

“Democracia participativa, limites e possibilidades: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas em Curitiba – BR”*

Nelson Rosário de Souza

UFPr - Brasil

nrdesouza@uol.com.br

I- INTRODUÇÃO

O presente estudo sobre o Comtiba (Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba), um conselho gestor de política pública, tem por objetivo realizar uma avaliação preliminar desta arena quanto às suas condições de funcionamento e ao seu significado político. Trata-se de fazer o contraste entre o avanço legal, institucional, da democracia participativa e as condições sociais da sua

* Este trabalho integra a pesquisa coletiva coordenada pelo Profº Dr. Mário Fuks, cujo título é Democracia e Políticas Sociais no Paraná - UFPR, e que conta com o apoio parcial do CNPq. A consultoria estatística é de Malco Camargos.

operacionalização, tendo como pano de fundo o jogo de forças que contrapõe as propostas neoliberais de reforma do Estado e as pressões pela formação de arenas participativas de deliberação sobre políticas públicas.

Primeiramente iremos descrever, o ambiente político de instalação do Comtiba, o perfil dos conselheiros e as características das entidades e segmentos representados na arena em foco. Com mais cuidado procederemos à análise sobre a dinâmica do processo decisório neste novo espaço de participação política lançando algumas comparações com outros conselhos da cidade. Particular atenção será dada ao padrão de atuação da administração municipal diante das inovações de uma legislação descentralizadora. O recorte circunscreveu duas gestões, ou seja, o período entre 1997 e 2001¹.

II- UMA CONCEPÇÃO MÍNIMA DE DEMOCRACIA

A Constituição Brasileira de 1988 valorizou o princípio de que a assistência social é um direito do cidadão. A legislação subsequente se empenhou em superar o caráter filantrópico e clientelista da assistência social.

É importante sublinhar que a formação de arenas públicas de participação popular, significa a contraposição, ao menos virtual, às práticas centralizadoras e autoritárias que tradicionalmente estão vinculadas à assistência social no Brasil. Neste sentido a descentralização das políticas públicas, deveria favorecer o desenvolvimento de uma democracia participativa e viabilizar o registro da assistência social numa rede de serviços marcada pela solidariedade política². Diferentes pensadores já apontaram, entretanto, as ambigüidades e contradições que acompanham o conceito e a prática da descentralização, que pode servir tanto aos propósitos de implementação da democracia participativa quanto aos desígnios das reformas neoliberais de desresponsabilização do

¹ Os dados quantitativos foram coletados através do questionário e da planilha aplicada às atas das reuniões. Dados qualitativos retirados da observação das reuniões do Conselho e de entrevistas abertas também foram utilizados, assim como fontes documentais. Vale lembrar que a ala não governamental do Comtiba permaneceu praticamente inalterada durante as duas gestões analisadas. Curitiba é a capital do Estado do Paraná, localiza-se ao sul do Brasil e conta com 1.500.000 habitantes.

² A solidariedade tradicional, sem dúvida, cumpre o papel de aliviar o sofrimento do próximo, contudo, por operar na lógica da dádiva, reforça os valores da gratidão e da fidelidade entre sujeitos que ocupam posições diferentes na hierarquia social, possibilitando, fundamentalmente, a reprodução desta hierarquia ao eleger o campo privado como espaço para solução dos problemas sociais. A solidariedade política, em contrapartida, opera articulada a identidade entre sujeitos que se reconhecem atores constrangidos pelas mesmas forças sociais e idealizam estratégias comuns de ação no espaço público de disputas.

Estado diante das demandas por direitos sociais (STEIN, 1997), (ARRETCHE, 1996), (FELICÍSSIMO, 1994).

Leis como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) ao incorporarem a assistência ao capítulo dos direitos constitucionais apontaram a possibilidade e a necessidade do desenvolvimento de mecanismos e instrumentos políticos que viabilizassem a descentralização articulada à participação política em espaços como os Conselhos de Direito. No caso em foco, o ECA baliza, a formação dos conselhos nos níveis, municipal, estadual e nacional, considerando-os “órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas”.

A proposta deste trabalho é avaliar o Comtiba quanto às suas possibilidades democráticas considerando a sua dinâmica interna e as condições políticas externas que o envolvem (ARRETCHE, 1999). Tal empreendimento requer a explicitação de alguns critérios. O próprio debate sobre democracia irá fornecer os instrumentos teóricos e balizar a análise do Comtiba.

Mesmo no campo político liberal são identificáveis critérios úteis à avaliação da democracia. Dahl é um pensador que, ao criticar as concepções que associam democracia ao comando de uma elite dirigente e ao incorporar as críticas à possibilidade de um ‘governo do povo’, apresenta a pluralidade, a contestação pública e a competição como elementos fundamentais para caracterizar uma poliarquia – governo de uma pluralidade de elites organizadas. Gostaria de tomar Dahl como ponto de partida para a análise aqui proposta, considerando, precisamente, o lugar de onde ele fala. Ou seja, a partir de Dahl é possível estabelecer um patamar mínimo de avaliação de uma arena, como a dos conselhos de direitos, quanto às suas potencialidades democráticas. Pluralidade, participação efetiva e condições propícias à contestação pública devem estar presentes numa arena democrática.

