vigentes na sociedade.

Muitos estudos têm apresentado à relação entre estas instâncias de representação e o poder executivo nas mais diversas temáticas. Contudo, a bibliografia sobre participação e representação não apresenta discussões específicas acerca da relação entre o poder Legislativo e as instâncias de controle social, nem entre o poder Judiciário e estas no processo de controle social e/ou nos processos estabelecidos no cenário político institucional. Todavia, pesquisar os resultados destas relações e as consequências das mesmas é de extrema importância para compreendermos e aprimorarmos os mecanismos de controle social realizados pela miscigenação do poder público com a sociedade dentro das políticas públicas.

Nesta direção, a relação entre os conselhos gestores de políticas públicas com os poderes legislativos expressa, ainda mais, a necessidade de estudos sobre os procedimentos, conhecimentos e ações sobre a articulação existentes entre estas duas instituições, sobretudo, porque ambas são instituições que representam a sociedade aprovam e direcionam a fomentação, a implementação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas específicas dentro do ciclo da política.

Borba & Lüchmann (2010) destacam que

Com praticamente duas décadas de atuação, esses Conselhos vêm sendo objeto de estudos não apenas por sua proposta inovadora em relação à lógica tradicional de elaboração e deliberação das políticas públicas, como também por terem feito surgir um “exército” de conselheiros, inaugurando novas formas de representação da sociedade civil diante do campo institucional (p.230/231).

Avritzer (2007) ao discutir a Sociedade Civil, as Instituições Participativas e a Representação, afirma que “existem mais conselheiros no Brasil do que vereadores” (p.443), o que de fato é comprovado devido a grande disseminação dos conselhos gestores nas últimas décadas. Contudo, mesmo tendo mais conselheiros que vereadores, legisladores de forma geral, a figura do conselheiro não possui o mesmo *status* político que um legislador, o que pode ser explicado resumidamente por três fatores: 1º) o período de existência da instituição/órgão; 2º) o processo de escolha e, 3º) o “*Status* Político” que o representante tem perante a sociedade.

Primeiramente, o tempo de existência de uma instituição determina o grau de envolvimento das suas relações que são estabelecidas ao longo dos anos com a comunidade, especialmente, quando nos referimos aos aspectos sociopolíticos que são desenvolvidos no sistema político vigente. Neste caso, a legitimidade da representação política dos legisladores é factual devido o grau de conhecimento destas instituições pela sociedade no cenário nacional. Ou seja, é de conhecimento público a existência de uma câmara vereadores, de deputados e de um senado, mesmo o indivíduo não sabendo distinguir as funções de um órgão como este ele consegue saber da existência da figura política de um vereador, deputado um senador devido à obrigatoriedade existente no ato do sufrágio universal e, também pelo tempo de existência destas instituições no Brasil.

O processo de escolha desses representantes é outra determinante que estabelece um elo de conexão direta entre o representante e o representado, pois no caso de uma câmara de vereador este necessita estar diretamente em campo, em contato com a população para poder ser eleito. Esta ação culmina na comunicação direta – corpo a corpo – ou semidireta – por meio de meios de comunicação, rádio, televisão, internet e material impresso - entre eleitor e candidato, o que, conseqüentemente, gera uma divulgação da instituição da chamada Câmara de Vereadores ou das demais instituições do legislativo.

Diferentemente do legislativo, o processo de escolha dos conselheiros ocorre por meio da indicação dos órgãos governamentais e pelas organizações da sociedade civil que podem indicar um representante. Esse processo de escolha não envolve a sociedade durante o processo de constituição do colegiado, a mesma toma conhecimento dos representantes nas conferências quando referenda estes, ou pela imprensa quando há a divulgação da constituição do novo conselho. Todavia, quando um conselheiro solicita seu afastamento do conselho este é substituído sem o conhecimento da população, ou seja, o processo de escolha dos membros de um conselho não envolve a comunidade de forma efetiva, sendo que muitas vezes essa comunidade nem tem o conhecimento da existência do colegiado em exercício.

As conseqüências desses processos podem ser percebidas quando vemos a falta de conhecimento da população com relação à existência dos conselhos, bem como a falta de conhecimento sobre suas funções perante a sociedade e o governo. Desta forma, a disseminação dos conselhos não conseguiu garantir que estes fossem divulgados no meio

social, sobretudo, não estabeleceu que a população desse o aporte necessário para as ações realizadas por estas instituições.

Borba & Lüchmann (2010) ressaltam que

a representação por entidades ou organizações sociais está ancorada em critérios de conhecimento, envolvimento e vinculação com a área temática do conselho. Trata-se, portanto, de um tipo de participação – e representação – que não obedece a critérios de universalidade no processo de escolha dos representantes, a exemplo do voto universal (p.233).

Diante destes fatores que diferenciam o processo de escolha dos representantes nos conselhos e em uma câmara legislativa, Avritzer (2007) ressalta que há dois aspectos que diferenciam a representação nas instituições participativas dos Parlamentos – a autorização e o monopólio do território.

Dois aspectos diferenciariam a representação nas instituições participativas da parlamentar: em primeiro lugar, não há o requisito explícito da autorização, tal como elaborado por Hobbes e, posteriormente, desenvolvido por Hanna Pitkin. Em segundo lugar, não há estrutura de monopólio territorial na representação realizada por atores da sociedade civil, assim como não há o suposto de uma igualdade matemática entre os indivíduos que dão origem à representação. Pelo contrário, a representação exercida pela sociedade civil é pluralista e, mesmo quando coincide com um território determinado em uma estrutura de conselho, ela também se superpõe a outras formas que, em geral, tomam decisões vinculantes em relação ao mesmo tema, no mesmo território (p.444).

Outro fator que implica diretamente nestas relações é o “*Status Político*” que o representante possui. Geralmente, ao concorrer ao pleito em uma eleição o candidato já surge das bases da comunidade ou de algum sistema de representação como as associações de bairros, a presidência de uma instituição comercial ou empresarial, de alguma secretaria governamental entre outros. O *status* adquirido por essas pessoas em suas bases eleitorais surge a partir do momento que o representante desenvolve alguma atividade que visa à representação de um grupo de pessoas em busca de objetivos comuns, pela tradição familiar no sistema político ou pelo fato desta pessoa trabalhar sua imagem nos períodos que antecedem as eleições.

Paralelamente não podemos perder de vista os trabalhos que são desenvolvidos pelas organizações públicas que são de extrema importância no processo de escolha e na

formulação de um *status* político dos representantes tanto nos conselhos quanto nos parlamentos. No caso do legislativo, elas impulsionam a imagem de um líder nos caminhos traçados para a aquisição de uma vaga a fim de que tenham um representante que lute pelos seus interesses e que estes sejam atendidos, já no caso dos conselhos gestores a representação ela é exercida a fim de que as demandas específicas sejam apresentadas e discutidas pelo colegiado dando propulsão aos problemas enfrentados. Em ambos os casos as associações tentam inserir na agenda de governo do legislativo e do executivo suas necessidades locais e as principais questões que envolvem o cotidiano do público que representa.

Desta forma, as associações não governamentais

desempenham atividades de representação da população de onde estão inseridas, como no caso das associações comunitárias e/ou de moradores; ou em causas e temas que recobrem setores e espectros mais amplos, como as associações feministas, de negros, ambientalistas etc.; defendem os interesses dos seus associados, como clubes e sindicatos; e, ainda, atendem e representam as pessoas carentes e excluídas, como as entidades assistenciais e filantrópicas, para darmos apenas alguns exemplos (LÜCHMANN, 2011. p46).

Isso implica diretamente nas relações institucionais que são geradas no processo de controle social entre estes diversos agentes que compõem esses espaços, sobretudo, porque mesmo representando diferentes setores a força das organizações civis no cenário político vem em um ritmo crescente nos últimos anos. As mudanças nas estruturas de Estado introduziram estas organizações na vida política de nosso país permitindo que a inovação institucional e as reformas realizadas alterassem as formas de representação existentes. Deste modo, as “próprias dinâmicas de representação no seio das organizações civis mudaram e assumiram feições explicitamente políticas” (LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO, 2006. p.44).

Contudo, não podemos realizar análises sobre a representação tendo como ponto de referência o sistema de representação estabelecido pelo legislativo ou pelos sistemas de representação tradicionais. Lavallo, Houtzager & Castello (2006), discutem essas novas formas de representação e dizem que não é possível compreender e realizar análise destas inovações demandadas pela representação sobre a ótica do sistema eleitoral e do poder legislativo.

A representação política mediante organizações civis e a eventual emergência de noções de representação inéditas não são passíveis de compreensão cabal se submetidas analiticamente à lógica das instituições do sistema eleitoral e do poder Legislativo. A transformação contemporânea da representação decorre de deslocamentos e rearranjos no funcionamento das instituições tradicionais do governo representativo, mas encarna também o alargamento do lócus e das funções da representação política (p.46).

Deste modo, o campo de articulação entre conselho e legislativo é um campo arenoso. Expressa várias vias de acesso e determinam questões para além do simples ato entre seus membros e suas estruturas administrativas. Como vimos, entre estas instituições existem atores sociopolíticos, organizações civis, a população e a própria máquina pública que ao invés de criar mecanismos aproximativos direcionam trabalhos paralelos e que nem sempre comungam dos mesmos objetivos. Objetivos estes que devem ter a comunidade como beneficiador final. Todavia, a ação de representar a comunidade existente tanto no mecanismo de controle social quanto nos formuladores das leis que garantem a efetividade deste controle necessitam, prioritariamente, que haja uma articulação direta entre seus representantes, sobretudo, porque o acompanhamento das ações executivas deve ser realizado continuamente ao longo do ciclo da política.

As funções de cada órgão precisam ser conhecidas pelos seus representantes. Como já discutimos acima, as funções do legislativo têm maior visibilidade na comunidade como um todo. A mídia tem papel determinante neste aspecto, uma vez que divulga todo o processo eleitoral e é ator nos processos decisórios do sistema legislativo, o que não ocorre com relação aos conselhos que têm suas atividades divulgadas quando enfrentam problemas que causam repercussão no meio social, frutos dos debates e embates ocorridos com o poder público, na maioria das vezes com o poder executivo. Diante disso, o conhecimento desta instituição por um conselheiro é muito mais fácil e viável de acontecer do que o conhecimento de um legislador sobre um conselho devido à divulgação deste entre a população.

Desta forma, fica evidente que a falta de articulação entre o legislativo e os conselhos torna-se um limite para o exercício da representação, pois a ausência de conhecimento das atividades realizadas, a falta de ação conjunta e a discussão de propostas de projetos de leis e/ou projetos interventivo entre estes mecanismos trás debilidades para o sistema democrático dificultando o aprimoramento do mesmo. Sobretudo, distancia dois órgãos de representação direta da sociedade estabelecendo objetivos difusos e meios de intervenções dicotômicos, ou

seja, mesmo sendo representantes da população os meios e os fins utilizados na representação por estes dois órgãos são distintos.

