

Conselhos distritais e a gestão do desenvolvimento local: relações de poder e participação na gestão pública¹

Sérgio Luís Allebrandt²

O presente estudo busca conhecer, analisar e evidenciar alguns entendimentos possíveis em relação à prática de atuação de conselhos distritais e suas relações com a gestão pública local, com base na experiência de Ijuí-RS. Os conselhos são analisados como um espaço de poder, denominado aqui de poder da cidadania interativa, atuando de forma integrada com os demais poderes do tecido social local: o poder político local, o poder social local e o poder econômico local. Para tanto, parte de uma breve análise sobre o Estado e as relações de poder, enfocando as abordagens clássicas e as discussões atuais a respeito do Estado, com ênfase na construção de uma visão sociocêntrica do triângulo da sociedade: Estado, mercado e sociedade civil. Aborda o poder local em suas múltiplas dimensões e, a partir daí, concentra a atenção no que denomina poder interativo da sociedade civil, passando a focar o papel dos conselhos gestores de políticas públicas municipais. A seguir o texto passa a analisar o caso de Ijuí-RS, recuperando brevemente a trajetória histórica deste município no que se refere a ações de participação autônoma da sociedade local. Ao abordar os conselhos distritais neste município, retoma sua trajetória em três momentos: o primeiro, da institucionalização e da prática efetiva; o segundo, do abandono da experiência através da imposição de governo local; o terceiro, da tentativa de reativação e das razões da sua não concretização. As conclusões evidenciam a permanência da síndrome da descontinuidade administrativa, a relativização da autonomia dos espaços da sociedade civil quando institucionalizados pelo Estado, a necessidade de programa permanente de educação para dinamizar a atuação dos conselhos e a necessidade de viabilizar autonomia administrativa e financeira aos conselhos.

Apesar da existência de um grande número de estudos enfocando aspectos inerentes à participação da sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas públicas de âmbito local, entendemos que este estudo é

¹ Artigo produzido com base em análises parciais da pesquisa "O papel da cidadania no noroeste gaúcho: a atuação dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios do Corede Noroeste Colonial", financiado pela Fapergs através do Edital Procoredes-2004.

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC e Mestre em Administração pela EBAPE/FGV; professor do Departamento de Estudos da Administração da UNIJUÍ.

pertinente, pois busca conhecer a forma de atuação dos conselhos municipais nesses processos. Além disso, os conselhos têm um relacionamento forte com o governo local, e o papel do governo local varia em cada contexto, em cada circunstância e época. Cada município é único, apresentando uma peculiar combinação de fatores políticos, econômicos, sociais, culturais e demográficos, que definem a rede de relações de poder que consubstancia o processo de produção de políticas públicas.

Estado e relações de poder

A discussão acerca do Estado coloca-se há muito como ponto central na Ciência Política, na Sociologia e na Administração Pública. Essa centralidade inicia-se sem dúvida com os estudos de Maquiavel (1469-1527), que elaborou “uma teoria de como se formam os Estados, de como na verdade se constitui o Estado moderno” (GRUPPI, 1980, p.10). Após Maquiavel, pensadores políticos do porte de Bodin (1530-1596), Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704), Kant (1724-1804), Rousseau (1712-1778), Adam Smith (1723-1790), Benjamin Constant (1767-1830), Hegel (1770-1831), Tocqueville (1805-1859) e Croce (1866-1952), contribuíram para as concepções do Estado surgidas na fase da construção do Estado burguês moderno, isto é, a concepção liberal, “que defende a correlação entre propriedade e liberdade” e a concepção democrática, “segundo a qual a liberdade baseia-se na igualdade, mas essencialmente na igualdade jurídica (embora Rousseau chegue a colocar o problema da propriedade)” (GRUPPI, 1980, p.22).

Com a concepção marxista surge uma visão crítica do Estado. Marx (1818-1883), Engels (1820-1895), Lênin (1870-1924), Gramsci (1891-1937), Althusser (1918-1990), Poulantzas (1936-1979), Hirsch (1950-), Offe (1940-) e Ingrao (1915-) estão entre os pensadores e principais estudiosos que contribuíram para a construção de uma teoria do Estado a partir da perspectiva de classe. A concepção de Estado dentro do pensamento marxista tem sido objeto de polêmicas, verificando-se todo um processo de redefinição que, mantendo o fundamento básico, tem expressado teoricamente as significativas mudanças na posição e funções do Estado nas sociedades contemporâneas.

Das contribuições desses dois grupos de pensadores e cientistas políticos, podem-se conceber duas posições fundamentais clássicas sobre o Estado: a **concepção liberal** - o Estado árbitro - onde o Estado de Bem-Estar aparece como uma instância acima das classes sociais, com autonomia absoluta e a **concepção**

marxista, que analisa o Estado sob a perspectiva de classe e que se desdobra por sua vez na concepção do **Estado Instrumento** - uma instituição manipulada pela classe dominante, sem nenhuma autonomia e do **Estado Ampliado** - uma instituição constituída/atravessada pelas contradições de classe, com relativa autonomia.

Muito se tem dito e escrito sobre o novo Estado das décadas de 1980 e 1990 e do início deste século. Enquanto uns concentram sua análise na derrocada do Keynesianismo ou Estado de Bem-Estar Social, outros abordam o fim do Estado Desenvolvimentista, típico da América Latina. Enquanto uns fazem verdadeiro proselitismo ao Estado Neoliberal Mínimo ou então uma crítica radical ao Estado Neoliberal, outros se detêm em analisar (muitas vezes em tom de defesa e justificativa) o fim do Estado Socialista Real com a derrocada da União Soviética.

Estabelece-se, entretanto, mais uma vez, uma centralidade entre o debate liberal/conservador e o debate progressista acerca do Estado contemporâneo.

Como afirma Höfling (2001, p. 36)

as teses neoliberais, absorvendo o movimento e as transformações da história do capitalismo, retomam as teses clássicas do liberalismo e resumem na conhecida expressão “menos Estado e mais mercado” sua concepção de Estado e de governo. Voltadas fundamentalmente para a crítica às teses de Keynes (1883-1946), que inspiraram o Estado de Bem-Estar Social, defendem enfaticamente as liberdades individuais, criticam a intervenção estatal e elogiam as virtudes reguladoras do mercado. Estas idéias ganharam força e visibilidade com a grande crise do capitalismo na década de 1970, apresentadas como possíveis saídas para a mesma.

Os principais teóricos do modelo neoliberal de Estado sem dúvida são Hayeck (1977) com a obra *Os caminhos da Servidão* e Friedman (1977), com a obra *Capitalismo e Liberdade*.

Entre os autores progressistas que discutem o Estado contemporâneo podemos apontar Habermas, Rosanvallon, Hobsbawm e O'Connor.

Quer consideremos a falência do Estado de Bem-Estar Social no primeiro mundo, ou a falência do Estado-Desenvolvimentista na América Latina, dando lugar ao Estado mínimo neoliberal, consequência da reestruturação produtiva e organizativa do sistema capitalista, a questão das relações sociais e a sua atualização é tarefa que se impõe. E esta é uma tarefa que tem a ver com governança, com a gestão do desenvolvimento ou, em última análise, com gestão social.

De qualquer forma todos concordam que um novo Estado está em construção e, para geri-lo, é necessário um novo paradigma de gestão. Surge assim a *New Public Management*, como o grande instrumento para viabilizar o Estado Mínimo. No Brasil, passamos a adotar a Administração Pública Gerencial (denominação cunhada

por Bresser Pereira), modelo que se contrapõe à Administração Pública Burocrática implantada no Brasil a partir dos anos 30 com Getúlio Vargas, à época a grande reforma para superar a Administração Pública Patrimonialista vigente no país.