Bachrach e Baratz, problematizando as considerações tecidas pela teoria das elites, sugerem que uma arena democrática supõe conflitos de interesses que não remetem apenas ao processo de tomada de decisões, mas também a procedimentos de definição da agenda política e, até mesmo, de bloqueio de certas decisões (BACHRACH e BARATZ, 1983). O grau de democracia remete-se então, no nosso entendimento, não apenas à pluralidade, às condições de revezamento e de participação, mas a possibilidade dos diferentes grupos em enfrentamento alternarem a posição de definidores dos temas de ‘interesse geral’. O espaço democrático supõe ainda, o

consenso como resultado de uma construção negociada frente ao conflito regado e não como efeito da imposição de uma elite política.

A democracia solicita a participação nos diferentes momentos do processo político: elaboração da agenda, planejamento da política, tomada de decisão, execução e controle da gestão. A operação democrática é, neste sentido, pedagógica e expansionista. O caráter educativo da democracia possibilitaria sua abertura e multiplicação numa rede reprodutora de direitos, participação e cidadania. Justo o oposto de práticas autoritárias, caracterizadas pela seletividade, fechamento do campo decisório, cooptação e tutela.

A transposição dos critérios acima elencados para a realidade dos conselhos sugere que a realização do potencial democrático desta arena passaria, no mínimo, pela presença de elementos como: a paridade e a pluralidade na sua composição; a abertura às pressões populares (responsividade) no sentido da formação de redes solidárias, horizontais e autogestoras; a prática do conflito e da contestação; o consenso construído; a descentralização com partilha de poder (STEIN, 1997).

Observados os critérios democráticos, a política pública emergiria como resultado de uma interação negociada entre governo e sociedade civil. Trata-se, é claro, de um processo a ser construído, uma transição a ser vencida, cujo papel dos conselhos é central (UDE, 2002).

O Comtiba tem como prioridade elaborar e deliberar sobre as políticas ligadas à criança e ao adolescente. Parece útil lembrar que a assistência à criança no Brasil está marcada pelo clientelismo e autoritarismo (RIZZINI, 1995), as políticas desta área são, via de regra, fragmentadas e de efeito paliativo. Como reação a esta situação emergiu, no cenário brasileiro e internacional, a doutrina da proteção integral da criança e do adolescente que passam a ser entendidos como sujeitos de direito colocados em situação de risco pela sociedade. Trata-se de uma concepção que surge articulada aos princípios políticos da descentralização e da democracia participativa.

Voltando nosso olhar para os conselhos de direito, é interessante perceber que uma das características que diferencia o Comtiba em relação aos conselhos de saúde e assistência social, por exemplo, é o fato de os indivíduos que são alvo das políticas públicas, neste caso, não participarem da arena de decisão, a não ser representados por um segmento de tutores: os agentes representantes das entidades de assistência aos menores. Ou seja, os conselheiros representam, antes de tudo, as entidades que cuidam dos menores. A especificidade aqui não está localizada na prática da representação. O

que chama atenção é o fato de a participação pela representação ‘não poder’ ser constituída por iguais e estar assentada em apenas um único segmento: o das entidades que prestam assistência às crianças. Situação diferente de outros conselhos onde usuários e entidades de trabalhadores têm representação paritária diante do grupo governamental e dos prestadores de serviços. A relação do Comtiba com o Conselho Tutelar³, formado por conselheiros eleitos pela comunidade, também é peculiar, pois o Conselho de Direito está, de fato, numa posição hierarquicamente superior ao Conselho Tutelar. Os conselheiros tutelares não têm voz e voto no Conselho de Direito. A atuação deles nesta arena é indireta e se dá numa condição subalterna.

III- A INSTALAÇÃO DO COMTIBA

Não é equivocado afirmar que o mesmo grupo político comanda a Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) nos últimos 34 anos⁴. Trata-se de um grupo que fundou sua legitimidade, principalmente, no ‘discurso da competência’ técnica no planejamento urbano. Sua emergência se dá pela implementação da reforma urbana de Curitiba, no contexto da ditadura militar.

Em diferentes momentos da sua trajetória a elite técnica e política no comando da cidade não hesitou em manifestar a concepção de superioridade do planejador e de seu saber diante dos movimentos sociais organizados (SOUZA, 2001) (GARCIA, 1997). Concretamente esta perspectiva articulou-se às práticas de cooptação de lideranças dos movimentos sociais e estratégias de concessão de benefícios seletivos como forma de cercear a organização das classes populares (ROSA, 1991) (ROLIM, 1985). Paralelamente os reformadores urbanos de Curitiba utilizaram a tática de simular uma abertura democrática criando pseudoespaços de participação popular e práticas simuladas de acolhimento da ‘opinião pública’.

Acredito que este padrão de comportamento da elite administrativa local, que poderíamos chamar de ‘imposição da competência técnica associada à participação simulada’, comandou as primeiras iniciativas para a criação do Comtiba. Por volta de 1985 - período de breve interrupção na hegemonia dos planejadores urbanos frente ao executivo municipal - constitui-se uma ‘Comissão de Estudos do Menor em Situação de

³ O Conselho Tutelar é uma instituição legal, formada por representantes eleitos pela comunidade e sancionados pelo poder público, cuja função principal é dar a primeira assistência às crianças em situação de risco e fazer a mediação entre a família e as autoridades policiais e judiciárias.

⁴ Houve apenas uma rápida interrupção deste período de comando, entre os anos de 1982 e 1988.

Risco', com o apoio do governo municipal e estadual, com a participação do Ministério Público (MP) e de setores da sociedade civil organizada. Deste grupo embrionário surgiu o Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), um espaço aberto de caráter não governamental e apartidário.