Assim, a articulação destes dois mecanismos apresentam questões a serem compreendidas ao longo do processo de representação. A articulação se torna foco de discussão nesse caso, na medida em que o ciclo da política se inicia nos conselhos com as deliberações de propostas em conferências e termina nestes quando estes fazem a avaliação das práticas governamentais. Isso implica na absorção do legislativo das propostas deliberadas pelos conselhos na fomentação de leis, na aprovação de uma Lei Orçamentária e ou em um projeto apresentado pelo executivo. Ou seja, a articulação destes mecanismos é primordial para que as demandas sociais sejam atendidas ao longo de uma gestão pública, conseqüentemente, a articulação é um ponto essencial para que as políticas públicas alcancem êxito.

5.1. A ARTICULAÇÃO ENTRE O CONCIDADES E O LEGISLATIVO ESTADUAL DO PARANÁ

A articulação de forma geral é a engrenagem da máquina que faz com que o sistema democrático se desenvolva com praticidade e eficácia dentro de uma sociedade. É de extrema importância que haja articulação entre os diversos atores sociopolíticos que compõem os espaços institucionais de participação ou representação, bem como entre a população com as estruturas de sua cidade, Estado e/ou país.

Nesta direção, a articulação é responsável pela conversa direta ou indireta entre estruturas normativas – que aqui podemos entender como poderes constituídos (executivo, legislativo, judiciário) - e as instituições não governamentais em suas diferentes configurações frente à pluralidade cultural existente na sociedade. Conseqüentemente, a articulação permite que diferentes personagens conversem entre si sem que estes se conheçam objetivando o alcance de resultados comuns. Um exemplo claro que temos visto atualmente é os grandes movimentos que vêm ocorrendo nas mídias sociais que aglomeram de forma virtual pessoas de diferentes localidades e que culminam, por diversas vezes, em manifestações presenciais.

Deste modo, a articulação entre os organismos de representação é uma das questões que tem se colocado no campo de discussão das ciências sociais. Conforme vimos no capítulo anterior, um dos principais bloqueios identificados pelos conselheiros estaduais das cidades é a falta de articulação com o poder legislativo nas questões referentes ao arcabouço legal necessário para à implementação das deliberações realizadas pelo conselho.

De imediato a seguinte pergunta surge para aqueles que buscam compreender os desdobramentos da representação política nos últimos anos: A falta de articulação interfere diretamente no sistema de representação política tendo dois mecanismos distintos de representação do povo? Apresentar uma resposta fidedigna não se torna nosso objetivo, todavia, apresentaremos três pontos tomando como exemplo o CONCIDADES do Paraná que nos possibilita dizer que a falta de articulação entre as instâncias de controle social e as câmaras legislativas se configura em um limite expressivo para o exercício da representação política destes novos personagens que chamamos de conselheiros frente à nova configuração estrutural das gestões públicas, ou seja, a falta de articulação entre estes dois órgãos de representação interfere diretamente no sistema de representação política.

Antes mesmo de iniciar nossa exposição buscando apresentar nossos pontos argumentativos, queremos evidenciar que a falta de bibliografia referente ao tema tratado tornou-se um entrave no desenvolvimento mais apurado do tema. Conforme levantamento bibliográfico realizado, não encontramos materiais que tratassem especificamente da articulação entre o legislativo e os conselhos gestores e os possíveis desdobramentos oriundos dessas relações para a compreensão da representação política em nosso país. Deste modo, recorreremos à bibliografia geral e a um exemplo específico para construirmos a argumentação que traremos aqui.

O primeiro ponto é a nova configuração das gestões públicas e o ciclo político que tem sido implementado nos últimos anos. Descentralizar as estruturas e as ações governamentais significa colocar em movimento os personagens políticos de nosso país e transformar as práticas políticas tradicionais utilizadas para a manutenção do poder em práticas aproximativas entre o representante e o representado. Os interesses do representado e suas demandas passam a ser o *locus* principal do discurso político, bem como a estruturação das ações governamentais no novo papel político exercido pelo Estado.

De fato, a mudança estrutural e o alargamento do Estado possibilitaram que transformações significativas ocorressem nas formas de representação. O que antes era legitimado somente por órgãos governamentais passa a ser exercido também pela participação institucional da sociedade, especificamente, dá o poder para a sociedade de fomentar, propor, aprovar e vetar as ações do poder executivo e de apresentar ao poder legislativo as principais demandas a serem aprovadas e legalizadas por esta instituição. Em outras palavras, as novas formas de participação inseriram no espaço político institucional mecanismos diretos de participação, representação e controle social das ações executivas e legislativas.

O surgimento dos conselhos gestores colocou no cenário novas perspectivas de pensar a gestão pública e personagens que atuavam de forma direta e institucionalizada na defesa dos direitos e na implementação de práticas políticas que obtivessem como resultado final o atendimento das demandas sociais e a promoção de políticas a longo médio prazos. Sendo o mecanismo mais difundido de participação e representação social pelo governo, os conselhos gestores de políticas públicas inauguram no cenário político e apontam para as transformações estruturais e ao alargamento do Estado. Todavia, não podemos perder de vista que os “*Conselhos não são parlamentos nem visam a substituí-los*. São espaços, guardadas as devidas diferenças entre as áreas, de articulação setorial e/ou temática que se dedicam ao controle das ações governamentais e à formulação de políticas públicas” (BORBA & LÜCHMANN, 2010. p.231).

Deste modo, o ciclo da política passa a contar com mais uma instituição em sua estrutura com status de instituição de representação do interesse do povo, com a função de apresentar as demandas sociais e de inserir nas agendas de governos as diversas problemáticas encontradas nas relações estabelecidas entre governo e sociedade deliberando junto ao governo sobre as políticas públicas a serem fomentadas e implementadas, bem como podendo interferir diretamente nas instituições não governamentais estabelecendo parâmetros e normas de funcionamento em sua área específica de atuação.

Com relação ao legislativo este necessita estar ligado às ações e deliberações dos conselhos, pois eles serão o ponto de partida para as emendas e/ou as aprovações dos projetos executivos na câmara legislativa. No caso, dos conselhos deliberativos a câmara legislativa só poderá aprovar matérias e políticas específicas se estes já tiverem passado pelo clivo e aprovação do conselho. Porém, o conhecimento das atribuições de um conselho e as suas

atividades em desenvolvimento deve ser uma constante para que o ciclo da política pública alcance sua efetividade, uma vez que o que temos percebido é a falta de comunicações e articulação entre os legisladores e os conselheiros.

Desta forma, percebemos que falta de conhecimento das novas estruturas das gestões públicas e, por conseguinte das novas instituições surgidas, pelos legisladores torna-se um impedimento para a condução dos trabalhos em um sistema articulado de representação dos interesses da população. Sobretudo, porque a falta do conhecimento e do reconhecimento da importância dos conselhos gestores na condução da máquina pública e na representação do povo fragmenta a participação social e debilita as novas formas de gestão pública, pois os conselhos representam não somente as interações das estruturas governamentais com a sociedade como também estabelecem o pluralismo de interesses existentes no campo institucional.

Conforme verificamos em trabalho de campo nas reuniões que participamos e nas análises documentais percebemos que não há o reconhecimento pela maioria dos legisladores do papel do CONCIDADES no que tange a sua participação na vida pública do Estado. A falta de conhecimento dos legisladores sobre as atribuições e as atividades desenvolvidas interfere diretamente nas demandas apresentadas pelo conselho ao executivo, pois os interesses entre os dois órgãos de representação do povo trabalham em linhas e interesses diferentes, o que ocasiona o enfraquecimento das ações e intervenções realizadas pelo conselho.

O segundo ponto é a representação do interesse do povo pelos representantes eleitos e pelos representantes escolhidos pelas instituições governamentais e não governamentais. As demandas da base no processo de representação evidenciam uma nova perspectiva para se legislar, ou seja, tanto as câmaras legislativas quanto os conselhos gestores têm por finalidade a representação do povo. Algumas diferenças na representação exercidas por estas duas instituições deve ser ressaltadas como o limite de representantes e o poder de decisão dos representantes. Estes fatores é o que trás a diferença peculiar no processo de representação do povo por uma instituição por meio dos representantes.

Independentemente se a escolha for por sufrágio universal, conferência ou reunião setorializada da instituição o desempenho das atividades de representante deve conduzir os

trabalhos evidenciando as demandas sociais e os interesses diretos daqueles que representa. De fato, a inserção dos conselhos no campo institucional colocou no cenário político uma imensidão de conselheiros para discutir as políticas públicas, contudo, a falta de traquejo político, de habilidade com a coisa pública, de experiência política e de conhecimento das estruturas governamentais pela maioria dos conselhos enfatiza expressivamente que a quantidade de representante não trás garantias de funcionamento adequado e com qualidade dos conselhos gestores.

Não obstante, o número mais enxuto de legisladores também não trás garantias do funcionamento adequado e de qualidade das câmaras legislativas. Mesmo em número reduzido percebemos que muitos legisladores exercem suas funções pautadas em práticas tradicionalistas em ver o trato das questões públicas como extensões de currais eleitorais exercendo o paternalismo, o personalismo e o assistencialismo com os recursos públicos na manutenção do poder. As demandas de suas bases de representação não são atendidas por meio de ações contundentes e de bem coletivo, mas por meio de favores aos seus interlocutores.

Entretanto, o retorno às bases é a condicionante que determina o desempenho da representação em ambas as instituições. Quando a base se faz presente em um processo de gestão, os representantes tendem a aprimorar suas práticas e a instituir canais de comunicação mais eficazes e com maior abrangência no meio social. Isso ocorre devido à presença de seu eleitorado ou das instituições que buscam ter seus interesses atendidos pelos representantes tanto nas câmaras legislativas como nos conselhos gestores.

Este aprimoramento fica mais eficaz quando existe a articulação entre os legisladores e os conselheiros, uma vez que suas bases por muitas vezes se convergem e os interesses tendem a ir a uma mesma direção. Quando realizada a identificação das necessidades das bases fica mais fácil o desenvolvimento de ações pelas duas instituições para o atendimento das demandas, sobretudo, se houver diálogo entre aqueles que são responsáveis pela aprovação monitoramento e fiscalização das ações executivas.