A discussão sobre as relações de poder na sociedade tem sido conduzida com base em duas óticas principais: a mercadocêntrica, que enfatiza a supremacia do mercado como o grande condutor da sociedade, reservando um papel secundário ao Estado, responsável pelo cumprimento das leis e pela segurança; e a estadocêntrica, que, ao contrário, considera o mercado incapaz de coordenar as relações de poder existentes na sociedade, passando a dar um peso maior ao Estado como o grande condutor destas relações. No Brasil, em especial, o Estado Desenvolvimentista fez com que as discussões se concentrassem sobre o tripé estatal, com o foco voltado para quem tinha mais poder: o Executivo, o Legislativo, ou o Judiciário. O mercado, ausente formalmente, agia através do *lobby* junto aos três poderes deste tripé. E a sociedade civil? Na verdade, por muito tempo, a sociedade civil não tinha espaço nenhum. Quando muito, conseguia alguma participação mínima pelas “portas do fundo”, pela “cozinha” dos partidos políticos.

Relações de Poder e o novo triângulo social

Com o processo de globalização e as conseqüentes novas relações entre os Estados-Nações, há necessidade de construir novas relações entre os segmentos que compõem a sociedade: o Estado, o mercado e a sociedade civil. Passa-se à construção de um novo modelo tripartite da sociedade, que Ladislau Dowbor (2001) chama de novo tripé social. Trata-se, portanto, de construir novas relações de poder, com equilíbrio mínimo entre estes três vértices do que podemos chamar de triângulo social.

Não se trata mais, portanto, da postura dos movimentos sociais da década de 70, de estarem permanentemente de costas para o estado e para o mercado, e estes de costas para os movimentos sociais. Trata-se de, através de um processo permanente de concertação entre estes segmentos, construir uma sociedade efetivamente cidadã.

Se na visão estadocêntrica e/ou mercadocêntrica a sociedade civil era vista como alvo ou cliente, o novo triângulo social, em última análise, propõe uma visão sociocêntrica, onde a sociedade civil passa a ser, em articulação com o Estado e o mercado, sujeito do processo, protagonista do desenvolvimento.

A concretização da ação do triângulo social, que em última análise conforma o tecido social, dá-se sob a forma de relações de poder: o Estado exerce o poder político, o mercado exerce o poder econômico e a sociedade civil exerce o poder social.

O poder político, assim, consubstancia-se no Estado. O Estado é uma relação social que exerce suas funções - de acumulação e de dominação - através de certas objetivações em instituições. Essas objetivações se dão no poder executivo, no poder legislativo e no poder judiciário. O poder executivo, por sua vez, divide-se no governo propriamente dito e nos aparelhos administrativo-burocráticos.

O poder local

Mas as funções do Estado Capitalista são desempenhadas também por meio de distintas esferas: federal (união), regional (Estados) e local (Municípios). Existe uma divisão de atribuições entre as diversas esferas, o que nem sempre é claramente determinado nas constituições. No caso brasileiro, é importante ressaltar nosso modelo federativo tripartite – caso único no mundo – em que União, Estados e Municípios são entes autônomos que integram a República Federativa do Brasil.

O Município, que representa a esfera local no Brasil, é uma instância fundamental no assentamento de relações democráticas entre Estado e sociedade civil, entre Estado e classes populares, entre Estado e classes dominantes.

O município brasileiro constitui-se numa organização formal com limites e população claramente definidos. Representa a unidade de governo local no sistema político federativo brasileiro, gozando de autonomia nos termos e limites da constituição brasileira e das constituições estaduais. Há um consenso geral entre estudiosos do poder local (Daniel, 1982; Pinho & Santana, 1998; Pinho & Santana, 2000; Fedozzi, 1999; Soares & Caccia-Bava, 1998) que no Brasil, seguindo uma tendência mundial de valorização dos espaços subnacionais, a partir da Constituição de 1988, ganha impulso um processo de descentralização, com um conjunto importante de tarefas, antes assumidas pelo poder central, passando ao âmbito dos governos subnacionais, especialmente os municípios. Para muitos, transferir problemas para o nível local aumenta a eficácia das ações, já que o município estaria mais habilitado para enfrentá-los, uma vez que a sociedade se encontra mais próxima do governo podendo, portanto, participar na definição da solução e acompanhar e controlar a execução.

Nos municípios interioranos de pequeno e médio porte³, onde os cidadãos estão mais próximos dos tomadores de decisão, esta é uma questão crucial. Os mecanismos de eficiência coletiva ou social passam a ter maior relevância, pois o município não pode privilegiar as funções reguladoras em detrimento das de provisão de serviços nas áreas sociais, principalmente se considerarmos o aumento das carências sociais provocadas pela exclusão de grandes camadas da população.

É nestes municípios que as exigências pelo atendimento das demandas passam a ser cada vez mais cobradas. Por isso considera-se o município um espaço privilegiado para a concretização da democracia, com a efetiva participação cidadã da sociedade.

O governo é a fração de classe que assume, por eleição, a gestão do aparelho estatal, figurando como dirigente do poder de Estado, o que não significa ter hegemonia, principalmente em se tratando de um governo local no Brasil.

Mas uma instância de governo sub-central ou subnacional, tanto pode ser um instrumento de controle central como um gerador de graus de obstáculos a seu exercício. Há pautas de autonomia possível num governo local, decorrentes da forma como se exerce o poder nas esferas locais.

Caracterizado o poder político local como esfera do Estado Capitalista, veremos agora como se organiza este poder estatal local. Como já afirmamos, no Brasil a expressão local remete à esfera municipal, e o poder político local organiza-se no governo local, no aparelho burocrático-administrativo local e no legislativo municipal (a câmara de vereadores). Não há, portanto, nesta esfera, a existência de aparelhos do poder judiciário, cujas funções estão reservadas aos níveis estadual e federal⁴. São estes lugares de exercício do poder político local que executam as ações necessárias ao desempenho das funções básicas do Estado Capitalista - as funções de acumulação e de dominação.

O município, assim, cumpre a nível local as funções de dominação e acumulação inerentes ao Estado Capitalista, pois está inserido no processo contraditório que viabiliza o desempenho de tais funções.

³ Dos 5507 municípios brasileiros existentes em 2000, 82,15% tinham menos de 50 mil habitantes e 68,65% menos de 20 mil habitantes.

⁴ A partir da Constituição de 1988, houve um fortalecimento significativo do Ministério Público, que, ainda que vinculado como esfera a nível estadual, exerce suas funções no nível local, interferindo, portanto, fortemente nas relações de poder locais entre Estado, Mercado e Sociedade Civil.

Segundo Daniel (1982), o poder estatal local capitalista deve cumprir duas funções sociais básicas: uma função de acumulação - relativa ao peculiar interesse local – e uma função de dominação, mais propriamente situada no nível do governo local – relativa ao coescionamento de interesses de setores e frações de classes dominantes e dominadas e as citadas funções sociais tomam parte do conjunto das funções de acumulação e dominação específicas do Estado capitalista.

No que se refere à função de dominação, o poder local concentra sua ação nas tarefas de legitimação mais do que nas de repressão aberta (coaçoão), já que a maioria dos municípios não conta com aparelho policial próprio⁵ e uma vez que, a nível local, não existem tarefas relativas ao poder judiciário.

É comum afirmar, com base numa concepção liberal, que a ação do poder público se fundamenta na idéia de proteger e promover o bem comum, e que o governo municipal, para atingir aquele objetivo, atua em três grandes linhas: a) estimula o desenvolvimento econômico e social; b) atende necessidades da população em bens e serviços públicos e c) compatibiliza interesses e aspirações dos diversos agentes (organizados ou não em grupos) que atuam no território municipal (empresas privadas, população, entidades civis e entidades do próprio governo). Na verdade essa atuação corresponde às funções de acumulação e dominação antes referidas. O estímulo ao desenvolvimento econômico e social ocorre quando se desempenham ações com vistas à reprodução do capital e à reprodução da força de trabalho; o atendimento em bens e serviços cumpre a função de reprodução da força de trabalho (prioritariamente, por mais que possa também cumprir a função de reprodução do capital) e a função de dominação, através da legitimação; a compatibilização de interesses decorre da necessidade da harmonia social, através do amortecimento dos conflitos, tanto entre as classes dominada e dominante, como no interior das classes.

