

Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE

Denise Ferreira de Matos

Os Conselhos municipais de políticas setoriais no
contexto do federalismo brasileiro, sob a perspectiva da
“Pesquisa de Informações Básicas Municipais”

Rio de Janeiro

2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Denise Ferreira de Matos

Os conselhos municipais de políticas setoriais no contexto do
federalismo brasileiro sob a perspectiva da “Pesquisa de
Informações Básicas Municipais”

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE, para obtenção do título de Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais.

Área de Concentração: População, Sociedade e Território.

Orientadora: Lavínia D. Rangel Pessanha

Rio de Janeiro

2007

Denise Ferreira de Matos

Descentralização política-administrativa e os conselhos municipais de políticas setoriais.

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE, para obtenção do título de Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais.

Área de Concentração: População, Sociedade e Território.

Orientadora: Lavínia D. Rangel Pessanha

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dra. Lavínia D. Rangel Pessanha

Instituição: Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE

Assinatura: _____

Prof. Dr. Eli Alves da Penha

Instituição: Escola Nacional de Ciência Estatística - ENCE

Assinatura: _____

Prof. Dr. Paulo Pereira de Gusmão

Instituição: Universidade Federal do Rio de Janeiro- UFRJ

Assinatura: _____

Prof. Dr. Jorge Machado Damázio

Instituição: Centro de Pesquisas de Energia Elétrica - CEPEL

Assinatura: _____

FICHA CATALOGRÁFICA:

ESCOLA NACIONAL DE CIÊNCIAS ESTATÍSTICAS

MESTRADO EM ESTUDOS POPULACIONAIS E PESQUISAS SOCIAIS

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: População, Sociedade e Território

MATOS, Denise Ferreira de.

Os Conselhos Municipais no Contexto do Federalismo Brasileiro sob a Perspectiva da
“Pesquisa de Informações Básicas Municipais”.

133p. (ENCE, Mestrado, 2007)

Dissertação de Mestrado – Escola Nacional de Ciências Estatísticas.

Descentralização político-administrativa

Federalismo

Conselhos municipais

Pesquisa de Informações Básicas Municipais

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço aos professores da Escola Nacional de Ciências Estatísticas, por terem aceitado minha proposta de ingresso no programa de mestrado da instituição, pelas aulas, opiniões e conversas nas salas ou nos corredores, todas contribuíram para a conclusão deste trabalho. Da mesma forma, agradeço aos colegas de turma, um grupo onde se cultivou um ambiente de trocas intenso e construtivo. Agradeço especialmente à minha orientadora, Lavínia Pessanha, pelo carinho com que pautou sua orientação, apontando caminhos, sugerindo leituras e, sempre, incentivando o prosseguimento da pesquisa.

Agradeço aos amigos do CEPEL, que mesmo sem terem interesse direto no tema, estiveram constantemente prontos a ouvir e propor, Kátia Garcia, Paulo César Menezes, Alexandre Mollica, Silvia Helena Pires, Luciana Rocha e Jorge Damázio, nossas discussões também ajudaram a compor este trabalho. E agradeço ao Departamento de Otimização Energética e Meio Ambiente, mais especificamente à chefe do departamento, Maria Elvira Maceira, pela cooperação e incentivo.

Não posso deixar de mencionar: Jaílson Assis e Marcela Arruda, que me apoiaram nos momentos de dúvidas em procedimentos estatísticos; mais uma vez Jorge Damázio, pelo interesse e ajuda decisiva na reta final do ajuste do modelo estatístico utilizado e Valéria Grace Costa, amiga e revisora.

Finalmente agradeço à minha família, sua presença sempre recarrega minhas baterias. Agradeço especialmente a Manuela Villa, as mães têm nome, e ao Ivan, meu amor, que me colocam nos trilhos, me chamando à objetividade quando parece que vou me dispersar. Este trabalho é para eles. E também para o bebezinho que me acompanha no finalzinho desta jornada, mais um incentivo para concluir esta etapa e enfrentar os próximos desafios. Conto com a companhia de todos vocês.

RESUMO

A presente dissertação vem, na esteira do processo de reforma do Estado brasileiro com vistas a uma maior descentralização político administrativa, sinalizar as principais características assumidas pelo federalismo brasileiro em função das novas relações estabelecidas entre os níveis hierárquicos de governo. Tais relações podem intervir na atuação de novas instâncias decisórias no que diz respeito ao planejamento e execução das políticas públicas, sendo que se destacam os conselhos municipais de políticas setoriais como novidade institucional e fórum descentralizado para participação da sociedade civil organizada na gestão das mesmas. A bibliografia a respeito do tema é recente, uma vez que os conselhos municipais de políticas setoriais estão previstos na Constituição Federal de 1988 e foram paulatinamente regulamentados durante a década de 1990. Uma das principais fontes de informações sobre os conselhos municipais, abrangente e sistematizada, é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em suas edições de 1999 e 2001. Utilizou-se a MUNIC 2001 para fornecer um panorama da distribuição e principais características dos conselhos municipais no Brasil em 2001, após mais de uma década de sua institucionalização.

ABSTRACT

This study focus on the decentralization process that have been happening in Brazil since the late seventies as a result from reforming the State in its relations among government levels. By doing so, it is tried to describe the new characteristics of Brazilian federalism. These relations can interfere in the new decision making forums, in which we can emphasize the rising of municipal councils, which have come to work in locally planning and executing social policies. Municipal Councils are a new “arena” where social movements can, not only express themselves, but also work along with the government concerning decision-making related to local social demands. Bibliography about the theme is recent, once the municipal councils were institutionalized in the Constitution of 1988 and regulated along the nineties. One of the most important resources for researching the theme is a survey conducted by “Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, the brazilian institute responsible of producing information about brazilian social, economic and demographic themes, among other issues, called “Pesquisa de Informações Básicas Municipais” (MUNIC), in 1991 and 2001. MUNIC 2001 is used in this work in order to produce an overview on the development of municipal councils in Brazil, more than one decade after its institutionalization.

Os conselhos municipais de políticas setoriais no contexto do federalismo brasileiro sob a perspectiva da “Pesquisa de Informações Básicas Municipais”

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1: Evolução Recente do Federalismo Brasileiro	7
1.1 O Município como Ente da Federação na Esfera Local de Atuação	7
1.2 Graus de Centralização Político-Administrativa	19
1.3 A Transição Democrática e a Descentralização Político-Administrativa	24
1.3.1 Crise Mundial e Reforma do Estado	24
1.3.2 Reforma do Estado Brasileiro	28
1.3.3 Síntese das Principais Questões	34
CAPÍTULO 2: Conselhos Municipais de Políticas Setoriais	36
2.1 Definição dos Conselhos Municipais	36
2.2 Conselhos de Gestão de Políticas Setoriais nas Esferas de Governo	39
2.3 Tipos de Conselhos Municipais de Políticas Setoriais	43
2.3.1 Conselhos de Políticas	44
2.3.2 Conselhos de Programas	48
2.3.3 Conselhos Temáticos	49
2.4 Potencialidades e Limitações dos Conselhos Municipais	51

CAPÍTULO 3:A Pesquisa de Informações Básicas Municipais	55
3.1 A Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros - MUNIC	55
3.1.1 Comparação das Informações Disponíveis nas Diferentes Edições da MUNIC	
Gestão Pública	59
3.1.2 Informações sobre Conselhos Municipais de Gestão de Políticas Públicas as	
Edições da MUNIC	68
3.2 Analisando os Questionários de Descentralização e Desconcentração da MUNIC 1999	
e da MUNIC Gestão Pública 2001	69
3.2.1 Descrição dos Questionários	69
3.2.2 Avaliação dos Conselhos Municipais de Políticas Setoriais nas MUNICs 1999	
e 2001	74
CAPÍTULO 4: Análise das Principais Características dos Conselhos Municipais de Gestão	
de Políticas Públicas no Brasil	79
4.1 Procedimentos Metodológicos	79
4.2. Conselhos Municipais no Brasil	87
4.2.1 Indicadores Básicos	87
4.2.2 Conselhos Municipais por Tipo	94
4.2.3 Conselhos Municipais por Regiões e Unidades da Federação	101
4.2.4 Relações Com Outras Variáveis	111
CAPÍTULO 5:Comentários e Conclusões	121
CAPÍTULO 6:Bibliografia	126

LISTA DE QUADROS

- Quadro 2.1: Conselhos Nacionais de Políticas Setoriais Selecionados
Quadro 2.2: Temas para Caracterização dos Conselhos Municipais de Políticas Setoriais
Quadro 3.1: Blocos dos Questionários de Gestão das Diferentes Edições da MUNIC pelo ano de Saída a Campo.
Quadro 3.2: Comparação dos Questionários de Descentralização e Desconcentração
Quadro 3.3: Perguntas Feitas nos Questionários para todos os Tipos de Conselhos Pesquisados.
Quadro 4.1: Variáveis e Indicadores Selecionados para Análise de Correlação

LISTA DE TABELAS

- Tabela 3.1: Publicações da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros Até o final de 2006.
Tabela 4.1: Municípios com Zero Conselhos Municipais Ativos, UF, Região e População destes municípios, 2000.
Tabela 4.2: Municípios com 11 Conselhos Municipais Ativos, UF, Região e População destes municípios, 2000.
Tabela 4.3: % de Municípios por Faixa de Ocorrência de Conselhos
Tabela 4.4: Conselhos Municipais por Tipo – 2001
Tabela 4.5: Principais Medidas Estatísticas Relativas à Distribuição dos Conselhos Municipais – Brasil e Grandes Regiões – 2001
Tabela 4.6: Categorias de População e Número de Municípios por Categoria
Tabela 4.7: Correlação Linear Simples entre os dados da MUNIC e Variáveis e Indicadores Selecionados.

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 4.1 % de Conselhos Municipais e Municípios nas Grandes Regiões - 2001
Gráfico 4.2 Número de Municípios pelo Número de Conselhos Existentes
Gráfico 4.3 % de Conselhos Existentes pelo Total de Municípios Brasileiros – 2001
Gráfico 4.4 Conselhos Ativos e Paritários (%) - 2001
Gráfico 4.5 Conselhos Ativos, com Fundo Municipal (%) - 2001
Gráfico 4.6 Conselhos Ativos, Paritários e Dotados de Fundo (%) - 2001
Gráfico 4.7 Periodicidade dos Conselhos Ativos
Gráfico 4.8 % de Conselhos Municipais com Periodicidade Regular
Gráfico 4.9 Localização dos Conselhos de Transportes - 2001
Gráfico 4.10 Localização dos Conselhos de Política/Desenv. Urbano - 2001
Gráfico 4.11 Localização dos Conselhos de Habitação - 2001
Gráfico 4.12 Localização dos Conselhos de Cultura - 2001
Gráfico 4.13 Conselhos de Transporte nos Municípios por Faixas de População dos Municípios - 2001
Gráfico 4.14 Conselhos de Política/Desenv. Urbano nos Municípios por Faixas de População dos Municípios - 2001
Gráfico 4.15 Conselhos de Habitação nos Municípios por Faixas de População dos Municípios - 2001
Gráfico 4.16 Conselhos de Cultura nos Municípios por Faixas de População dos Municípios - 2001
Gráfico 4.17 Periodicidade dos Conselhos Municipais Ativos - 2001

- Gráfico 4.18 – Conselhos Ativos x Municípios por Categoria de Tamanho de sua População
Gráfico 4.19 – Conselhos Ativos x Municípios por Categoria de Renda Média
Gráfico 4.20: Conselhos Ativos X Municípios por Categoria de Dependência em Relação ao FPM
Gráfico 4.21: Conselhos Ativos X Municípios por Região
Gráfico 4.22: Relações entre as Variáveis e Indicadores Pré-Selecionados
Gráfico 4.23: Relações entre as Variáveis e Indicadores Selecionados

LISTA DE FIGURAS

- Figura 4.1: Figura esquemática de Apresentação de Gráfico Box Plot
Figura 4.2: Localização dos Municípios com Zero Conselhos Municipais Ativos, 2001.
Figura 4.3: Localização dos Municípios com 11 Conselhos Municipais Ativos, 2001.
Figura 4.4: Média de Conselhos Existentes e Ativos por Unidades da Federação
Figura 4.5: % de Municípios com Número de Conselhos Existentes Inferior à Média Nacional – 2001
Figura 4.6: Média de Conselhos Existentes e Paritários por Unidades da Federação
Figura 4.7: Média de Conselhos Existentes e Dotados de Fundo por Unidades da Federação

INTRODUÇÃO

O federalismo no nosso país tem apresentado ao longo da história momentos de maior ou menor centralização institucional do poder. O período das ditaduras militares (1964 a 1985) foi marcado até 1978 pela ênfase no planejamento centralizado e concentração fiscal pela União. Posteriormente o período de Redemocratização no Brasil foi marcado pela crise do Estado e surgimento de reivindicações e de iniciativas políticas descentralizadas no país.

A corrente neoliberal explica a crise do Estado como consequência direta do Welfare State. Estas políticas teriam criado um excesso de demandas para o sistema político, a saturação da agenda governamental e um crescimento dos gastos sociais incompatíveis com a capacidade de arrecadação do Estado. Na América Latina a explicação recai sobre a forte presença do Estado no setor produtivo, o que levaria a déficits crônicos e déficit fiscal. A interpretação de inspiração neomarxista debita a crise ao efeito da transição entre o regime fordista de acumulação e o fortalecimento do modelo de “acumulação flexível”, através do qual a lógica das atividades econômicas se daria num âmbito que supera o Estado Nacional, ocorrendo uma falta de correspondência entre os processos econômicos e os processos políticos. De qualquer forma, é consenso a avaliação de que houve um processo generalizado de crise do Estado e reavaliação do seu papel pelo qual passaram os países, guardadas particularidade históricas e locais, a partir do final da década de 1970 e década de 1980. (DINIZ, 1997).

No Brasil a crise da federação integra também esta crise. O pacto que deveria sustentar a federação apresenta sinais de desgaste e um dos mais citados é a guerra fiscal entre unidades da federação. A descentralização político-administrativa como uma das diretrizes da reforma do Estado no Brasil estava incluída tanto na agenda dos movimentos sociais, como forma de democratização da gestão de políticas públicas, como na agenda liberal, como princípio de aumento de eficiência e eficácia do Estado neste setor. Os movimentos sociais, que se

fortaleceram à medida que se consolidava a abertura política, se construíram em contraposição ao modelo de Estado característico do período ditatorial, tendo como uma das bandeiras a maior participação popular, e uma das formas de garantir esta participação seria a descentralização político-administrativa. Desta forma, neste período de antagonismo em relação aos valores vigentes durante o período autoritário, descentralizar tornou-se sinônimo de democratizar. Na esteira da descentralização governamental, maiores atribuições e responsabilidades têm sido repassadas para os municípios na prestação de serviços públicos à população. Emergiram como um dos instrumentos da descentralização político-administrativa neste contexto os conselhos municipais de gestão de políticas setoriais.

Após a promulgação da Constituição de 1988, leis federais específicas de regulamentação das políticas sociais estabeleceram formas de participação da sociedade por meio de órgãos denominados conselhos, com caráter deliberativo e com a participação de representantes de governo e de representantes de organizações da sociedade civil. Em 1997 o IBGE implantou um sistema de informações básicas municipais que posteriormente resultou na base de informações municipais – BIM e no site CIDADES@, componente do portal do IBGE na internet e, nesse mesmo ano, desenvolveu o projeto de Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Perfil dos Municípios Brasileiros, cognominada de MUNIC. A primeira edição da pesquisa teve o ano-base de 1999 e foi publicada em 2001. Neste trabalho, quando nos referimos ao ano da pesquisa se está fazendo menção ao ano em que o questionário foi a campo, e neste caso, a primeira pesquisa publicada foi a MUNIC 1999. Foram publicados até o momento 9 volumes da pesquisa, referentes a 5 anos-base diferentes. Os conselhos municipais de políticas setoriais são alvo de amplo levantamento nas MUNICs 1999 e 2001, nas quais são pesquisados os principais tipos de conselhos existentes nos municípios brasileiros. Nas demais edições há informações sobre alguns tipos de conselhos, o que permite abordagens pontuais em setores específicos. Os suplementos da pesquisa feitos em parceria

com setores do governo reforçam a tendência de abordagens pontuais de tipos de conselhos municipais.

O tema ganhou grande relevância, pois os conselhos municipais disseminaram-se por todo o país e se tornaram objeto de estudos técnicos e acadêmicos. Foram elaborados trabalhos em diferentes recortes territoriais analisando processos localizados de instauração e características dos conselhos municipais existentes, mas a única base de dados que fornece informações para um conjunto amplo de conselhos municipais do país, como mencionado anteriormente, é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, nos anos de referência de 1999 e 2001.

Os conselhos municipais representam uma novidade institucional na gestão de políticas públicas no país. Em tese sua atuação afeta a qualidade de vida da população, pois através da sua efetiva atuação é possível dar maior transparência à gestão dos recursos aplicados em políticas públicas locais e possibilitar que a sociedade civil organizada interfira no processo de planejamento e execução destas políticas. Por isso é de grande importância o acompanhamento da evolução da aplicação deste instrumento no país, tanto quantitativamente quanto qualitativamente.

O objetivo central desta dissertação é caracterizar os conselhos municipais no contexto do federalismo brasileiro, a partir das informações disponíveis na Pesquisa de Informações Básicas Municipais com ano de referência de 2001. Este objetivo central desdobra-se nos seguintes objetivos específicos:

1. identificar as características do federalismo brasileiro e a inserção do ente “município” neste processo;
2. caracterizar os conselhos municipais de políticas setoriais e seu papel no processo de descentralização político-administrativo nacional;

3. fazer uma comparação entre as diferentes edições da MUNIC Gestão Pública, buscando destacar as informações disponíveis a respeito dos conselhos municipais de políticas setoriais;
4. analisar as informações disponíveis na MUNIC Gestão Pública 2001 usando os instrumentos metodológicos próprios de uma visão multidisciplinar da ciência social aplicada. Os instrumentos metodológicos utilizados no presente estudo foram obtidos ao longo do curso das disciplinas do Programa de Mestrado da Escola Nacional de Ciência Estatística, na área de concentração população, sociedade e território. As disciplinas cursadas disponibilizaram um leque de possibilidades de análise, dispoendo desde conhecimentos de estatística básica; introdução ao sistema de informações geográficas; conhecimentos sócio-geográficos teóricos e aplicados à realidade brasileira, assim como conhecimentos a respeito das informações e estudos produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, principal instituição brasileira no campo da produção de estatísticas sobre o país. Tal formação possibilitou uma abordagem multidisciplinar e multi-instrumental do objetivo central do presente estudo.

Usou-se como principal fonte os dados disponíveis na pesquisa “Perfil dos Municípios Brasileiros”, Seção “Gestão Pública”, com o ano de referência de 2001. Esta é uma pesquisa de registros administrativos relativos às prefeituras, e uma fonte de informações para a construção de indicadores relacionados às diferentes áreas da administração municipal, como o aparato institucional do planejamento público local, finanças públicas, programas sociais, oferta de serviços e de infra-estrutura. A MUNIC é uma pesquisa censitária, pois abrange o universo dos municípios brasileiros.

Como os capítulos do presente estudo buscaram responder a cada um dos objetivos específicos listados, a abordagem metodológica em cada um deles adequou-se às características e demandas destes objetivos. Para cumprir os objetivos de identificar o

contexto do federalismo brasileiro em que se insere a demanda por reforma do estado e as características dos conselhos municipais de políticas setoriais que se institucionalizam neste contexto procedeu-se um levantamento bibliográfico utilizando textos de referência nos temas abordados. Como resultado elaborou-se um quadro a respeito do conceito de federalismo, as peculiaridades do federalismo brasileiro, o modo como a reforma do Estado encaminhou-se na direção da descentralização política-administrativa e a inserção dos conselhos municipais neste processo.