Contudo, é perceptível que as demandas com referência as políticas urbanas no Paraná tem sido estabelecida em campos de atuação diferentes. Por um lado, temos as organizações sociais de proteção e defesa dos direitos urbanos fazendo e apresentando as demandas no

CONCIDADES e por outro, a câmara legislativa aprovando programas e projetos do governo estadual que desconsidera as discussões realizadas pelo conselho e os instrumentos normativos de políticas urbanas. Um exemplo disso foi à aprovação do Programa “Morar Bem Paraná” lançado pelo atual governador do Estado do Paraná Beto Richa no ano de 2001 que desconsiderou o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social que vem sendo desenvolvido no Estado e acompanhado pelo CONCIDADES. Este fato, ocasionou diversas discussões entre os atores sociopolíticos que discutem as políticas públicas urbanas e a implementação efetiva dos instrumentos de gestão que ordenam o crescimento sustentável das cidades.

Por fim, o conhecimento e o reconhecimento institucional das câmaras legislativas sobre os conselhos gestores é o terceiro tripé de análise. Em todo o processo de trabalho de campo buscamos estabelecer um panorama e um mapeamento dos atores sociopolíticos que compunham o CONCIDADES. Deste modo, percebemos que os legislativos em nível municipal e estadual não estão entre os principais atores que compunham as frentes de discussão nas reuniões e nas rodadas de negociação realizadas. Isso ocorre devido o poder legislativo ter uma única cadeira de representação que está alocada no poder público municipal, ou seja, as câmaras legislativas possuem um único representante para articular as questões com seus representados em um campo que envolve 399 municípios, 3.692 vereadores⁵³ e 54 deputados estaduais.

Todavia, percebemos em análise documental que o representante do legislativo teve 100% de presença nas reuniões realizadas ao longo de seu mandato de conselheiro, contudo, por não ter sido possível a aplicação do questionário com esse representante por causa de problemas logísticos e incompatibilidade de agenda não conseguimos por meio documental precisar o nível da participação deste representante⁵⁴ e se este conseguiu trabalhar de forma articulada com seus representados apresentando as demandas que estes suscitavam sobre a questão urbana no Paraná para o conselho.

⁵³ Informação retirada do site da União dos Vereadores do Paraná – UVEPAR. <http://www.bk27.com.br/uvepar/uvepar.php>. Visita realizada em 21 de fevereiro de 2013.

⁵⁴ Cabe lembrar que não era nosso objetivo mensurar a efetividade e a eficácia da participação dos representantes no conselho, todavia, por se tratar de uma representação que abarca uma instituição de extrema importância para a discussão que estamos realizando trouxemos este item para a discussão.

A questão se complica na medida em que não há a presença do legislativo estadual no conselho com cadeira de representação. Por se tratar de um conselho em nível estadual as deliberações das pautas de discussões são encaminhadas para o poder executivo estadual e, por conseguinte, quando necessário para o legislativo. Nesta direção, quando realizado um trabalho que necessita da presença do legislativo não há articuladores que tenham conhecimento sobre os caminhos traçados pelos conselheiros para a inclusão de uma pauta nas discussões plenárias da assembleia estadual, ou seja, o caminho a ser percorrido fica mais longo e necessita de mais esforços dos conselheiros na argumentação da importância do que esta sendo tratado e/ou do apoio dos legisladores para que a ação seja encaminhada aos respectivos responsáveis se tornando ou não uma lei, um veto na ação executiva ou coisas similares.

Nesta direção, o conselho precisa cruzar caminhos burocráticos, como o envio de ofícios solicitando a permissão do uso da palavra e a autorização da mesa diretora, em uma sessão/plenária/reunião para expor assuntos referentes ao conselho. Todavia, este caminho seria mais rápido se a casa tivesse um representante que realizasse essa articulação entre os dois órgãos, visto que como legislador este tem acessibilidade e direito ao uso da palavra sem percorrer caminhos burocráticos mais longos. Desta forma, a própria divulgação das atividades do conselho fica fragilizada perante esta instituição, pois não há um articulador legitimado que realize o intercâmbio de informações sobre as atividades devolvidas pelo conselho.

Não obstante, não podemos perder de vista que as deliberações retiradas em Conferência devem servir de ponto de partida para os futuros projetos de lei a serem desenvolvidos pela casa ou aprovados pela mesma. Sobretudo, porque as propostas retiradas em conferência expressam as demandas encontradas na sociedade e são discutidas pelos principais atores sociopolíticos a fim de atender os princípios democráticos da participação popular na formulação e/ou implementação de projetos e programas em uma determinada política pública. Contudo, a participação dos legislativos nesses processos de conferências ainda não é expressiva, principalmente, do legislativo estadual.

Conforme podemos observar na tabela 21, não houve delegados do poder legislativo estadual na última conferência das cidades do Paraná. A representação por meio de delegados ficou restrita ao poder legislativo municipal o que representou em números aproximados

3,30% do total dos vereadores municipais, não obtendo ao menos 01 representante por município. Esses dados expressam a falta de conhecimento da importância dos processos democráticos e da prática participativa da sociedade por meio destes espaços. Especialmente, denotam a fragilidade da articulação dos conselhos, em específico do CONCIDADES Estadual, com os legisladores se considerarmos que a responsabilidade da continuidade deste processo será realizada por estes representantes.

Tabela 21: Quantitativo de delegados presentes por segmento

SEGMENTO	QUANTIDADE
Poder Público Estadual - Executivo	283
Poder Público Estadual - Legislativo	0
Poder Público Municipal – Executivo	29
Poder Público Municipal - Legislativo	122
Movimento Popular	241
Trabalhadores	79
Empresários	61
Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa e Conselhos Profissionais	58
Organizações Não Governamentais	56

Fonte: Relatório da 4ª Conferência Estadual das Cidades do Paraná, 2010. p.07.

Desta forma, o reconhecimento dos legisladores sobre a importância do conselho só ocorrerá após os mesmos terem conhecimento do papel e das atividades que são desenvolvidas. A importância deste reconhecimento implica na inserção e na legitimação dos conselheiros como representantes do povo para o desenvolvimento das políticas públicas e para o aprimoramento do sistema de representação.

As novas estruturas de gestão pública possibilitam que os novos sistemas de representação sejam cada vez mais disseminados no campo institucional. Todavia, o

reconhecimento e o conhecimento dos legisladores destes novos sistemas preconizam uma das determinantes para que estes sejam implementados e efetivados com êxito e possam ter como objetivo final a representação dos interesses da comunidade, ou seja, do representado.

Não identificamos ao longo do nosso trabalho a existência de um trabalho direto entre o Poder Legislativo e o Conselho Estadual das Cidades no processo de fomentação, implementação, monitoramento e fiscalização referente às políticas públicas urbanas no Paraná, sobretudo, que expressasse uma articulação entre estas instituições. O que nos leva a concluir que a desarticulação existente entre a câmara legislativa e o CONCIDADES configura-se em um limite expressivo para o desenvolvimento do exercício da representação por parte dos conselheiros. Limite este que tem como suporte as novas estruturas de gestão pública, a representação das demandas do povo e a falta de conhecimento e reconhecimento das práticas conselhistas por parte dos legisladores estaduais.

Assim sendo, a falta de articulação interfere diretamente no exercício da representação dentro do CONCIDADES, sobretudo, porque não há uma figura representativa que faça parte destes dois sistemas de representação e que realize o intercâmbio de informações possibilitando o conhecimento e a divulgação das ações realizadas no campo político e social superando, portanto, a desarticulação existente entre as instituições que representam o interesse do povo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reconfiguração dos espaços de participação e representação de nosso país ocorridos ao longo das últimas décadas estabeleceram a busca por um novo modelo de gestão, sobretudo, colocaram em evidência a sociedade como co-responsável na condução administrativa das questões públicas. Descentralizar a administração, desdobrar as estruturas e expandir a “ação” se tornaram o foco dos caminhos a serem tomados pelos diversos atores sociopolíticos no campo institucional.

Como resposta a necessidade da descentralização do poder novos espaços de participação foram surgindo, entre eles os Conselhos Gestores de Políticas Públicas que emergiam em um cenário político que buscava responder as novas questões pós-constituição. A luta dos atores sociais nesse momento passou a ser organizada com vieses voltados para a efetivação dos direitos conquistados e legitimados pela Constituição dando maior visibilidade aos municípios inserindo as discussões e os debates sobre as políticas públicas em nível local.

Conforme estes espaços vão surgindo, novas formas de representação se inserem no espaço democrático e reconfiguram a forma de se pensar e agir a representação política em nosso país estabelecendo uma nova dinâmica política vislumbrando a necessidade de novas práticas que sobreponham o tradicionalismo dos parlamentares brasileiros. Desta forma, o verbo “agir” passou a soar como sinônimo da emergência por transformações nas estruturas governamentais e pela organização da sociedade civil para estabelecerem um novo campo de atuação e representação tendo como finalidade o desenvolvimento de medidas que solucionassem os problemas sociais existentes.

Os conselhos gestores inauguram uma nova etapa na fomentação, na implementação, no monitoramento e na fiscalização das políticas públicas, pois são eles os responsáveis pela inserção institucional da sociedade civil em todo o ciclo da política, desde o planejamento até a ação efetiva. Nesta direção, os conselhos desencadeiam um novo modelo institucional de participação, no qual, a miscigenação entre a sociedade e o poder público em sua composição estabelece no campo político novas perspectivas de atuação de atores sociopolíticos e suscita, paralelamente, novas questões dentro do sistema democrático brasileiro, sobretudo, no que tange a representação política.

A representação política desempenha papel preponderante ao ultrapassar as fronteiras do seu entendimento através do sufrágio universal, no qual o foco era os representantes eleitos pelo povo. Nesta nova configuração a representação passa a ter dimensão mais expansiva podendo ser entendida por outros canais que não estejam diretamente vinculados ao sufrágio universal. Ou seja, o entendimento sobre as questões referentes à representação transbordou o lócus dos processos eleitorais seguindo para as práticas de controle social e para a representação grupal nas funções executivas. Tais entendimentos tornaram-se um dos principais aspectos no processo de redemocratização do país, pois expressavam uma nova configuração no sistema democrático brasileiro que passava a contar com novos personagens, novas instituições e com a necessidade de se inserir de forma legitimada a sociedade em um mesmo espaço de atuação.

Na medida em que os conselhos gestores de políticas públicas vão surgindo outras questões sobre a representação vão sendo suscitadas no campo institucional. Compreender a inserção destas novas formas de representação, a entrada desses atores sociopolíticos no campo institucional e quem estão sendo representados se constituiu em uma constante nos estudos de quem se dedicou ao tema. Sendo produtor e receptor de diversas questões, os conselhos gestores se constituíram como um importante objeto de estudos sobre as novas formas de representação.