Retomando a análise pela lógica das relações de poder que se estabelecem no tecido social, estas relações, no nível local (municipal) podem ser assim sintetizadas:

a) Poder Econômico Local:

⁵ A partir de 1988 a Constituição Federal, em seu artigo 144, parágrafo 8º, possibilitou a criação da Guarda Municipal, destinada à proteção dos bens, serviços e instalações do Município; grande maioria dos municípios de médio e grande porte instituiu as guardas municipais, com funções especialmente voltadas ao controle do trânsito. Recentemente o Congresso aprovou legislação no sentido de permitir que as guardas municipais de municípios com mais de 100 mil habitantes possam trabalhar armadas.

1- grupos ligados à produção dos meios de consumo coletivos, meios de circulação material e seus suportes físicos (obras e serviços urbanos): empresas construtoras, empreiteiras de serviços de pavimentação, canalização, empresas de transporte coletivo, empresas de limpeza urbana, coleta de lixo e tratamento de resíduos sólidos, fornecimento de iluminação pública, etc.

2- grupos que dependem da forma de aglomeração dos elementos que se justapõem no espaço urbano (uso, ocupação e parcelamento do solo): empresas imobiliárias e incorporadoras, de projetos e de construção civil, etc.

b) Poder Social Local:

1 - **poder das elites locais:** - grupamentos sociais que se apresentam como portadores da tradição local, formada por agentes sociais diversos: profissionais liberais, membros do empresariado local, das classes médias assalariadas; associações empresariais: associações comerciais e industriais, clubes de diretores lojistas, etc.; associações de profissionais: associações de administradores, de engenheiros e arquitetos, de profissionais da saúde, de advogados, de contadores, etc.; clubes de serviços: ROTARY, LIONS, etc.; clubes esportivos; associações religiosas; meios de comunicação de massas locais: jornais, rádios, televisão.

2- **poder dos movimentos sociais:** grupos sociais cujos integrantes se unem em função da percepção dos agentes de uma carência comum, seja na empresa, seja no bairro: sindicatos; associações de bairros; movimentos de defesa do consumidor; movimentos de defesa do meio ambiente; movimentos feministas, etc.

c) Poder Político Local:

1 - **poder do governo local:** prefeito, vice-prefeito, secretários e demais cargos de confiança; partidos políticos integrantes da coalizão de poder.

2 - **poder administrativo local:** aparelho burocrático local; corpo administrativo local.

3 - **poder legislativo local:** vereadores eleitos; partidos políticos.

d) poder moderador local⁶: ações de fiscalização e de cumprimento das normas e de curadoria da sociedade decorrentes da atuação do ministério público, muito fortalecido após a Constituição de 1988.

e) poder da cidadania interativa⁷: Conselhos Gestores de Políticas Públicas

⁶ Pode parecer estranho falar em poder moderador local. Optamos por esta classificação, dada a importante atuação do ministério público no nível local, no cumprimento de seu papel de curador da sociedade civil. Esta atuação interfere diretamente nas relações de poder local estabelecidas no tecido social. Por isso, consideramos válido falar também em poder moderador local.

Poder da cidadania interativa: os conselhos municipais

Os conselhos municipais, instituídos durante a década de 90 em todos os municípios brasileiros, até como exigência legal do processo de descentralização implantado pelas reformas em curso, são espaços privilegiados para praticar novas formas de gestão e construir processos de cidadania ativa e efetiva.

Estamos vivenciando uma verdadeira *reinvenção* do governo, especialmente através do estabelecimento de *novas formas de relacionamento entre a sociedade e o Estado, novos mecanismos de participação e democracia, novas formas de comunicação mais democráticas e transparentes*. Entretanto, a realidade da grande maioria dos municípios brasileiros é ainda a convivência com práticas e processos de gestão que estão mais próximas de modelos *neopatriomanialistas* ou *burocráticos* do que de novo o paradigma democrático, por mais que sejam incorporadas formas participativas nos processos de gestão pública. Em muitos casos, os conselhos municipais constituem-se apenas formalmente para atender exigências legais para repasse de recursos no processo de descentralização.

Os formatos dos conselhos brasileiros variam conforme estejam vinculados à implementação de ações focalizadas, através de *conselhos gestores de programas governamentais* – merenda ou alimentação escolar, acompanhamento do FUNDEF – ou à elaboração, implantação e controle de políticas públicas, através de *conselhos de políticas setoriais*, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal – saúde, educação, assistência social. Existem também os *conselhos temáticos*, envolvidos com temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade – direitos humanos, violência, antidrogas. Os *conselhos territoriais*, existentes em muitos municípios, atuam no processo de formulação e gestão de políticas de caráter mais universal, mas na ótica territorial, exercendo muitas vezes funções executivas – conselhos distritais, conselhos de regiões administrativas, conselhos de bairros. Por fim, existem os *conselhos globais*, de caráter mais geral e que envolvem vários temas transversais – conselhos de desenvolvimento municipal, conselhos de desenvolvimento urbano, conselhos de desenvolvimento rural.

⁷ Como veremos a seguir, existe uma polêmica a respeito do lugar dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Há os que os classificam como instância do poder político, uma vez que os Conselhos são criados por Leis Municipais. Outros, porém, afirmam que integram o poder social. Preferimos classificá-los como poder da cidadania interativa, pois, mesmo sendo criados por lei, sua dinâmica não deve ser de subordinação ao poder do governo local, nem ao poder administrativo local ou legislativo local. Os Conselhos devem(riam) atuar com autonomia e independência, em seu papel de interação entre a sociedade civil e o Estado.

Conselhos municipais em Ijuí

Ijuí vem experimentando a idéia de conselhos como espaço público de relacionamento e cooperação entre a sociedade civil e o governo há várias décadas. O primeiro conselho, do qual encontramos registros, surgiu em 1º de junho de 1953, quando, pelo Decreto Executivo nº 80, foi criado o Conselho de Assessoramento do Plano Diretor⁸. Em 1957, foi criado, pelo DE 159, o Conselho Municipal de Energia Elétrica⁹; em 09/06/1969, pelo DE nº 197-S, foi criado o Conselho Municipal de Educação e em 1971 (DE 313-S de 20/07), foi criado o Conselho Municipal de Trânsito.

Em 1956, através do DE nº 132, foram criadas as *Comissões Distritais*. Nos considerandos iniciais o decreto ressaltava a *necessidade de maior contato da administração com o interior e a vantagem do conhecimento dos problemas mais prementes, expostos por um órgão consultivo do próprio meio distrital*. Constituíram-se, estas comissões, em órgãos de cooperação com o poder público municipal, com a finalidade de estudar, sugerir e propor as medidas necessárias ao bom andamento dos serviços municipais, portanto, consideradas órgãos consultivos do governo municipal, compostas por 5 membros, que escolhiam presidente e secretário.

Ijuí é um município que foi tomado pela chamada *febre conselhistas* da década de 90. A trajetória histórica da sociedade ijuiense sem dúvida foi um dos fatores importantes que fez que cedo fossem criados diversos conselhos, tanto temáticos, como setoriais, programáticos e, sobretudo, conselhos territoriais e globais, como é o caso do Conselho de Desenvolvimento do Município de Ijuí (CODEMI), do Conselho de Desenvolvimento Rural de Ijuí (COMRURAL), e dos Conselhos Distritais de Ijuí.