Para realizar a análise da base de dados selecionada foram usados conhecimentos de estatística descritiva e a produção de gráficos, tabelas e indicadores. Foram realizados ainda recursos de cartografia automatizada na confecção de figuras ilustrando a distribuição de tais indicadores nas diferentes Unidades da Federação. A análise destes resultados compõe o panorama das variações e homogeneidades encontradas.

Para realizar os cálculos relativos à estatística descritiva, produzir gráficos e construir indicadores foi utilizado o *software excel*, manipulando toda a base de dados.

Para analisar a distribuição espacial dos conselhos municipais de políticas setoriais foram utilizadas tabelas e gráficos mostrando as diferenciações regionais e por estado, e construídas figuras utilizando estas informações. As figuras foram construídas utilizando o *Microsof Arc View 3.2*.

Para relacionar as informações relativas ao número de conselhos existentes e ativos com outras variáveis sócio-econômicas foram utilizados:

- O *software excel* (V. 2000) para calcular as correlações lineares;
- O *software SPSS* (Statistical Package for Social Sciences V.10.0) para produzir Box-plots;

- *O software S-Plus* para ajustar o modelo de regressão selecionado, tendo como variável dependente o número de conselhos existentes e um grupo de variáveis sócio-econômicas selecionadas como variáveis explicativas.

De posse deste grupo de informações foram tecidos os comentários conclusivos.

No que se refere à estrutura do trabalho, o primeiro capítulo apresenta o marco conceitual sobre o tema dos municípios na estrutura federativa brasileira e a descentralização político-administrativa como tendência da reforma do Estado. Partindo de um breve histórico brasileiro que focaliza a evolução da questão federativa e dos ciclos de centralização-descentralização no país é feita uma conceituação destes dois processos.

O segundo capítulo introduz a temática dos conselhos municipais, destacando sua definição, uma descrição da tipologia de conselhos municipais e três aspectos importantes que envolvem os conselhos: o fato de se desdobrarem nos diferentes níveis de governo, seguindo a estrutura federativa; o fato de que representam uma novidade institucional; e a forma como os conselhos municipais têm sido descritos na literatura especializada.

O terceiro capítulo versa sobre a MUNIC: seus fundamentos; a MUNIC Gestão Pública; as edições de 1999 e 2001; e as potencialidades e limitações impostas pela base de dados a respeito do tema quando contraposta à realidade dos conselhos municipais de políticas.

O quarto capítulo apresenta os resultados parciais, obtidos com base em estatística descritiva, cálculo de taxas e indicadores; espacialização de informações e a análise do relacionamento entre o número de conselhos e outras variáveis sócio-econômicas.

Finalmente, o quinto capítulo integra os resultados obtidos da manipulação da base de dados da MUNIC e a revisão bibliográfica, buscando relacionar processos descritos na bibliografia de referência e os resultados encontrados.

CAPÍTULO 1: Evolução Recente do Federalismo Brasileiro

1.1 O Município como Ente da Federação na Esfera Local de Atuação

Considera-se que a escala não está ligada apenas a objetividade da representação gráfica, mas é uma estratégia de apreensão do real, que pode ser lugar, região, território nacional, mundo (CASTRO, 2001). É possível então identificar os níveis hierárquicos de governo a estes mesmos níveis de apreensão do real. No âmbito deste estudo, será considerado como “local” a abordagem dos fenômenos em maior detalhe; de “regional”, a abordagem de questões agrupando “locais”; de “nacional” a abordagem das questões do ponto de vista do Brasil como um todo; e serão tratadas como “globais” as questões que extrapolam as questões nacionais. Assim, o município dentro dos níveis da federação, corresponde ao “local”, os estados ao “regional” e a União ao “nacional”.

Evolução do Município no Brasil

Com a promulgação da Constituição de 1891 a figura do município já existia, mas este não estava alçado à categoria de nível de governo. A instituição de municípios, procedente diretamente da civilização romana, precedeu a fundação da monarquia portuguesa. Com tal instituição administrativa se tinha em vista garantir ao povo, a plebe, os seus direitos, tão disputados pelas classes privilegiadas. (GRAVE; NETO, s/d)

As Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, que, regendo Portugal, regeram o Brasil desde seu descobrimento até a Independência, transplantaram o modelo municipal lusitano para nosso País, com as mesmas atribuições políticas, administrativas e judiciais. Desta forma, nossos municípios tinham um Presidente, três Vereadores, um Procurador, dois

Almotacés, um Escrivão, um Juiz de Fora vitalício e dois Juízes Comuns, eleitos com os Vereadores. Assim nasceu a administração da primeira vila brasileira, a de São Vicente, em 1532 (IBAM, s/d).

A 1ª Constituição da República (1891) só dedicou ao município o artigo no. 68, que diz: “Os Estados organizar-se-ão de forma a que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo que diga respeito ao seu peculiar interesse” (IBAM, s/d).

Pela Constituição de 1891 os municípios não tinham receita própria, o que determinava que qualquer melhoria dependesse do prestígio político ou mesmo dos recursos do latifundiário, verdadeiro detentor do poder local. (O’NEILL, 2004).

A revolução de 1930 acarretou uma nova Constituição, a de 1934, de caráter municipalista. Foi assegurada a autonomia do município para o exercício de assuntos de seu interesse e estavam previstas as formas de eleição da administração municipal. A Carta facultou a criação de um órgão de competência estadual, o Departamento de Municipalidade, responsável por fornecer assistência técnica e fiscalizar as finanças dos municípios. Deve-se destacar que este municipalismo representou um projeto de cima para baixo, de unidade nacional, para dar maior equilíbrio ao pacto federativo. A Constituição de 1934 introduziu duas fontes de receitas para os municípios: tributos, a serem cobrados pelas autoridades municipais; e transferências, oriundas de recursos estaduais.

A Constituição de 1937, do Estado Novo, realinhou o poder central retirando parte da autonomia concedida em 1934, omitindo o termo como princípio constitucional e extinguindo o dispositivo sobre a criação do Departamento de Municipalidade (TAVARES, 1992). As eleições para prefeitos foram suspensas e interventores federais foram nomeados para os Estados, com atribuições que incluíam a indicação de prefeitos. Apesar destas medidas, esta Carta manteve o formato de arrecadação e aplicação de receitas de 1934 (RAEDER, 2002).

O fim do período Vargas propiciou uma redemocratização política no país, levando também a uma nova Constituição. Na Constituinte de 1946, o ente ‘Município’ ganhou raízes mais profundas no texto legal, na seqüência, inclusive, do que já haviam esboçado na reforma de 26 e na Carta de 26 e de 34. Podemos assim resumir a nova feição municipal neste período: (IBAM, s/d)

- é uma das três divisões político-administrativas do País, junto com a União e os Estados;
- seus Prefeitos e Vereadores são eleitos pelo povo;
- mantém, como privativos, cinco impostos;
- podem cobrar taxas por serviços prestados e contribuições de melhoria;
- as intervenções municipais (extremamente livres, até então) só podem ocorrer sob duas condições: atraso no pagamento de dívida fundada ou de empréstimo garantido pelo Estado. (IBAM, s/d)

Na década de 1950 o movimento municipalista foi reforçado com a criação da Associação Brasileira de Municípios (ABM), cujo objetivo era prestar assistência aos municípios. Ocorreram eventos como os Congressos Brasileiros de Municípios, que criaram, através do movimento municipalista brasileiro, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)¹.

Com o Golpe de 1964 e a tomada de poder pelos militares, o regime instaurado retornou ao centralismo e continuou a promover um crescimento sustentado na industrialização. Em 1967 entrou em vigor uma nova Constituição. O número de impostos municipais ficou reduzido àqueles sobre propriedade predial e territorial urbana; sobre serviços de qualquer natureza e sobre a propriedade territorial rural, além das taxas pelos

¹ “O IBAM é uma organização de natureza não-governamental, sem fins lucrativos, voltada para o fortalecimento do governo municipal (...), cujos objetivos abrangem o estudo, a pesquisa e a busca de solução dos problemas municipais e urbanos, no quadro do desenvolvimento regional e nacional.” (<http://www.ibam.gov.br> consultado em 14/07/2006).

serviços prestados e contribuição de melhoria. Em 1966 a reforma tributária já havia criado o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que previa para os municípios uma parcela de 10% das receitas federais obtidos com o imposto de renda (IR) e o imposto sobre produtos industrializados (IPI). O sistema fiscal implantado pelas Constituições de 1967 e 1969 foi altamente centralizador. A União ampliou sua capacidade de arrecadação e o planejamento estatal controlou os recursos, definindo os setores e regiões prioritárias para o desenvolvimento. Contudo, houve um aumento dos recursos financeiros destinados aos estados e municípios, como medida compensatória ao fortalecimento do Governo Federal. (O'NEILL, 2004).

O município é denominado como unidade política autônoma em quase todas as constituições republicanas, exceto em 1937, mas somente na Constituição Federal de 1988 conquistou o status de ente federativo (TOMIO, 2002).

A afirmação se encontra referendada em seu artigo nº18, segundo o qual “a organização político administrativa da República federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. São definidas ainda no texto da Carta Magna a composição de governo, regras de gestão e competências dos municípios, entre outras especificidades. Assim, o artigo nº29 deste texto estabelece que o município “reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de 10 dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição do respectivo Estado” (BRASIL, 1988).

Conforme Santos (2005) a Constituição Federal de 1988 ao estabelecer o sistema de repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre os entes federativos, o faz emanar da concepção de autonomia de cada uma das entidades componentes do Estado Federal de “predominância do interesse”, que se manifesta nas

afirmações de que à União caberão as matérias de “interesse geral”, aos estados as matérias de “predominante interesse regional” e aos municípios aqueles “assuntos de interesse local”.

Em seu artigo nº22 a Constituição Federal dá as competências privativas da União; no artigo nº 23, apresenta as competências comuns aos entes federativos nos seus diferentes níveis; em seu artigo nº 25, reserva aos estados as competências que não lhe sejam vedadas pela constituição; e no artigo de número 30, fixa as competências dos municípios.

São competências comuns aos entes federativos em seus diferentes níveis (BRASIL, 1988, artigo nº23):

- I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
 - II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
 - III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
 - IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural;
 - V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
 - VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
 - VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;
 - VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
 - IX – promover programas de construção de moradias e melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico;
 - X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
 - XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
 - XII – estabelecer e implantar política de educação para segurança no trânsito;
- Parágrafo Único: Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Observa-se pelos itens II, V, IX, e X que os diferentes níveis de entes federativos (União, estados, municípios e Distrito Federal) devem atuar em conjunto no campo das políticas sociais como saúde e assistência, educação, habitação e combate à pobreza.

Definem-se como competências dos municípios, no artigo nº 30 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI – manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Destaca-se a importância do município na gestão de questões locais, de ordenação do território, e a importância da cooperação entre as diferentes classes de entes federativos na gestão de políticas sociais, conforme estabelece a Constituição em vigor. Esta definição tal como descrita aqui é fruto de um processo amadurecimento do federalismo no país. Mas a característica não-cooperativa do federalismo brasileiro dificulta a boa gestão das políticas sociais que têm competências compartilhadas em mais de um nível hierárquico dos entes da federação. Assim, registram-se problemas para consolidar o pacto entre os diferentes níveis federativos, e mesmo entre entes de mesma hierarquia, problemas tais como: esvaziamento das responsabilidades (em função da indefinição); a guerra fiscal entre unidades federativas; multiplicação das emancipações municipais; e o excesso de poder da União.

Federalismo

Para entender melhor o que significa ser um “ente da federação” torna-se necessário definir o federalismo e como se instalou e evoluiu no Brasil. Entende-se como federalismo:

- 1) Estrutura política dual, com distintos níveis de governo dedicados uns às funções mais gerais e outras às mais locais (FIORI, 1995, p.31)
- 2) Uma forma particular de governo dividido verticalmente (entre distintos níveis de governo), de modo que diferentes governos têm autoridade sobre a mesma população e território.(ARRETCHE, 2001, p.23).

O Brasil foi definido como uma República Federativa pela Constituição de 1891, primeira após a proclamação da República, em 1889. O Federalismo enquanto tal surgiu na segunda metade do século XVIII, normalmente retratado como um arranjo institucional talhado para resolver o impasse na formação do estado nacional norte-americano².

Contudo as motivações que levaram outros países a seguir o exemplo dos EUA variaram intensamente, assim como a feição do federalismo que se desenvolveu em cada um deles. Conforme Stepan (Apud ARRETCHE, 2001), as federações democráticas contemporâneas tiveram sua origem num continuum, que vai num extremo do modelo “*come together*”, baseado “em uma barganha fortemente voluntária, pela qual unidades relativamente autônomas unem-se para aumentar sua soberania”; passando por uma origem do tipo “*hold together*”, onde, “países com múltiplas etnias em sua composição populacional decidiram tornar-se federações porque os Estados unitários previamente existentes estavam ameaçados de disrupção”; até federações derivadas de um “*putting together*”, onde ocorreu “um pesado esforço coercitivo por parte de um poder não-democrático centralizado, cujo objetivo era juntar um Estado baseado em diferentes etnias e nacionalidades, das quais apenas algumas estavam organizadas previamente em Estados independentes”.

² Em ARRETCHE (2001) esta concepção é denominada de “USA-centrada”.

A autora encontrou dificuldade ao tentar classificar o Brasil dentro desta tipologia, que estaria mais próximo do tipo “*hold together*”, por exclusão. Mas segundo cita a autora:

Na verdade, salvo melhor juízo, a literatura indica que a principal razão do golpe republicano teria sido o próprio desgaste da monarquia, processo no qual a Coroa perdeu no apoio das forças mais dinâmicas (a cafeicultura do sul e as classes médias emergentes) e dos setores mais conservadores (ligados ao escravismo, descontentes com a abolição). Além disso, a grita generalizada contra a centralização monárquica seria explicada pela crise fiscal do final do Império e a correlata incapacidade de atendimento das diferentes demandas regionais. (ARRETCHE, 2001, p.26-27)

Ou seja, a adoção do federalismo no Brasil foi uma decisão conjuntural, o que explica outra citação, de Oliveira (1995, p.78): “Dentre os grandes mitos brasileiros, a federação não ocupa nenhum lugar importante”.

O resultado na Primeira República foi o surgimento de uma “federação oligárquica” (OLIVEIRA, 1995), onde a autonomia das unidades federativas (os estados) era rasteira e estritamente aderente ao controle dos espaços territoriais que coincidiam com o espaço de dominação (cafeicultores na ponta fluminense; algodoeiros, na ponta sertaneja nordestina; extrativistas na ponta amazônica ou pecuaristas na ponta sulina). A política dos governadores caracterizou o pacto federativo durante este período.

Para Oliveira (1995) esta federação oligárquica passou por um período modernizador entre 1930 até a ditadura militar de 1964, encontrando simultaneamente o início de um processo sistemático e cumulativo de predominância do econômico sobre o político, que ocasionaria a morte da federação durante o período autoritário. Com a distensão democrática, a partir da década de 1980, se inaugurou um novo momento para o federalismo brasileiro.

O aprofundamento do federalismo brasileiro contemporâneo (pós-regime militar) diz respeito à governabilidade em bases mais democráticas de uma sociedade econômica e socialmente desigual. Nosso pacto federativo, nos termos de Florestan Fernandes (apud TERRA; SERRA, 2002, p.7), “assenta-se sobre o medo-pânico que o povo inspira às elites”. Sua função é tornar governável uma nação marcada por severas desigualdades interpessoais, inter e intra-regionais.

Assim, este momento é marcado por duas especificidades. O pacto federativo, para cumprir a função descrita acima, deve engendrar políticas compensatórias comandadas pelo poder central, o que significa orquestrar uma redistribuição de recursos e atribuições entre esferas de governo capaz de sustentar mecanismos compensatórios, um grande desafio para o processo de descentralização das políticas sociais.

Uma segunda marca do federalismo brasileiro é seu caráter não-cooperativo, no que refere às relações horizontais entre os entes federados. Vislumbra-se esta marca na intensidade em que se realiza a “guerra fiscal” entre os Estados – uma acentuada renúncia fiscal para atração de capitais privados. Já em nível municipal, a não-cooperação aparece sob a forma da corrida para emancipação de municípios (TERRA; SERRA, 2002).

Em outra perspectiva, para Santos (2006) os municípios brasileiros se inserem de forma diferenciada no pacto federativo em função de seu porte. Um número pequeno de municípios com maior capacidade contributiva (menos de 5% do total de municípios) são atores de importância crescente enquanto mais de 5.000 municípios são partes de redes federativas em que a autonomia financeira é garantida por receitas de transferências. Nas palavras da autora:

“Esta situação reflete-se no pacto federativo de que estes municípios participam: trata-se de uma inserção na estrutura federativa com menor autonomia e maior necessidade de coordenação com as esferas estaduais e federais de governo”.
(SANTOS, 2006, p. 246).

Federalismo e Descentralização

O federalismo pode ou não ser identificado à descentralização política. Em sentido amplo, a forma federativa implica por si só uma idéia de descentralização na ótica interna do Estado, uma vez que se prevê autonomia jurídica para as unidades da federação. Assim, o

mero aumento do número de unidades federativas (exemplo: criação de novos municípios), por assim dizer, é uma forma de “descentralização política”.

Contudo, para Affonso (1995), identificar “federalismo” com “descentralização” é uma inversão conceitual que privilegia apenas uma parte dos atores envolvidos no pacto federativo: estados e municípios. Significa desprezar a dimensão associativa que o federalismo pressupõe. Deve-se considerar que existem mecanismos para descentralizar a gestão em países unitários, assim como centralizá-la em federações.

Outra oposição conflituosa aparece na definição dos momentos pelos quais o país passou em sua história republicana. Por um lado, para Rabat (2002, p.3):

“se considerarmos apenas os conceitos gerais, a única mudança significativa a história do Brasil teria sido a passagem de estado unitário para federação simultaneamente com o advento da República. No entanto, nem o poder político no império foi sempre uniformemente centralizado, nem a República deixou de apresentar uma sinuosa evolução quanto à distribuição espacial de poder”.

Já em Fiori (1995) é citada a hipótese de Pareto, de que momentos de maior centralização institucional do poder são sucedidos por momentos de menor centralização institucional do poder, ou maior descentralização. No caso brasileiro se observaria uma superposição de momentos de maior tendência à descentralização com momentos de maior abertura democrática na política nacional. E pode-se adicionar que também nestes momentos se verifica um aumento do número de emancipações municipais (LIMA, 2000).

Numa outra perspectiva, ao longo da história do Brasil houve correntes que defendiam a maior ou menor descentralização do poder. Um argumento contra a descentralização do poder era dado por estudos mostrando que na esfera local o exercício político foi marcado pelo “privatismo e personalismo” (Oliveira Vianna), “confusão do público com o privado” (Raymundo Faoro) e pelo “coronelismo e mandonismo” (Victor Nunes Leal). (OLIVEIRA, 1999).

Segundo Leal (1997), o poder local no Brasil da primeira metade do século XX, mais marcadamente durante o período da República Velha, foi caracterizado por um mecanismo de

troca de favores entre os “coronéis”, representantes do poder local, e os governadores, representantes da escala intermediária de representação do poder executivo nacional. Nas palavras do autor:

Chegamos assim, ao ponto que nos parece nuclear para a conceituação do ‘coronelismo’: este sistema político é dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido. (p. 276)

A superposição do regime representativo em base ampla a essa inadequada estrutura econômica e social (latifundiários-trabalhadores rurais despossuídos), havendo incorporado à cidadania ativa um volumoso contingente de eleitores incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política, vinculou os detentores do poder público, em larga medida, aos condutores daquele rebanho eleitoral. A decomposição do coronelismo só será completa quando se tiver operado uma alteração fundamental em nossa estrutura agrária. (p. 278-279)

A identificação deste tipo de relação estrutural entre atores locais privilegiados e o poder público local/regional têm até hoje servido como argumento para detratores da descentralização político-administrativa, ainda que seja mais ou menos aceito que o coronelismo propriamente dito seja um mecanismo ultrapassado na vida política brasileira. Como afirmam (SANTOS; RIBEIRO, 2004, p.269):

Por fim conseguem vender a idéia (ainda que momentaneamente) de que a chamada comunidade pode se responsável pelo seu próprio futuro mediante as oportunidades que se abrem, seja em momentos especiais, participando de decisões acerca do processo de alocação de recursos (orçamento participativo), seja mediante um envolvimento mais direto, participando dos famigerados e indizíveis conselhos municipais. Na verdade a participação de um conselho qualquer ou do conselho maior, denominado Conselho Gestor (para o caso do PDLIS) é um novo procedimento de cooptação que atende aos desígnios do mandatário local, por orientação daqueles que estão concebendo o processo de reformas do estado. Como este projeto não se efetiva porque lhe faltam as condições técnicas e políticas, o saldo que fica é uma grande frustração, principalmente entre os mais jovens.