Durante os últimos anos diversos conselhos gestores têm sido implementados nos três níveis de governo com o objetivo de cumprir com o princípio de participação social advindo da Constituição, sobretudo, pela grande proporção que as políticas públicas específicas têm tomado no cenário político institucional e pela obrigatoriedade do planejamento das ações por meio de instrumentos de gestão tais como: Planos Diretores, PPA e mecanismos de monitoramento e avaliação. Todavia, o espaço, a comunidade e o cenário político tem estabelecido dinâmicas difusas para essas implementações em todo o Brasil, tendo em vista as grandes diferenças culturais e territoriais existentes em nosso país.

Desta forma, fica evidente que alguns problemas são comuns a todos os conselhos gestores, todavia, estes problemas podem ser encontrados em diferentes formas e intensidade dependendo do espaço e das relações, às quais um dado conselho está inserido. No CONCIDADES do Paraná isso ficou evidente ao analisarmos a trajetória e as relações

existentes considerando o tripé sociedade/governo e Conselho para identificarmos quais os limites existentes para o exercício de representação dentro deste espaço.

Os limites apresentados podem não ser novidades para aqueles que estudam a temática da representação dentro das instâncias de controle social, todavia, o processo pelo qual se percorreu para a efetivação de uma instância de controle social como os conselhos das cidades e todo o aporte político dos diversos atores sociopolíticos que discutem a questão estabelecem e evidenciam as causas e os efeitos que estes limites proporcionam para o exercício de um representante e para sua base representativa. Sobretudo, possibilitou entendermos como as relações entre espaço, representantes e representados se localizam em seus lugares de atuação em meio ao campo político.

A morosidade na implementação dos instrumentos de gestão, a mobilidade dos representantes, a infraestrutura oferecida não são peculiaridades do CONCIDADES do Paraná, porém a interferência causada por essas questões desmobiliza de forma específica a atuação dos conselheiros, pois para estes os limites se caracterizam pontos a serem trabalhados e superados gradativamente ao longo do desenvolvimento da atuação conselheira. O que de fato revela esses limites é que por mais claros e objetivos que sejam, eles apontam para problemáticas mais expansivas como, por exemplo, a presença do poder judiciário quanto à efetivação dos instrumentos de gestão, a inserção das questões urbanas em uma agenda de governo, o reconhecimento da importância de uma instância de controle social em uma política pública pelo poder público e/ou o próprio planejamento orçamentário e de ações que farão parte de uma gestão pública tanto do governo quanto do conselho.

A articulação, a informação, o conhecimento e a ação em si dos conselheiros são pontos que podem ser entendidos como problemas na atuação representativa. Em um campo de ação política ter capacidade de articulação e de informação significa ter condições para lidar com diferentes atores sociopolíticos e com as adversidades que podem aparecer ao longo do exercício de representação. Todavia, isso se torna possível na medida em que os representantes vão adquirindo conhecimento específico de sua área de atuação, seja em nível técnico ou das próprias estruturas que compõem os campos representativos.

Ter conhecimento, neste caso, extrapola a dimensão da educação formal e remete o conselheiro a percepção e a aquisição de diferentes tipos de conhecimento que são colocados na arena institucional fornecendo a ele ferramentas que o insira nos jogos políticos que são

estabelecidos. Ou seja, a união da articulação, da informação e do conhecimento na ação representativa de um conselheiro é fundamental para a superação dos limites que são ocasionados pela ausência de um destes mecanismos. Diante disso, os conselheiros necessitam de um aprimoramento de práticas por meio do exercício da articulação entre instituições e os atores sociopolíticos, da capacidade de obter e gerar informações o que, por conseguinte, o dará propriedade para uma comunicação mais eficiente e eficaz como representante.

Ultrapassar a atuação individual e buscar a legitimidade da ação política e social tendo como foco as bases de representação nos remete a presença das bases representativas no exercício de representar. Em um sistema representativo como os conselhos gestores as bases são de extrema importância para o fortalecimento das ações a serem realizadas pelos conselheiros, sobretudo, porque o monitoramento e a avaliação destas sobre os representantes vislumbram a busca por legitimidade das ações e das demandas a serem apresentadas no colegiado e, conseqüentemente, ao poder público.

Nesta direção, buscar a consolidação de mecanismos de monitoramento e a avaliação dentro das instâncias de controle social pelas bases é fundamental, pois o protagonismo no exercício da representação deve ser realizado por elas e não pela pessoa que se torna representante do segmento, no qual, as intervenções sociais visem o aprimoramento das ações políticas por meio dos programas, projetos contidos em um planejamento de gestão com recursos próprios dentro das políticas públicas. As bases, nestes casos, são o ponto de partida para a representação real das demandas sociais e/ou das questões específicas de um grupo pelo conselheiro em exercício.

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

podem ser evidenciadas por suas bases ou pelo seu ponto de vista como representante do povo.

Deste modo, a ação política e social carregada pelo conselheiro é um fator importante na condução dos trabalhos dentro de um conselho gestor. Essas experiências são utilizadas como ferramentas de desenvolvimento para que haja uma maior articulação, informação e conhecimento dos processos decisórios e do sistema representativo, pois são de fundamental importância para a continuidade dos processos de participação e representação dentro do conselho gestor. No CONCIDADES, a ação política e social é exercida por 100% dos conselheiros nos diferentes tipos de organizações e que a maioria deles estão há mais de três anos participando da organização que representa no conselho, o que nos possibilita afirmar que, estes trazem consigo experiências participativas e que tais experiências podem auxiliar na condução de um cargo representativo, principalmente se considerarmos que a maioria dos conselheiros da sociedade civil exerce cargo de direção em suas bases representativas.

O limite aparece quando nos voltamos para a representação dual, ou seja, quando um representante de um segmento civil ocupa um cargo em um órgão público. Essa situação fragiliza o sistema representativo e desmobiliza a paridade entre o poder público e a sociedade civil fazendo com que a cooptação realizada pelo poder público de membros da sociedade civil enfraqueça as discussões e os debates apresentados pela sociedade civil dentro do colegiado. Não obstante, no CONCIDADES a existência dessa dualidade pôde ser percebida e comprovada ao longo do nosso trabalho, sobretudo, a cooptação dos membros do conselho pelo poder público foi identificada pelos próprios conselheiros como um dos principais bloqueios para o funcionamento do colegiado.

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

A desarticulação do poder legislativo e dos conselhos gestores pode ser entendida como um dos principais limites existentes no CONCIDADES. A ausência de uma dinâmica

de articulação entre essas duas instituições representativas que representam o interesse do povo estabelecem limites tanto em níveis objetivos quanto subjetivos, os quais são ocasionados pela falta de reconhecimento dos legisladores sobre as atribuições dos conselheiros, a falta de um planejamento estratégico entre as duas instituições que possibilita o conhecimento das ações que estão e/ou serão realizadas no atendimento à demanda do povo.

A supressão dessa desarticulação não está no campo ideário, pois esta se tornará possível quando legisladores e conselheiros conseguirem estabelecerem um campo de atuação em que tenham como finalidade o atendimento de suas bases e a superação das problemáticas oriundas dos pontos de sustentação dessa desarticulação. Ou seja, esta supressão ocorrerá quando houver maior conhecimento dos legisladores com relação à nova configuração das gestões públicas e do ciclo político que tem sido implementado nos últimos anos; quando a representação tiver seu exercício realizado tendo como foco o atendimento do interesse do povo pelos representantes eleitos por sufrágio e pelos representantes escolhidos pelas instituições governamentais e não governamentais e; quando existir o conhecimento e o reconhecimento institucional das câmaras legislativas sobre os conselhos gestores.

Para além das questões estruturais ainda temos muito que avançar no que se refere ao controle social, à percepção da sociedade sobre a importância do exercício de representação e controle deve ser uma constante na divulgação e no trabalho de conscientização dos atores sociopolíticos que já estão na arena política. Com relação ao CONCIDADES, a disseminação deste espaço no Paraná deve ser ainda mais trabalhada devido a grande importância deste conselho para a melhoria da qualidade de vida e de controle das ações governamentais, tendo em vista que as políticas públicas urbanas vêm sofrendo um deslocamento considerável de políticas de cunho meramente estrutural para políticas de qualidade e desenvolvimento sustentável das cidades e de seus cidadãos.

Desta forma, ao nos depararmos com instrumentos recentes de participação e representação como os Conselhos Gestores das Cidades não devemos estranhar as bases frágeis em que estão inseridos, pois ainda estamos em um processo de construção e implementação das políticas públicas urbanas nas três esferas de governo. Contudo, devemos nos atentar para as discussões com relação ao contexto em que essas políticas estão sendo inseridas, uma vez que a trajetória histórica nos conduzem a percepções de uma conjuntura generalista dessa implementação.

A representação dentro do CONCIDADES nos fornece diversos subsídios para a compreensão do sistema representativo em suas novas configurações por aglomerar em seu espaço atores sociopolíticos de todo o Paraná e por apresentar questões peculiares quanto a sua composição e atuação no cenário político paranaense. A realização de uma pesquisa neste espaço possibilitou ultrapassarmos os diagnósticos que já foram feitos a cerca da participação e do controle social dentro dos conselhos gestores nos fornecendo materiais e objetos de estudo sobre os diferentes assuntos, nos oferecendo material empírico para compreendermos a teia de relações estabelecidas nestes espaços de representação. Ao estudarmos os limites para o exercício da representação buscamos novos entendimentos para o sistema representativo, os quais tentam evidenciar os desdobramentos ocasionados dentro de um colegiado que tem por função articular a sociedade e o poder público frente às demandas existentes na sociedade. Identificar e apresentar os limites objetivos e subjetivos em uma estrutura híbrida tendo como pano de fundo a representação requer que façamos o reconhecimento do espaço, dos atores e das bases que dão sustentação para a efetivação da representação política por meio da participação social, especialmente, pelas instituições que representam demandas específicas da sociedade.

A partir disso, os obstáculos a serem superados não se restringem somente aos aspectos internos, eles são caracterizados também pelos aspectos externos, sobretudo, na legitimação das ações do conselho perante a sociedade. Ou seja, o CONCIDADES funciona, mesmo que com bases frágeis, como um mecanismo articulador entre governo e sociedade para o enfrentamento das problemáticas existentes nas políticas urbanas no meio social. O maior objetivo deve ser a articulação dos diferentes interesses estabelecidos pelos atores sociopolíticos que lideram a luta por estas políticas no Paraná, bem como a representação dessas questões junto à sociedade e ao poder público.

Assim, é de fundamental importância a compreensão destes espaços de participação e representação em suas diversas características para que possamos ter um ciclo político completo dentro das políticas públicas, sobretudo, se pensarmos que tais políticas devem ser o resultado das demandas existentes e do efetivo controle social exercido pela sociedade. Por fim, a junção dos atores sociopolíticos em um único espaço de atuação intensifica o aprimoramento do sistema de representação por meio dos conselhos gestores e enfatiza a importância da participação da sociedade civil nas gestões públicas e na vida pública de um determinado lugar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Mônica e AZEVEDO, Sergio de. A capacidade dos conselhos gestores setoriais em influenciar políticas públicas : realidade ou mito? In: JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e AZEVEDO, Sergio de. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. Capítulo 4, p.161-192.