O envolvimento decisivo das entidades locais, como os partidos políticos, entidades vinculadas ao movimento sindical, a organização comunitária já existente, com Associações de Bairros congregadas no Conselho de Bairros de Ijuí, institucionalizado pela prática de muitos anos, mas não institucionalizado do ponto de vista formal pelo poder público, a existência do Movimento pela Retomada do

⁸ O Conselho tinha por finalidade cooperar com a administração municipal nos estudos, elaboração e execução do Plano Diretor da cidade, era constituído de 10 membros, com representação de diversas classes, não podendo ter mais de dois representantes de uma mesma classe. As reuniões eram mensais, estando sujeito à perda do mandato conselheiro que faltasse a três reuniões consecutivas. As deliberações na plenária eram por maioria simples. Este conselho foi concebido como um órgão técnico de caráter consultivo e opinativo para as questões de planejamento integral do Município. (ALLEBRANDT, 2002, p. 90-2).

⁹ O Conselho Municipal de Energia Elétrica era constituído de 10 membros (um representante da Prefeitura Municipal). A escolha do presidente cabia à plenária. (ALLEBRANDT, 2002, p. 93).

Desenvolvimento de Ijuí desde 1983, a existência do Conselho Municipal de Educação, criado por lei municipal ainda em 1973 e funcionando ativamente desde 1983, o funcionamento da Comissão Interinstitucional de Saúde – CIMS, também desde 1983, nascida de movimento da sociedade civil, o plano de governo do partido que estava exercendo o segundo mandato consecutivo, foram todos elementos que, no nível local alimentaram o debate desenvolvido durante a constituinte municipal, que culminou com esta Lei Orgânica que incorporou diversos mecanismos no sentido da consolidação e institucionalização da participação comunitária no planejamento, gestão, controle e avaliação da gestão pública, no processo de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

A constituinte também foi palco de diversos conflitos, sendo que um dos principais foi a discussão gerada com respeito ao caráter dos conselhos municipais. Enquanto a proposta do relator defendia que os conselhos deveriam ser *órgãos de cooperação e assessoramento governamental*, houve um movimento da sociedade, coordenado especialmente pela Comissão Interinstitucional Municipal de Saúde, no sentido de garantir o *caráter deliberativo* no texto constitucional. A pressão popular realizada garantiu o caráter deliberativo. Isso é importante, ainda que não garanta que os conselhos efetivamente funcionem com tal prerrogativa, ou, se funcionam, nem sempre garante que o executivo coloque em ação as decisões deliberadas.

A instalação dos diferentes conselhos deu-se, assim, a partir de 1990. Até o final do governo, em 1992, haviam sido instalados 20 conselhos e em 1996 já eram 25 os conselhos em funcionamento em Ijuí. Isso sem considerar a existência do Conselho de Bairros de Ijuí (CBI), que congrega as 36 associações de bairros existentes e em funcionamento, e que possuem uma participação efetiva no processo de planejamento e orçamento do município. Mesmo não se constituindo em conselho municipal em sentido estrito, já que não é instituído por lei municipal, o CBI constitui-se num dos principais espaços públicos de interação entre a sociedade civil e o poder público local.

A importância da experiência dos conselhos em Ijuí não se dá evidentemente em razão da quantidade de conselhos em funcionamento. O aspecto que reforça sua importância é a forma de organização e funcionamento dos mesmos. Em estudo recente aprofundamos esta questão e elaboramos uma tipologia de conselhos, composta por oito tipos diferentes de conselhos no que se refere à composição do poder interno nos conselhos. No caso de Ijuí, mais de 70% dos conselhos

enquadram-se no tipo de conselhos que denominamos conselhos sociedade-governo ou autônomo¹⁰, dada a hegemonia da sociedade civil na sua composição e, portanto, a sua hegemonia no processo decisório, já que, de acordo com a Lei Orgânica de Ijuí, todos os conselhos são de caráter deliberativo.

No item a seguir abordaremos especificamente alguns aspectos relacionados à trajetória dos conselhos distritais de Ijuí, dada sua importância no processo de democratização da gestão pública local e apontaremos possíveis causas do não funcionamento destes conselhos na atualidade.

Os Conselhos Distritais

Os conselhos distritais são do tipo de conselho territorial. Os conselhos territoriais são fundamentais no processo de planejamento e gestão do desenvolvimento local e devem possuir uma dinâmica de organização e funcionamento que lhes garanta o caráter de universalidade na construção de diretrizes e estratégias voltadas ao desenvolvimento.

Já vimos que em Ijuí existiram comissões distritais já na década de 50. Na década de 60, a organização do movimento comunitário de base reforçou a organização em núcleos e conselhos distritais, juntamente com a organização em bairros e no conselho de bairros no meio urbano. A retomada da idéia dos conselhos distritais na década de 90 deu-se pela necessidade de criar espaços de interação com a sociedade para o processo de planejamento e gestão pública¹¹. No meio urbano, a organização territorial era coordenada pelas associações de bairros e pelo Conselho de Bairros de Ijuí. Era necessário qualificar estes espaços e estender a experiência para o meio rural. As intenções do grupo que estava assumindo o poder político em Ijuí, a esse respeito, já estavam pautadas no Plano de Governo construído e discutido com a população no período da campanha eleitoral. Alguns trechos do plano são elucidativos neste sentido:

Fazer um governo popular e participativo. Num salto de qualidade, queremos consolidar a participação dos grupos sociais, das associações e entidades classistas

¹⁰ Este é um dos 8 tipos de conselhos que propomos na tipologia construída com base nas características de organização e de composição dos conselhos. O conselho sociedade-governo ou autônomo é aquele que possui real autonomia em sua atuação, dada a hegemonia da sociedade civil na composição do conselho. Ver a este respeito o capítulo *A configuração interna de poder dos conselhos* em ALLEBRANDT (2002).

¹¹ No Município de Ijuí, apesar do alto grau de urbanização, ainda é de fundamental importância a presença de população no meio rural. O resultado do Censo 2000 aponta uma população de 75,7 mil habitantes, com 84% moradores dos 36 bairros organizados da sede, onde encontramos uma densidade demográfica de 2.055 hab/km² e 16% morando nas cerca de 40 comunidades do interior, organizadas em oito distritos oficiais, com uma densidade de 14,5 hab/km² (considerando o município no seu todo, a densidade é de 110 hab/km²). Estão cadastradas cerca de 2700 unidades agrícolas, com o tamanho médio de 27 hectares..

no processo decisório, na gestão municipal. Vamos nos esforçar para devolver ao cidadão um espaço onde ele possa moldar o mundo em que vive. Queremos recuperar o **espaço de decisão local** para recuperar a **dimensão política do cidadão**.

Para atingir plenamente os objetivos implícitos nesses compromissos, estabelecemos como pontos básicos(...):

(...)

1.14 - Viabilizar unidades administrativas territoriais, buscando a desconcentração administrativa, o incremento do fluxo de comunicação entre a comunidade e o governo municipal e a participação popular mais efetiva na gestão pública.

1.15 - Manter as **subprefeituras distritais** e implantar as mesmas nos distritos já criados, ouvida a comunidade respectiva.

1.16 - Incentivar a implantação de **Conselhos Distritais** com a finalidade de organizar as respectivas comunidades interioranas, garantindo eficácia e representatividade à atuação dos subprefeitos.

1.17 - Criar o **Conselho de Distritos de Ijuí – CDI**, integrado pelos presidentes dos conselhos distritais existentes, com a função entre outras, de participação no planejamento municipal.

1.18 - Incentivar a organização de associações de quadras, de ruas, quarteirões, como instrumento de participação popular.

1.19 - Garantir a participação das associações de quadras, ruas, quarteirões, das associações de bairros e do Conselho de Bairros de Ijuí – CBI, no planejamento, execução, controle e avaliação das atividades da administração municipal.

(grifos nossos) (Plano de Governo, 1989:1-15)

Os objetivos traçados no plano de governo refletem a importância dada aos conselhos distritais, ao lado das associações de bairros e do CBI (estes já existentes) para o processo participativo no planejamento, execução e controle das atividades da administração municipal.