Contudo a visão que predomina a partir do período de transição democrática é a favor da descentralização política, uma vez que é na escala local que o controle social pode ser mais efetivo, que estão mais visíveis as demandas sociais e a atuação pode ser mais bem direcionada, além da participação popular contribuir para a formação de atores políticos locais, o que torna importante a autonomia de decisões nesta escala. Dentro da visão neoliberal, a descentralização e autonomização de esferas locais de governo (com a participação do chamado “Terceiro Setor”) desoneram a esfera pública e dão maior eficiência

ao estado, que não dá mais conta das múltiplas tarefas que buscou assumir dentro da ótica de Estado de Bem Estar Social.

A descentralização e autonomia das esferas subnacionais de gestão são valorizadas por instituições como o IBAM, que permanece ativo, e para organismos internacionais como as Nações Unidas, Divisão de Administração Pública e Gestão do Desenvolvimento do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, que apresenta as principais questões ligadas ao tema governança e administração pública:

- gerência de conflitos e reconstrução de países pós-conflitos;
- valorização da imagem, valores e status do serviço público;
- ética, transparência e responsabilidade no setor público;
- foco nas necessidades especiais da África;
- **reforma de sistemas de governança e instituições;**
- **fortalecimento a capacidade dos recursos humanos, incluindo lideranças.**³

(Tradução Livre - <http://www.unpan.org/dpepa-gpab.asp dez/2006>, grifo próprio)

A própria concepção de desenvolvimento sustentável como preconizada no livro “Nosso Futuro Comum”, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1991), trás em seu bojo a idéia de descentralização política no contexto das Nações. No capítulo que relata a busca do desenvolvimento sustentável, são listados 7 imperativos estratégicos nesta direção. Uma destas estratégias tem como título “incluindo o meio ambiente e a economia no processo decisão”. É neste contexto que se insere a seguinte citação:

A lei, por si só, não pode impor o interesse comum. Este requer principalmente a conscientização e o apoio da comunidade, o que implica maior participação pública nas decisões que afetam o meio ambiente. O melhor modo de se conseguir isso é descentralizar a administração dos recursos de que dependem as comunidades locais, dando-lhes voz ativa no tocante ao uso destes recursos. Também é preciso estimular as iniciativas dos cidadãos, dar mais poderes às organizações populares e fortalecer a democracia local. (PNUD, 1991, p.64).

³ - Conflict management and post conflict country reconstruction;
 - Elevating the image, values and status of the public service;
 - Ethics, transparency and accountability in the public sector;
 - Focus on special needs of Africa;
 - Reforming governance systems and institutions;
 - Strengthening the human resource capacity including leadership.

Assim, vê-se que a partir da década de 1980, o tema da descentralização político-administrativa emergiu de movimentos e demandas diferenciados, tornando-se, apesar de algumas (poucas) vozes dissonantes, praticamente unanimidade enquanto princípio. Esta unanimidade esconde uma grande heterogeneidade de concepções quanto a como e o quê descentralizar, e com quê objetivo.

Neste estudo julgou-se mais adequado considerar a descentralização político-administrativa em termos comparativos, quando contrapostos momentos diferentes da conjuntura político-institucional. No item a seguir deve-se lançar uma luz sobre estes conceitos.

1.2 Graus de Centralização Político-Administrativa

No item anterior buscou-se definir o status do município dentro do Estado Federativo brasileiro e para tal discorreu-se brevemente a respeito do conceito de federalismo e a posição da unidade “município” frente à federação e o pacto federativo vigente ao longo da história república, até o final da ditadura militar. Neste trajeto observou-se que o grau de centralização política variou ao longo do tempo, mas cumpre definir melhor o que se quer entender por centralização política no âmbito deste estudo.

Para tentar colocar uma referência absoluta do que caracterizaria um dos extremos desta equação usam-se as palavras de Sato (1993, p.13):

O centralismo político e administrativo é normalmente identificado com a excessiva normatização, a concentração de recursos financeiros, a fragmentação de órgãos e políticas e a proliferação de entes setoriais especializados, o esvaziamento de competências locais a favor do governo central, as dificuldades para o estabelecimento do controle social.

Neste estudo é adotada a visão de que no Brasil houve momentos de maior descentralização política, mais ou menos coincidentes com os momentos de maior abertura democrática.

É importante destacar que a visão sobre o que é descentralização mudou ao longo do tempo, e mesmo no momento corrente registram-se diferentes definições em torno do tema. “Descentralização”, “desconcentração”, “delegação”, “transferência de atribuições”, são alguns dos verbetes encontrados para descrever processos que ocorrem neste campo de fenômenos. O termo “descentralização” pode vir acompanhado de adjetivos que alteram sua significação: “descentralização política”, “descentralização administrativa”, “descentralização funcional” e “descentralização territorial” foram algumas das expressões encontradas.

Em Baltazar (1996, p.42) citando D’arcy & Alcazar é diferenciada a descentralização administrativa da descentralização política. A descentralização administrativa se verificaria “quando a gestão é transferida, mas a capacidade de legislar sobre o serviço ainda pertence às instâncias superiores. Neste caso a descentralização se assemelha à desconcentração ou à delegação”. Segundo os mesmos autores, a descentralização política ocorreria “quando as jurisdições locais, além de serem responsáveis pela prática concreta dos serviços, possuem autonomia de decisão e planejamento”.

Ainda segundo Baltazar (1996) existem na literatura a respeito do tema classificações distintas para o grau de descentralização, decorrentes de diferentes critérios utilizados. A classificação de D’arcy & Alcazar usa como critério o grau de poder decisório, e em ordem crescente deste grau apresenta a delegação, a desconcentração e a descentralização. A delegação e a desconcentração seriam graus de descentralização administrativa, com menor poder decisório, enquanto a descentralização, com nível máximo de poder decisório, é sinônimo de descentralização política.

Em Borja (1986) o critério utilizado foi a participação da população local no processo decisório. Nesta classificação os três níveis apontados em ordem crescente da participação da população local foram: desconcentração, descentralização funcional e descentralização territorial. Esta classificação sublinha a importância da esfera local, privilegiando a menor

subdivisão do Estado federativo brasileiro, o município, como o espaço da participação popular.

No contexto do presente trabalho descentralizar implica necessariamente uma redistribuição de poder, e portanto, uma multiplicação dos núcleos de poder político. Uma consequência seria a descentralização da arrecadação fiscal, para dar maior autonomia às unidades federativas subnacionais. Sua adoção só se justificaria à medida que se alcançasse uma oferta mais equânime de serviços públicos e uma melhor distribuição de renda. Seria o modelo racional ou funcional de transição de um sistema centralizado para descentralizado, pautado nos princípios citados por Sato (1993, p.14):

- ser flexível e não obedecer a um padrão rígido, de tal forma a levar em conta diferentes realidades regionais e locais;
- ser gradual, pois nem todos os governos locais estão aptos a receber todas as funções ao mesmo tempo;
- ser progressivo em termos de funções e cargos, conforme a capacitação da entidade executora;
- ser transparente de tal modo que todos, executantes e beneficiários, tenham acesso às informações sobre as decisões de alocação de recursos e responsabilidades;
- admitir controle social, isto é, criar mecanismos efetivos e institucionalizadores de controle da ação pública por parte da população.

Para os defensores do liberalismo político, a descentralização representa um instrumento de proteção das liberdades individuais contra as ameaças de um Estado necessariamente invasivo e centralizador. Dessa forma, processos como a privatização de empresas estatais, a transferência de responsabilidade da prestação de serviços públicos do Estado para o setor privado, as políticas de incentivo das ONG's entre outros são considerados processos de descentralização do Estado capazes de gerar comportamentos com maior capacidade de iniciativa e maior adequação às demandas da sociedade (BALTAZAR, 1996).

Diferentemente para Borja (1986) a descentralização é uma condição necessária mas não suficiente para a maior democratização das relações políticas. Para que houvesse uma maior participação das classes populares no processo decisório seria preciso, antes a

descentralização da gestão de políticas públicas. Mas nem sempre a descentralização implicaria diretamente a maior participação popular, pois essa dependeria de outros fatores como as especificidades históricas e as relações entre população e burocracia.

De acordo com Sato (1993, p.14) considera-se a descentralização como um “instrumento de reestruturação do poder, aproximando os problemas a instituições de nível intermediário e local e transferindo-lhes a capacidade de tomar decisões, dado que não há descentralização efetiva sem capacidade normativa a cada nível”. A capacidade normativa soma-se à capacidade de custear as políticas previstas, o que pode ser feito através do direcionamento de arrecadação própria, ou pela dotação de fundos alimentados por transferências de outras instâncias governamentais. A capacidade de custear as políticas em escala local também é sublinhada por Santos (2006, p.245), quando esta define o processo de descentralização como “transferência de receitas e responsabilidades do governo central para as esferas estaduais e municipais de governo”.

Quanto ao objeto da dissertação, os conselhos municipais de gestão de políticas públicas são entes onde se efetuam as duas funções: administrativa e de decisão, implicando descentralização de instância de poder. Sua autonomia e caráter deliberativo garantem que a participação popular, quando presente, seja efetiva. O fato de serem conselhos ligados ao ente territorial denominado município implica que o processo de descentralização tratado, além de político-administrativo, seja também territorial.

A noção de descentralização, quando focada no município, tem como argumento central e legitimador a proximidade entre o governo e os cidadãos, que torna possível estabelecer “uma relação direta e imediata da organização representativa com o território e a população” ao mesmo tempo em que a esfera local está muito mais sujeita ao controle público do que a federal e a estadual. (SANTOS JR; RIBEIRO; AZEVEDO; 2004).

Segundo Fischer (1985), durante o regime militar foi criado um sistema para concentrar geograficamente as decisões, especialmente nos setores estratégicos do desenvolvimento, privilegiando a tecnocracia e o burocratismo. As conseqüências, segunda a autora, foram:

Centralização de decisões em recursos; distanciamento entre o planejamento e a execução e entre estes processos e a orçamentação; formalismo e ausência de controle da sociedade sobre o Estado. (FISCHER, 1985, p.131).

Esta forma de encarar a gestão das questões públicas tornou-se obsoleta, processo que se aprofundou durante toda a década de 80 e foi coroado pela Constituição de 1988. A Redemocratização e a onda de neoliberalismo, de diferentes formas, transformaram a concepção de descentralização de tal forma que se tornou inconcebível que o processo não incluísse transferência de poder efetivo.

O município, ente federativo que representa a escala local, passou a ser encarado como aquele no qual efetivaria a participação popular na gestão de políticas públicas.

Assim, a concepção e feição do arranjo institucional vigente, no qual se inserem os conselhos municipais de gestão de políticas públicas, emergiu do período de Redemocratização da sociedade brasileira, acompanhada por uma conjuntura sócio-econômica e política bastante específica, onde se entrelaçaram processos locais e globais. O próximo item apresenta as principais questões presentes neste contexto, importantes para compreender o panorama que se apresenta no início do século XXI.

1.3 A Transição Democrática e a Descentralização Político-Administrativa

1.3.1 Crise Mundial e Reforma do Estado

É de amplo conhecimento que o Estado Capitalista configurou-se no pós-guerra como centralizador, regulador e provedor de bens e serviços sociais, referido na literatura como Estado de Bem-Estar social ou *Welfare State* (BALTAZAR, 1996).

Conviveram neste período um intenso desenvolvimento científico e uma maior integração da comunidade científica mundial. Este desenvolvimento foi alavancado por descobertas feitas no decorrer do período de guerras. Houve avanço nas telecomunicações, tecnologias de aquisição remota de imagens e protótipos de máquinas, que viriam a se transformar em computadores nas décadas seguintes, entre outros. Também ganharam visibilidade os problemas ambientais decorrentes da Grande Guerra, assim como da expansão de grandes áreas industriais no mundo desenvolvido e subdesenvolvido (CASTELLS, 2003).

A configuração do *Welfare State* como instituição e estrutura da sociedade capitalista só foi possível graças à existência de uma sociedade salarial onde o trabalho e sua remuneração, o salário, constituíam as variáveis fundamentais de coesão social. Como a maioria da população era assalariada e agia em função da reprodução do mercado, o Estado pôde retirar daí os fundos para assegurar o bem estar daqueles inscritos na ordem do trabalho e também minimizar os riscos da parcela excluída do mercado de trabalho. Houve assim, de maneira geral, entre as décadas de 50 e 70, uma expansão da oferta horizontal de proteção social, conduzida pelos governos centrais, que cobria um número cada vez maior de categorias, assalariadas ou não. Ou seja, houve uma tendência à universalização dos serviços sociais e esses adquiriram o estatuto de direito social (BALTAZAR, 1996).

O modelo de Estado de Bem Estar Social entrou em crise a partir da década de 1970. Esta foi uma crise de dimensão global que afetou de formas distintas as regiões do globo, e se

rebateu de forma diversa nas diferentes escalas espaciais. A crise do modelo de Estado em escala global foi acompanhada pela redefinição das relações entre os estados nacionais, crise ambiental, terceira revolução industrial e intensificação do processo de globalização, mudanças estas que deram a este período caráter complexo, caracterizando-se como verdadeiro divisor de águas para a chamada “Ordem Mundial”.

No âmbito global, a crise do *Welfare State* veio seguida de uma série de crises que propiciaram um contexto favorável ao florescimento da onda neoliberal. A crise da economia e as transformações no mercado internacional, a Terceira Revolução Industrial e o processo galopante de globalização financeira, econômica e cultural e mesmo a crise ambiental abriram espaço para o fortalecimento de um ideário onde: a) o estado com muitas funções e interventor havia perdido sua eficiência; e b) o planejamento centralizado deveria dar lugar à gestão descentralizada dos locais.

A doutrina neoliberal tornou-se hegemônica entre os organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, o que passou a influenciar as condições exigidas para empréstimos e financiamentos internacionais, afetando diretamente as políticas econômicas dos países subdesenvolvidos e emergentes, dependentes destas instituições. Para adequar-se às novas condições, era preciso alinhar-se com os seguintes princípios: a) ajuste fiscal, com cortes nos gastos (entre eles, nos gastos sociais); b) diminuição no “tamanho” do estado; c) abertura das economias; e e) desoneração da produção (através da flexibilização das relações de trabalho).

As mudanças de cunho econômico e no campo técnico-científico tiveram efeito sinérgico, pois reforçaram as tendências de mobilidade e flexibilidade do capital naquele momento, com a possibilidade de gerir esta mobilidade e flexibilidade através da rapidez proporcionada pelos novos instrumentos tecnológicos disponíveis.

As profundas modificações do processo de produção, no mundo do trabalho, na organização do espaço e de organização do Estado levaram vários autores a localizar neste período um momento de profunda crise e transformação da lógica de acumulação capitalista. Segundo denominações tiradas de Harvey (2001) observa-se que na transição do Fordismo para a acumulação flexível inclui-se uma agenda de Reforma do Estado. Esta agenda inclui a re-regulamentação e a descentralização, mas neste caso transparece que a descentralização é necessária para responder a um aumento da competição entre os “lugares”. Esta agenda capturou o movimento em prol do meio ambiente.

Na América Latina e em outros países em desenvolvimento, inclusive na órbita socialista, a crise do Estado se manifestou mais tarde, no início dos anos oitenta, quando a subida unilateral das taxas de juros norte-americanas, acompanhadas de imediato pelos demais países do mundo, multiplicou as dívidas públicas e privadas contraídas, na década de setenta, junto ao sistema financeiro privado internacional e induziu a um imediato desequilíbrio no balanço de pagamentos de todos os países endividados. (SILVA, 1998).

A maioria das reformas assumiu claramente a direção da “devolução”, à sociedade organizada, de recursos e de mecanismos de intervenção e controle, anteriormente detidos pela esfera estatal. Como consequência, estimulou-se e obteve-se a redução drástica do tamanho e do poder de intervenção e regulação estatais, em benefício da primazia de um novo conceito de regulação predominantemente, quando não exclusivamente, pelo mercado globalizado e hegemonicamente orquestrado pelos dinâmicos e variados processos de circulação financeira.

Assim, desde os anos 1980, assiste-se a três fenômenos conexos e mais ou menos gerais nos países da América Latina. O primeiro diz respeito ao processo de democratização dos Estados Nacionais, com o fim dos regimes militares que vigoraram durante anos.

Voltaram à cena instituições típicas dos regimes democráticos como eleições diretas para o Poder Executivo e Legislativo, Parlamento e partidos políticos.

O segundo está relacionado à inserção das economias nacionais no movimento da globalização, que absorvem o novo padrão produtivo baseado na flexibilidade do trabalho, e à implementação de políticas de ajuste econômico, de nítida orientação liberal conservadora.

O terceiro, por fim, refere-se à revalorização da esfera local, considerada a esfera capaz tanto de promover melhor desenvolvimento social, em razão da sua proximidade com os cidadãos, como de operar as mudanças sociais necessárias à maior eficiência e à maior competitividade econômicas requeridas pela inserção das cidades na dinâmica da globalização.

No Brasil, a década de oitenta foi marcada por crises: crise econômica, desencadeada pela crise do petróleo, e a crise do Estado. A transição do regime autoritário para o regime democrático resultou da convergência de dois processos de natureza distinta. De um lado, a desintegração progressiva do sistema de poder implantado no país em 1964. E, de outro lado, a emergência política da sociedade civil, que foi reconquistando paulatinamente a cidadania e passou a ocupar crescentes espaços no cenário político nacional (BRUM, 1999).

Em linhas gerais os governos do ciclo militar haviam baseado sua legitimidade no desempenho positivo da economia. Quando as taxas de crescimento econômico começaram a declinar e, depois, se tornaram negativas, deteriorou-se rapidamente o grau de legitimidade dos governos militares (BRUM, 1999).

A ascensão dos movimentos sociais, com reivindicação de abertura de espaços para a maior participação da sociedade organizada na gestão do Estado, valorizava a descentralização político-administrativa em contraposição ao estado caracterizado com centralizador e autoritário que vigorou durante a Ditadura Militar.

Paralelamente, a hegemonia do enfoque neoliberal entre as principais instituições financeiras internacionais teve como consequência o estabelecimento de condições para empréstimos e renegociação de dívidas que levaram a formatação das economias nacionais de acordo com as prerrogativas desta concepção.

1.3.2 Reforma do Estado Brasileiro

Crise de Legitimidade do Poder Militar e Ascensão dos Movimentos Sociais

O modelo do desenvolvimento capitalista brasileiro estava centrado na industrialização por substituição de importações, tendo o Estado como principal indutor do desenvolvimento e foi financiado basicamente pelo Estado e pelo capital estrangeiro. Neste contexto o Estado desempenhou o seu papel atuando de diferentes formas: investindo diretamente na economia através de empresas estatais; orientando os investimentos privados através do planejamento; estimulando a iniciativa privada através da concessão de subsídios, crédito favorecido, reduções ou isenções fiscais, moratórias e perdão de dívidas; protegendo a empresa nacional contra a concorrência estrangeira; e regulando e intermediando as relações entre capital e trabalho.