AMORIM, Maria Salete Souza de. Cidadania e Participação Democrática. Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Anais do II Seminário Nacional, 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil. Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – NPMS, ISSN 1982-4602.

ANDION, Maria Carolina e FAVA, Rubens. Planejamento Estratégico. In: MENDES, Judas Tadeu Grassi. Economia empresarial / Fae Business School. Curitiba: Associação Franciscana de Ensino Senhor Bom Jesus, 2002. Vol. 2, Capítulo 3, p.37-48.

AVRITZER, Leonardo e Costa, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. Rio de Janeiro: DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, 2004. Vol. 47, nº 4, p. 703-728.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. Campinas: Opinião Pública, 2012. Vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 383-398.

_____. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. Rio de Janeiro: DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, 2007. Vol. 50, nº 3, p. 443-464.

BEGA, Maria Tarcisa Silva. A Região Metropolitana de Curitiba e as Mobilizações Populares: análise de algumas experiências recentes. Curitiba: Revista Paranaense de Desenvolvimento, 1999. Nº. 96, maio/ago, p. 33-48.

BERG, Bruce L. Qualitative Research Methods for the Social Science. Boston: Allyn and Bacon, 2001.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. Vol. II. 8 ed. Brasília: UNB,1995, p. 898-905.
Borba, Julian e Lüchmann, Lígia Helena Hahn. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Curitiba: Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana, 2010. Vol. 2, n. 2, Jul/Dez, p. 229-246.

BRASIL, Constituição Federal de 1988.

Caderno Estatístico Estado do Paraná. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em <www.ipardes.gov.br>, visita realizada em 12 de Junho de 2012.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CORRÊA, Roberto Lobato. O Espaço Urbano. São Paulo: Ática, 2002.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social. In: JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e AZEVEDO, Sergio de. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. Capítulo 8, p. 249-286.

CREMONESE, Dejalma. Material didático de política na internet. Site: <<http://www.capitalsocialsul.com.br/capitalsocialsul/analisedeconjuntura/analisedeconjuntura/Partidos%20pol%EDticos.pdf>>, 2012; p.1.

DAGNINO, Evelina; OLVERA Alberto J. e PANFICHI, Aldo. A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

_____. Para uma outra leitura da disputa democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA Alberto J. e PANFICHI, Aldo. A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006. Capítulo 1, p.13-91.

DOWBOR, Ladislau e POCHMANN, Marcio. Políticas Públicas para o desenvolvimento local. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Deslocamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA Alberto J. e PANFICHI, Aldo. A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006. Capítulo 9, p.371-416.

FUKS, Mario; PERISSINOTO, Renato M. e SOUZA, Nelson Rosário de. Democracia e Participação – os Conselhos Gestores do Paraná. Curitiba: Editora UFPR, 2006.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Movimentos sociais na contemporaneidade. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Educação, 2011. Vol. 16, n. 47, Maio/Ago, p. 333-361.

_____. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e AZEVEDO, Sergio de. Governança democrática

e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. Capítulo 2, p.57-94.

GOMES, Wilson. Internet e Participação Política em Sociedades Democráticas. Porto Alegre: Revista FAMECOS, 2005. Nº 27, agosto; p.66.

HALL, Stuart. A identidade cultural na pós-modernidade. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HAVE, Paul T. Understanding Qualitative Research and Ethnomethodology. London: Sage, 2004.

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Paraná: economia e sociedade. Curitiba: IPARDES, 2006.

JARA, Felipe Hevia de la. A institucionalização da Participação Cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA Alberto J. e PANFICHI, Aldo. A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006. Capítulo 8, p.343-368.

_____. Democracia e gestão local. In: JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e AZEVEDO, Sergio de. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. Capítulo 1, p. 11-56.

LAVALLE, Adrian Gurza e ARAUJO, Cicero. O Debate sobre a Representação Política no Brasil: nota introdutória. CADERNO CRH, Salvador, 2006. Vol. 21, n. 52, Jan./Abr, p. 9-12.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P. e CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil. *Lua Nova*, 2006b. N. 67, p. 49-103.

_____. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2006a. Vol. 21, n. 60, p. 43-66.

LAVALLE, Adrián Gurza. Vida pública e identidade nacional. São Paulo: Globo, 2004.

LIMA, Rosa Maria Cortês e BITOUN, Jan. Os conselhos municipais na Região Metropolitana de Recife: aspectos da cultura cívica. In: JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e AZEVEDO, Sergio de. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. Capítulo 3, p.95-160.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, 2007. Nº. 70, p. 139-170.

_____. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: LYRA, R.P. (Org.) *Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática*. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009, 390p.

_____. Participação e representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. *CADERNO CRH*, Salvador, 2008. Vol. 21, n. 52, Jan/Abr, p. 87-97.

_____. *Associações, Participação e Representação: combinações e tensões*. *Lua Nova*, São Paulo, 2011, Vol. 84: 353-364.

LUFT, Rosangela Marina. *Políticas Públicas Urbanas: Premissas e condições para a efetivação do direito à cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MARICATO, Ermínia; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. *Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade*. 2006. Disponível em <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/partic_democratica_e_direito_a_cidade.pdf>. Acesso em: 25/01/2013.

MARVASTI, Amir B. *Qualitative Research in Sociology*. London: Sage, 2004.

MATOS, Michele Nunes. Associativismo. In: *Dicionário da Gestão Democrática – Conceitos para a ação política de cidadãos, militantes sociais e gestores participativos*. Instituto Cultiva e Escola de Governo de São Paulo. Belo Horizonte: Autentica Belo, 2007; p. 27 - 32.

MOURA, Rosa, RODRIGUES, Ana Lúcia. *Como andam Curitiba e Maringá*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

OLIVEIRA, Isabel Cristina J de. *Estatuto da Cidade para compreender*. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PADIS, Pedro Calil. *Formação de uma economia periférica: o caso do Paraná*. Curitiba: IPARDES, 2006.

PARANÁ. Decreto nº 2.581, 17 de fevereiro de 2004.

PARANÁ. Lei nº 15.229/2006.

PARANAGUÁ, Mauricio Barbosa. *A História do legislativo*. Disponível em <http://www.assembleia.go.gov.br/arquivos/asstematico/artigo0003_historia_do_legislativo.pdf> publicado em 12 de Agosto de 2011.

PATEMAN, Carole. Participação e Teoria Democrática. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIRES, Luis Henrique. A descentralização do poder e a regionalização das soluções instrumentos de promoção do desenvolvimento local/regional. In: DOWBOR, Ladislau e POCHMANN, Marcio. Políticas Públicas para o desenvolvimento local. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008. Capítulo5, p.105-129.

Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais / Orlando Alves dos Santos Junior, Ana Carolina Christovão, Patrícia Ramos Novaes, organizadores. - Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrôpoles : IPPUR/UFRJ, 2011.

RIBEIRO, Uriella Coelho. Relatório de Pesquisa. O Conselho Nacional das Cidades na visão de seus Conselheiros. Projeto Conselhos Nacionais: perfil e Atuação dos conselheiros. Brasília: IPEA, 2012.

RICCI, Rudá. Controle Social. In: Dicionário da Gestão Democrática – Conceitos para a ação política de cidadãos, militantes sociais e gestores participativos. Instituto Cultiva e Escola de Governo de São Paulo. Belo Horizonte: Autentica Belo, 2007; p. 57 - 62.

RITCHIE, Jane; LEWIS, Jane. Qualitative Research Practice. London: Sage, 2003.

RODRIGUES, Ana Lúcia e TONELLA, Celene. Retratos da Região Metropolitana de Maringá. Subsídios para a elaboração de políticas públicas participativas. Maringá: EDUEM, 2010.

SAULE JÚNIOR, Nelson e UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. Artigo disponível no site: <www.redbcm.com.br>. 2009. p. 259-27.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e AZEVEDO, Sergio de. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS, Clézio Saldanha dos. Introdução à Gestão Pública. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, M. Por uma Geografia Nova. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. A representação social no contexto da participação institucionalizada. O caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro. In: JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e AZEVEDO, Sergio de. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. Capítulo 5, p. 193-222.

SARTORI, Giovanni. Partidos e Sistemas Partidários. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Editora da UnB, 1982.

SILVA, Éder Roberto da. O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil, 2003. 143 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) - Centro de Ciências Exatas e Tecnologias, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

SILVEIRA, Caio. Desenvolvimento Local e novos arranjos socioinstitucionais: algumas referências para a questão da governança. In: DOWBOR, Ladislau e POCHMANN, Marcio. Políticas Públicas para o desenvolvimento local. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008. Capítulo 2, p.41-66.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão de literatura*. Porto Alegre, Revista Sociologias, 2006. Ano 8, n. 16, p. 20-45.

SPOSITO, Marília Pontes; SILVA, Hamilton Harley de Carvalho e SOUZA, Nilson Alves de. O Emergente campo das ações: algumas reiteraões e tendências. Revista Brasileira de Educação, vol.11 N° 32 de 2006.

TATAGIBA, Luciana. Os desafios da articulação entre Sociedade Civil e Sociedade Política sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ES. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA Alberto J. e PANFICHI, Aldo. A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006. Capítulo 3, p.137-178.

TONELLA, Celene. Conselhos Gestores. In: Dicionário da Gestão Democrática – Conceitos para a ação política de cidadãos, militantes sociais e gestores participativos. Instituto Cultiva e Escola de Governo de São Paulo. Belo Horizonte: Autentica, 2007; p. 45- 50.

TONELLA, Celene. Conselhos municipais de políticas públicas na região de Maringá. In FUKS, Mario; PERISSINOTO, Renato M. e SOUZA, Nelson Rosário de. Democracia e Participação – os Conselhos Gestores do Paraná. Curitiba: Editora UFPR, 2006. Capítulo 7, p.181-219.

_____. Poder Local e Políticas Públicas: o papel dos conselhos gestores. Maringá: EDUEM, 2006.

TÓTORA, Silvana e CHAIA, Vera. Conselhos municipais e institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. In: JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e AZEVEDO, Sergio de. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. Capítulo 6, p. 193-222.

VAITSMAN, Jeni, RODRIGUES, Roberto W. S. e PAES-SOUSA, Rômulo O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasil: UNESCO, 2006.

VERA, Ernesto Isunza. Interfaces Socioestatais, prestação de contas e projetos políticos no contexto da transição política mexicana (dois casos para reflexão) In: DAGNINO, Evelina; OLVERA Alberto J. e PANFICHI, Aldo. A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006. Capítulo 6, p.261-307.