A concretização destas ações propostas inicia-se em 1990, com a aprovação da Lei Municipal 2.579, de 12 de dezembro de 1990, que autoriza o Poder Executivo a criar Conselhos Distritais no Município. *Cada Distrito* podia constituir seu Conselho Distrital, por solicitação dos moradores do respectivo Distrito, mediante Decreto Executivo. Cada Conselho era constituído por cinco conselheiros, sendo um deles o Subprefeito nomeado para o Distrito e os outros *quatro eleitos pela Assembléia dos moradores* maiores de 16 anos. Podiam candidatar-se a conselheiro os moradores com mais de 21 anos. O mandato dos conselheiros era de dois anos, com renovação anual de metade dos membros. A Assembléia reunia-se ordinariamente na 2ª quinzena de dezembro, para apreciar relatório do Conselho e eleger os novos conselheiros. Os conselheiros escolhiam o Presidente e o Secretário do Conselho, estabelecendo o período de mandato.

O Conselho Distrital tinha a função de assessorar, orientar e colaborar com o subprefeito no desempenho de suas funções, possuindo as seguintes atribuições e responsabilidades:

levantar as necessidades, em termos de serviços públicos do distrito e estabelecer prioridades no seu atendimento; estudar o planejamento de obras e atividades a serem executadas no Distrito, submetendo-os à programação geral do planejamento

municipal; organizar e apoiar programas e campanhas nas áreas da saúde, meio ambiente, educação, ação comunitária e outras de interesse da comunidade; cooperar com a administração municipal no levantamento econômico do Distrito, para fins de retorno do ICMS; orientar e fiscalizar os serviços realizados por máquinas e equipamentos da Prefeitura no Distrito, zelando pelo cumprimento das determinações e critérios de utilização dos mesmos; os serviços devem obedecer prioridades e cronogramas estabelecidos pelo Conselho Distrital; zelar pelos bens públicos sediados no Distrito; promover a conscientização da comunidade distrital quanto às práticas conservacionistas da terra, rios, nascentes, lagos e estradas, inclusive quanto aos programas de microbacias; fiscalizar e orientar os moradores do Distrito quanto aos serviços de roçadas em beiras de estradas e sua conservação; participar de encontros convocados pelo Prefeito e das reuniões e convenções dos Conselhos Distritais; cumprir e fazer cumprir as determinações do Plano Diretor do Município, bem como dos demais códigos e leis complementares; responsabilizar-se pelas decisões tomadas e pelo cumprimento de suas respectivas implicações.

O Conselho Distrital, após ter sua programação analisada e aprovada pelo Conselho dos Distritos e pelo Executivo Municipal, *tinha garantido* a sua execução.

Após a aprovação da lei, foram realizados encontros em todos os distritos, incentivando a criação dos conselhos. A decisão de criação cabia à assembléia dos moradores. Ainda em 1991 foram criados 8 distritos, sendo que um foi criado em 1992 e um em 1995. Os Conselhos Distritais começaram a funcionar e constituíram-se num espaço de discussão e decisões sobre os problemas de interesse das comunidades do interior, canalizando tais demandas aos órgãos públicos municipais ou mesmo estaduais (Emater) ou privados (Cooperativas). Como a escolha de 4 dos 5 conselheiros se dava em processo de eleição direta em Assembléia dos moradores com mais de 16 anos, o Conselho atuava com bastante legitimidade, tanto frente aos moradores, como frente ao governo municipal, ao Prefeito e Secretários ou mesmo Vereadores. A escolha do Presidente era feita pelo Conselho, sendo que, normalmente, o Presidente era indicado entre os 4 membros eleitos. O Subprefeito, membro nato do Conselho, de um modo geral não ocupava a Presidência, ainda que isto não fosse impedido pela legislação dos Conselhos Distritais. O Subprefeito era indicado pelo Prefeito Municipal. Entretanto, a partir do funcionamento dos Conselhos, a própria indicação levava em conta o funcionamento dos Conselhos em cada Distrito. Desta forma, mesmo sendo um subordinado ao Prefeito, e sendo remunerado como detentor de um Cargo em Comissão os Subprefeitos eram ao mesmo tempo grandes defensores das demandas de suas comunidades frente ao governo municipal.

A manutenção da população no meio rural, importante para evitar o agravamento da marginalização e da exclusão social, requer um conjunto de políticas públicas voltadas ao atendimento de necessidades básicas que garantam o mínimo de qualidade de vida, tanto nos serviços da infra-estrutura física, quanto nos serviços

sociais como educação e saúde, além da preocupação crescente com as questões do meio ambiente e da conservação do solo.

Construir mecanismos e instrumentos que se constituam numa forma de buscar a interatividade entre as comunidades e o poder público local é fundamental. Não é suficiente a descentralização através da criação de subprefeituras nos distritos, responsáveis pelos serviços colocados à disposição das populações do interior. É preciso que a comunidade se envolva efetivamente, garantindo assim uma maior qualidade desses serviços, melhorando a eficiência dos mesmos e, especialmente, a sua eficácia.

Os conselhos distritais possuem, assim, por um lado, um papel importante no processo de planejamento, constituindo-se no espaço privilegiado de interação sociedade-governo no processo de formação da agenda de políticas públicas. Por outro lado, estes conselhos cumprem também um papel de gestores, ao se constituírem no fórum de tomada de decisão no que se refere aos serviços públicos prestados no distrito. Mais do que um órgão fiscalizador da subprefeitura, dos programas e das ações da prefeitura municipal no distrito, o conselho distrital interage de forma mais ampla e permanente, ao participar da análise das situações e das definições das ações a serem empreendidas, além do acompanhamento e da avaliação.

Desta forma, entendemos que os conselhos distritais, considerando as suas funções, as suas atribuições, a sua forma de composição e a sua organização, contribuem para a constituição de uma esfera pública ampliada, espaço de interação entre a sociedade e o Estado. Como afirma Teixeira (2000), estas esferas públicas, por possuírem uma vinculação institucional com o Estado (criadas e regulamentadas por lei, conselheiros com mandatos e empossados pelo Executivo, etc.), não podem ser consideradas esferas públicas não-estatais. Entretanto, lembramos que os conselhos distritais em Ijuí enquadram-se no tipo de conselho que denominamos sociedade-estado¹², dado sua composição e forma de indicação (eleição direta dos conselheiros pela comunidade, em assembléia) e dado sua organização (assembléia geral de moradores que define metas e prioridades para o planejamento e à qual o conselho presta contas) constituindo-se por isso em espaço público no qual, pela interação comunicativa, se captam os problemas sociais, que, organizados em agenda, são transmitidos ao estado. Por outro lado, o conselho atua também como

um espaço de partilha de poder, já que toma decisões por delegação em questões diretamente ligadas a alguns serviços básicos, constituindo-se neste caso como um colegiado decisório atuando conjuntamente com o subprefeito distrital, que é executor destas decisões do conselho. Considerando as modalidades de participação consultiva e resolutiva analisadas por Cunnil-Grau (1998), podemos afirmar que o conselho distrital é um mecanismo de participação que atua em ambas as modalidades, tanto na da participação consultiva como na da participação resolutiva.

Da análise de algumas atas de reuniões de Conselhos e de suas Assembléias, podemos evidenciar aspectos importantes do funcionamento deste espaço institucionalizado de participação na gestão pública local. Percebe-se, por exemplo, que os Conselhos mostram-se dispostos a melhorar a qualidade de vida dos moradores do distrito. Abordam questões rotineiras, como necessidade de encascalhamento de estradas, mas também questões mais amplas, como conservação de estradas, onde entra a responsabilidade dos próprios agricultores. Na questão da infra-estrutura, os conselhos tiveram participação efetiva na política de fixação de patrolas (motoniveladoras) nos distritos: em muitos deles, até 1997, foram construídas moradias pelo poder público e os operadores passaram a residir no distrito, sendo que o Conselhos Distritais, juntamente com o sub-prefeito, coordenavam as atividades de conservação das estradas existentes no território.