No final da década de 1970 e início da década de 1980, a economia brasileira foi duramente abalada por quatro alterações profundas no quadro econômico internacional, sobre os quais o Brasil não tinha nenhum poder de decisão: o segundo choque do petróleo, recessão econômica nos países desenvolvidos, elevação das taxas de juros no mercado internacional e a suspensão de novos empréstimos ao Brasil (BRUM, 1999).

O segundo choque do petróleo, em 1979, duplicou os preços deste combustível. Acompanhando o petróleo, ocorreu elevação dos preços dos produtos industrializados e das

matérias-primas essenciais que o Brasil importava, ocasionando desequilíbrio na balança comercial.

Ao longo dos anos de 1980, o fluxo de capitais das corporações multinacionais passou a dirigir-se preferencialmente para os países centrais, com exceção dos chamados “tigres asiáticos”. Num contexto internacional em que o Estado-nação perdia força e internamente o regime militar perdia legitimidade, concomitantemente os movimentos sociais se reorganizaram e intensificaram sua atuação.

Diante dos sinais da crise de legitimidade do governo, causada principalmente pelo esgotamento do modelo de planejamento tecnocrático e integrado em voga no Brasil e na América Latina nos anos 1960/1970, expresso, entre outras coisas, pelas derrotas do partido situacionista nas eleições para o legislativo em 1974 e pelo descompasso verificado no período entre as altas taxas de crescimento econômico e a deterioração das condições de vida nas periferias das grandes metrópoles brasileiras, criaram-se as condições para o desenvolvimento de novas iniciativas no campo do planejamento e da gestão das cidades (SANTOS, 2002).

O debate em torno da autonomia da participação no período 1970/80, em linhas gerais, concentrou-se em duas vertentes: a primeira se refere ao significado do ressurgimento dos movimentos populares no final dos anos 1970 e se eles representavam uma ruptura com os modelos clientelistas de relação com o Estado, marcados pela intermediação de políticos no atendimento às demandas como favores concedidos às classes populares. A segunda se refere ao papel atribuído aos movimentos sociais na transformação da ordem institucional, ou seja, enquanto alguns identificavam nesses novos atores um papel revolucionário na ruptura com a ordem capitalista, outros limitavam sua importância ao aprofundamento das reformas institucionais necessária à democratização da sociedade brasileira. (SANTOS, 2002)

Exemplos da mobilização pela democratização e maior participação popular nas políticas públicas, e pela descentralização destas mesmas políticas são o movimento sanitaria, que está na base da concepção do Sistema Único de Saúde, o movimento pela reforma urbana, que deu origem a um ideário que culminou com o Estatuto da Cidade e o movimento de meninas e meninas, que originou o estatuto da criança e do adolescente. Estes movimentos não restringiam suas reivindicações aos resultados citados acima, mas o fato de que tenham tido tais desdobramentos ilustra o grau de mobilização e mostram que tinham em comum a demanda por maior descentralização do poder dentro das esferas de governo.

A atuação de sanitaria e profissionais da área médica que constituíram, junto com lideranças locais e movimentos sociais, aquilo que alguns denominam de “partido da saúde” propunha um modelo de descentralização construído por muitos anos de lutas contra a centralização dos programas e gestão dos recursos. Durante a década de 1980 as idéias de participação evoluíram para propostas de remodelação institucional que se concretizaram a partir da Constituição de 1988 (ABRUCIO, 2005).

O movimento pela reforma urbana contrapunha-se aos modelos tecnocráticos do governo militar, não só criticando o Estado, mas também afirmando que somente as lutas sociais produziriam políticas capazes de efetivamente atender às necessidades das camadas populares urbanas. Os instrumentos trabalhados indicariam elementos de uma nova cultura política em que democracia representativa e participativa se complementariam. Entre estes instrumentos se destacariam: direito à informação dos órgãos públicos; iniciativa popular em termos de projeto de lei; e necessidade de participação das entidades através de audiências públicas, conselhos municipais, plebiscito e referendo popular; entre outros. (GRAZIA, 1990)

O Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua significou a expressão política de toda uma tendência da sociedade que observava, pela primeira vez, a situação da criança brasileira. Ao longo da década de 1980, as ações de atendimento ampliaram-se tomando uma

dimensão política que chegou aos limites da mudança do arcabouço jurídico-institucional do país. A estrutura proposta tinha por base dois princípios: i) a descentralização político-administrativa e ii) a participação popular por meio das organizações representativas. (IBAM-IPEA, 1997).

Numa avaliação do avanço dos movimentos sociais no Brasil, para Carvalho (2004):

Se os anos 70 podem ser caracterizados pela disseminação de uma multiplicidade de organizações populares “de base”, nos anos 80 dá-se a articulação dos movimentos em federações municipais, estaduais e nacionais, entidades representativas destes movimentos, cujas expressões mais fortes são a construção da CUT (Central Única dos Trabalhadores) e do Partido dos Trabalhadores. [...] O processo Constituinte, o amplo movimento de “Participação Popular na Constituinte”, que elaborou emendas populares à Constituição e coletou subscrições em todo o país, marcou este momento de inflexão e uma nova fase dos movimentos sociais. Momento em que as experiências da ‘fase’ anterior, predominantemente reivindicativa, de ação direta ou ‘de rua’ foram sistematizadas e traduzidas em propostas políticas mais elaboradas e levadas aos canais institucionais conquistados, como a própria iniciativa popular de lei que permitiu as emendas constituintes. “Na luta fazemos a lei” era o slogan de muitos candidatos do campo democrático-popular ao congresso constituinte, revelando seu caráter de espaço de afirmação das mobilizações sociais no plano dos direitos instituídos. (CARVALHO, 2004, p.3)

Deste modo, no Brasil, a descentralização veio junto com a redemocratização, em meio ao aprofundamento da crise econômica. De acordo com Affonso (1995) ocorreu uma identificação entre a luta contra o autoritarismo e a luta pela descentralização. A União ficou sem defensores durante a elaboração da Constituição de 1988.

O auge da mobilização sobre a descentralização centrada nos movimentos sociais e reivindicações dos movimentos populares ocorreu durante a assembléia constituinte, e teve como resultado a incorporação de valores como a descentralização e a participação social na Constituição promulgada em 1988, cognominada de “Constituição Cidadã”.

A Onda Neoliberal

No contexto internacional, o neoliberalismo havia se imposto como corrente de pensamento majoritário para a condução das políticas econômicas nacionais desde o final da década de 1970. Sua imposição aos países emergentes e subdesenvolvidos deu-se através da atuação dos organismos financeiros internacionais. (BRUM, 1999)

No Brasil, ao longo da década de 1980, o debate da descentralização político-administrativa estava centrado na ampliação dos canais de participação social como forma de democratizar o processo de planejamento e decisão, e a reforma do Estado era vista como necessária nestes termos. Com a abertura de canais de participação “dentro” da estrutura do Estado havia o temor de haver a cooptação/enfraquecimento dos movimentos populares. Os conselhos de políticas setoriais, como fóruns que reúnem representantes do governo e da sociedade civil, estão “dentro” e “fora” do governo, e por isto houve o debate a respeito da manutenção da representatividade dos conselheiros e da possibilidade de desmobilização uma vez intensificada a participação via estes canais. Venceu a idéia de que o antagonismo entre Estado e sociedade civil daria lugar a uma possibilidade de ação conjunta, com possibilidades reais de avanço da participação e controle social nas políticas públicas.

Durante a década de 1990, o tema da descentralização permaneceu na agenda da gestão pública. Contudo, com o recrudescimento dos movimentos sociais e o aprofundamento da crise fiscal, novos verbetes entraram em voga, tais como: “eficiência administrativa”, “desregulação” e “modernização da gestão pública”.

Com a eleição de Fernando Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, houve a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isentou progressivamente de seu papel garantidor de direitos, através do encolhimento

de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. Para Dagnino (2004) houve uma “confluência perversa” entre o projeto de reforma do estado colocado pelos movimentos sociais durante o período de redemocratização e o projeto de reforma do estado neoliberal, que consiste “no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva”.

A apropriação de canais de participação a partir do deslocamento de significados foi um perigo apontado por esta autora. A redefinição de sociedade civil neste contexto passou por uma valorização das ONGs e do chamado “terceiro setor”. A re-significação da participação foi acompanhada pela emergência da chamada “participação solidária” e a ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos quanto de empresas. As redefinições neoliberais da cidadania repousaram sobre o marco individual e relacionaram a cidadania ao mercado. Tornar-se cidadão, dentro desta concepção está relacionado à integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor.

Há que se destacar no campo das finanças públicas, que após um período de aumento do percentual da arrecadação municipal em relação ao bolo arrecadado pelos diferentes níveis federativos, desde o início do governo Fernando Henrique vem-se favorecendo a recomposição das receitas da União com base em receitas não partilhadas com as outras esferas de governo. Num contexto de acréscimo das responsabilidades das prefeituras, a participação das receitas de transferência dos municípios vem declinando (SANTOS, 2006). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que limita os gastos municipais de custeio com o intuito de dar racionalidade fiscal a estes gastos também interferem na autonomia dos municípios.

1.3.3 Síntese das Principais Questões

O federalismo no nosso país tem apresentado ao longo da história momentos de maior centralização institucional do poder e momentos de maior descentralização e no Brasil os momentos de maior descentralização política têm se superposto a momentos de maior abertura democrática. A evolução do papel do município no Brasil, conforme definido nas Constituições da república, foi de sua mera menção na Carta Magna de 1891 à sua inclusão como ente federativo na Constituição de 1988, o que teve implicações no que diz respeito à sua autonomia nos campos legislativo e fiscal.

O mais recente período de Redemocratização no Estado brasileiro foi marcado/acompanhado por uma conjuntura de crises, econômica e política, cujo desdobramento foi uma crise do Estado.

A crise do Estado encerra uma redefinição do papel deste Estado no que diz respeito à sua atuação mais ou menos ampla, e a tendência a descentralização política-administrativa trouxe à baila a questão da definição dos papéis e competências dos diferentes níveis federativos.

Emergiram indefinições que alimentaram uma dimensão particular da crise do Estado: a crise da federação. A Constituição de 1988 definiu as competências dos diferentes níveis de governo de forma que não fossem excludentes, mas sim houvesse áreas de intercessão e parece não ter havido a necessária cooperação para dar conta das superposições existentes. O estabelecimento de sistemas nacionais de gestão de políticas públicas (como o sistema nacional de saúde e o sistema nacional de assistência social), para operacionalizar as políticas descentralizadas, é uma resposta a esta dificuldade.

Entendida enquanto transferência de poder decisório a municípios ou entidades e órgãos locais, a descentralização expressa, por um lado, tendências democratizantes, participativas e de responsabilização e, por outro, processos de modernização gerencial da gestão pública - em que apenas a questão da eficiência é considerada. Essas duas dimensões complementares estão presentes nos processos de descentralização, mas a importância relativa assumida por esses dois vetores depende da natureza da coalizão política que dá suporte às reformas. Coalizões com predomínio de forças políticas liberais/conservadoras enfatizam os aspectos relativos aos ganhos de eficiência e de redução do setor público. Coalizões social-democratas, por outro lado, privilegiam os aspectos relativos ao controle social e democratização da gestão local.

Os conselhos municipais de políticas setoriais surgiram como espaço de participação para responder a esta dupla demanda: por um lado, demanda pela abertura de canais de participação popular, aproximando as decisões da esfera local; por outro lado, demanda por um estado menos interventor e “menor”, dando co-responsabilidade deste processo aos “novos atores” envolvidos no processo. O capítulo a seguir tem seu foco sobre os conselhos municipais de políticas setoriais.

CAPÍTULO 2: Conselhos Municipais de Políticas Setoriais

2.1 Definição dos Conselhos Municipais

Dentre as instâncias participativas existentes hoje, no Brasil, destacam-se os milhares de conselhos de políticas, implantados na quase totalidade dos municípios brasileiros. Esses conselhos diferem de outros já experimentados na história recente do país tais como: os conselhos comunitários da década de 1970, criados pelo poder público para mediar suas relações com movimentos e organizações populares; os conselhos populares, criados por iniciativa da própria sociedade civil, nas décadas de 1970 e 1980, visando estabelecer negociações com o poder público, além do controle sobre recursos e instituições; os conselhos de notáveis, do qual participam especialistas em determinada área como consultores de alguma instituição ou organização; e os conselhos administrativos, direcionados ao gerenciamento de órgãos e serviços. (CUNHA; JARDIM, 2004)

Os conselhos de saúde podem ser considerados embriões do formato “conselhos municipais” que se disseminou no Brasil a partir de 1988. A força do movimento pela reforma sanitária no Brasil garantiu que a saúde fosse a primeira política social pós-constituição a ser regulamentada. (SANTOS, 2006).

De início, a presença de conselhos no âmbito dos municípios estava fortemente associada à criação de uma política pública no plano federal que garantisse acesso ao fundo público para o desenvolvimento de tal política. Os conselhos que mais se disseminaram no país foram exatamente os que apresentavam essas características (SANTOS, 2006).

É importante notar que critérios do Direito não se prestam a classificar os conselhos municipais adequadamente. Não integram, num sentido estrito, o Poder Executivo e evidentemente não fazem parte do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário. Se por um lado

o Poder Executivo compõe em regra a metade dos membros dos conselhos e fornece a infraestrutura para sua operacionalização, suas funções são distintas, visto prevalecer o entendimento que o Poder Executivo executa, cumpre o que lhe é imposto pelo povo, por seus representantes, por meio do Poder Legislativo, como expressão da soberania popular. Sobretudo, o fato de a atividade dos conselheiros representantes da sociedade civil não ser remunerada e de os representantes da área governamental exercerem suas funções no conselho sem prejuízo das atribuições de seus cargos, faz com que os conselhos não possam ser assimilados como mais um órgão estatal. Sua atividade deliberativa, aliás, é autônoma e apartidária, isto é, não é vinculada a governos ou a partidos políticos. Neste sentido, o vínculo dos conselhos se dá com o interesse público e as necessidades de implementação dos direitos sociais dos segmentos que representam.

A disseminação de conselhos nos municípios do país, ao mesmo tempo em que sinaliza a incorporação generalizada da participação, não permite deduzir que estejam criadas as condições para o seu exercício efetivo, dada a diversidade econômica, social e política no plano local, principalmente quanto à capacidade financeira e técnica da administração e à existência de organizações sociais com capacidade de representar os interesses sociais. (SANTOS, 2002).

Em linhas gerais os conselhos apresentam, na sua composição, quatro segmentos sociais: o setor governamental, o setor privado, os trabalhadores do setor e os usuários.

Segundo Santos Jr., Ribeiro e Azevedo (2004):

Os conselhos foram amplamente difundidos a partir da Constituição Brasileira de 1988, e constituem canais de participação e representação das organizações sociais na gestão de políticas públicas específicas. Obrigatórios por lei federal em diversos setores (saúde, educação, criança e adolescente, assistência social e trabalho), os conselhos municipais se diferenciam de acordo com o município: i) pelo poder de decisão, deliberativo⁴ ou consultivo⁵; ii) pelos critérios de representação dos diferentes segmentos sociais, amplos ou restritos; e iii) pela dinâmica e pelas

⁴ conselho deliberativo: órgão cujos integrantes têm, efetivamente, o poder de decidir sobre a implantação de políticas relativas à sua área de competência. (IBGE, 2001, p.114).

⁵ Conselho consultivo: órgão cujos integrantes têm por função apenas o estudo e a indicação de ações ou políticas relativas à sua área de competência. (IBGE, 2001, p.114).

condições de seu funcionamento, isto é, os instrumentos e a estrutura à sua disposição. Nesse sentido entendemos que os conselhos municipais são a maior expressão da instituição, pelo menos no plano legal, do modelo de governança democrática no âmbito local. (SANTOS, Jr.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004, p.21)

Para estes autores, os conselhos estão fundados em quatro princípios:

(i) a representatividade das instituições do Poder Executivo (democracia representativa); (ii) o compromisso político do governo com essas esferas públicas, do qual depende o cumprimento das decisões tomadas em seu interior; (iii) a organização da sociedade em associações civis (representação semidireta), já que os conselhos são espaços de representação dos interesses dos setores sociais que estão organizados e; (iv) a representatividade e autonomia das organizações sociais em relação ao governo. (SANTOS, Jr.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004, p.25)

Outra forma de definir e caracterizar os conselhos municipais de gestão de políticas públicas é formulada por Neves, Costa e Augusti (1997,p.50-51):

Esses órgãos, geralmente chamados de Conselhos, podem ter funções deliberativas, opinativas, normativas e fiscalizadoras. Idealmente possuem composição paritária – igual número de membros do Poder Público e de representantes legítimos dos vários segmentos interessados da população – podendo ser especificamente voltados para os interesses de públicos específicos (Conselhos da Condição Feminina ou similares, Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos da Comunidade Negra, Conselhos de Portadores de Deficiência, Conselhos dos Idosos, etc.), setoriais (de saúde, educação, habitação, promoção social, etc.) ou genéricos (conselhos de desenvolvimento municipal).

Após a promulgação da Constituição de 1988, leis federais específicas de regulamentação das políticas sociais estabeleceram formas de participação da sociedade por meio de órgãos denominados conselhos, com caráter deliberativo e com a participação de representantes de governo e das organizações da sociedade civil. Nesses casos, são previstas, em todos os âmbitos de governo - federal, estadual e municipal - a criação e a implantação de conselhos. Em outros casos, foram leis estaduais e municipais que criaram conselhos, em áreas não previstas no plano federal, mas certamente impulsionadas pelas diretrizes federais. (SANTOS, Jr.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004).

No plano nacional, verificam-se os seguintes períodos de criação de Conselhos: de saúde, dezembro de 1990 (Lei 8.142); da Criança e do Adolescente, outubro de 1991 (Lei 8.242); de Assistência Social, dezembro de 1993 (Lei 8.742); e de Educação, de dezembro de 1995 (Lei 9.131). Quanto aos conselhos de emprego, o seu correspondente no plano federal foi criado em janeiro de 1990 (Lei 7.998), com o nome de Conselho Deliberativo do Fundo de

Amparo ao Trabalhador - Codefat; entretanto, os critérios para o reconhecimento das comissões ou Conselhos de emprego nos planos estadual ou municipal só foram estabelecidos em julho de 1994 na Resolução 63 (SANTOS, 2002).

Nem todos os tipos de conselhos municipais necessariamente se articulam a conselhos em níveis federativos superiores, esta articulação existe para algumas políticas sociais, como é o caso da saúde e da assistência social, conforme citado, mas pode haver conselhos setoriais que se desdobrem nos diferentes níveis de governo, atuando de forma mais ou menos independente, ou mesmo conselhos municipais sem correspondente nas outras instâncias de governo.

2.2 Conselhos de Gestão de Políticas Setoriais nas Esferas de Governo

A forma conselho consagrou-se como espaço privilegiado da participação social na gestão do Estado brasileiro. Correntemente contam-se 62 conselhos na esfera federal (www.brasil.gov.br/participacao_popular/publicacoes/conselhos, 02/11/2006). Alguns tipos não se desdobram nos diferentes níveis de governo, nem mesmo são conselhos de políticas públicas sociais. Neste caso podem ser citados o Conselho de Administração do BNDES, ou o Conselho Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial (Conmetro).

Nas palavras de Draibe (1998), “a disposição topográfica dos conselhos [na esfera nacional] é setorializada”, ou explicando melhor:

Não há nessa estrutura nenhum órgão que se aproxime de um ‘conselho dos conselhos’. Embora mantenham relação com todos, os organismos de ação coordenada existentes são tipicamente organismos do Executivo Federal, tais como a Câmara Política Social”. (DRAIBE, 1998, p.3)

São destacados na tabela a seguir alguns dos conselhos nacionais de políticas sociais e afins que podem se reproduzir ou necessariamente se reproduzem nas esferas subnacionais de governo.