Num contexto de pressão do Fórum DCA e de indução por parte da legislação federal que vincula o repasse de verbas à existência dos conselhos, já no ano de 1990, o Prefeito Jaime Lerner, líder do grupo de urbanistas, colocou em prática o padrão acima exposto. Ou seja, ignorou a sociedade civil organizada e o projeto de um Conselho plural, paritário e autônomo. No seu lugar encaminhou à Câmara Municipal uma lei criando um Comtiba adequado aos interesses da elite política local. A reação do movimento social e do MP iniciou uma batalha judicial que se arrastaria até outubro de 1995.

O episódio manifesta uma clara resistência da elite local em partilhar o poder e constituir uma arena que oferecesse o risco de conflito em torno da definição da agenda e da deliberação das políticas sociais voltadas para criança e o adolescente. A primeira iniciativa da Prefeitura foi interrompida por uma liminar da justiça.

O mesmo grupo hegemônico fez uma segunda tentativa, em 1994, de instalar o Comtiba seguindo o padrão de 'imposição da competência técnica associada à participação simulada'.

Somente em dezembro de 1994 a postura da PMC começa a mudar, antecipando-se à derrota judicial edita uma lei prevendo a eleição dos conselheiros não governamentais numa Assembléia de entidades que atuam com crianças e adolescentes. Ainda assim, é preciso chamar atenção, a eleição dos conselheiros passa a se dar numa Assembléia e não, como nos conselhos da assistência social e da saúde, na conferência municipal da área em questão.

As elites locais tentaram impor o seu padrão de comportamento e sentiram a resistência de setores organizados da sociedade civil. É possível afirmar que estes acontecimentos iniciais vão marcar a arena quanto às condições do exercício democrático, menos pela perpetuação do conflito e pela vitória do princípio participativo plural e mais pelas novas estratégias da elite local na tentativa de impor o seu padrão.

IV – O PERFIL DO COMTIBA.

A primeira eleição para a ala não governamental levou para o Comtiba 3 entidades (metade do total) ligadas aos movimentos sociais, a reação mais visível da elite local diante da realidade de um Conselho paritário e plural, na sua primeira gestão, se faz, justamente, no sentido de reunir forças e organizar uma chapa para disputar as eleições seguintes⁵. A estratégia da PMC deu resultado, no segundo pleito para conselheiros não governamentais do Comtiba foram eleitas seis entidades com um perfil nitidamente caritativo e, sem qualquer ligação com movimentos sociais organizados⁶. Aliás, em seus depoimentos os conselheiros não governamentais dizem que aceitaram participar das eleições para retirar do Comtiba o caráter de espaço de discussão ideológica e política. A preocupação principal, ainda segundo eles, era formar um grupo que se preocupasse unicamente em ajudar as crianças. É importante lembrar que a PMC não obteve o mesmo sucesso na eleição de conselheiros não governamentais no Conselho Municipal de Saúde.

O Comtiba é um conselho composto de apenas dois segmentos: o governamental (gestor) e o formado pelas entidades não governamentais que atendem crianças e adolescentes (os prestadores de serviço), cada qual com seis representantes. Este desenho marca a dinâmica interna do conselho. A mesa diretora do Comtiba é composta por apenas dois conselheiros: o presidente do Conselho (sempre da área governamental) e o vice-presidente (sempre do segmento dos prestadores de serviço). Caiu em desuso no Comtiba a figura do secretário, logo, ele não aparece na composição da mesa diretora. A forma adotada pode indicar a centralização da coordenação do Conselho em apenas dois representantes num colegiado de doze. O formato centralizador pode ser amenizado pela existência de três câmaras setoriais permanentes: 1. de comunicação, articulação e mobilização. 2. de políticas básicas e garantias de direito. 3. do fundo municipal dos direitos da criança e do adolescente de Curitiba.

Apresentaremos a seguir o perfil dos atores⁷ quanto aos seus recursos, a partir de três critérios: ‘recursos individuais’ (relacionado às condições sócio-econômicas e educacionais); ‘recursos subjetivos’, busca apresentar o perfil do conselheiro quanto às suas motivações para a ação política, e finalmente quanto aos ‘recursos

⁵ A composição de chapas é proibida pelo Regimento Interno do Comtiba. Pudemos observar na quarta eleição, realizada em setembro de 2001, o uso das chapas pela PMC e pela oposição.

⁶ As entidades foram reeleitas na terceira eleição. Este período, da segunda e terceira gestão, é, como afirmamos acima, o foco da pesquisa.

⁷ Devido ao limite de espaço que este paper deve obedecer, não apresentaremos aqui os dados sobre o perfil dos conselheiros, apenas as principais conclusões construídas a partir deles.

organizacionais', a partir do qual será possível avaliar os recursos das entidades representadas no interior do conselho.

Quanto aos recursos individuais, alguns dados indicam que o Comtiba tem um predomínio de conselheiras mulheres, com mais de 50 anos, católicas. Ou seja, está mantido o perfil tradicional dos que assistem à criança e ao adolescente. Há um predomínio dos pedagogos seguidos por assistentes sociais e professores. Os números do ramo de atividade apontam um importante predomínio daqueles que atuam na iniciativa pública. Esta situação pode significar uma dificuldade de constituir uma arena efetivamente plural e permite que se lance a hipótese de hegemonia do poder executivo municipal no Conselho. Hipótese tanto mais plausível quando se constata que 8 dos 12 conselheiros do Comtiba afirmam que o setor de atividade que constitui sua principal fonte de renda é o poder executivo. De longe é o maior índice de concentração de conselheiros ligados ao poder público entre as arenas investigadas na pesquisa coletiva.