Preocupações com o meio-ambiente (lixo tóxico proveniente de embalagens de produtos agrícolas...), de segurança (com discussões sobre a necessidade de patrulhas montadas da brigada militar, ações concretas contra a prática de abigeato, necessidade de sonorizadores nas rodovias estaduais e federais que cruzam o território do distrito) também estão presentes, mesmo que o responsável imediato pela decisão e pelo atendimento/execução nesse caso não seja o governo local. A preocupação com a educação fundamental também está presente nas discussões retratadas nas atas de reuniões dos conselhos. Garantia de transporte escolar para as escolas nucleadas do interior ou para o deslocamento às escolas da sede urbana, melhorias na merenda escolar, manutenção dos prédios escolares, estão entre os temas abordados. A questão da política urbana e da gestão pública também estava presente, encontrando-se o registro de reuniões voltadas para a delimitação do perímetro urbano dos distritos. Anualmente, eram realizadas assembléias que faziam

¹² Ver nota 12

uma análise das atividades do exercício e avaliavam a resposta dos diferentes órgãos públicos às demandas da comunidade, além de definirem as metas e objetivos para o período seguinte, tanto em termos de prioridades a serem incluídas nos planos plurianuais e nas leis orçamentárias anuais, quanto as prioridades que não dependiam diretamente dos recursos do poder público. A saúde é tema que também está presente em muitas das reuniões, com preocupações que vão desde a luta por posto fixo de atendimento até mecanismos de atuação de agentes de saúde nos distritos¹³.

O Conselho de Distritos de Ijuí (CDI) não chegou a ser institucionalizado por lei. A idéia é que o CDI, à semelhança do Conselho de Bairros de Ijuí (CBI) congregasse os coordenadores dos conselhos distritais, com vistas a uma atuação mais integrada no âmbito do município como um todo. Na prática, entretanto, o Prefeito e os Secretários realizavam reuniões conjuntas com os presidentes dos conselhos. Destes encontros originaram-se ações voltadas ao desenvolvimento do município. Exemplo disso é a definição de uma *marca* ou *vocação* para cada distrito num processo de diversificação. Assim, definiu-se que cada distrito procuraria intensificar sua atuação em determinada área, como a citricultura, o vinho, o milho, o leite, a mandioca, o peixe. A partir destas definições, diversos distritos implantaram festas distritais anuais, como a festa da Laranja no distrito Santana, a festa do Peixe em Coronel Barros, a festa do Leite em Mauá, a festa do Milho no Chorão. Algumas destas festas distritais consolidaram-se e ainda ocorrem atualmente¹⁴.

Na maioria dos distritos as reuniões do Conselho eram abertas à comunidade. Nos registros das atas existentes verifica-se número significativo de participantes além dos membros do conselho. As assembléias, por sua vez, em muitos casos conseguiam reunir 120 ou mais pessoas residentes nos distritos e que, por sua vez, representavam as diferentes comunidades organizadas territorialmente nos limites de cada distrito. Percebemos que os conselhos estavam construindo seu espaço, buscando entender e melhorar sua organização e funcionamento. Fica evidente, também, que as atividades do Subprefeito e do Conselho estavam intrinsecamente

¹³ Análise mais detalhada do funcionamento dos conselhos distritais em Ijuí pode ser encontrada em ALLEBRANDT (2002; 2004).

¹⁴ A adoção destas marcas da comunidade teve reflexos econômicos, ampliando-se investimentos em diversas áreas. No caso de Santana, por exemplo, o investimento na cultura de cítricos viabilizou a consolidação de viveiros de mudas, sendo o Município considerado hoje um dos mais importantes pólos estaduais em produção de mudas cítricas.

ligadas, funcionando o Conselho efetivamente como um coordenador/controlador das atividades do mesmo.

Os conselhos funcionaram regularmente na maioria dos distritos até 1996. Em 1997, quando assume novo governo, de uma coligação PP-PMDB, derrubando a hegemonia de 14 anos contínuos do PDT, ocorrem mudanças significativas na relação que o poder público estabelece com a sociedade civil. A Lei 3.295, de 12 de março de 1997, revoga a Lei de criação dos Conselhos Distritais e, em seu lugar, constitui os Conselhos Comunitários no Meio Rural. A Lei Municipal, que autoriza o Poder Executivo a criar os Conselhos Comunitários no Meio Rural, praticamente não difere da Lei anterior. As funções e atribuições permanecem as mesmas. O que muda, essencialmente, é o conceito de territorialidade. O Conselho é por comunidades, não mais por Distritos legalmente constituídos, que congregam diversas comunidades do interior. Além disso, todas as Subprefeituras e os respectivos cargos de Subprefeitos foram extintos. A idéia era que os novos Conselhos Comunitários substituíssem as funções tanto dos antigos Conselhos Distritais quanto dos Subprefeitos.

Na prática, nenhum destes Conselhos chegou a funcionar efetivamente. Esse é, inclusive, o entendimento de integrantes do 1º escalão do governo que os implementou, como o então Secretário de Planejamento, em entrevista concedida. O Prefeito justifica a mudança com o argumento de que esta nova forma seria mais democrática, pois permite a cada comunidade solicitar determinados auxílios da administração municipal. Na sua visão os conselhos distritais eram muito amplos e suscitavam disputas de poder entre as diferentes comunidades integrantes do território de cada distrito.

Na verdade a nova administração, além de extinguir o cargo de subprefeito, acaba com a política de fixação de operador e equipamento nos distritos. As *patrolas* (motoniveladoras), que chegaram a 12 em 1994, são vendidas em leilão público como sucatas. O serviço de conservação de estradas passa a ser terceirizado para empresas privadas, que na sua maioria adquiriram os equipamentos através dos leilões. Como resultado, as estradas passaram a um péssimo estado de conservação sendo que muitas localidades não receberam mais cuidados de conservação durante todo o mandato.

A mudança de organização, no entanto, deu-se mais por motivos políticos, por necessidade de marcar a gestão com inovações e pela tentativa clara de cooptação

das comunidades interioranas, que, dessa forma, passavam a ter mais dificuldade de organização no sentido de enfrentar os reais problemas de desenvolvimento e cidadania com a cobrança e enfrentamento, muitas vezes conflituoso, com a administração. Em alguns distritos, inclusive, houve duas assembléias, uma convocada pelo prefeito, e outra pelo extinto conselho distrital, que elegeram cada uma nova diretoria para o novo conselho comunitário.

Em 2001 retorna ao poder o grupo do PDT, tendo à frente o mesmo prefeito da gestão 1989/1992. No plano de governo constava a meta de recriação dos Conselhos Distritais. Efetivamente, em 2001 e 2002 esta administração reativa conselhos e implementa um processo de planejamento participativo com vistas à construção do Plano de Desenvolvimento de Ijuí. Ao longo de 2001 e 2002 são realizados os Fóruns de Desenvolvimento de Ijuí, desencadeando o processo de planejamento estratégico participativo de Ijuí (PEPI). São encontros com a participação de mais de 400 representantes de conselhos, sindicatos, movimentos sociais e segmentos da sociedade civil, como também dos representantes do meio empresarial, e das organizações não-governamentais, em que se discute a importância de elaboração de plano de desenvolvimento, com a criação de comissões temáticas para estudos específicos.

Em dezembro de 2002, através da Lei 4051, são criados os Conselhos Distritais e o Conselho de Distritos de Ijuí (CDI), que congregariam os coordenadores dos diversos Conselhos Distritais. A lei autoriza a criação dos Conselhos Distritais, mas sua instituição é livre, de acordo com a vontade dos Distritos. A lei também incentiva a criação ou manutenção de conselhos comunitários (propostos pela administração anterior) nas diversas comunidades dos Distritos, que passariam a ter papel atuante nas assembléias distritais.