Quadro 2.1: Conselhos Nacionais de Políticas Setoriais Selecionados

Conselho Nacional	Características	Corresponde ao Conselho
Conselho das Cidades	Deliberativo e Consultivo	Conselhos Municipais e Estaduais de Política Urbana
Política Cultural (1)	Paritário, formado pelas instâncias: plenário, comitê de integração de políticas culturais, Colegiados Setoriais, Comissões Temáticas e Conferência Nacional de Cultura.	Conselhos Municipais e Estaduais de Cultura.
Assistência Social (2)	Paritário e deliberativo. Ação articulada nas três esferas, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas às demais esferas de governo.	Conselhos estaduais e municipais de assistência social. Devem ser paritários.
Direitos da Criança e do Adolescente (3)	Paritários e deliberativos.	Conselhos estaduais, distritais e municipais dos direitos da criança e do adolescente. Devem ser paritários.
Educação (4)	Atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação. As câmaras são constituídas por 12 conselheiros nomeados..	Conselhos estaduais e municipais de educação.
Meio Ambiente (5)	Consultivo e Deliberativo. O conselho é um colegiado de cinco setores: órgãos federais, estaduais, municipais, setor empresarial e sociedade civil.	Conselhos estaduais e municipais de meio ambiente. O CONAMA sugere que sejam paritários, bipartites ou tripartites.
Saúde (6)	Paritário e deliberativo. São 48 conselheiros, 50% usuários, 25% trabalhadores da saúde e 25% prestadores de serviço e gestores.	Conselhos estaduais e municipais de saúde. Devem ser paritários.
CODEFAT (7)	Paritário e deliberativo. É um conselho tripartite, criado para gerir o fundo de amparo ao trabalhador.	Comissões ou Conselhos estaduais e municipais.

Fonte: elaboração própria, informações consultadas em www.brasil.gov.br/participacao_popular/publicacoes/conselhos, 02/11/2006

Observações:

- (1) Encontra-se na Câmara dos Deputados, já aprovado pelo CCJ, Projeto de Emenda Constitucional de Nº 150 que cria a obrigatoriedade de vinculação de orçamento nas três esferas de governo para a área da cultura. Fonte: http://www.forumnacultura.org.br/forumcultura/arquivos/File/CuiMT_2005SetApresentacaoSNC.doc (Ministério da Cultura: Sistema Nacional de Cultura, maio/2005. 20/02/2007)
- (2) Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. SUAS – Sistema Único de Assistência Social <http://www.mds.gov.br/institucional/conselhos1/conselho-nacional-de-assistencia-social-cnas-1>(consulta em 20/02/2007)
- (3) Instituído pela Lei 8.242 de outubro de 1991.
- (4) Instituído em 1995, atual regimento interno de 1999.
- (5) O CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional de Meio Ambiente instituído pela Lei nº 6938/81. <http://www.mma.gov.br/port/conama/estr.cfm> (consultado em 20/02/2007).
- (6) A lei nº 8142, de 1990, instituiu os conselhos e as conferências de saúde como instrumentos do controle social.
- (7) Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador: A Lei nº 7998 de 11 de janeiro de 1990 instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).

A atuação destes conselhos de forma geral tem objetivos equivalentes nas diferentes instâncias, sendo que sua diferença é o nível de generalização em que operam (no espírito do

princípio do “interesse predominante”, evocado para a determinação das competências dos níveis federativos).

Geralmente (mas não necessariamente) se reproduzem nas escalas subnacionais as características dos conselhos nacionais no que diz respeito a tomada de decisões (conselho consultivo/deliberativo) e composição dos conselhos (paritária, bipartida, tripartida), mesmo quando não especificado em legislação federal, pois estas características estão relacionadas ao entendimento do papel do conselho a desempenhar em relação a uma determinada política pública, independente de sua escala de atuação.

Segundo DRAIBE (1998), a agenda convergente entre os conselhos nacionais de gestão das políticas sociais inclui a reforma do Estado. A consideração central é a de que a implementação de um novo padrão de políticas sociais, socialmente mais efetivo, exige a reforma das estruturas e dos mecanismos estatais, sob pena de fracassar ou de se esterilizar nos meandros da tradicional ineficiência do Estado.

É sobretudo a temática da descentralização que se coloca como ponto de confluência e convergência entre a agenda governamental atual e as agendas setoriais dos conselhos. Em boa medida, os Conselhos Nacionais têm atuado como fomentadores da multiplicação de instâncias coletivas locais e estaduais, impulsionando assim a reorganização da política e dos programas, nos Municípios e Estados, em direção a um padrão mais descentralizado. A ação dos conselhos, nesta linha, tende a se concentrar em dois planos:

- a) no plano dos municípios e estados, visando fortalecer os organismos e as medidas de políticas que ali implementam. Entre as ações que tipicamente desenvolvem estão:
 - mediação de conflitos que ocorrem nas instâncias municipais e estaduais;
 - assessoria técnica para a elaboração de orçamento;
 - capacitação de pessoal.

b) no plano nacional, visando a articulação das ações dos três níveis da federação. Aqui, as estratégias dos conselhos têm duplo alvo:

- no nível eminentemente político, visa constituir atores coletivos de expressão, através do fortalecimento e integração das suas pautas de ação;
- no plano concreto do processo de implementação da descentralização, busca instituir ou reforçar os mecanismos de entrelaçamento das políticas e programas das três esferas de governo. Outra face da descentralização, tal perspectiva nacional da política é outra das dimensões da reforma do Estado enfrentada no âmbito dos conselhos.

Entre as ações e mecanismos integradores mais freqüentemente mobilizados, distinguem-se:

- ações de informação e divulgação sistemática - por exemplo: jornais, *home page* na internet, etc.
- encontros, sob forma de Conferências Nacionais – entre os vários tipos de encontros amplos, a conferência nacional constitui momento e espaço estratégico, para um número significativo de conselhos, dada a sua alta capacidade para adensar a trama das relações e das articulações das políticas. Ocorrem sistematicamente com o Conselho Nacional da Saúde, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Nacional da Assistência Social.

Assim, a existência dos conselhos nacionais é indutora da existência destes mesmos conselhos em nível local, sobretudo quando o desenho das políticas geridas pelos conselhos inclui a descentralização das políticas em níveis subnacionais.

2.3 Tipos de Conselhos Municipais de Políticas Setoriais

Existe um amplo conjunto de conselhos municipais de políticas setoriais, que podem ser classificados de várias maneiras, dependendo do critério utilizado.

Pode-se separar os conselhos em dois tipos gerais: os organizados em torno da produção do espaço urbano e da oferta de serviços – como os de habitação, de meio ambiente, de transporte, de saúde e de educação – e os organizados em torno dos direitos de camadas sociais específicas: conselhos municipais de defesa dos direitos das mulheres, dos deficientes físicos, entre outros (SANTOS, 2006).

Draibe (1998) propõe uma tipologia baseada no funcionamento do conselho no que diz respeito à condução das questões internamente aos mesmos: conselhos pautados pela negociação; conselhos pautados pelo conflito; e conselhos pautados pela cooperação. Considerando que existe uma clivagem a priori na composição dos conselhos, representada pela existência de representantes do executivo municipal e os representantes da sociedade civil organizada, esta abordagem pode revelar os mecanismos pelos quais se relacionam estes grupos.

Para fins deste estudo é mais oportuna a classificação proposta no trabalho do IBAM-IPEA (1997), que visa uma compreensão dos conselhos como instrumentos de políticas públicas e sociais. Nestes termos, os conselhos se dividiriam em três tipos: 1) os conselhos de políticas, 2) os conselhos de programas e 3) os conselhos temáticos. A seguir são descritos em termos gerais alguns aspectos de cada um dos tipos de conselhos de políticas e em conjunto alguns tipos de conselhos de programas e temáticos.

2.3.1 Conselhos de Políticas

O primeiro grupo engloba os conselhos municipais ligados às políticas públicas estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais, são conselhos de políticas. São, em geral, previstos em legislação nacional, podendo ter caráter obrigatório, são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. Neste grupo situam-se os conselhos de saúde, de assistência social, de educação, e de direitos da criança e do adolescente. Dizem respeito à dimensão de cidadania, à universalidade de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos. (IBAM-IPEA, 1997).

- Conselho Municipal de Saúde

Os Conselhos de Saúde foram instituídos através da Lei Federal no. 8.142, de dezembro de 1990, que os tornou parte integrante do Sistema Único de Saúde – SUS, com caráter obrigatório nas três esferas governamentais. A lei estabelece que o conselho é órgão colegiado do SUS, com caráter permanente e deliberativo. Deve ser composto por representantes do Governo, dos prestadores de serviço, dos profissionais de saúde e dos usuários, sendo que a representação destes últimos deve ser paritária e relação ao conjunto dos demais segmentos. Têm funções deliberativas na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros. (IBAM-IPEA, 1997)

A mesma lei regulamenta o fluxo de recursos federais para Estados e Municípios e estabelece a obrigatoriedade da existência dos Conselhos para que o repasse federal ocorra. A

partir de 1991, quando se iniciou concretamente o processo de municipalização da saúde, os Conselhos disseminaram-se rapidamente por todo o país. (IBAM-IPEA, 1997).

A composição dos conselhos, embora atendendo à legislação federal, varia conforme a realidade de cada município, oscilando entre um perfil mais popular e um mais tradicional. (IBAM-IPEA, 1997).

Na década de 1990 surgiram também as NOBs (Normas Operativas Básicas), que representaram um esforço de racionalização dos repasses de recursos e dos gastos pelos estados e municípios, além da criação de instrumentos de fiscalização e avaliação das políticas de saúde. Elas tentavam definir, com a maior clareza possível, os custos e benefícios resultantes do cumprimento ou não das regras e critérios de repasse de recursos (principalmente no que se refere às condições necessárias e suficientes ao repasse de recursos financeiros entre União, estados e municípios), prestação de contas e acompanhamentos das ações de saúde.

- Conselho Municipal de Educação

O conselho municipal de educação depende de lei municipal para ser criado. De modo geral, como atribuições básicas da maioria dos Conselhos Municipais de Educação, podemos destacar: participar da formulação da política educacional do município; zelar pelo cumprimento das leis e normas de ensino e orientar a ação educacional municipal. Deve ainda manter estreita e permanente articulação com organismos oficiais de educação e com entidades privadas do setor, como também acatar, sempre que pertinente, a colaboração da comunidade como um todo e de pessoas isoladamente. (IBAM-IPEA, 1997).

A Constituição Federal de 1988 instituiu a possibilidade de criação de sistemas de ensino próprios para os Municípios. A Lei no. 9.394/96 (nova Lei de Diretrizes e Bases da

Educação nacional), disciplinando esse dispositivo constitucional, permite que o município opte por integrar o sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único. (IBAM-IPEA, 1997).

- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

Os conselhos dos direitos da criança e do adolescente, bem como os conselhos tutelares constituem atualmente no país um marco referencial das políticas municipais de atenção e proteção aos direitos desses segmentos sociais. Os conselhos tutelares são aqui apenas citados, por uma questão de reconhecimento de sua importância e sua relação com a matéria tratada, mas não podem ser classificados em nenhum dos três tipos de conselhos propostos. Aproximariam-se mais dos conselhos de programas, contudo, diferentemente destes, não estão submetidos a metas ou a programações governamentais. (IBAM-IPEA, 1998).

No ano de 1990 foi aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei no. 8.096/90. Tratava-se da primeira lei de atenção à criança brasileira, cuja elaboração se deu através de ampla discussão promovida nos diversos setores da sociedade. O Estatuto regulamentou as conquistas em favor da criança e do adolescente introduzidas na Constituição Federal de 1988.

A nova estrutura de atendimento, baseada nestes princípios, estabelece:

- a municipalização do atendimento;
- a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

- a criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;
 - a manutenção de Fundos Municipais, Estaduais e Nacional ligados aos respectivos Conselhos de Defesa da Criança e do Adolescente.
-
- Conselho Municipal de Assistência Social

De acordo com a Lei Federal no. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS - as ações de assistência social, em todo país, passam a ser organizadas em sistema descentralizado e participativo.

Para implantar tal sistema, a LOAS definiu a área de atuação da assistência social, as competências das três esferas de Governo e criou os conselhos, instâncias deliberativas do sistema, em níveis federal, estadual, municipal e no Distrito Federal. Estabeleceu como condição para os repasses de recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a efetiva instituição e funcionamento de:

- Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre Governo e sociedade civil;
- Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos;
- Plano de Assistência Social.

No âmbito municipal, foi conferida aos Conselhos a competência de proceder à prévia inscrição de entidades e organizações de assistência social, como condição para seu funcionamento, bem como fiscalizar a atuação destas entidades.

2.3.2 Conselhos de Programas

O segundo grupo engloba os conselhos vinculados a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto a seu escopo e a sua clientela. Podem ser chamados conselhos de programas, sendo muitas vezes compostos por comissões. Em geral, se articulam ou acumulam funções normativas e funções executivas no âmbito do respectivo programa, e trabalham visando atingir clientelas específicas, beneficiárias dos programas. Exemplos são os conselhos de alimentação escolar, de gestão do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), de emprego, entre outros. (IBAM-IPEA, 1997).

Os conselhos municipais de alimentação escolar foram instituídos pelo Governo Federal através da Lei no. 8.913, de 1994, que municipalizou a merenda escolar, transferindo diretamente para os municípios recursos financeiros cuja aplicação deve ser orientada por esses conselhos, constituídos por representantes da administração e da comunidade.

Aprovado pelo Congresso Nacional em 1997, o FUNDEF obriga os governos a aplicarem 25% dos recursos resultantes da receita de impostos e transferências na educação, sendo que não menos de 60% deverão ser destinados ao ensino fundamental. Sua implantação, em nível nacional, iniciou-se em 1º de janeiro de 1998. (ABRUCIO, 2005)

O rateio do Fundef é proporcional ao número de alunos matriculados na respectiva rede de ensino. Para assegurar seu cumprimento, a lei exige a criação dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundef, instituídos em cada esfera de governo, que têm por atribuição acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo. O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef deve ser composto de, pelo menos, quatro membros, representando a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente; os professores e diretores de escolas públicas de ensino

fundamental; os pais de alunos e os servidores das escolas públicas de ensino fundamental. (ABRUCIO, 2005).

Já os Conselhos de Trabalho/Emprego são criados como condição para os municípios receberem recursos para os programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

A composição do conselho deve ser tripartite, com representação igualitária de entidades governamentais, representação de empregados e representação dos empregadores. (SINE-MG, 2003).

2.3.3 Conselhos Temáticos

O terceiro grupo engloba os conselhos que, sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual. Em geral associam-se a grandes movimentos de idéias ou temas gerais que, naquele município, por força de alguma peculiaridade de perfil político ou social, acolhe ou enfatiza o referido tema em sua agenda. Podem ser chamados de conselhos temáticos. Neste grupo incluem-se os conselhos municipais de cultura, de habitação, de meio ambiente, entre outros. (IBAM-IPEA, 1997).

O conselho municipal de cultura deve ser criado por iniciativa do executivo municipal. Os objetivos, composição, forma de atuação dependem da legislação que regula a criação e funcionamento dos conselhos. Deve-se citar a existência de um projeto de instituição de um Sistema Nacional de Cultura, onde o conselho de municipal de cultura será articulado a uma rede de conselhos funcionando nos diferentes níveis de governo. Tal sistema serviria como indutor da ampliação da rede de conselhos municipais de cultura entre os municípios brasileiros.

O conselho municipal de habitação depende de legislação municipal específica, é um dos tipos de conselho menos numeroso no país. Porém esta situação pode mudar em função da recente lei no.11.124 de 2005, que estabelece o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Por esta lei, os municípios que aderirem ao sistema devem constituir um fundo para receber repasses do fundo nacional de habitação social (FNHS), e conselho para administrar o fundo. Pelo artigo 12 da referida lei são admitidos conselhos e fundos estaduais, do DF e municipais já existentes, que tenham finalidades compatíveis com o disposto na lei. Esta iniciativa pode servir de indução para a criação de conselhos de habitação ou de desenvolvimento/política urbana.

No que diz respeito aos conselhos de meio ambiente, embora o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA tenha sido criado em 1983, não há nenhuma lei federal regulamentando sua criação nos municípios. Apesar disso, no setor de meio ambiente também já está relativamente disseminada a gestão com a participação de conselhos.

Comparando a descrição das três categorias de conselhos municipais apresentadas acima e a definição de conselho municipal de política setorial, presente no questionário da MUNIC Gestão Pública 2001, percebe-se que a pesquisa se concentra nos conselhos de políticas e nos conselhos temáticos, não incluindo no levantamento os conselhos de programas. Com o intuito de conduzir o preenchimento do questionário, a MUNIC Gestão Pública 2001 define:

“Conselho municipal de política setorial” - é um órgão colegiado formado por representantes do setor governamental e/ou representantes da sociedade civil que tem como função formular políticas públicas setoriais. Os Conselhos Municipais possibilitam a descentralização administrativa no governo municipal (IBGE, 2003, Questionário Bloco 8).

Reforça tal conclusão a menção específica, no caso da pergunta sobre conselho municipal de educação, que devem ser desconsiderados o conselho do FUNDEF e os conselhos escolares ou de merenda escolar.

2.4 Potencialidades e Limitações dos Conselhos Municipais

Os conselhos municipais são muito heterogêneos. A caracterização dos mesmos deve responder a um rol de perguntas, dentro de uma série de temas, como os seguintes:

Quadro 2.2: Temas para Caracterização dos Conselhos Municipais de Políticas Setoriais

Sobre os Conselheiros	Sobre a estrutura dos conselhos	Sobre o funcionamento dos Conselhos
- quem deve compor os conselhos ?	- qual a infra-estrutura disponível para o conselho?	- qual a periodicidade das reuniões do conselho?
- como são selecionados os membros do conselho?	- de que instrumentos dispõe o conselho?	- quais os tipos de funções que o conselho exerce?
- qual o perfil dos conselheiros?	- como estão organizados ?	- quais os problemas enfrentados
- como é o mandato dos conselheiros?		- como fazem publicidade de suas ações?
		- quais os resultados do funcionamento do conselho?

Fonte: Elaboração própria

Algumas destas perguntas podem ser respondidas a partir do conhecimento da legislação de criação dos próprios conselhos, como por exemplo, quem deve compô-los, quais as funções exercidas pelo conselho, como são selecionados os membros, como é o mandato dos conselheiros (as leis de criação podem ser mais ou menos detalhadas a respeito destes pontos). Contudo o levantamento da legislação de criação dos conselhos municipais para um número grande de municípios brasileiros é uma tarefa que pode atingir grande magnitude,

dado que este tipo de informação ainda não se encontra disponível na internet de forma sistemática.

Outras destas questões para serem respondidas necessariamente dependem da execução de pesquisas, como por exemplo, para definir o perfil dos conselheiros, a descrição da infra-estrutura disponível para o funcionamento dos conselhos, ou quais são os problemas enfrentados pelo conselho para o seu funcionamento.

Gohn (2000) faz uma lista de problemas que já têm sido apontados no funcionamento dos conselhos municipais, citados a seguir:

- Desigualdades na atuação/participação gerada pelo desequilíbrio quanto ao acesso às informações entre os setores da sociedade civil e os representantes do governo;
- falta uma definição mais precisa das competências e atribuições dos conselhos gestores;
- as deliberações dos conselhos carecem de instrumentos jurídicos de apoio;
- tensão entre universalização e focalização das políticas;
- dificuldade de articular forças sociais divergentes sem ter um ponto ou marco referencial estratégico;
- fraca participação da sociedade civil e absenteísmo dos membros governamentais;
- necessidade de destacar aspectos da institucionalidade dos conselhos: facilidades e obstáculos às ações da sociedade civil frente ao executivo municipal.