Os dados sobre renda e escolaridade indicam uma tendência elitizante do conselho, tanto em relação à população brasileira quanto aos demais conselhos estudados na pesquisa coletiva. É possível especular que o sucesso da Prefeitura Municipal em constituir um Conselho à sua imagem dificultou a entrada nesta arena de conselheiros ligados às associações populares e, provavelmente, com um perfil diferente.

A desagregação dos dados por segmentos que compõem o Comtiba indica apenas uma ligeira vantagem da ala governamental.

A análise dos recursos subjetivos permite avaliar a disposição do ator de imiscuir-se no espaço público e utilizar seus recursos individuais no embate estratégico. Assim, o grau de associativismo, o interesse por assuntos públicos, o nível de engajamento, a avaliação da sua própria capacidade política, podem indicar os avanços e limites da democracia participativa nos conselhos municipais de Curitiba e mais especificamente no Comtiba.

A variável associativismo indica um bom desempenho dos conselheiros se comparados com a população brasileira, mas, em sendo atores de uma arena participativa o desempenho é fraco.

Os prestadores de serviço têm significativa ligação com movimentos religiosos. O que indica a reprodução do tradicional predomínio de entidades de caráter religioso na área da criança e adolescente.

No geral os prestadores de serviço levam vantagem quando o tema é associativismo. Mas, os gestores têm uma maior vínculo justamente com entidades de luta por direitos sociais e trabalhistas.

Quando o tema é preferência e filiação partidária os índices são baixos tanto para prestadores de serviço quanto para gestores. Não deixa de ser surpreendente, diante disso, que os conselheiros manifestam alto interesse por política, especialmente os prestadores de serviço. Não deve passar despercebido que para os conselheiros governamentais a experiência conselhistas não modificou o seu interesse pela política, a ala não governamental tem opinião contrária. É preciso explicar que os conselheiros não governamentais entendem por política a ação voltada à defesa dos interesses das crianças e adolescentes e distinguem isto do que chamam ‘politicagem’, ou seja, a luta política ideológica pelo poder a partir de interesses partidários. Não deixa de ser uma incoerência, pois, os prestadores negociam e fazem alianças políticas com a Prefeitura, como no caso das eleições para o Conselho. Esta postura é semelhante à adotada pelos conselheiros do conselho da assistência social e difere daquela dos conselheiros da saúde, isto se deve, em parte, pela maior tradição e presença dos movimentos sociais da saúde no município de Curitiba em relação às outras áreas estudadas.

Quando o tema é eleição municipal os índices de engajamento são relativamente elevados para os padrões sociais. As taxas sobre envolvimento no processo eleitoral estão em correspondência com o grau de interesse por política manifestado pelos conselheiros do Comtiba. O descompasso, neste caso, é com os índices de proximidade com os partidos e com as taxas de associativismo. É ilustrativo o fato de o segmento governamental apresentar os maiores índices de engajamento eleitoral, pois, é o grupo que sofre maiores pressões do poder executivo municipal. O engajamento eleitoral relativamente baixo dos prestadores de serviço repete a situação desenhada para este segmento quanto à distância em relação aos partidos e as atividades associativas.

Os dados sobre recursos individuais e subjetivos apontam uma certa vantagem dos gestores sobre os prestadores de serviço, o que permite lançar a hipótese de que esta superioridade se reflete nas relações estratégicas no interior da arena.

Outro dado informativo a propósito dos recursos subjetivos e a potencialidade dos mesmos serem traduzidos em ferramentas de poder é a percepção dos atores sobre si mesmos quanto à capacidade de intervirem no jogo político influenciando o seu desfecho. Os dados a este respeito apontam uma nova surpresa. Atores que demonstram possuir recursos individuais e subjetivos apenas regulares se comparados aos demais

conselhos estudados na pesquisa coletiva, apresentam uma visão de si próprios como muito influentes na política. Quando a pergunta refere-se à percepção dos mesmos sobre o papel por eles desempenhado no interior do Comtiba, a resposta é ainda mais surpreendente. A maioria dos prestadores afirmam exercer uma grande influência nas decisões da arena em foco, e aparecem muito acima dos índices encontrados nos outros conselhos estudados pela pesquisa coletiva, lembro que este é o segmento em desvantagem quanto aos recursos individuais e subjetivos. Os números indicaram que os prestadores têm de si próprios uma percepção de alta competência quanto ao desempenho político na arena.

Quanto aos recursos organizacionais (recursos materiais, políticos e de ativismo político das entidades não governamentais) é possível afirmar que o perfil da ala governamental é elevado e existe uma homogeneidade entre as entidades com representante no Comtiba. Este perfil indica uma situação prévia favorável para o sucesso na arena política, resta saber se esta condição traduziu-se em eficiência no embate estratégico, assunto da próxima seção. O descompasso aparece, apenas, no fraco acesso das entidades aos canais jurídicos e às formas não institucionais. Apesar de os conselheiros terem declarado um distanciamento dos partidos, foi possível verificar que as entidades por eles representadas, em bom número, se mobilizaram em direção ao Poder Legislativo e Executivo.

Ainda que os representantes governamentais tenham, muito provavelmente, ótimos índices de recursos organizacionais, as entidades prestadoras de serviço gozam de capital político e material suficiente para o enfrentamento na arena decisória do Comtiba. Por outro lado, a homogeneidade verificada entre as entidades prestadoras sugere que esta nova arena, no período estudado, não apresentou um desenho pluralista.