Entretanto, até o final do governo, em 2004, nenhum Conselho havia sido criado. O prefeito foi reeleito. No Plano de Governo para a gestão 2005/2008 não consta a meta de efetivar a implantação destes conselhos. Mais que isso, a partir do final de 2005 o prefeito e alguns secretários, como também membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (COMRURAL) passaram a manifestar-se publicamente contrários à instalação dos conselhos distritais. Alegam que a LM 4051 (encaminhada pelo mesmo governo ao legislativo em 2002) não tem mais sentido, uma vez que o COMRURAL cumpre com eficiência o papel de pensar o desenvolvimento rural.

O COMRURAL, entretanto, ainda que seja do tipo de conselho mais global, acaba, na prática, tendo uma atuação essencialmente setorial, na ótica do desenvolvimento agrícola. É gestor do FUMAPRI, um fundo setorial da agricultura e tem pautado suas preocupações num enfoque de desenvolvimento da produção agrícola. Mesmo que sua composição seja muito representativa do ponto de vista territorial, já que é integrado, além de representantes dos organismos técnicos voltados para a agricultura, por um representante eleito por cada distrito em eleição conduzida pelo COMRURAL. Neste sentido os integrantes do COMRURAL consideram que poderia haver um conflito grande entre o representante eleito para o COMRURAL e os integrantes do respectivo conselho distrital.

Os conselhos distritais, ao contrário, garantem maior identidade territorial às comunidades do interior. A noção de pertencimento a determinado distrito era reforçada pela atuação sistemática dos conselhos distritais. Mesmo que cada distrito esteja organizado em um conjunto de quatro a cinco comunidades localizadas, estas comunidades (tendo ou não seu conselho comunitário organizado) sentiam-se representadas pelo conselho distrital, ainda que entre os membros da diretoria do conselho não houvesse um representante daquela comunidade: é que a escolha dos representantes e a discussão das grandes questões e as prestações de contas aconteciam sempre em assembléias gerais do distrito. Além do mais, como já apontamos acima, os conselhos distritais, pela sua dimensão de territorialidade, são abrangentes no que se refere à sua atuação: levantam todo tipo de problema, priorizam a agenda de políticas locais, deliberam sobre políticas horizontais e transversais. Constituem-se, assim, num dos espaços mais importantes na interação com a administração pública local e com o governo local. Os conselhos distritais também faziam importante interação com os demais conselhos municipais setoriais, programáticos e globais.

Por outro lado, não existindo os conselhos distritais, tampouco existe o CDI (Conselhos dos Distritos de Ijuí). O CDI possui uma vaga permanente na composição do CODEMI (Conselho de Desenvolvimento de Ijuí), que não foi ocupada até agora pela inexistência do CDI. Assim, os ijuienses que residem no meio rural não possuem representatividade no conselho maior do município.

Os argumentos a favor da não reativação dos conselhos distritais, alguns explicitados claramente, outros nem tanto, são vários:

- Existem conselhos em excesso, não se consegue quem queira ser conselheiro, tem muita reunião, acaba recaindo sempre nas mesmas pessoas (argumento utilizado diversas vezes por um líder sindical muito atuante, que é membro de 4 a 5 conselhos diferentes e, no mínimo, sempre presidente ou coordenador de um deles);
- As decisões demoram muito, já existem as audiências públicas para isto. Além disso, os conselhos acabam substituindo os vereadores, que ficam sem função (este argumento aparece a todo o momento, externado tanto por vereadores como por secretários municipais; entretanto, nas audiências públicas acaba não indo ninguém, seja por falta de articulação - papel dos conselhos - seja por falhas, deliberadas ou não, no fluxo de divulgação para tais espaços);
- No tempo em que funcionavam os conselhos distritais, havia muita cobrança, o prefeito, os secretários ou assessores eram chamados seguidamente para dar explicações ou para cobrar soluções, nós não temos tempo, já que os bairros e o centro da cidade nos consomem; para o interior já tem um secretário da agricultura que está aí para resolver os problemas de estradas (argumento típico de “liderança” que não possui visão de totalidade da gestão pública e do desenvolvimento; nesta visão fragmentada, o interior, no máximo, precisa de cuidados com as estradas; educação, saúde, cultura, infra-estrutura de energia e comunicações etc. são questões de menor importância).
- Havia muito conflito entre grupos das comunidades do interior, que brigavam para assumir o poder; nas reuniões estes conflitos apareciam, gerando muitas vezes discussões desnecessárias (argumentos que para um dos prefeitos justificaram a extinção dos distritos; ora, o conflito é não só inerente aos processos dialógicos de democracia deliberativa, como desejável; qualquer processo de planejamento participativo traz à tona os conflitos existentes; é no processo de negociação que se constroem os consensos necessários; o conflito faz parte do processo de construção da cidadania).

Podemos afirmar que houve um significativo retrocesso na construção das relações de interação estabelecidas entre a sociedade civil (pelo menos no que se refere aos cidadãos do meio rural) e o poder público local. Parece que estamos fortalecendo novas relações do tipo paternalista e patrimonialista na política local. Quando se começa a demonstrar medo ou receio da dinâmica participativa da

sociedade, na realidade estamos evitando o surgimento de novas lideranças e, em última análise, não queremos mais compartilhar o poder com a sociedade civil. Esta opção é totalmente contrária à consolidação da nossa democracia, ainda tão frágil e incipiente. Ao contrário, o papel dos dirigentes políticos locais deve ser o de fortalecer as dinâmicas participativas, ampliando o leque das dinâmicas e espaços de participação, portanto, estando dispostos a dividir mais ainda o poder com a sociedade.

Conclusão

O presente estudo buscou conhecer, analisar e evidenciar alguns entendimentos possíveis em relação à prática de atuação dos conselhos distritais e suas relações com a gestão pública local, mais especificamente dos conselhos distritais com base na experiência de Ijuí-RS. Tal análise pautou-se através da ótica que analisa os conselhos como um espaço de poder, denominado aqui de poder da cidadania interativa, atuando de forma integrada com os demais poderes do tecido social local, em especial o poder político local (governo local, legislativo local e aparelho administrativo local), o poder social local (elites locais e movimentos sociais) e o poder econômico local.

No caso específico dos conselhos distritais, algumas constatações finais são possíveis. Uma delas é que a organização dos mesmos no início dos anos 90 significou de certa forma uma retomada da experiência de organização do Movimento Comunitário de Base, que também se organizava, num de seus níveis, em distritos. Entretanto, agora a organização era institucionalizada pelo poder público local. Em função disso, podemos afirmar que o movimento torna-se mais dependente, pois está - de certa forma - atrelado à atuação dos detentores do poder político, especialmente Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários, como se depreende de diversos depoimentos.

Outro aspecto é a síndrome da descontinuidade administrativa, presente na cultura administrativa brasileira. Após a criação dos conselhos distritais no início de 90, os mesmos funcionaram com efetividade durante toda aquela gestão (1989-1992). No período 93-96, apesar de continuar no poder o mesmo partido político, houve mudanças significativas de rumos na administração, ocasionadas em grande parte pela morte do prefeito, já que o vice-prefeito que assumiu para concluir o mandato, em função de coalizões de poder para garantir a mínima governabilidade, não conseguiu dar o apoio necessário às experiências exitosas. Mesmo assim,

alguns conselhos seguiam sua trajetória, com razoável grau de autonomia. Um dos resultados foi a derrota do partido na eleição seguinte. O grupo que assumiu - uma coalizão de forças mais de centro-direita - não deixou os conselhos distritais seguir seu curso natural. Interferiram no processo através da extinção da experiência. Aparentemente pode parecer que o objetivo foi tornar mais democrático o processo, já que no lugar dos conselhos distritais (em número de 10), criaram 40 conselhos comunitários. Essa organização, entretanto, não tem nada a ver com a experiência de nucleação existente à época do Movimento Comunitário de Base, no qual os diversos núcleos se organizavam nos conselhos distritais. Na verdade, nesta última forma, a fragmentação ocasionou o esvaziamento dos conselhos, que gradativamente cessaram de funcionar. Retornando ao poder em 2001, o grupo que criou os conselhos em 1990 sinalizou com a reativação dos conselhos, inclusive com a reconstituição do marco legal necessário (lei municipal e decretos). Entretanto, não se passou da retórica sobre participação para a ação. Até o momento, já na segunda gestão do atual grupo político, não se retomou a experiência.