(Adaptado de Gohn, 2000, p.182-183)

Outras dificuldades enfrentadas na atuação dos conselhos municipais de políticas setoriais são levantadas por autores como Carneiro (2002) e Daniel (2001). As principais apresentadas são:

- falta de recursos;
- precariedade das instalações físicas;
- caráter marginal que o conselho ocupa no poder municipal;
- baixa presença dos representantes nas reuniões plenárias;
- dificuldades do exercício da deliberação.
- a heterogeneidade dos conselheiros representantes populares, ligada a necessidade de qualificação dos mesmos;

- a grande capacidade do Estado de esvaziar as decisões dos conselhos gestores;
- a mobilização das lideranças na chamada ‘luta institucional’, o que poderia diminuir a interação destas lideranças com suas ‘bases’;
- e a grande proliferação de conselhos, conhecida como ‘febre conselhistas’.

Observam-se superposições, como o absenteísmo e a fraca participação; o problema da paridade entre os representantes do Executivo Municipal e da sociedade civil, que não se resume ao quantitativo de conselheiros, mas refere-se também à equidade de informação disponível e capacitação dos conselheiros; e a posição de importância do conselho frente ao executivo municipal (se este é realmente um instrumento de gestão ou apenas legitimador de decisões tomadas no âmbito governamental).

Este último problema é particularmente significativo, considerando a visão de Daniel (2001):

A presença do governo, para um lado ou para o outro, é absolutamente decisiva. Há alguns anos atrás pensávamos de uma maneira diferente, fruto talvez da experiência das décadas de 70 e 80, década de fortalecimento dos movimentos sociais, um certo espontaneísmo imperou durante bastante tempo na nossa visão dos movimentos sociais. Não deixamos de considerar que a presença de movimentos sociais ou das lideranças da comunidade nestes canais de participação depende da própria organização da comunidade, da própria cultura política que a comunidade vai construindo, mas também não se pode negar o outro lado dessa história, que é o papel decisivo que o governo pode ter, e costuma ter, para o bem ou para o mal, na definição dos espaços que segmentos mais amplos ou mais restritos têm para expressar de maneira pública a sua visão do que interessa à comunidade. (DANIEL, 2001, p. 3)

Assim como foi assinalado que a indução federal tem sido decisiva para a generalização de um determinado tipo de conselho, a colaboração, e não apenas isso, mas a ação do executivo municipal como promotor da participação pública nos conselhos das mais variadas formas: facilitando o acesso a infra-estrutura local para reuniões, promovendo a capacitação dos conselheiros, efetivamente considerando as decisões tomadas em seu âmbito (ou seja, não esvaziando sua atuação), são decisivas, nas palavras de Daniel, para o sucesso desta forma de gestão. Da mesma forma, uma atuação do executivo municipal resistente aos mecanismos de atuação dos conselhos pode ser decisiva para o seu insucesso.

De outra parte são mencionadas as potencialidades que envolvem este fórum de participação. Estudando as características de um grupo de conselhos municipais de três municípios de perfil sócio-econômico bastante diferente, a saber, Niterói (RJ), Itabuna (BA) e Dionísio Cerqueira (SC), no Estudo “Conselhos Municipais e Políticas Sociais” (IBAM-Comunidade Solidária, 1997), conclui-se que os mesmos têm contribuições a dar em vários aspectos, a saber:

- como espaço de articulação entre o universal e o local nas políticas sociais;
- como espaço de garantia do compromisso social das políticas públicas;
- como espaço de uma nova esfera pública, não estatal, não privada;
- como exercício de parcerias inovadoras;
- como espaço de construção democrática; e
- como espaço de construção de uma nova cultura política. (Adaptado de IBAM-IPEA, 1997)

A tensão entre os problemas e as potencialidades dos conselhos municipais de políticas setoriais e a aposta nesta via para a gestão de políticas públicas no Brasil mostra a relevância de manter um levantamento que acompanhe, a nível nacional, a evolução da criação, funcionamento e atuação destes fóruns. Assim seria possível dar subsídios a avaliação do sucesso ou detectar dificuldades, que podem ser sistêmicas ou atingir de forma diferenciada setores e/ou regiões, dado o amplo espectro de conselhos existentes, e as grandes disparidades regionais brasileiras.

Atualmente se destaca a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Perfil dos Municípios Brasileiros, como fonte de informações sobre os municípios do ponto de vista de sua capacidade organizativa. As edições de 1999 e 2001 (MUNIC 1999 e MUNIC 2001), seção Gestão Administrativa, contêm um levantamento sobre os conselhos municipais de políticas setoriais, e outras edições possuem informações esparsas sobre alguns tipos de conselhos. O próximo capítulo trás maiores detalhes a respeito deste tema.

CAPÍTULO 3: A Pesquisa de Informações Básicas Municipais

3.1 A Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros - MUNIC

Em 1997 o IBGE implantou um sistema de informações básicas municipais, que posteriormente resultou na base de informações municipais - BIM e no site CIDADES@, componente do portal do IBGE na internet e, nesse mesmo ano, desenvolveu o projeto de Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Tal projeto ganhou importância em função da crescente valorização da esfera municipal na gestão de políticas públicas, consequência do processo de descentralização político-administrativo ao qual viemos nos referindo ao longo deste trabalho.

Esta é uma pesquisa de registros administrativos relativos às prefeituras, e uma fonte de informações para a construção de indicadores relacionados às diferentes áreas da administração municipal, como o aparato institucional do planejamento público local, finanças públicas, programas sociais, oferta de serviços e de infra-estrutura.

Para sua implantação, em 1998, o IBGE realizou uma pesquisa-piloto no Estado do Rio de Janeiro, com o intuito de avaliar a operação e os instrumentos de coleta das informações e definir estratégias para sua implantação no âmbito nacional. Após a reformulação do questionário da pesquisa-piloto, que incorporou quesitos sugeridos em workshop realizado em Brasília, em 1999, iniciou-se a coleta.

Os objetivos desta pesquisa são:

proporcionar a construção de um amplo perfil dos municípios brasileiros e, principalmente, de suas administrações públicas, fornecer subsídios para o planejamento, acompanhamento e avaliação de políticas públicas e propiciar a elaboração de um quadro geral dos aspectos da gestão municipal na atualidade brasileira, aonde os municípios vêm desempenhando papel cada vez mais importante na implantação de diversas políticas setoriais. (IBGE, 2001)

A pesquisa tem um caráter censitário na medida em que levanta informações sobre todos os municípios brasileiros e suas prefeituras. É identificado um funcionário da prefeitura, responsável pelo preenchimento do questionário, que mantenha contato com o IBGE no caso de dúvidas relativas a itens, procedimentos e conceitos da pesquisa.

Até o momento foram publicados 9 volumes da pesquisa. Para algumas edições foi publicado mais de um volume, resultado da existência de mais de um questionário ou suplemento temático para o referido ano. A tabela a seguir mostra as publicações existentes, o ano de saída a campo do questionário e ano de publicação.

Tabela 3.1: Publicações da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros Até o final de 2006.

Publicação	Ano de Saída a Campo	Ano de Publicação
MUNIC 1999	1999	2001
MUNIC Gestão Pública 2001	2001	2003
MUNIC Finanças Públicas 1998-2000	1999 e 2001	2004
MUNIC Gestão Pública 2002	2002	2005
MUNIC Meio Ambiente 2002	2002	2005
MUNIC Gestão Pública 2004	2004	2005
MUNIC Esportes 2004	2004	2005
MUNIC Gestão Pública 2005	2005	2006
MUNIC Assistência Social 2005	2005	2006

Fonte: Elaboração Própria

Há um entendimento de que as variáveis população, Grandes Regiões do país e Unidade da Federação são algumas das mais relevantes para compreender e possibilitar a descrição e análise de alguns aspectos abrangidos pela pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, de forma que são amplamente exploradas nas tabelas de resultados de todas as publicações da MUNIC.

As MUNICs 1999 e Gestão Pública 2001 apresentam em seu corpo de perguntas uma seção sobre descentralização da administração que faz um levantamento amplo do número de

conselhos municipais disponíveis, envolvendo uma tipologia de conselhos que varia entre 10 (1999) e 13 (2001) conselhos. A MUNIC 1999 apresenta os resultados e dados referentes ao Questionário 1, saído a campo no referido ano, constituído de 12 blocos, que investigou os temas estrutura política; estrutura administrativa; instrumentos de planejamento municipal e urbano; recursos para a gestão; descentralização e desconcentração; condições habitacionais; geração de trabalho e renda; justiça e segurança pública; comércio; comunicação; e informações sobre unidades de conservação e áreas indígenas.

A MUNIC Gestão Pública 2001 apresenta as informações do Questionário de Gestão, constituído de 12 blocos. Foram investigados os temas: características pessoais e políticas do prefeito; quadro de servidores públicos; legislação de planejamento municipal e urbano, infraestrutura administrativa e os mecanismos de gestão; os recursos institucionais de descentralização e desconcentração administrativas; políticas públicas e ações locais para enfrentar os problemas relativos às condições habitacionais; iniciativas do poder público local visando geração de emprego e renda; judiciário e segurança pública e existência de alguns serviços culturais e desportivos.

A publicação MUNIC Finanças Públicas 1998-2000 divulga os resultados obtidos nos Questionários de Finanças Públicas que foram a campo em 1999 (dados de 1998) e 2001 (dados de 1999 e 2000). Um conjunto de 50 itens foi investigado e organizado em três blocos, a saber: receita arrecadada; despesa realizada por função e despesa realizada por elemento.

A MUNIC Gestão Pública 2002 corresponde à publicação do Questionário de Gestão que foi a campo no referido ano. O volume apresenta, além das tabelas e CD-ROM com a base de dados completa seis textos analíticos: 1) quadro dos servidores públicos municipais; 2) panorama da administração tributária; 3) consórcios intermunicipais; 4) programas e ações na área de habitação; 5) existência de guardas municipais; 6) conselhos municipais de direitos

da criança e do adolescente. A MUNIC Meio Ambiente 2002 corresponde à publicação feita em parceria com a Secretaria de políticas para o desenvolvimento sustentável do Ministério do Meio Ambiente, cujas informações foram coletadas no Questionário Meio Ambiente, e foi a campo junto com o Questionário de Gestão 2002. O suplemento investiga as seguintes informações: estrutura administrativa municipal na área de meio ambiente; andamento da Agenda 21 local; fonte dos recursos financeiros para o meio ambiente; existência de legislação ambiental municipal; existência de instrumentos de gestão ambiental, ações e programas praticados; e a existência de unidades municipais de conservação da natureza. Além disso, efetuou um diagnóstico sobre o estado do meio ambiente o município considerando a percepção do gestor ambiental municipal.

A MUNIC Gestão Pública 2004 traz os resultados do levantamento realizado em 2004 através do Questionário de Gestão. No mesmo ano, acompanhando o Questionário de Gestão, foi a campo o suplemento de esportes, publicado em parceria com o Ministério dos Esportes. A apresentação da MUNIC Gestão Pública 2004 também destaca que a Pesquisa de Informações Básicas Municipais recebeu um prêmio do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – UN Habitat, o “2005 Habitat Scroll of Honour Award”. Os textos analíticos presentes da publicação Gestão Pública 2004 são os seguintes: 1) quadro ativo de pessoal nas administrações direta e indireta municipal; 2) disponibilidade de instrumentos de planejamento existentes dos previstos no Estatuto da Cidade; 3) Função tributária dos municípios; 4) capacidade informacional da gestão municipal; 5) política setorial para área de habitação; 6) informações sobre segurança pública e justiça e 7) meio ambiente no âmbito municipal.

A MUNIC 2005 realizou-se com convênios firmados entre o IBGE e o Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Cultura, que permitiram a inclusão do suplemento de Assistência Social, objeto de publicação separada, e do bloco

temático voltado para a gestão cultural do município, publicado em conjunto com a *MUNIC Gestão Pública 2005*. A publicação do *Questionário de Gestão Pública* apresentou sete textos que abordam os diferentes aspectos da gestão local. São eles: 1) perfil básico do universo dos prefeitos brasileiros; 2) quadro do pessoal ocupado na administração direta e indireta; 3) instrumentos de planejamento municipais previstos no Estatuto da Cidade; 4) articulações interinstitucionais; 5) informações sobre o tema Habitação; 6) informações sobre o tema Transportes; e 7) informações sobre o tema Cultura. A *MUNIC Assistência Social* obteve informações sobre a gestão da assistência social a partir da coleta de dados sobre cerca de uma dezena de temas, como: órgão gestor; legislação e instrumentos de planejamento; conselhos municipais; recursos financeiros; infra-estrutura do órgão gestor; recursos humanos; convênios; e parcerias e serviços.

A partir deste quadro geral das publicações da pesquisa, nota-se que o corpo central da *MUNIC* é o *Questionário de Gestão Pública*. É nele que se repetem temas, o que permite uma análise em corte temporal da evolução dos instrumentos de gestão municipal disponíveis. A edição de suplementos temáticos fornece instantâneos úteis para exploração de informações a respeito da situação de uma determinada política pública num determinado momento, mediante a realização de convênios, o que revela a versatilidade desta pesquisa. O próximo item busca identificar em cada levantamento das informações de *Gestão Pública*, continuidades e descontinuidades de informação.

3.1.1 Comparação das Informações Disponíveis nas Diferentes Edições da MUNIC Gestão Pública

Pela tabela a seguir, de uma primeira leitura pode-se perceber que os blocos que mais parecem como partes constantes da pesquisa são: 1) informações sobre o atual prefeito; 2) estrutura administrativa; 3) legislação e instrumentos de planejamento dos municípios;

4) recursos para gestão municipal; 5) condições habitacionais (habitação); e 6) justiça e segurança pública (que está fora da MUNIC Gestão Pública 2005).

Alguns temas têm existência esporádica no questionário: 1) descentralização e desconcentração (1999 e 2001); articulações interinstitucionais (2002 e 2005); o tema de cultura, que apareceu entre outros temas em várias edições (1999, 2001 e 2005).

Outros temas, que ganharam ainda menos destaque nos questionários de Gestão Pública, são 1) informática e serviços de atendimento público, transporte, meio ambiente e conselhos da criança e do adolescente.

O fato dos blocos se repetirem não quer dizer que dentro deles não tenham existido variação nas informações pedidas, e algumas informações eventualmente podem mudar de bloco. A seguir são feitos comentários sobre o conteúdo das informações nos blocos, buscando elucidar as principais variações.

Quadro 3.1: Blocos dos Questionários de Gestão das Diferentes Edições da MUNIC pelo ano de saída a campo.

Blocos Pesquisa	1999	2001	2002	2004	2005
Bloco 1	Identificação do Questionário	Identificação do Questionário	Identificação do Questionário	Identificação do Questionário	Responsável pela Coleta
Bloco 2	Estrutura Política	Identificação do Município	Identificação do Município	Identificação do Município	Identificação do Município
Bloco 3	Estrutura Administrativa	Inf. Cadastrais da Prefeitura	Inf. Cadastrais da Prefeitura	Inf. Cadastrais da Prefeitura	Informações da Prefeitura e do responsável pela informação
Bloco 4	Instr. Planej. Municipal e Urbano	Inf. sobre o Atual Prefeito			
Bloco 5	Recursos para Gestão Municipal	Estrutura Administrativa	Estrutura Administrativa	Estrutura Administrativa	Estrutura Administrativa
Bloco 6	Descentralização e Desconcentração administrativa	Legislação e Instrumentos de Planejamento do Município	Legislação e Instrumentos de Planejamento do Município	Legislação e Instrumentos de Planejamento do Município	Legislação e Instrumentos de Planejamento Municipal
Bloco 7	Estrutura Urbana	Recursos para Gestão Municipal			
Bloco 8	Condições Habitacionais	Descentralização e Desconcentr.	Articulações Interinstitucionais	Informática e Serviços de Atendimento ao Público	Articulações Interinstitucionais
Bloco 9	Geração de Trabalho e Renda	Condições Habitacionais	Condições Habitacionais	Habitação	Habitação
Bloco 10	Justiça e Segurança Pública	Geração de Trabalho e Renda	Geração de Trabalho e Renda	Segurança Pública e Justiça	Transporte
Bloco 11	Comércio, Comunicação, Cultura, Esporte, Lazer e outros serviços	Justiça e Segurança Pública	Segurança Pública	Meio Ambiente	Cultura
Bloco 12	Informações Complementares	Cultura, Esporte e Lazer	Conselhos da Criança e do Adolescente		

Fonte: Elaboração Própria com informações de IBGE 2001, 2003, 2005a, 2005b e 2006.

Blocos de Informações Mais Frequentes na Pesquisa

Na MUNIC 1999 as informações sobre o prefeito encontravam-se no bloco “estrutura política”, restringido-se ao seu nome, data de posse e partido político. Na MUNIC Gestão Pública 2001 o espectro de informações sobre o prefeito já consta do bloco “informações sobre o atual prefeito”, e foi ampliado, incluindo as seguintes informações: sexo, idade, nível de instrução e se o prefeito foi reeleito. A MUNIC Gestão Pública 2004 pergunta apenas o nome e o partido político do prefeito e a MUNIC Gestão Pública 2005 resgata as perguntas feitas na MUNIC Gestão Pública 2001. Considerando que teoricamente o período 2001-2004 cobre um mandato de prefeito, este bloco da pesquisa poderia aparecer apenas uma vez por mandato. A opção neste caso parece ter sido diminuir o número de perguntas sobre o tema dentro de um mesmo mandato.

O bloco sobre estrutura administrativa é composto por perguntas a respeito da composição do quadro de pessoal da administração direta e indireta, por regime de contratação, nível do cargo (auxiliar/médio e superior) e ativos/inativos (apenas administração direta) (MUNIC 1999). A edição de 2001 traz as mesmas perguntas, sendo que os níveis dos cargos são desdobrados em auxiliar, médio e superior; há também desdobramento entre aposentados e pensionistas; e foi colocada uma pergunta sobre a existência de instituto ou fundo municipal de previdência para os funcionários da prefeitura. A MUNIC Gestão Pública 2002 mantém estas perguntas, e a principal novidade neste tema é a inclusão de um subitem sobre o quadro de pessoal alocado na câmara de vereadores, por regime de contratação e nível do cargo. Já na MUNIC Gestão Pública 2004 é retirado este subitem sobre o quadro de funcionários da Câmara de Vereadores, porém foram adicionadas perguntas nos subitens de composição do quadro de pessoal na administração direta e indireta, principalmente no que diz respeito ao regime de contratação, e também foi inserida uma pergunta sobre o número de

órgãos da administração indireta. Finalmente, na MUNIC 2005 estrutura das perguntas sobre o quadro de pessoal mudou, pois tornou-se possível definir o nível do cargo (agora dividido em fundamental, médio, superior e pós-graduação) para cada regime de contratação discriminado.