WOLKEMER, Antonio Carlos. Do Paradigma Político da Representação à Democracia Participativa. Revista Sequência – Estudos Jurídicos e Políticos. Florianópolis, 2001. Vol. 22 n. 42. p. 83-97.

OUTRAS FONTES DE PESQUISA:

Site: <http://conselho.saude.gov.br/apresentacao/historia.htm>. Acesso em 05 de Fevereiro de 2013.

Site: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em 05 de Fevereiro de 2013.

Site: <http://www.abong.org.br/publicacoes.php?p=1>. Acesso em 01 de Agosto de 2012.

Site: <http://www.bk27.com.br/uvepar/uvepar.php>. Acesso em 21 de fevereiro de 2013.

Site: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em 18 de Agosto de 2012.

Site: <http://www.conam.org.br/filiadas.html>. Acesso em 10 de Janeiro de 2013.

Site: <http://www.concidades.pr.gov.br>. Acesso em 20 de Agosto de 2012.

Site: <http://www.forumreformaurbana.org.br>. Acesso em 05 de Fevereiro de 2013

Site: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 18 de Agosto de 2012.

Site: <http://www.ipardes.gov.br>. Acesso em 20 de Agosto de 2012.

Site: <http://www.pr.gov.br>. Acesso em 20 de Agosto de 2012.

Site:

http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=119&Itemid=86. Acesso em 10 de Janeiro de 2013.

ANEXOS

ANEXO A – QUESTIONÁRIO

PESQUISA OBSERVATÓRIO

Pesquisa Projeto Análise do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano Regiões Metropolitanas: Rio de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte, Maringá, Natal, Goiânia e Fortaleza.

Entrevistas com conselheiros estaduais do Conselho Estadual das Cidades do Paraná

Apresentação:

Bom dia / Boa tarde.

Meu nome é _____.

Sou Entrevistador da Rede Observatório das Metrôpoles, e estamos fazendo uma Pesquisa sobre o Conselho Estadual das Cidades do Paraná. Desde já, antecipo o nosso agradecimento pela colaboração do Sr(a).

Variáveis de Localização

01. Região Metropolitana

ANOTAR: _____

02. Município

ANOTAR: _____

BLOCO 1. DADOS PESSOAIS

03. SEXO

1. Masculino

2. Feminino

04. IDADE

ANOTAR: _____ anos

05. COR OU RAÇA (*Estimulado – LER OPÇÕES 1 A 5*)

1. Branca

2. Preta

3. Parda

4. Amarela

5. Indígena

9. NR

06. ESTADO CIVIL (*Estimulado – LER OPÇÕES 1 A 5*)

1. Solteiro (a)
2. Casado (a)
3. Vive com companheiro (a)
3. Separado (a) / Divorciado (a)
4. Viúvo (a)

9. NR

07. O SR(A) ESTÁ CURSANDO ESCOLA / FACULDADE? (*Estimulado - LER OPÇÕES 1 E 2*)

1. Sim
2. Não

9. NS/NR

Se sim, qual curso o Sr. Está fazendo? _____

08. QUAL É O GRAU DE ESCOLARIDADE DO SR(A): (*Estimulado – MOSTRAR OPÇÕES*)

01. 1ª a 4ª série do 1º grau / 1ª a 4ª série fundamental incompleta
02. 1ª a 4ª série do 1º grau / 1ª a 4ª série fundamental completa
03. 5ª a 8ª série do 1º grau/ 5ª a 8ª ensino fundamental incompleto
04. 5ª a 8ª série do 1º grau/ 5ª a 8ª ensino fundamental completo
05. 1º ao 3º ano do 2º grau/ ensino médio incompleto
06. 1º ao 3º ano do 2º grau/ ensino médio completo
07. Superior incompleto
08. Superior completo
09. Pós-graduação-senso
10. Mestrado
11. Doutorado

09. O SR(A) ATUALMENTE É OU ESTÁ: EMPREGO / DESEMPREGO (*Estimulado – MOSTRAR OPÇÕES*)

01. Empresário / Empregador
02. Profissional Liberal / Autônomo em atividade, não Empregador
03. Funcionário Público
04. Empregado, tempo integral (*40 horas semanais ou mais*)
05. Empregado, tempo parcial (*15 até 40 horas semanais*)
06. Empregado, menos que tempo parcial (*Até 15 horas semanais*)
07. Auxiliar ou Aprendiz familiar, sem remuneração
08. Desempregado há 12 meses / tentou emprego nos últimos 12 meses
09. Desempregado há mais que 12 meses / tentando o primeiro emprego e não consegue

61. Estudante *que só estuda*
62. Do Lar *que não trabalha fora*
63. Aposentado *por tempo de serviço, que não trabalha mais*
64. Inválido *sem pensão*

70. Outros ANOTAR: _____
90. NS/NR

10. RENDA INDIVIDUAL MENSAL:

Anotar: _____ mil reais ou marcar na escala abaixo:

- 01. Até 1 salário
- 02. Mais de 1 a 3 salários mínimos
- 03. Mais de 3 até 5 salários mínimos
- 04. Mais de 5 salários mínimos até 10 salários mínimos
- 05. Mais de 10 salários mínimos até 20 salários mínimos
- 06. Mais de 20 salários mínimos

- 00. Nenhuma/sem renda
- 99. NS/NR

11. RENDA FAMILIAR MENSAL:

Anotar: _____ mil reais

- 01. Até 1 salário
- 02. Mais de 1 a 3 salários mínimos
- 03. Mais de 3 até 5 salários mínimos
- 04. Mais de 5 salários mínimos até 10 salários mínimos
- 05. Mais de 10 salários mínimos até 20 salários mínimos
- 06. Mais de 20 salários mínimos

- 00. Nenhuma/sem renda
- 99. NS/NR

12. QUAL É A SUA RELIGIÃO: (*Estimulado – LER OPÇÕES 01 A 12*)

- 01. Evangélico Pentecostal
- 02. Evangélico não Pentecostal
- 03. Umbanda, Candomblé ou outra religião de origem africana
- 04. Espírita
- 05. Católica praticante
- 06. Católica não praticante
- 07. Judaica
- 08. Muçulmana
- 09. Outra religião. Especifique: _____
- 10. Agnóstico (descrente)
- 11. Não tem religião, mas acredita em Deus
- 12. Não crê em Deus (ateu)

- 90. NS/NR

Se 01 a 09 vá para Questão 13

Qualquer outra opção vá para Questão 14

13. COM QUE FREQUÊNCIA VAI AO CULTO RELIGIOSO/IGREJA? (*Estimulado – LER OPÇÕES 1 A 5*)

- 1. Uma vez ou mais por semana
- 2. Duas ou três vezes por mês
- 3. Uma vez por mês
- 4. Algumas vezes por ano

5. Com menos frequência ainda

6. Nunca

8. NS

9. NR

BLOCO 2 – O FUNCIONAMENTO E A EFETIVIDADE DO CONSELHO MUNICIPAL

14. Instituição que representa: (Estimulado)

1. Gestores, administradores públicos e legislativos federais, estaduais, distritais e municipais
2. Movimentos sociais e populares
3. Trabalhadores representados por suas entidades sindicais
4. Empresários
5. Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa
6. Organizações Não Governamentais
7. Outros (no caso do conselho municipal, eventualmente prever outro segmento não definido no Conselho Nacional das Cidades). Especifique: _____

9. NS/NR

15. (Para os conselheiros da sociedade civil). Há quanto tempo participa da organização/instituição que o Sr.(a) representa: (Estimulado)

1. Menos de 1 (um) ano
2. Entre 1 a 3 anos
3. De 3 a 5 anos
4. Mais de 5 anos

9. NS/NR

16. (Só para os conselheiros da sociedade civil) O Sr.(a) exerce cargo de direção na organização que representa? (Estimulado)

1. Sim
2. Não

9. NS/NR

17. Exerce cargo comissionado no poder público? (Estimulado)

1. Sim
2. Não

9. NS/NR

Se a resposta for “sim”, ir para 18. Caso a resposta seja “não” pular para 19.

18. Se 'sim', em qual esfera? (Estimulado)

1. União
2. Estado
3. Município

9. NS/NR

19. Como foi escolhida a sua organização para compor o Conselho das Cidades do Estado: (Estimulado)

1. Pelo Governador/Secretário Estadual
2. Em negociação entre sua organização e o poder público estadual
3. Em assembléia ou fórum específico do segmento social do qual sua organização faz parte, realizado no âmbito da Conferência Estadual
4. Em assembléia ou fórum específico do segmento social do qual sua organização faz parte, realizado fora no âmbito da Conferência Estadual
5. Definição em lei Estadual
6. Outro (especificar: _____)

9. NS/NR

Se a resposta for 5, ir para a pergunta 20. Qualquer outra resposta, pular para a pergunta 21.**20. (Se a escolha da organização foi decorrente de definição em lei Estadual). A definição em lei da sua organização para compor o conselho Estadual foi decorrente de qual dos fatores listados abaixo: (Estimulado)**

1. Da negociação entre sua organização e o poder público estadual
2. Da negociação entre sua organização e o poder legislativo
3. Da escolha unilateral do poder executivo ou legislativo
4. De esferas públicas – tais como congressos, conferências, assembléias ou reuniões estaduais – associadas à discussão do Plano Diretor da Cidade, que definiu a composição do Conselho das Cidades.
5. Outro (especificar: _____)

9. NS/NR

21. Levando-se em conta as organizações da sociedade civil que participam do Conselho, qual a sua opinião sobre a sua representatividade? (Estimulado)

1. As organizações são pouco representativas dos setores sociais existentes na cidade
2. As organizações são razoavelmente representativas dos setores sociais existentes na cidade
3. As organizações são muito representativas dos setores sociais existentes na cidade

9. NS/NR

22. Quem propõe a pauta de discussão nas reuniões ordinárias do Conselho:
(Estimulado)

1. Só o(a) secretário(a) estadual responsável pelo Conselho
2. Só o(a) presidente / coordenador(a) do Conselho
3. Só o(a) secretário(a) executivo do Conselho do Conselho
4. Qualquer membro participante
5. Comissão executiva ou mesa diretora do Conselho
6. Outro (especificar: _____)

9. NS/NR

23. Quais os assuntos mais frequentes nas reuniões do Conselho? (Respostas múltiplas e estimuladas - Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas)

1. Organização e funcionamento do Conselho
2. Realização de convênios
3. Padrão de qualidade dos serviços prestados pelo poder público
4. Questões pessoais
5. Orçamento e utilização dos fundos públicos
6. Formato dos programas e das políticas desenvolvidas pelo Estado
7. Questões partidárias
8. Outras (especificar: _____)

9. NS/NR

24. Em relação ao processo de aprovação das proposições e medidas adotadas pelo Conselho, nos últimos 12 meses: (Estimulado).