No próximo item iremos analisar os atores em ação no Comtiba. Assim poderemos verificar se existe uma correspondência entre os recursos individuais, subjetivos e organizacionais e os desdobramentos estratégicos na arena política. Atores e segmentos melhor posicionados quanto aos recursos de poder obtêm êxito no processo decisório do Comtiba? A superioridade de recursos no ponto de partida é traduzida de forma eficaz no ponto de chegada, ou seja, na pela luta política? Vejamos em que medida os novos dados fornecem indícios de respostas a estas questões.

V – O PROCESSO DECISÓRIO NO COMTIBA

Através de uma planilha foram retiradas informações sobre a dinâmica das reuniões na arena em foco durante as duas gestões pesquisadas. Os dados advindos desta fonte poderão confirmar, ou não, as impressões construídas a partir das informações anteriores, e atendem ao objetivo de descrever as características da ação política no interior da arena em estudo. A aplicação da planilha sobre as atas das duas gestões em foco contabilizou 653 registros⁸. Os primeiros dados recolhidos das atas indicam as características do ator que inicia a fala no interior do Conselho. Consideramos que o ato de começar a fala está, provavelmente, associado ao poder de controle da agenda e da dinâmica da arena. Assim, de todos os registros, 144 (22,1%) tiveram um primeiro ator⁹. A categoria que mais iniciou a fala foi a dos ‘membros da mesa diretora’, empatada com o grupo do ‘apoio técnico estatal’, cada uma com 30,6% dos casos. Podemos perceber uma concentração do início da fala, fenômeno que redonda num desequilíbrio a favor da diretoria do Comtiba, e do apoio técnico estatal (principalmente funcionários da Prefeitura e, em grau muito menor, do Ministério Público). Mesmo os membros das comissões aparecem muito atrás da categoria dos técnicos estatais. Podemos afirmar, então, que a tendência à centralização no interior do Conselho, observada no início do texto, ganha força a partir dos primeiros dados advindos das atas. Mais uma informação a reforçar este perfil indica que a Secretaria Municipal da Criança (SMC) foi a entidade que mais iniciou a fala no interior do Conselho, com o índice de 63,2% das iniciativas (91 dos 144 registros). Os números são ainda mais imponentes quando o critério é o segmento que mais apareceu como primeiro ator: os gestores apresentam ampla vantagem com 71,5% de presenças (103). As cifras iniciais indicam que a ligeira superioridade nos recursos individuais e subjetivos parece traduzir-se efetivamente em vantagem estratégica para o grupo não governamental no interior da arena.

Para verificar a existência de debate a planilha reservou espaço para identificar o segundo ator, aquele que toma a fala após a intervenção do primeiro ator. Dos 144 registros para primeiro ator aconteceram debates em 79 (54,9%). É um número que deve ser relativizado, não podemos esquecer que ele corresponde a apenas 12,1%

⁸ Cada ponto de pauta, deliberação, proposição de pauta, tema introduzido para o debate foi contabilizado como um registro.

⁹ Os registros que não tiveram um primeiro ator estão relacionados a deliberações que não foram precedidas de debates, segundo a ata. Neste caso a planilha registra o caso na rubrica ator/deliberação. A existência de um primeiro ator não significa, obrigatoriamente, a ocorrência de debate e/ou deliberação.

do universo total de 653 registros. De todo modo, devemos assinalar a existência de debates no Comtiba, ainda que em níveis baixos. A categoria que aparece em destaque como segundo ator é a de ‘apoio técnico estatal’ com 20 intervenções nesta condição, o que corresponde a 25,3% do total. Na sequência temos a ‘mesa diretora’ com 18 presenças como segundo ator (22,8%). Vemos a repetição dos índices que informam o predomínio do setor governamental no Conselho e a centralização das ações na ‘mesa diretora’. O diálogo na arena aconteceu em meio à centralização da fala em grupos ligados ao Estado e/ou à direção do Conselho. A forte presença que vem se registrando pelo grupo de apoio técnico pode indicar um baixo índice de politização na arena. Se observarmos a situação dos segmentos quanto à variável segundo ator, teremos mais um alicerce a sustentar a vantagem dos gestores. Este grupo surge com o índice de 51,9% contra 29,1% de vezes nas quais os prestadores de serviço apareceram como segundo ator¹⁰. O critério ‘participação efetiva’ confere uma nota baixa às condições de democracia no Comtiba.

Quando o tema é contestação fica mais patente a harmonia entre os atores, segmentos e entidades. A planilha registrou apenas 14 casos onde o debate se transformou em confronto a partir de interesses divergentes. São apenas 2,2% do total de registros que levaram a disputa entre os atores. Ou seja, em 17,7% dos casos onde ocorreu diálogo entre os atores verificou-se a existência de conflito. Muito pouco para uma arena participativa e de decisão. É preciso atentar para o fato de que 6 das 14 contestações foram realizadas por membros da mesa diretora do Conselho, sendo que o segmento gestor foi responsável por 7 contestações contra apenas 2 dos prestadores de serviço. Mais uma vez a hegemonia da ala governamental se confirma. No caso da ala não governamental, a motivação para o conflito limitou-se, quase que exclusivamente, ao tema do reajuste dos recursos financeiros que a Prefeitura destinava às entidades.

A Tabela 1 (abaixo) informa sobre a dinâmica das deliberações no Comtiba. É importante perceber que apesar da pequena taxa de debate e da quase inexistência de contestação, o Conselho se destaca pelo índice de deliberações, 86,8% dos registros (em números absolutos 567) tiveram como desfecho uma deliberação. É preciso mencionar que do total de deliberações 392 (60%) referem-se a aprovações, 100 (15,3%) transformaram-se em resoluções e 72 (11%) foram encaminhamentos¹¹. Não deve

¹⁰ Visitantes e não identificados completam o índice de segundo ator.