No que diz respeito ao bloco de perguntas sobre legislação e instrumentos de planejamento dos municípios, em 1999 era composto por 2 perguntas a respeito de um determinado instrumento a disposição na prefeitura: existe (sim ou não); e em caso afirmativo, o ano em que entrou em vigor. A lista estava composta por 6 instrumentos de planejamento (plano de governo, plano plurianual, etc.) e 8 instrumentos relativos ao planejamento urbano (plano diretor, lei de perímetro urbano, etc.). O bloco continha ainda um subitem sobre a existência de consórcios com outros municípios em 6 áreas (saúde, educação, etc.) e um outro, sobre o cadastro imobiliário (ano de atualização do cadastro, valores pagos em IPTU, etc.). Na MUNIC Gestão Pública 2001 permaneceram neste bloco apenas as perguntas acerca dos instrumentos de planejamento municipal e urbano, num total de 20 itens pesquisados. As informações sobre cadastro imobiliário e consórcios passaram a compor o bloco de “Recursos para a Gestão Municipal”, que será objeto de comentário a seguir. A MUNIC Gestão Pública 2002 registrou diminuição no número de itens pesquisados para este bloco, sendo perguntada a existência, o ano e o número da lei de 4 instrumentos, a saber, Plano Plurianual de investimentos, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei de Orçamento Anual (LOA) e Código Tributário Municipal. A MUNIC Gestão Pública 2004 mantém as perguntas sobre a LDO e a LOA e soma a estes instrumentos o Plano Diretor, a Lei de Parcelamento do Solo, a Lei de perímetro urbano e a lei de zoneamento ou equivalente, num total de 6 instrumentos de planejamento. Finalmente, a MUNIC Gestão Pública 2005 mais uma vez inova em sua estrutura de perguntas sobre este item. Além de informações sobre a identificação do informante e do órgão de planejamento da prefeitura, são incluídas perguntas

sobre a existência de conselho municipal de política urbana ou similar, sobre os instrumentos de participação utilizados no processo de revisão ou elaboração do Plano Diretor, sobre o contexto em que se insere o município (se integra zona de interesse especial (especificando o tipo), além das tradicionais perguntas sobre a existência, ano e número de lei de alguns instrumentos de planejamento, a saber: lei orgânica; lei de parcelamento do solo; lei de zoneamento ou equivalente; e código de obras e sobre a existência das leis de solo criado, contribuição de melhoria, operação urbana consorciada e estudo de impacto de vizinhança.

O bloco de perguntas “recursos para gestão municipal” aparece com esse nome na MUNIC 1999, subdividida em dois itens: quais as atividades terceirizadas (dentro de uma lista de 4 atividades, com resposta sim/não); quais as atividades informatizadas (dentro de uma lista de 10 itens). Incluía ainda mais três perguntas, sobre a existência de órgão ou serviço de cartografia municipal, mapa da área urbana do município e órgão ou instituto de estatísticas do município. Na MUNIC Gestão Pública 2001 o bloco encontra-se subdividido em quatro itens: consórcios intermunicipais (existência de consórcios em 14 temas); informatização de serviços administrativos da prefeitura (existência de uma lista de 11 serviços informatizados); terceirização de atividades ou funções da prefeitura (se seriam ou não terceirizados uma lista de 14 serviços) e informações sobre o cadastro imobiliário. A partir da MUNIC Gestão Pública 2001 são consideradas como partes deste bloco perguntas sobre o cadastro imobiliário, cadastro do ISS e taxas instituídas, não aparecendo mais a questão da terceirização.

O bloco de perguntas sobre Condições Habitacionais na MUNIC 1999 indaga a respeito da existência de uma série de programas ou ações (dentro de uma lista de 6), com o número de famílias beneficiadas e sobre o conhecimento de carências habitacionais (existência, ano de levantamento e número de domicílios em favelas, existência e número de cortiços e loteamento irregulares, entre outros). A MUNIC Gestão Pública 2001 amplia as

questões levantadas, incluindo entre 5 e 6 perguntas sobre favelas, cortiços, loteamentos clandestinos e loteamentos irregulares, perguntas sobre a existência de uma lista de 6 programas ou ações na área de habitação, e sobre o parque construído (concessão de licenças e habite-se e tamanho do lote mínimo). Na MUNIC Gestão Pública 2002 não são incluídas as perguntas sobre favelas, cortiços e loteamentos, permanecendo as perguntas sobre uma lista de 6 tipos de ações ou programas e sobre o parque construído. A MUNIC Gestão Pública 2004 inclui perguntas sobre as ações e programas na área de habitação, dentro de uma lista de 5 (lista fechada) mais 3 programas ou ações (lista aberta), inserindo para cada item uma pergunta sobre a iniciativa e existência de convênio (apenas para os itens da lista fechada). Foram adicionadas também perguntas sobre o responsável informante e sobre os conselhos municipais de habitação. A MUNIC Gestão Pública 2005 neste bloco resgata as perguntas sobre a existência e critérios usados para classificar favelas, cortiços, conjuntos habitacionais, loteamentos irregulares/clandestinos e assentamentos precários; reedita perguntas sobre existência de ações programas de habitação, mas tem como principal novidade é um bloco de perguntas sobre o uso de uma lista de 11 instrumentos de regularização fundiária (lista fechada), mais uma pergunta aberta.

Finalmente o bloco sobre “justiça e segurança pública”, na MUNIC 1999 apresentava perguntas sobre a existência de 8 itens (possui guarda municipal, possui núcleo ou delegacia de mulheres, etc.) e sobre o número de guardas municipais (em caso afirmativo de sua existência). A MUNIC Gestão Pública 2001 possui estrutura similar, enquanto a MUNIC Gestão Pública 2002 foca na guarda municipal, incluindo indicação de atividades exercidas pela mesma no município. A MUNIC Gestão 2004 mantém este nível de detalhe sobre a guarda municipal e resgata pergunta sobre a existência de mais três itens: juizados especiais cíveis, juizados especiais criminais e delegacia de mulheres. A MUNIC Gestão Pública 2005 não trata do tema.

Blocos de Informação com Aparição Esporádica na Pesquisa

Os blocos de descentralização e desconcentração por tratarem principalmente de um levantamento em espectro a respeito dos conselhos municipais de política setoriais serão comentados a seguir em maior detalhe. Estão presente na MUNIC 1999 e na MUNIC Gestão Pública 2001.

“Articulações Institucionais” é um bloco que pergunta em mais detalhes por informações sobre consórcios, o que já era perguntado na MUNIC 1999 no bloco “Instrumentos relativos ao planejamento municipal e urbano” e na MUNIC Gestão Pública 2001, no bloco “recursos para Gestão Municipal”; não é contemplado na MUNIC Gestão Pública 2004 e volta a aparecer em nível similar de detalhe edição de 2002 na MUNIC Gestão Pública 2005. Em 2002 e 2005 são levantadas informações sobre convênios e apoio do setor privado, e na edição de 2002, ainda são pesquisados convênios em parceria com empresas privadas e ações integradas com outros municípios.

O tema de cultura aparece na MUNIC 1999 no bloco “comércio, comunicação, cultura, cultura, esporte, lazer e outros serviços”, sob a forma de perguntas a respeito da existência de serviços como redes de TV, provedor de internet, livraria, bibliotecas públicas, entre outros. Na MUNIC Gestão Pública 2001 o bloco “cultura, esporte e lazer” é levantada a existência de itens tais como biblioteca, museu, teatro, entre outros. As MUNICs Gestão Pública 2002 e 2004 não apresentam perguntas sobre o tema, e a MUNIC Gestão Pública 2005 apresenta um bloco completo sobre o tema. Além de fazer o levantamento a respeito de uma série de serviços culturais, são pesquisadas atividades artesanais e festas populares locais.

Apesar de aparecer como bloco apenas na MUNIC Gestão Pública 2004, “informática e serviços de atendimento ao público”, com uma série de perguntas sobre o que está

disponível na página da prefeitura (se existente) e os serviços de atendimento ao público a distância. Na MUNIC 1999, no bloco de “gestão municipal” encontrava-se uma série de perguntas a respeito dos serviços informatizados da prefeitura. A MUNIC Gestão Pública 2001 também apresenta tais perguntas, no bloco de nome análogo. A MUNIC Gestão Pública 2005 não dispõe de informações a este respeito.

A MUNIC Gestão Pública 2005 apresenta um bloco de perguntas a respeito de transportes. Neste bloco são pesquisadas a extensão de vias urbanas e suas condições, os tipos de serviços de transporte oferecidos (ônibus, metrô, etc.) por organismo que gerencia (município, estado, etc.) e um grupo de perguntas específicas sobre o transporte coletivo por ônibus (número de passageiros, existência de passageiros com desconto nas tarifas, etc.). Havia uma pergunta sobre o percentual de vias urbanas calçadas na MUNIC 1999, e mais nenhuma sobre o tema em nenhuma das edições.

A edição de 2002 saiu com um Questionário de Meio Ambiente que deu origem a uma publicação individual, a MUNIC Meio Ambiente 2002. Incluído na MUNIC Gestão Pública, apenas em 2004 existe um bloco sobre o tema. Neste bloco são pesquisados a estrutura administrativa da prefeitura no que diz respeito ao tema, o número de funcionários na área de meio ambiente, e no que diz respeito às articulações institucionais a existência de conselhos de meio ambiente, de convênios de cooperação técnica, de consórcios e comitês de bacia hidrográfica, entre outras perguntas.

A MUNIC Gestão Pública 2002 dedica um bloco aos conselhos da criança e adolescente e conselhos tutelares da criança e adolescente.

Para traçar em poucas linhas, considerações sobre cada uma das edições da MUNIC Gestão Pública, poderia ser destacado:

- que a MUNIC 1999 abriu vários assuntos para a pesquisa;

- que a MUNIC Gestão Pública 2001 foi um pouco mais fundo em cada um dos temas apresentados na MUNIC 1999;
- que a MUNIC Gestão Pública 2002 sedimentou o entendimento sobre o que são recursos para a gestão municipal; tem o levantamento mais detalhado das articulações interinstitucionais, ao lado da MUNIC Gestão Pública 2005; e apresenta ainda informações sobre os conselhos de direitos da criança e do adolescente e conselhos tutelares sobre a criança e adolescente;
- que a MUNIC Gestão Pública 2004 apresenta maior número de informações a respeito dos serviços a distância da prefeitura, programas de habitação, meio ambiente e sobre a guarda municipal;
- que a MUNIC Gestão pública 2005 blocos mais detalhados da estrutura administrativa, legislação e instrumentos de planejamento municipal (ainda que a edição de 2001 pergunte sobre a existência de um maior número de instrumentos), articulações interinstitucionais, habitação, transporte e cultura.

3.1.2 Informações sobre Conselhos Municipais de Gestão de Políticas Públicas nas Edições da MUNIC

A MUNIC 1999 e a MUNIC Gestão Pública 2001 apresentam um grupo de perguntas sobre um amplo espectro de conselhos de políticas setoriais, os mais destacados dentre eles. O próximo item trata da comparação específica entre estes levantamentos. Além destes dois grupos de informações os conselhos municipais aparecem:

- na MUNIC Gestão Pública 2002 são levantadas informações sobre conselhos de direitos da criança e do adolescente (existe, é paritário, reuniu-se, periodicidade da reunião, possui fundo) e sobre conselhos tutelares da Criança e do Adolescente (que não fazem parte do grupo de conselhos de 1999 e 2001);

- na MUNIC Meio Ambiente 2002 são feitas perguntas sobre os conselhos de meio ambiente (existe, é ativo, qual a composição, periodicidade da reunião, se é deliberativo); a seção sobre recursos financeiros faz um levantamento sobre a existência de fundos especiais para a área;
- na MUNIC Gestão Pública 2004 são levantadas informações sobre conselhos de habitação (existe, é paritário, reuniu-se, periodicidade da reunião, possui fundo) e sobre conselhos de meio ambiente (existe, reuniu-se, possui fundo);
- na MUNIC Gestão Pública 2005 são levantadas informações sobre conselhos municipais de habitação (existe, é paritário, reuniu-se, periodicidade da reunião, possui fundo); e sobre conselhos municipais de cultura (existe, é paritário, reuniu-se, periodicidade da reunião, possui fundo);
- na MUNIC Assistência Social 2005 são levantadas informações sobre conselhos municipais de assistência social (existe, é deliberativo, é paritário, qual a composição, como foram escolhidos os representantes da sociedade civil, reuniu-se, periodicidade da reunião).

3.2 Analisando os Questionários de Descentralização e Desconcentração da MUNIC 1999 e da MUNIC Gestão Pública 2001

3.2.1 Descrição dos Questionários

Houve modificações nos questionários entre 1999 e 2001, o que prejudica a comparação entre as informações nos dois levantamentos, limitando as possibilidades desta comparação. A tabela a seguir aponta algumas diferenças entre os questionários da MUNIC 1999 e 2001.

Enfocando especificamente o tema de descentralização e desconcentração, o glossário apresentado na MUNIC 1999 define administrações distritais e regiões administrativas,

conselho municipal, conselho consultivo, conselho deliberativo, conselho regulamentado⁶, conselho instalado⁷, conselho paritário⁸, descentralização administrativa, desconcentração administrativa, fundos especiais ou municipais⁹ e subprefeituras.

O glossário da MUNIC 2001 apresenta as definições utilizadas para as perguntas ao longo do questionário. Junto ao subtítulo “08 A)”, “Conselhos Municipais de Políticas Setoriais”, estão as definições de conselho municipal de política setorial, fundo municipal ou fundo especial e conselho paritário. Fundamentalmente estas definições não mudam a definições dadas no glossário do questionário da pesquisa de 1999. Ao longo do questionário encontra-se ainda a definição de conselho de desenvolvimento econômico¹⁰, incluído nesta pesquisa.

As definições de conselho municipal e conselho municipal de política setorial, apresentadas na MUNIC 1999 e 2001 respectivamente encontram-se transcritas a seguir:

[conselho municipal] é um órgão colegiado que pode ser formado tanto por representantes da sociedade civil como por representantes do setor governamental que tem como função dar diretrizes à formulação de políticas públicas setoriais, como por exemplo, políticas de saúde, transporte, educação, etc. Os conselhos Municipais podem ter um caráter apenas consultivo ou um caráter deliberativo e são responsáveis por possibilitar a descentralização administrativa no governo municipal. (MUNIC 1999)

[conselho municipal de política setorial] é um órgão colegiado formado por representantes do setor governamental e/ou representantes da sociedade civil que tem como função formular políticas públicas setoriais. Os conselhos municipais possibilitam a descentralização administrativa no governo municipal. (MUNIC 2001)

As definições se equivalem. Destaca-se para a definição dos conselhos municipais sua forma (órgão colegiado) e sua função (formular políticas públicas setoriais).

⁶ órgão previsto em lei, mas ainda não em funcionamento (IBGE, 2001, p.114).

⁷ Órgão regulamentado, em pleno exercício de suas funções, cujos integrantes se reúnem frequentemente. (IBGE, 2001, p. 114)

⁸ órgão que apresenta um número igual de representantes da sociedade civil e do setor governamental. (IBGE, 2001, p.114).

⁹ fundo especial, ou fundo municipal é o fundo destinado ao gerenciamento dos recursos financeiros obtidos para conclusão de políticas setoriais estabelecidas por um conselho municipal (IBGE, 2001, p. 115).

¹⁰ É conselho criado com o objetivo de formular políticas para qualquer que seja a atividade econômica principal do município. Exemplo: conselho de agricultura, conselho de indústria e comércio etc. (IBGE, 2003, Questionário).

A seção “Descentralização e Desconcentração” do questionário da MUNIC 2001 está dividida em duas partes: A) conselhos municipais de políticas setoriais, que em sua definição “possibilitam a descentralização administrativa no governo municipal” e B) desconcentração; ou seja, a primeira parte levanta informações a respeito da descentralização e a segunda parte, sobre a desconcentração. Figuram no glossário da MUNIC 1999 as definições:

[descentralização administrativa] é a delegação de funções e de poderes a diversas esferas sociais, implicando na ruptura com a centralização no Estado de todas as formas de poder. Geralmente é efetivada através de diferentes formas de participação dos cidadãos nas decisões sobre as políticas públicas. (grifo próprio) (IBGE, 2001)

[desconcentração administrativa] significa aproximar fisicamente as autoridades governantes do público que têm de atender. As atribuições a cargo das unidades desconcentradas variam em função dos esquemas de delegação adotados. Elas podem atender à população local, recebendo pedidos, queixas, sugestões, bem como executar ou fiscalizar a prestação de alguns serviços públicos. (IBGE, 2001)

A diferença entre descentralização e desconcentração reside no maior nível de participação dos atores locais no processo de descentralização, o que implica uma efetiva descentralização do poder, e não apenas das funções.

A seguir é apresentado o Quadro 3.2, onde são comparados os questionários de Descentralização e Desconcentração da MUNIC 1999 e 2001.

As perguntas que servem para caracterizar os principais tipos de conselhos pesquisados são 5, categoriais e de caráter fechado. No questionário de 1999 as perguntas são: 1) o município dispõe deste tipo de conselho (sim/não); 2) o conselho está regulamentado ou regulamentado e instalado; 3) o conselho é paritário (sim/não); 4) o conselho é deliberativo ou consultivo; 5) o conselho administra fundo (sim/não).

Quadro 3.2: Comparação dos Questionários de Descentralização e Desconcentração

1999	2001
<p>Descentralização e Desconcentração Administrativa:</p> <p>De uma lista de dez tipos de conselhos pede-se que se responda:</p> <ul style="list-style-type: none"> - se o conselho existe no município; - se está apenas regulamentado ou regulamentado e instalado; - se é conselho paritário ou não; - se é deliberativo ou consultivo e - se o conselho administra algum fundo no setor. <p>Os temas dos conselhos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Educação; - Saúde; - Assistência / Ação social; - Direito das Crianças / Adolescentes; - Emprego / Trabalho; - Turismo; - Habitação; - Meio Ambiente; - Transporte; - Política Urbana. <p>Outras Perguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - O município tem outros conselhos ? Quantos ? - O município tem administração distrital ou regiões administrativas ? - O município tem subprefeitura ? 	<p>Descentralização e Desconcentração:</p> <p>A) Conselhos Municipais de Políticas Setoriais</p> <p>De uma lista de 12 tipos de conselhos pede-se que se responda:</p> <ul style="list-style-type: none"> - se o conselho existe no município; - se o conselho realizou reuniões em 2001; - qual a periodicidade das reuniões; - se o conselho é paritário ou não; - se existe fundo municipal especial na área do conselho. <p>Os temas dos conselhos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Educação; - Saúde; - Assistência social; - Direito das Crianças / Adolescentes; - Emprego / Trabalho; - Turismo; - Cultura; - Habitação; - Meio Ambiente; - Transportes; - Política Urbana ou Desenvolvimento Urbano; - Promoção do Desenvolvimento Econômico; <p>Outras Perguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - existe conselho de orçamento ? - existem outros tipos de conselhos de políticas setoriais ? Especifique (até 5 tipos) <p>B) Desconcentração</p> <ul style="list-style-type: none"> - esta prefeitura tem administração distrital ou região administrativa ? <p>esta prefeitura está organizada em subprefeituras ?</p>

Fonte: Elaboração Própria com informações de IBGE, 2001 e 2003.

No questionário de 2001 foram suprimidas as perguntas sobre regulamentação/instalação e sobre o caráter deliberativo ou consultivo dos conselhos, e inseridas perguntas sobre a atividade dos conselhos, a saber: 1) o conselho realizou reuniões no ano da pesquisa (sim/não), ao que se denominou posteriormente o conselho estar ou não ativo; e no caso de resposta positiva, 2) qual a periodicidade do conselho (quinzenal ou menos/mensal/bimestral ou trimestral/semestral/irregular).

Quanto ao grupo de conselhos pesquisados, a pesquisa de 2001 considera os conselhos pesquisados em 1999, e adiciona os conselhos de cultura e promoção do desenvolvimento econômico, que se encontram em negrito no quadro.

Ainda que o conselho de educação figure nos dois questionários, na versão de 2001 aparece uma observação no questionário que altera a definição do mesmo em relação ao levantamento de 1999, pois pede-se para não considerar o Conselho do FUNDEF nem conselhos escolares ou de merenda escolar. Este fato teve como resultado uma diminuição do percentual de municípios com conselho municipal de educação entre 1999 e 2001.

Apenas uma pergunta de caráter aberto aparece no questionário de 2001, quando se pede para listar 5 outros tipos de conselhos existentes no município.

Levando em conta todas as considerações feitas a respeito dos questionários de levantamento de dados, é possível fazer uma comparação sobre o número de conselhos municipais em 1999 e 2001.

A Pesquisa Municipal contabilizou em 1999 uma média de 4,9 conselhos por município, o que é um primeiro indicador da sua magnitude. Alguns conselhos se mostraram distribuídos em todo o território nacional, como é o caso da saúde, assistência social e educação (acima de 90% dos municípios), seguidos pelo de Crianças e Adolescentes (71%), evidenciando assim, que são as dimensões sociais básicas que refletem a formação destas instâncias participativas.