No que se refere ao formato dos Conselhos Distritais, estruturados com uma Diretoria, o Conselho propriamente dito e uma Assembléia Geral do Conselho, esta é uma forma democrática de organização, garantindo maior participação de todos os cidadãos no processo de tomada de decisões. A Assembléia elege os membros do Conselho, o que legitima a sua atuação e os fortalece na sua relação com o poder público.

Certamente trata-se de uma experiência inconclusa. Apesar de posições contrárias, a sociedade local deve lutar pela reativação dos conselhos. Algumas recomendações podem auxiliar na qualificação do processo. Uma delas é o funcionamento regular do Conselho de Distritos de Ijuí - reunião de todos os Conselhos - que é o colegiado deliberativo da priorização das demandas e da definição das políticas, que, a partir daí tornar-se-iam de execução obrigatória, como previsto na legislação municipal. Importante também um processo de qualificação dos conselheiros nos aspectos atinentes à gestão de políticas públicas e aos instrumentos de gestão pública, especialmente o processo de orçamento e diretrizes orçamentárias. Além disso, é importante constituir um instrumento municipal para ampliar o processo de publicização da atuação dos conselhos. No caso dos conselhos distritais, mais importante que um boletim impresso é um programa

radiofônico periódico, uma vez que a cultura do rádio ainda está muito presente no meio rural.

Um último aspecto é o relativo à necessidade de garantir certa autonomia aos conselhos também no aspecto financeiro. É fundamental a destinação de recursos públicos para a cobertura de despesas dos conselhos. No caso dos Conselhos Distritais, seus membros necessitam de deslocamentos constantes à sede municipal, para participar de audiências, reuniões, para participar como representantes dos Conselhos Distritais nos demais Conselhos Municipais. A não existência de fundos para fazer frente a este tipo de despesa desestimula a participação e enfraquece a atuação dos conselhos. Trata-se de criar uma *indenização cívica* àqueles que voluntariamente assumem essa função político-cívica importante. Não se trata de remuneração, já que é uma atividade voluntária, mas trata-se de indenizar despesas no exercício desta função.

Bibliografia consultada

- ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. Seminário de Desenvolvimento Local e Conselhos Municipais de Desenvolvimento rural. EMATER-RS e FETAG-RS, 20 e 21/06/2001. Porto Alegre.
- ALLEBRANDT, Sérgio Luís. *A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas públicas: a atuação dos conselhos municipais*. Ijuí: Ed. UNIJUI, 2002.
- _____. Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. In: *Anais da XXVII ENANPAD – 27º Encontro Nacional da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Administração*, 2003, Atibaia-SP. **CD-ROM**. ANPAD, 2003.
- _____. Conselhos distritais: experiência de cidadania interativa. *Participe - revista de participação, cidadania e gestão local*. Ijuí, ano 4, nº 6/7, jan/jun 2004 e jul/dez 2004. p. 49-60.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. *Sociologias*. Porto Alegre, PPGS-UFRGS, v.1, n. 2, p.18-43. jul-dez 1999.
- BARREIRA, Irllys A. F. (coord.). *Os desafios da gestão municipal democrática: Fortaleza*. Recife, Instituto Polis, 1998.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa*. 3.ed. São Paulo: Ática, 2000.
- BLUMM, Márcia; SOUZA, Celina. Autonomia política local em contextos de desigualdades infra e inter-regionais. In: Enanpad, 23. *Anais*. Foz do Iguaçu, 1999. CDROM
- BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Brasília, Ed. Univ. Brasília, 1985.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- BRUM, Argemiro. *Uma experiência inovadora de extensão universitária: os 25 anos do Movimento Comunitário de Base*. Ijuí: Ed. UNIJUI, 1986.
- CACCIA-BAVA, Silvio. Democracia e poder local. *Revista Polis*, São Paulo, Pólis, n.14, p.3-9, 1994.
- _____. *Participação, representação e novas formas de diálogo público*. São Paulo, Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.
- CARVALHO, Juvenilda & CASTRO, Rocio & REGO, Vinícius & MASSOQUETTE, Bernadete B. Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. Enanpad, 23. *Anais*. Foz do Iguaçu, 1999. CDROM

- CHERCHIGLIA, Mariângela Leal & DALLARI, Sueli Gandolfi. A reforma do estado e o setor público de saúde: governança e eficiência. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 33(5):65-84, set./out. 1999.
- CUNILL-GRAU, Nuria. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Tradução de Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Revan, 1998.
- _____. Situando algunas de las condiciones de un nuevo contrato social: la ruptura de mitos para la reconstrucción y desarrollo de sus negociadores. In: *Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado*, Brasília, 1998.
- DANIEL, Celso. O papel dos conselhos de políticas públicas. São Paulo, *Polis Artigos*, 2001. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes/artigos/entredl.html> . Acesso em: 19 set. 2001.
- _____. *Poder estatal local* – um quadro teórico e uma análise dos governos locais com participação popular no Brasil recente. Dissertação de Mestrado. EAESP-FGV, São Paulo, 1982.
- _____. Poder local no Brasil urbano. *Espaço & Debates – revista de estudos regionais e urbanos*. Ano VIII. nº 24, 1988. p. 26-39
- DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços. *Artigos Online*. São Paulo, 1995. Disponível em: <http://www.ppbr.com/ld/5espaco.shtml> . Acesso em: 19 set. 2001.
- FARAH, Marta F. S. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 31(4): 126-56, jul./ago. 1997.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 2ª ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1999.
- GRUPPI, Luciano. Tudo começou com Maquiavel. Porto Alegre: LPM Ed., 1980.
- HABERMAS, Jürgen. A nova intransparência: a crise do Estado de bem-estar e o esgotamento das energias utópicas. *Novos Estudos Cebrap rap* (18), 1987.
- HÖFLING, Eloísa Mattos. Estado e Políticas (públicas) sociais. *Caderno CEDES*, ano XXI, nº 55, nov/2001. p. 30-41.
- MOISÉS, J. A. Sociedade civil, cultura política e democracia: descaminhos da transição política. In: COVRE M.L.M. *A cidadania que não temos*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.
- O'CONNOR, J. *A crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1977
- PAULA, Ana Paula Paes de. Reinventando a democracia: Ongs e movimentos sociais na construção de uma nova gestão pública. São Paulo, EAESP, 1998. Dissertação de Mestrado.
- PINHO, José Antonio G. de; SANTANA, Mercejane Wanderley. O que faz o governo municipal no Brasil? In: Enanpad, 24. *Anais*. Florianópolis, 2000. CDROM
- SOARES, José Arlindo & CACCIA-BAVA, Silvio (orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo. Cortez: 1998.
- SPINK, Peter & CLEMENTE, Roberta (orgs.). *20 experiências de gestão pública e cidadania*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1999.
- SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *Vida urbana e gestão da pobreza*. São Paulo, Cortez, 1988.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In.: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo, Polis, 2000. p.99-119. (Publicações Polis, 37)
- TENÓRIO, Fernando G. & ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 31(4): 101-25, jul./ago. 1997.
- _____. Inovando com democracia, ainda uma utopia. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 33(6): 229-38, nov./dez. 1999.
- Documentos Legais:** Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, Lei Orgânica do Município de Ijuí; Leis Municipais e Decretos Executivos de Ijuí; Livros de Atas de Conselhos Distritais; Planos de Governo.