¹¹ Em três registros não foi possível identificar o tipo de deliberação.

passar despercebido que, no momento de encaminhar as decisões, a categoria que aparece em destaque como agente iniciador deste procedimento é o ‘apoio técnico estatal’ com 60,7% dos casos, seguida da ‘mesa diretora’ com 14,6% das deliberações. Mais uma vez os gestores apresentam ampla vantagem sobre os prestadores, neste caso, são 84% contra apenas 4,4% de responsabilidade no encaminhamento das deliberações. O predomínio da ala governamental fica mais evidente se atentarmos para o fato que só em 79 (13,9%) das 567 deliberações tivemos a presença de um segundo ator debatendo e dividindo a responsabilidade no encaminhamento da mesma. Significa que, no mais das vezes, os atores do ‘apoio técnico estatal’, os membros da ‘mesa diretora’ e os ‘gestores’ tiveram caminho livre para encaminhar uma deliberação desde a fala inicial até a decisão final. Fica evidente, então, que o Comtiba delibera muito, sob o controle da ala governamental e com centralização na mesa diretora. Os dados até aqui expostos não sugerem a existência de princípios efetivamente democráticos no Comtiba, como partilha de poder e consensos negociados a partir de conflitos.

TABELA 1

Categoria e segmento do ator da deliberação no Comtiba (1997-2001), números absolutos e porcentagem

CATEGORIA	N	%	SEGMENTO	N	%
Mesa Diretora	83	14,6	Gestor	476	84
Membro de comissão	37	6,53	Prestador	25	4,4
Membro do Conselho	35	6,2	Ator externo	1	0,2
Apoio técnico estatal	344	60,7	Não identificado	65	11,44
Visitante	2	0,4			
Não identificado	66	11,6			
Total	567	100	Total	567	100

FONTE: Grupo de Pesquisa Democracia e Instituições Políticas

Mas, sobre o que o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba delibera?

Vejamos os dados, numa primeira clivagem, denominada ‘grande assunto’, encontramos uma forte incidência dos ‘assuntos públicos’ 629 casos, ou seja, 96,3% de todos os registros, enquanto os ‘assuntos internos’, referentes à organização interna, tiveram apenas 24 registros. Sob este critério, o Conselho parece cumprir o seu papel. Torna-se, então, mais estranho o fato de as deliberações serem precedidas de pouco debate e quase nenhuma contestação.

TABELA 2

Assuntos sobre os quais mais se deliberou no Comtiba (1997-2001)

ASSUNTOS	N	%
Estrutura de participação/comissão	10	1,5
Capacitação	2	0,3
Finanças	181	27,7
Recursos Humanos/Funcionalismo	89	13,6
Participação	26	4,0
Elaboração e Discussão de Políticas Públicas	28	4,3
Programas Governamentais	21	3,2
Contratos e Convênios	1	0,2
Credenciamento	260	39,8
Controle Social	5	0,8
Outros (assuntos de pouca relevância)	30	4,6
Total	653	100

FONTE: Grupo de Pesquisa Democracia e Instituições Políticas

Os dados da Tabela 2 (acima) cruzados com outras informações indicam que o Conselho dedica boa parte das energias na função cartorial de credenciar as entidades de assistência à criança e adolescentes do município para que as mesmas possam funcionar e pleitear recursos aos órgãos públicos e ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. O item credenciamento aparece com a forte incidência de 39,8% dos casos sobre os quais se deliberou, em números absolutos são 260 do total de 653 deliberações. Em segundo lugar temos o número de 181 (27,7%) registros referentes às finanças. Neste caso tratam-se, majoritariamente, de deliberações referentes a pedidos de auxílio ao fundo municipal, de doações dirigidas¹² a este mesmo fundo e de projetos relacionados ao fundo estadual da criança e do adolescente. O terceiro maior assunto objeto das deliberações refere-se aos recursos humanos, são 89 registros (13,6%). Referentes, principalmente, ao controle e fiscalização do Conselho Tutelar do Município. Função curiosa, uma vez que em outras cidades Conselho Tutelar e Conselho de Direitos encontram-se numa relação horizontal ocupando o mesmo status junto ao poder público.

A análise dos dados da Tabela 2 indica, portanto, que o Comtiba, através das suas deliberações assume uma função, fundamentalmente, cartorial de controle e fiscalização de entidades, dos conselheiros tutelares e de acesso ao fundo municipal. Significa, na prática, que os conselheiros abriram mão de deliberar sobre as políticas públicas e programas governamentais, itens que aparecem com taxas menores que ‘assuntos de pouca relevância’.

Em resumo, a ação política no Comtiba é marcada pela hegemonia da ala governamental, com forte presença do setor técnico do Estado e da mesa diretora do Conselho, o índice de debate é reduzido e o de conflito é praticamente inexistente.

¹² Analisaremos este mecanismo mais adiante.

Apesar de debater pouco o Conselho delibera muito, mas, sobre assuntos burocráticos, assumindo uma função cartorial que pouco, ou nada, incomoda o poder executivo municipal. O Conselho abre mão daquela que seria a sua principal função enquanto instância de democracia participativa, qual seja, debater e deliberar sobre as políticas públicas e pressionar o poder executivo pela execução das mesmas de forma reta.