1. Todas as proposições e medidas foram aprovadas por consenso
2. Existiram posições divergentes e votações em poucas proposições e medidas
3. Existiram posições divergentes e votações em muitas proposições e medidas
4. Todas as proposições foram aprovadas com posições divergentes e votações
5. Não ocorreram deliberações nos últimos 12 meses

9. NS/NR

25. No caso de ter havido discordâncias, sobre que assuntos é possível identificar as divergências mais frequentes na dinâmica do Conselho? (Respostas múltiplas e estimuladas - Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas)

1. Organização e funcionamento do Conselho
2. Realização de convênios
3. Padrão de qualidade dos serviços prestados pelo poder público
4. Questões pessoais
5. Orçamento e utilização dos fundos públicos
6. Formato dos programas e das políticas desenvolvidas pelo Estado
7. Questões partidárias
8. Outras (especificar: _____)

9. NS/NR

26. Como o Sr. (a) avalia o grau de comprometimento do governo estadual com as decisões tomadas pelo Conselho? (Estimulado)

1. Nenhum compromisso
2. Pouco compromisso
3. Médio compromisso
4. Alto compromisso

9. NS/NR

27. Existem mecanismos de acompanhamento da execução pelo Estado das deliberações do Conselho? (Estimulado)

1. Sim
2. Não

9. NS/NR

28. Se Sim, quais? Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas. (Estimulado com respostas múltiplas)

1. Prestação de contas do secretário(a) estadual nas reuniões do conselho
2. Diário Oficial
3. Audiências públicas
4. Reuniões do governador e/ou secretário estadual com as comunidades
5. Outro (especificar: _____)

9. NS/NR

29. O Conselho faz uso de mecanismos de divulgação das suas decisões para a sociedade em geral? (Estimulado)

1. Sim
2. Não

9. NS/NR

30. Se Sim, quais? Indique as respostas selecionando uma ou diversas casas. (Estimulado com respostas múltiplas)

1. Jornal da cidade
2. Boletins/jornais específicos
3. Diário Oficial
4. Panfletos
5. Cartilhas
6. Faixas

- 7. Rádio
- 8. Sites na Internet
- 9. Outros (especificar: _____)

90. NS/NR

31. Na sua avaliação o número de deliberações / decisões do Conselho é: (*Estimulado*)

- 1. Baixo/Nulo
- 2. Médio
- 3. Alto

9. NS/NR

32. Como o Sr.(a) avalia o impacto do funcionamento do Conselho na gestão da secretaria estadual à qual está vinculado o Conselho: (*Estimulado*)

- 1. As deliberações não têm tido influência nas decisões da secretaria estadual
- 2. As deliberações têm tido pouca influência nas decisões da secretaria estadual
- 3. As deliberações têm tido média influência nas decisões da secretaria estadual
- 4. As deliberações têm tido muita influência nas decisões da secretaria estadual

9. NS/NR

33. De que maneiras as deliberações do Conselho têm sido efetivadas (*Múltipla e Estimulada*)

- 1. Por meio de planos, projetos, programas, ações e intervenções do governo estadual
- 2. Por meio da vinculação nas instâncias orçamentárias LDO, PPAG e Plano Anual
- 3. Por meio da vinculação aos recursos do Fundo Estadual vinculado ao Conselho.
- 4. Por meio de edição de leis encaminhadas ao Poder Legislativo
- 5. Por meio de decretos, normas e regulamentos instituídos pelo Poder Executivo
- 6. Outras. Especifique: _____
- 7. As decisões não têm sido implementadas na sua maioria

9. NS/NR

34. O Conselho tem acesso ao acompanhamento das fontes de recursos, além do fundo, utilizadas para implementação das deliberações?

- 1. Sim. Especificar as fontes _____
- 2. Não

9. NS/NR

35. Em que medida as deliberações levam em consideração os instrumentos de políticas urbana, tais como Plano Diretor, Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, Estatuto da Cidade?

1. Totalmente
 2. Parcialmente
 3. As deliberações não levam em consideração as principais leis relativas à política urbana
9. NS/NR

36. Que tipo de informações são fornecidas regularmente pela Secretaria Estadual para a tomada de decisões dos Conselheiros? Indique uma ou mais respostas abaixo (*Múltipla e Estimulada*)

1. Estudos e diagnósticos
 2. Informações sobre os programas e projetos desenvolvidos pela secretaria
 3. Informações relativas às obras em andamento
 4. Informações relativas aos contratos, convênios e parcerias estabelecidos pela secretaria
 5. Informações relativas à elaboração do orçamento (PPA, Lei Orçamentária, etc.)
 6. Informações relativas à execução orçamentária
 7. Outras. Especifique: _____
 8. A secretaria não fornece informações
9. NS/NR

37. Se a Secretaria fornece informações, como o Sr.(a) avalia a qualidade dessas informações para a tomada de decisões do Conselho? (*Estimulado*)

1. São fundamentais para subsidiar a tomada de decisões pelos conselheiros(as)
 2. São fundamentais, mas insuficientes para subsidiar a tomada de decisões pelos conselheiros(as)
 3. Não ajudam em nada a tomada de decisões pelos conselheiros(as)
9. NS/NR

38. Além das informações fornecidas pela secretaria estadual o Sr. (a) busca outras fontes de informação para decidir sobre as proposições e/ou deliberações do Conselho: (*Estimulado*)

1. Sim
 2. Não
9. NS/NR

39. Se busca outras fontes de informações, quais são as principais? Indique as respostas selecionando no máximo duas opções (*Múltipla e Estimulada*)

1. A própria prefeitura
2. Secretarias estaduais e/ou órgãos federais
3. Jornais, revistas, rádios e sites na internet
4. A organização da qual pertence
5. Entidades de assessoria

6. Amigos dentro do Conselho
7. Conselhos estadual e/ou nacional
8. Outros Conselhos Municipais
9. Igrejas ou cultos
10. Partido político
11. Outras (especificar: _____)

90. NS/NR

40. Quais são os principais canais utilizados pela sua instituição para discutir e avaliar sua atuação nas reuniões do Conselho? Indique as respostas selecionando no máximo quatro opções (Múltipla e Estimulada)

1. Reuniões de direção e/ou secretaria da própria organização
2. Reuniões plenárias periódicas com membros/associados da organização/instituição
3. Em Congressos e/ou seminários promovidos pela sua organização/instituição
4. Outros (especificar: _____)
5. Não são utilizados canais de discussão para avaliação da atuação no conselho (resposta única)

9. NS/NR

41. Nos últimos 12 meses o Sr.(a) participou de qual destas atividade de formação destinada à sua atuação no Conselho Estadual? Indique as respostas selecionando no máximo quatro alternativas (Estimulado)

1. Seminários
2. Cursos de capacitação
3. Oficinas
4. Outras (especificar: _____)
5. Não participou de nenhuma atividade de capacitação

9. NS/NR

42. Se participou de alguma atividade de formação, quais foram os principais promotores destes eventos? Indique as respostas selecionando no máximo três das opções abaixo (Estimulado)

1. Estado
2. Entidade de assessoria
3. Igreja ou culto
4. Partido político
5. Associação de bairros
6. Sindicatos
7. Conselho Estadual
8. Entidades acadêmicas (universidades e centros de pesquisa)
9. Outro (especificar: _____)

99. NS/NR

43. Durante os últimos 12 meses, quais foram as principais atividades conjuntas que ocorreram entre o Conselho do qual o Sr.(a) participa e outros conselhos municipais? Indique no máximo três alternativas. (Múltipla e Estimulada)

1. Seminários
2. Cursos
3. Oficinas
4. Reuniões
5. outras (especificar: _____)
6. Não ocorreram atividades conjuntas (resposta única)

9. NS/NR

44. Qual o grau de articulação entre este conselho estadual e os demais conselhos setoriais?

1. Nenhum
2. Baixo
3. Médio
4. Alto

9. NS/NR

Se a resposta for 1, ir para a pergunta 46, caso o contrário ir para a pergunta 45.

45. Caso haja articulação, quais são os conselhos envolvidos?

1. Conselho Estadual de Saúde
2. Conselho Estadual de Meio Ambiente
3. Conselho Estadual de Educação
4. Conselho Estadual de Criança e Adolescente
5. Conselho Estadual de Assistência Social
6. Outros (especificar _____)

9. NS/NR

46. Na sua opinião, quais os principais bloqueios no funcionamento do Conselho do qual o Sr.(a) participa? Ordenar as três respostas por ordem de importância, sendo 1 o mais importante e 3 o menos. (Múltipla e Estimulada)

1. Falta capacitação dos membros do Conselho
2. Não cumprimento das decisões pelo Poder Executivo
3. Falta de articulação com o Poder Legislativo nas questões referentes ao arcabouço legal necessário à implementação das deliberações
4. Falta de representatividade do Conselho
5. Falta de informação
6. Ausência de diálogo e negociação com representantes do poder executivo
7. Ausência de diálogo entre os membros do Conselho

8. Cooptação dos membros do Conselho pelo Poder Público Estadual
9. Falta de reconhecimento do Conselho pelo poder público
10. Discussão de temas que não são relevantes nem prioritários para a política urbana da minha cidade/estado
11. Outro (especificar _____)
12. Nenhum (resposta única)

90. NS/NR

47. Na sua opinião, quais os principais resultados do funcionamento do conselho do qual o Sr.(a) participa? Ordenar por ordem de importância, sendo 1 o mais importante e 3 o menos. (*Múltipla e Estimulada*)

1. Melhoria da qualidade de vida do estado
2. Democratização das informações
3. Democratização das decisões relativas à política estadual
4. Controle social sobre as decisões do Estado
5. Capacitação das organizações/instituições da sociedade para participarem das decisões sobre o Estado
6. Capacitação dos membros do Conselho Estadual
7. Aumento da representatividade das organizações sociais
8. Aumento do diálogo entre o poder público e a sociedade
9. Aumento da articulação entre conselhos Estaduais
10. Aumento da articulação intersetorial/interinstitucional/intergovernamental
11. Outro (especificar: _____)

90. NS/NR

48. No que se refere a estrutura de funcionamento, assinale os itens existentes no Conselho do qual faz parte? (*Estimulado*)

1. Sede / sala de reunião
2. Telefone
3. Computador
4. Arquivo
5. Secretário(a) ou funcionário(a) disponibilizado pela Prefeitura
6. Outro (especificar: _____)

9. NS/NR

49. Na sua opinião, a infraestrutura de funcionamento do Conselho é:

1. Adequada
2. Parcialmente adequada (especificar os itens: _____)
3. Inadequada (especificar os itens: _____)

9. NS/NR

BLOCO 3 - PODER PÚBLICO E SERVIÇOS PÚBLICOS

50 a 55. COMO O SR(A) AVALIA A QUALIDADE DOS SEGUINTE SERVIÇOS PRESTADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SEU ESTADO: (*Estimulado – LER OPÇÕES 1 A 5*)

Questões 50 a 55

1. Muito bom
2. Bom
3. Nem bom nem ruim
4. Ruim
5. Muito ruim
9. NS/NR

50. Serviços Educacionais (*Estimulado*)

51. Serviços Médicos (Programa Saúde da Família, programas de prevenção e acompanhamento de doenças crônicas, saúde da criança, da mulher, Hospitalares, exames etc.) (*Estimulado*)

52. Habitação (*Estimulado*)

53. Saneamento Ambiental (*Estimulado*)

54. Mobilidade e transportes públicos (*Estimulado*)

55. Segurança Pública (*Estimulado*)

56. O SR(A) ACHA QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PRESTA CONTAS E DIVULGA SEUS RESULTADOS DE FORMA TRANSPARENTE E DEMOCRÁTICA? (*Estimulado – LER OPÇÕES 1 E 2*)

1. Sim
2. Não

9. NS

57. VOU LER E MOSTRAR AO SR(A) 3 FORMAS POSSÍVEIS DOS GOVERNANTES TOMAREM DECISÕES IMPORTANTES:

QUAL DESTAS TRÊS FRASES SE APROXIMA MAIS DA FORMA COMO O SR(A) ACHA QUE OS GOVERNANTES DEVEM ATUAR? (*Estimulado – LER OPÇÕES 1 A 3*)

1. Compete aos governantes tomar as decisões importantes e aos cidadãos obedecer
2. Compete aos governantes decidir, mas antes de aplicarem as decisões devem explicá-las aos cidadãos
3. Os governantes devem ouvir as opiniões dos cidadãos antes de tomarem uma decisão importante e decidir de acordo com aquelas opiniões

8. NS
9. NR

BLOCO 4. ASSOCIATIVISMO E AÇÃO POLÍTICA E SOCIAL

58 a 66 - ABAIXO SÃO LISTADAS ALGUMAS FORMAS DE AÇÃO POLÍTICA E SOCIAL QUE AS PESSOAS PODEM TER. POR FAVOR INDIQUE, PARA CADA UMA DELAS, SE:
(*Estimulado - LER OPÇÕES 1 A 4*)

1. Fez no último ano
2. Fez em anos anteriores
3. Nunca fez mas podia fazer
4. Nunca o faria
8. NS
9. NR

58. ASSINAR UMA PETIÇÃO OU FAZER UM ABAIXO-ASSINADO (*Estimulado*)

59. BOICOTAR OU COMPRAR DETERMINADOS PRODUTOS, POR RAZÕES POLÍTICAS, ÉTICAS OU AMBIENTAIS (*Estimulado*)

60. PARTICIPAR NUMA MANIFESTAÇÃO (*Estimulado*)

61. PARTICIPAR NUM COMÍCIO OU NUMA REUNIÃO POLÍTICA (*Estimulado*)

62. CONTATAR, OU TENTAR CONTATAR, UM POLÍTICO OU UM FUNCIONÁRIO DO GOVERNO PARA EXPRESSAR SEU PONTO DE VISTA (*Estimulado*)

63. DAR DINHEIRO OU TENTAR RECOLHER FUNDOS PARA UMA CAUSA PÚBLICA (*Estimulado*)

64. CONTATAR OU APARECER NA MÍDIA PARA EXPRESSAR AS SUAS OPINIÕES (*Estimulado*)

65. PARTICIPAR NUM FÓRUM OU GRUPO DE DISCUSSÃO ATRAVÉS DA INTERNET (*Estimulado*)

66. PARTICIPAR DE GREVE (*Estimulado*)

67. O/A Sr.(a) é filiado ou associado a alguma das organizações associativas listadas abaixo? (*Estimulado – Ler opções 1 a 8*)

1. Sindicato ou Associação profissional
2. Associações de moradores/comunitárias
3. Esportivas e culturais
4. Religiosa
5. Filantrópica
6. ONGs
7. Outra (especifique) _____
8. Nenhuma
9. NR/NSA

PARTIDOS POLÍTICOS

68. O Sr. é filiado a algum partido político? *(Estimulado)*

1. Sim
2. Não

9. NS/NSA

69. Se sim, a qual partido o Sr. é filiado: *(Estimulado – LER OPÇÕES 01 A 13)*

- | | |
|----------|--------------------------|
| 01. PDT | 12. Outros ANOTAR: _____ |
| 02. DEM | 13. Nenhum |
| 03. PL | 90. NS/NR |
| 04. PMDB | |
| 05. PP | |
| 06. PPS | |
| 07. PSB | |
| 08. PSDB | |
| 09. PSOL | |
| 10. PT | |
| 11. PTB | |

70. Se não, tem simpatia por algum partido político? *(Estimulado)*

1. Sim
2. Não

9. NS/NR

71. Se sim, COM QUAL PARTIDO POLÍTICO O SR.(A) MAIS SE IDENTIFICA OU TEM SIMPATIA: *(Estimulado – LER OPÇÕES 01 A 13)*

- | | |
|----------|--------------------------|
| 01. PDT | 12. Outros ANOTAR: _____ |
| 02. DEM | 13. Nenhum |
| 03. PL | 90. NS/NR |
| 04. PMDB | |
| 05. PP | |
| 06. PPS | |
| 07. PSB | |
| 08. PSDB | |
| 09. PSOL | |
| 10. PT | |
| 11. PTB | |

Questões 72 a 79 - PARA CADA UM DOS GRUPOS QUE VOU MENCIONAR DIGA SE:
(Estimulado – LER OPÇÕES 1 A 4)

1. Participa ativamente
2. Pertence mas não participa ativamente
3. Já pertenceu
4. Nunca pertenceu

9. NS/NR

72. Partido Político (*Estimulado*)
73. Sindicato, Grêmio ou Associação Profissional (*Estimulado*)
74. Associação de moradores ou associação comunitária (*Estimulado*)
75. Igreja ou outra organização religiosa (*Estimulado*)
76. Grupo desportivo, cultural ou recreativo (*Estimulado*)
77. Organização filantrópica (*Estimulado*)
78. Organização não-governamental (*Estimulado*)
79. Outra (especificar) _____ (*Estimulado*)

BLOCO 5 - PERCEPÇÃO SOBRE A DINÂMICA POLÍTICA

80. QUAL É O SEU GRAU DE INTERESSE PELA POLÍTICA? (*Estimulado – LER OPÇÕES 1 A 4*)

1. Muito interesse
2. Algum interesse
3. Pouco interesse
4. Nenhum interesse

9.NS/NR

INFORMAÇÃO

Questões 81 a 84 - COM QUE FREQUÊNCIA O SR(A) FAZ CADA UMA DAS SEGUINTE COISAS: (*Estimulado – LER OPÇÕES 1 A 5*)

1. Todos os dias
2. 3-4 dias por semana
3. 1-2 dias por semana
4. Menos de 1 dia por semana
5. Nunca

9. NS/NR

81. LÊ ASSUNTOS DE POLÍTICA NOS JORNAIS (*Estimulado*)

82. VÊ OS NOTICIÁRIOS DA TELEVISÃO (*Estimulado*)

83. OUVI OS NOTICIÁRIOS DO RÁDIO (*Estimulado*)

84. UTILIZA A INTERNET PARA SABER NOTÍCIAS E INFORMAÇÃO POLÍTICA (*Estimulado*)

INFORMAÇÃO EM ELEIÇÕES

85 e 86. NAS ELEIÇÕES QUAL É A FONTE DE INFORMAÇÃO MAIS IMPORTANTE PARA FORMAR A SUA OPINIÃO? E QUAL É A SEGUNDA FONTE MAIS IMPORTANTE?
(Estimulado – LER OPÇÕES 1 A 7)

1. Amigos e Familiares
2. Chefe ou Patrão
3. Igrejas ou outros Cultos Religiosos
4. Sindicatos e Associações
5. Jornais e Revistas
6. Televisão
7. Rádio

9. NS/NR

85 (Anotar) _____

86 (Anotar) _____

REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES

87 e 88. NA SUA OPINIÃO, QUAL DAS SEGUINTE INSTITUIÇÕES/ENTIDADES, DEFENDE MELHOR OS SEUS INTERESSES? E EM SEGUNDO LUGAR, QUAL É A QUE DEFENDERIA MELHOR OS SEUS INTERESSES? (Estimulado – LER OPÇÕES 1 A 6)

1. Políticos
2. Partidos
3. Juízes
4. Sindicatos e Associações Profissionais
5. Movimento popular/social
6. Igrejas ou Cultos Religiosos
7. Organizações Não-Governamentais
8. Outras Associações (citar _____)

9. NS/NR

87 (Anotar) _____

88 (Anotar) _____

BLOCO - DEMOCRACIA

89 a 91. DE FORMA GERAL, NUMA ESCALA DE 0 A 10, EM QUE 0 SIGNIFICA MUITO RUIM E 10 MUITO BOM, QUAL É A IMPORTÂNCIA O SR(A) ATRIBUI PESSOALMENTE A CADA UMA DAS SEGUINTE QUESTÕES: (Estimulado – *Mostrar escala*)

Questões 89 a 91

Mostrar escala de 0 a 10

Muito Bom - 10
9
8
7
6
5
4
3
2
1
0 – Muito Ruim

99. NS/NR

89. COMO AVALIA O FUNCIONAMENTO DA DEMOCRACIA HOJE NO BRASIL?
(Estimulado)

90. COMO AVALIA O FUNCIONAMENTO DA DEMOCRACIA NO BRASIL HÁ 10 ANOS ATRÁS? (Estimulado)

91. E DAQUI A 10 ANOS, COMO PENSA QUE VAI SER O FUNCIONAMENTO DA DEMOCRACIA NO BRASIL? (Estimulado)

92. EM RELAÇÃO À DEMOCRACIA, O SR(A) CONSIDERA QUE É UM REGIME BOM, OU CONSIDERA INDIFERENTE QUE O REGIME SEJA DEMOCRÁTICO OU NÃO?
(Estimulado – LER OPÇÕES 1 E 2)

1. Para mim, pessoalmente, a democracia é um regime bom
2. Para mim, pessoalmente, é indiferente que o regime seja democrático ou não

9. NS/NR

93. Em relação ao Governo Municipal, sua posição é de: (Estimulado)

1. Oposição
2. Apoio
3. Independência

9. NS/NR

FINAL DO QUESTIONÁRIO.
Agradeça a Entrevista.