Aludimos acima ao fato de o pouco conflito existente na arena em foco estar associado à demanda das entidades por mais verbas da PMC pelos serviços prestados por elas. Se, por um lado, o fato indica uma importante publicização de embates antes travados nos bastidores, por outro, revela que os conselheiros não governamentais aceitam como ponto prioritário desta nova arena a velha disputa por recursos fragmentados e desconectados de uma discussão sobre a política pública. O embate por verbas a PMC não tem dificuldades em resolver, sempre argumenta em torno da escassez de recursos e encaminha soluções caso a caso, atendendo aos clientes preferenciais.

O cenário acima descrito é fundamental para entender o êxito da elite local em impor a sua agenda e as suas práticas dentro do Conselho. Diante da eterna ‘negociação’, em geral clientelista, para a distribuição de recursos para as entidades, e frente à resistência da PMC em rediscutir regras gerais para esta distribuição, o Conselho, bem conduzido pela sua Presidente e pela ala governamental, foi convencido de que a sua prioridade era buscar alternativas de recursos. E a grande alternativa estaria no Fundo Municipal da Criança e do Adolescente.

O Fundo é composto por repasses da PMC, do Conselho Nacional (raros), do Conselho Estadual, por multas judiciais e pelas doações privadas. Os conselheiros concentraram grande parte das suas energias em busca de fórmulas para aumentar as doações ao Fundo. As expectativas de doações diretas ao Fundo foram frustradas. Grande parte das contribuições passou a ser feita pelo mecanismo das ‘doações dirigidas’. São recursos que as grandes empresas destinam ao Fundo, desde que, vinculados aos seus projetos de assistência. A doação pode ser abatida dos impostos. Ou seja, a doação é carimbada. A empresa contribui e, após aprovação do projeto pelo Conselho, recebe 90% da doação para executar a sua própria política de assistência, sempre pautada pela eleição do espaço e clientela de alguma forma ligados aos interesses da empresa. Apenas 10% dos recursos ficam retidos no fundo para projetos das entidades e da própria PMC.

O Fundo movimentou um total de R\$ 377.514,82 em 2001 (cerca de 30% a mais do que no ano anterior) é importante perceber a sua insignificância diante do orçamento da Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente para o mesmo ano: R\$ 41.700.000,00¹³.

O cruzamento dos dados acima levantados com as observações realizadas até o momento permite deduzir que o peso das deliberações do Conselho é reduzido. De saída porque o montante de recursos sobre os quais delibera é pequeno. Depois porque grande parte das deliberações concentra-se em projetos prontos, idealizados pelas empresas privadas, e encaminhados para o Conselho para mera homologação. É importante registrar que a própria PMC se nutre do Fundo encaminhando projetos fragmentados que solicitam recursos do mesmo.

É plausível supor que a eleição do Fundo como grande ponto da Agenda do Comtiba, ao longo das duas últimas gestões, e a forma de composição e utilização do mesmo, tenha contribuído sobremaneira para a abstenção dos conselheiros em debater e deliberar sobre o orçamento municipal e sobre as políticas sociais para criança e adolescente. Daí o caráter meramente homologatório das decisões do Conselho a respeito do orçamento municipal.

O mecanismo da ‘doação dirigida’ parece fazer com que a descentralização, neste contexto, assuma um caráter mais de desresponsabilização do Estado do que propriamente de participação popular no processo decisório sobre as políticas sociais a serem implementadas pelo poder público. Assim, o Fundo, elemento central para barrar as políticas assistenciais tradicionais, caracteriza-se pelo seu oposto. Por mais que as decisões sobre os projetos sejam publicizadas na esfera do Comtiba, é preciso reconhecer que se trata, apenas, da divulgação de projetos que permanecem no âmbito privado. Neste sentido, impera o princípio neoliberal de descentralização, daí não ser paradoxal o fato de o Comtiba, no seu atual perfil, conformar-se ao papel de instância de homologação sem caráter deliberativo, com baixa participação política e praticamente sem envolvimento da comunidade. É plausível supor, a partir da análise do Comtiba, que a descentralização em contextos de forte hegemonia da elite administrativa local facilita o avanço da privatização das políticas sociais e a retomada

¹³ O orçamento geral da PMC para 2001 foi de R\$1.537.000.000,00. O orçamento do Fundo da Assistência Social foi de R\$ 11.910.000,00 (PMC, 2001). Em valores atuais 1 Dólar vale aproximadamente 3 Reais.

dos princípios caritativos, onde, a assistência reafirma seu caráter seletivo, fragmentado, e associado à reprodução das hierarquias sociais.

É evidente que a simulação democrática na gestão do Fundo, a descentralização neoliberal no uso dos recursos, sequer coloca em risco o centralismo do poder executivo municipal. O orçamento da PMC em quase toda sua totalidade continua a ser administrado sob o controle da elite local. Em contrapartida, as empresas doadoras ao fundo selam um acordo entre o poder privado e o poder executivo local, em que o primeiro tem grande autonomia na determinação da sua política de assistência particular. Dadas as características do Comtiba, este revelou, até o momento, baixa capacidade de exercer o papel de controlador público desta relação.

O período aqui analisado não significou a ausência de disputas, tampouco pode ser caracterizado como um fracasso total quanto à constituição do Conselho como espaço democrático de participação da população. Mesmo com suas limitações, a arena tem um caráter público e possibilita as pressões externas por parte da população organizada e também do MP, no sentido de que certas regras sejam cumpridas. As próprias entidades caritativas e seus representantes não têm o tempo todo posturas convergentes aos interesses do governo municipal. A existência do Conselho em si já é um complicador do jogo político, tanto que a PMC resistiu o quanto pode à sua constituição.

Ressalvas feitas, os dados permitem afirmar que a elite administrativa local teve, até o momento, um grande êxito em reproduzir seu padrão de ação no interior do Comtiba, qual seja, 'imposição da competência técnica associada à participação simulada'. O êxito se explicita pela capacidade de balizar o debate na arena, elegendo a prioridade dos conselheiros, e com isto, conseguindo obscurecer as prerrogativas do Conselho enquanto instância de negociação e deliberação a respeito da política social e do orçamento público. Isto se explica pelo próprio caráter da elite política local e pelo histórico da arena em questão. É bom lembrar que em áreas onde os movimentos sociais têm maior força e tradição os conselhos apresentam um perfil mais democrático, como no caso do Conselho de Saúde em Curitiba.

A ligeira vantagem da ala governamental quanto aos recursos individuais e subjetivos teve efeitos no funcionamento do Conselho, tanto no monopólio da palavra, na reduzido índice de conflito e no domínio do processo decisório, quanto no controle da agenda. Apesar de os prestadores de serviço terem uma percepção pessoal de alta competência política no interior do Conselho, sua auto-imagem não foi confirmada

pelos dados, muito ao contrário, eles indicam ampla vantagem do setor governamental. O paradoxo se explica pela definição de política presente na ala não governamental, que entende política apenas como assistência à criança e ao adolescente e fazem desta definição o contraponto à política partidária e às disputas ideológicas.

As condições de funcionamento do Comtiba, determinadas em grande parte pelo padrão de comportamento da elite local, distanciaram o Conselho da definição de arena de democracia participativa. Enfim, os mecanismos que acompanham a assistência tradicional, qual sejam: a valorização da ação privada (calcada na família), o clientelismo combinado com o autoritarismo e a tutela como substituta do direito; parecem ter encontrado espaço para sua reprodução numa arena que, a princípio, devia barrá-los.

A situação descrita acima, ainda em caráter provisório, reforça a importância teórica e política do jogo de forças local na definição do caráter das novas arenas de participação democrática. O estudo indica os riscos presentes na criação de Conselhos por indução. Não significa que eles não devam ser criados e incentivados, significa apenas que seu potencial democrático depende muito dos desdobramentos do jogo de forças local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, Marta T. S. (1999). "Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo". Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 14, n. 40, São Paulo, Jun.
- ARRETCHE, Marta. (1996). "A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem? Espaço & Debates, n° 39, p. 75-86.
- BACHRACH, Peter e BARATZ, Morton S. (1983). "Poder e Decisão". In: Fernando H. Cardoso. (Org.). Política & Sociedade. São Paulo. Cia. Editora Nacional.
- BOSCHI, Renato R. (1999). "Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador". Dados, vol. 42, n°4, Rio de Janeiro.
- CARVALHO, Alysson. (Outros). (2002). Políticas públicas. Belo Horizonte. Ed. UFMG. 2002.
- FELICÍSSIMO, José Roberto. (1994). "A descentralização do Estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva". São Paulo em Perspectiva. V. 8, n° 2, p. 45-52.
- GARCIA, Fernanda E. Sanchez. (1997). Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing. Curitiba, Palavra.
- MELO, Marcus André B. C. "Ingovernabilidade: desagregando o argumento". In: Licia Valladares e Magda P. Coelho. (Orgs.). (1995). Governabilidade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- OFFE, Claus. (1994). "A democracia contra o Estado do bem-estar". In: Idem. Capitalismo desorganizado. São Paulo. Brasiliense.
- OLIVEIRA, Dennison. (2000). Curitiba e o mito da cidade modelo. Curitiba. Editora da UFPR.
- OLIVEIRA, Francisco e PAOLI, Maria Célia. (Orgs.). (1999). Os Sentidos da Democracia. Petrópolis, Vozes.

- OLIVEIRA, Francisco. (1999). “Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal”. In: Francisco de Oliveira e Maria Célia Paoli. Op. Cit.
- PERISSINOTTO, Renato M. (2001). “Participação e democracia: o caso do Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba”. Paper - X Congresso da SBS – Fortaleza CE – Setembro.
- RAICHELIS, Raquel. (2000). Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. São Paulo, Cortez.
- ROLIM, Maria do C. M. Brandão. (1985). Favelas, movimento associativo e planejamento urbano em Curitiba. Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado/IUPERJ. Mimeo.
- ROSA, Maria Arlete. (1991). Movimento de associação de moradores e amigos de bairro de Curitiba: resgate de sua trajetória histórica a partir da construção das relações sociais educativas 1977/83. Dissertação de Mestrado. PUC- SP. Educação. Mimeo.
- SALES, Teresa. (1994). “Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira”. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo/ANPOCS. N° 25, Jun.
- SANTOS, Boaventura de Souza. (1999). “Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo”. In: Francisco de Oliveira e Maria Célia Paoli. Op. Cit.
- SOUZA, Nelson R. (2001). “Planejamento urbano em Curitiba: saber técnico, classificação dos cidadãos e partilha da cidade”. Revista de Sociologia e Política, n° 16, jun, p. 107-122.
- SOUZA, Nelson R. (2002). “A política pública e o espaço democrático: o caso do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (Comtiba)”. PAPER - 3^o Encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, Niterói/UFF.
- STEIN, Rosa Helena. (1997). “A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias”. Serviço Social e Sociedade, n° 54, p.75-96.
- UDE, Walter. (2002). “Apresentação”. In: Alysson Carvalho. Op. Cit.