De acordo com dados do levantamento de 1999, a maior parte dos Conselhos Municipais encontrava-se regulamentada e instalada, era paritária e deliberativa, especialmente os conselhos de gestão de políticas sociais (saúde, assistência social, educação, crianças e adolescentes e emprego e trabalho).

Registram-se como resultados diferenças entre as regiões brasileiras, reafirmando sua tradicional segmentação territorial. A região sul detinha os mais altos valores para as médias municipais de existência de conselho (5,9), seguida pelo Centro-Oeste (5,0) e Sudeste (4,9). As Regiões Nordeste e Norte apresentavam as menores médias (4,3 e 4,1, respectivamente). Entre 1999 e 2001 o número de Conselhos Municipais instituídos no Brasil cresceu para todas as áreas ou setores de governo, com exceção daqueles voltados para o setor de Educação, em função de uma mudança na classificação, e para o setor de saúde, que conheceu um decréscimo quase insignificante, de 1%. Este decréscimo a princípio não indica uma tendência, mas uma flutuação, considerando que o potencial de crescimento do número de conselhos de saúde encontra-se praticamente esgotado, pelo alto percentual de municípios que conta com este conselho.

3.2.2 Avaliação dos Conselhos Municipais de Políticas Setoriais nas MUNICs 1999 e 2001

Na literatura especializada que versa sobre os conselhos municipais, e mais especificamente sobre o seu funcionamento, encontram-se em abundância referências a problemas e deficiências que podem comprometer a efetividade de sua atuação. Num espaço de tempo inferior a 15 anos (considerando o intervalo entre 1990 e 2001, data da pesquisa a ser utilizada) foi criado um número de conselhos que está próximo a 30.000 unidades, considerando todos os 13 tipos de conselhos pesquisados, nas diferentes regiões brasileiras, o que potencialmente já imprime grande heterogeneidade de situações.

Foi observado que os diferentes tipos de conselhos estão em situações distintas: por possuírem ou não lei de criação federal; fazerem parte ou não de um sistema nacional articulado; estar no bojo ou não de uma política consolidada. Estas são condições genéricas, identificáveis em plano nacional, que influenciam o ritmo de criação e a dinâmica de funcionamento dos conselhos. Porém outras condições, em variados graus de especificidades, que variam de município para município, também podem afetar o ritmo de criação e a dinâmica de funcionamento dos conselhos municipais, como por exemplo, variáveis sócio-econômicas; a mobilização da sociedade local em torno de temas específicos; questões relativas ao corpo de conselheiros; convicções e práticas do poder executivo local, entre outras.

Avaliar os conselhos municipais de políticas setoriais inclui fazer um acompanhamento do ritmo de criação de novos conselhos em termos quantitativos. Vale rerepresentar a definição de Santos Jr., Ribeiro, Azevedo (2004) para conselhos municipais, destacando desta vez os fatores que os diferenciam:

- i) pelo poder de decisão, deliberativo ou consultivo;
- ii) pelos critérios de representação dos diferentes segmentos sociais, amplos ou restritos; e
- iii) pela dinâmica e pelas condições de seu funcionamento, isto é, os instrumentos e a estrutura à sua disposição.

O Quadro a seguir reapresenta as perguntas específicas sobre os conselhos, presentes nos questionários de 1999 e 2001:

Quadro 3.3: Perguntas Feitas nos Questionários para todos os Tipos de Conselhos Pesquisados:

MUNIC 1999	MUNIC 2001
O conselho existe no município?	O conselho existe no município?
É conselho paritário ou não?	O conselho é paritário ou não?
Está regulamentado ou regulamentado e instalado?	O conselho realizou reuniões em 2001?
É deliberativo ou consultivo?	Qual a periodicidade das reuniões?
O conselho administra algum fundo no setor?	Existe fundo municipal especial na área do conselho?

Fonte: Adaptados dos Questionários das Pesquisas de Informações Municipais 1999 e 2001.

A pergunta sobre a existência é o ponto de partida para conhecer as características dos conselhos, além de permitir uma apreciação do ritmo de criação dos conselhos municipais quando inserida numa série histórica.

Para medir os critérios de representação é feita a pergunta a respeito da proporção entre representantes do Estado e da sociedade civil (“É paritário ou não?”).

Para avaliar a dinâmica e condições de funcionamento em 1999 foram feitas as perguntas sobre regulamentação e existência de um fundo associado ao setor, ao passo que na MUNIC Gestão Pública 2001 a pergunta sobre a regulamentação foi substituída pelas perguntas a respeito do grau de atividade dos conselhos, ou seja, se o conselho se encontra ativo, e em estando, qual a periodicidade das reuniões.

A definição citada acima dá grande destaque ao caráter deliberativo ou consultivo do conselho. Esta característica aponta para o grau de relevância das decisões tomadas no âmbito dos conselhos. Observa-se que esta pergunta está presente no levantamento de 1999 e foi retirada da pesquisa em 2001. Conforme já citado, além do caráter deliberativo do conselho, é

importante criar a nível do município instrumentos jurídicos de apoio de forma a fortalecer as decisões tomadas no âmbito dos conselhos.

Manteve-se no levantamento de 2001 a pergunta sobre a existência de um fundo setorial associado. A existência de fundo setorial associado provou estar fortemente relacionado com a existência de conselhos em maior número de municípios, que é o caso dos conselhos de políticas públicas sociais.

É preciso reconhecer que é um elenco reduzido de informações, mas que busca caracterizar um número grande de tipos de conselhos (10 em 1999, 12 em 2001). Considerando a definição de conselhos municipais apresentada e suas principais características, estas perguntas cobrem os três aspectos (com exceção da questão a respeito do caráter deliberativo dos conselhos, retirada do levantamento de 2001) destacados pelo autor.

Contudo, excetuando as perguntas a respeito da realização de reuniões e sua periodicidade, as demais respondem por características formais de seu funcionamento, como está previsto, e não como efetivamente se dá.

Os temas propostos para caracterizar os conselhos, citados no item 2.4, foram “sobre os conselheiros”, “sobre a infra-estrutura dos conselhos” e “sobre o funcionamento dos conselhos”. As informações presentes nas MUNICs 1999 e Gestão Pública 2001 não são suficientes para caracterizar os conselheiros ou a relação destes com o Poder Executivo Municipal, referido como importante para avaliar o desempenho dos conselhos, e não apenas isso, mas para expressar os interesses sociais do contexto em que se inserem.

Não se encontra no escopo da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros avaliar aspectos qualitativos, em função de sua abrangência mais geral. Mas com as informações disponíveis é possível fazer um painel quantitativo da disponibilidade de fóruns de participação nas políticas setoriais municipais, quantos estão em atividade e seguem os

princípios de paritariedade, assim como se estão munidos de um fundo especial, um instrumento que dá autonomia para realizar o planejamento municipal.

O capítulo a seguir apresenta um panorama dos conselhos municipais de políticas setoriais em 2001, com o objetivo de verificar as características e a distribuição dos mesmos pelos setores pesquisados e nas regiões brasileiras, e em seguida traçar considerações a respeito das possibilidades e limitações deste panorama em função das informações disponíveis.

CAPÍTULO 4: Análise das Principais Características dos Conselhos Municipais de Gestão de Políticas Públicas no Brasil

4.1 Procedimentos Metodológicos

Usou-se como fonte para a análise das principais características dos conselhos municipais os dados disponíveis na Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC), Seção “Gestão Administrativa”, com o ano de referência de 2001.

Foram realizados cálculos de estatística descritiva para traçar um perfil da distribuição de conselhos existentes, ativos, paritários e com fundo por setores e no Brasil, Regiões e Unidades da Federação. A estatística é um instrumento que pode ser muito útil para o pesquisador, desde que reconhecido o seu papel auxiliar nas investigações sócio-econômicas. A estatística descritiva se refere à maneira de apresentar sucintamente um conjunto de dados e descrever esses dados. No presente trabalho foram usadas medidas de estatística descritiva para construir tabelas, gráficos e figuras na caracterização da distribuição dos conselhos municipais entre os municípios brasileiros. As principais usadas foram: média, mediana, máximo, mínimo e moda. A média, mediana e moda são “medidas de tendência central”, e os máximos e mínimos são medidas que dão uma idéia da dispersão da distribuição.

A média, por definição, é o somatório dos valores da distribuição dividido pelo número de valores da distribuição. A mediana de um conjunto de dados é o valor tal que metade dos dados são iguais ou inferiores a esse valor, e metade dos dados são iguais ou superiores a esse valor. A moda é o valor que ocorre com maior frequência, isto é, o valor mais comum. O máximo e o mínimo, como o próprio nome dizem, são os valores máximo e mínimo de uma dada distribuição. (HOFFMANN, 1998)

Além destas medidas, foram calculados percentuais e gráficos de frequências. Todas estas operações utilizaram-se do *software excel*, manipulando a base de dados selecionada.

Para analisar a distribuição espacial dos conselhos municipais de políticas setoriais foram utilizadas tabelas e gráficos mostrando as diferenciações regionais e por estado, e construídas figuras utilizando estas informações. As figuras foram construídas utilizando o *Microsof Arc View 3.2*. Este programa é capaz de importar tabelas produzidas no *Microsoft Excel* e relacionar estas tabelas a outras tabelas, internas ao programa, que por sua vez estão relacionadas a feições espaciais. Desta forma é possível conectar informações geradas em ambiente externo ao *Arc View* a unidades espaciais (municípios, estados, regiões) e produzir mapas e figuras utilizando estas informações. É o que foi feito com as medidas “média de conselhos existentes por UF”, “média de conselhos ativos por UF”, “média de conselhos com dotados de fundo por UF” e “media de conselhos paritários por UF”, apresentados no item 4.2.3.

Com o objetivo de verificar se características sócio-econômico-demográficas estão relacionadas ao número de conselhos existentes num dado município, foram utilizadas as ferramentas estatísticas disponíveis dentro do espectro de instrumentos metodológicos abordados ao longo das disciplinas do programa. Primeiramente foi selecionado um grupo de variáveis, e a partir destas variáveis, calculados alguns percentuais, capazes de compor um perfil municipal que desse conta do nível de instrução, renda, desempenho econômico e orçamentário do município. O quadro abaixo lista as variáveis, indicadores e percentuais selecionados para realizar correlação com as variáveis “número de conselhos existentes”, “número de conselhos ativos”, “número de conselhos dotados de fundo” e “número de conselhos paritários”, dá um nome curto a estas variáveis, percentuais e indicadores, e indica a fonte destas informações. Os percentuais e indicadores são informações coletadas e trabalhadas, enquanto as variáveis foram coletadas tal qual se apresentam. Assim, por exemplo, o valor da transferência do FPM (fundo de participação dos municípios) é uma informação que pode ser obtida diretamente da consulta do banco de dados finbra, enquanto o

percentual do FPM em relação à receita orçamentária é o resultado da coleta do valor do FPM, do valor da receita orçamentária e em seguida da realização da operação de cálculo do percentual.

Quadro 4.1: Variáveis e Indicadores Selecionados para Cálculo de Correlação

Nome da variável/Indicador - Unidade de Medida	Nome curto	Fonte
Densidade Demográfica (Hab/Km2)	Densidade	IBGE, 2000
Percentual de Pop. Rural / Pop. Total (%)	População Rural	IBGE, 2000
População residente (habitantes)	População	IBGE, 2000
Valor do rendimento médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade com rendimento (R\$)	Rendimento Médio	IBGE, 2000
Valor do rendimento mediano mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade com rendimento (R\$)	Rendimento Mediano	IBGE, 2000
Percentual de pessoas com 10 anos ou mais de idade, economicamente ativas na semana de referência, com rendimento até 2 salários mínimos (*) (%)	Rendimento até 2 SM (%)	IBGE, 2000
Percentual de pessoas com 10 anos ou mais de idade, economicamente ativas na semana de referência, com rendimento superior a 10 salários mínimos (*) (%)	Rendimento superior a 10 SM (%)	IBGE, 2000
Percentual de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes sem instrução (%)	Pessoas Sem Instrução (%)	IBGE, 2000
Percentual de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes com mais de 15 anos de instrução (%)	Pessoas com mais de 15 Anos de instrução (%)	IBGE, 2000
Produto Interno Bruto (R\$)	PIB	IBGE, 2004
Produto Interno Bruto Per Capita (R\$/hab)	PIB Per Capital	IBGE, 2004
Receita Orçamentária (R\$)	Receita Orçamentária	STN, 2001
Receita Orçamentária Per Capita (R\$/hab)	Receita Per Capita	Baseado em STN, 2001
Fundo de Participação do Município (R\$)	FPM (R\$)	STN, 2001
Percentual do FPM em relação à receita orçamentária (%)	% FPM	Baseado em STN, 2001

Fonte: Elaboração Própria

(*) Valor do Salário Mínimo na época da pesquisa: R\$ 151,00

As informações do Censo Demográfico (IBGE, 2000) foram obtidas a partir do banco de dados disponibilizado na página do IBGE na internet denominado SIDRA.

Os dados dos PIBs de 2001 foram obtidos na publicação do IBGE de 2004, “Produto Interno Bruto dos Municípios – 1999-2002”. Para cálculo da correlação utilizaram-se dados de 2001 (IBGE, 2004).

Os valores de receita orçamentária e fundo de participação dos municípios foram obtidos na página da Secretaria do Tesouro Nacional, contidos nos bancos de dados denominados finbra (finanças brasileiras), em formato .mdb (access), para o ano de 2001 (STN, 2001).

A correlação linear mede a existência de relação entre duas variáveis. Esta relação pode ser positiva ou negativa, ou seja, o valor de uma variável aumenta quando o valor da segunda cresce (correlação positiva), ou ocorre o inverso (correlação negativa). O valor da correlação linear varia entre 0 e 1, sendo que a medida que os valores se aproximam de 1 a correlação é mais forte. Deve-se sublinhar que a correlação linear não identifica relações causais entre variáveis.

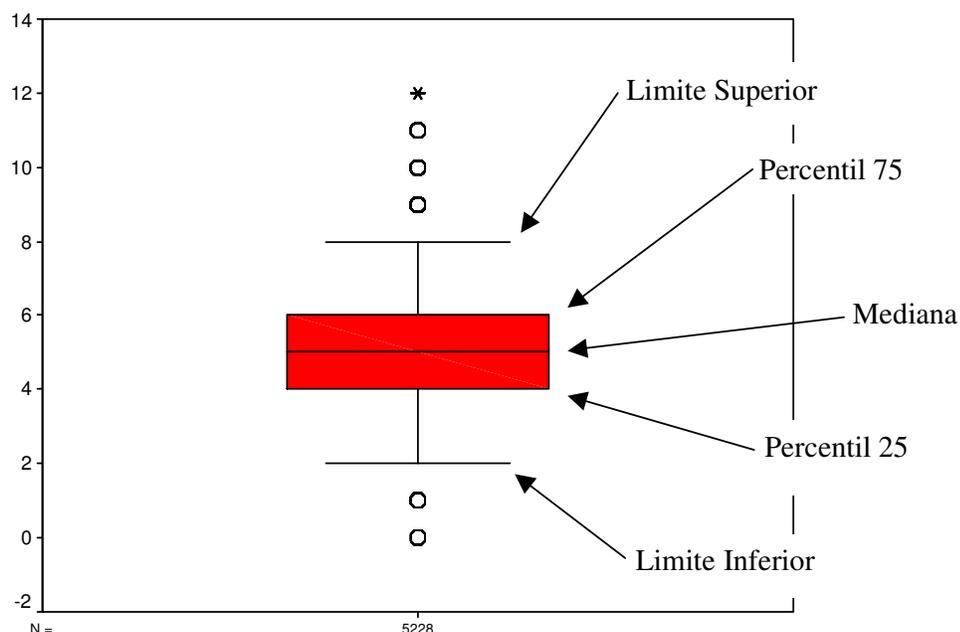
A partir das correlações lineares foram selecionadas algumas informações para aprofundar a investigação de sua relação com o número de conselhos existentes por município. O conjunto de variáveis explicativas selecionadas foi:

- a) “valor do rendimento médio mensal do trabalho principal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento do trabalho principal” (IBGE, 2000);
- b) “população residente no município” (IBGE, 2000);
- c) “região em que se insere o município” (IBGE, 2000); e
- d) “percentual de participação do FPM (fundo de participação dos municípios) na receita total” (STN, 2001).

Foram feitas comparações em pares destas informações com o número de conselhos existentes por município, através de gráficos do tipo *Box-Plot* e foi construído um modelo de regressão linear múltipla, no qual o número de conselhos por municípios é a variável dependente, e as demais informações citadas, as variáveis explicativas.

O gráfico *Box Plot* proporciona a visualização da distribuição do número de conselhos existentes relacionada a uma segunda variável selecionada. A distribuição da variável resposta aparece disposta tal qual é apresentado na figura esquemática a seguir.

Figura 4.1: Figura esquemática de Apresentação de Gráfico *Box Plot*



São apresentados a mediana, os percentis 25 e 75 (limites inferior e superior da caixa), os limites da distribuição, extremo (asterisco) e os valores outliers¹¹ (bolinhas), o que permite que se tenha uma idéia da dispersão da distribuição, assim como de sua assimetria.

O modelo estatístico escolhido para verificar a relação da variável resposta e as variáveis explicativas foi o modelo de regressão linear múltipla. Este é o modelo mais simples

¹¹ Outlier – valor que se destaca de uma distribuição.

para descrever a relação entre uma variável dependente ou resposta e um conjunto de variáveis explicativas. O modelo faz as seguintes suposições, em ordem decrescente de importância: 1) o valor médio da variável resposta é uma função linear de x ; 2) a variância da variável resposta é constante (ou seja, a mesma para todos os valores de x); 3) a variação aleatória da variável resposta para qualquer valor fixo de x segue uma distribuição normal, e estes termos de erro são independentes.

O FPM é uma transferência feita da União para os municípios que depende da população dos municípios, mas sua distribuição é feita de tal forma que privilegia os municípios menos populosos, e observa-se que para os municípios com menor potencial de arrecadação esta transferência muitas vezes representa a maior fatia de sua receita. Assim, o percentual do FPM em relação à receita orçamentária é uma medida da dependência do município em relação aos repasses da União.

As variáveis relativas à renda e número de habitantes apresentam um padrão de distribuição pelos municípios brasileiros muito desigual, com grande concentração de municípios com renda média baixa e número de habitantes pequenos, e algumas ocorrências muito altas. Este tipo de distribuição pode distorcer os resultados do modelo, de forma que se indica neste caso que sejam feitas transformações para que as distribuições tenham variância mais constante. Com este fim foram aplicados para estas variáveis o log dos valores da distribuição. Da mesma forma, para variáveis que expressam percentuais é indicada uma transformação que segue a seguinte expressão: $\log(\text{variável}/(100-(\text{variável})))$, aplicada sobre o “percentual do FPM em relação à receita orçamentária dos municípios” (MAINDONALD; BRAUN, 2003).

Para relacionar as informações relativas ao número de conselhos existentes e ativos com outras variáveis sócio-econômicas foram utilizados:

- O *software excel* (V. 2000) para calcular as correlações lineares;
- O *software SPSS (Statistical Package for Social Sciences V.10.0)* para produzir *Box-plots* comparando a distribuição do número de conselhos existentes e ativos com variáveis sócio-econômicas selecionadas;
- O *software S-Plus* para proceder regressão de linear múltipla tendo como variável dependente o número de conselhos existentes e um grupo de variáveis sócio-econômicas selecionadas como variáveis explicativas.

Antes de partir para a exploração dos dados se torna necessário fazer algumas considerações sobre a forma do levantamento das variáveis, condicionada pelo questionário, o que deve ser levado em conta no momento de interpretar as informações.

Na MUNIC Gestão Pública 2001 foi levantada a existência de 13 tipos de conselhos, a saber: educação, saúde, assistência social, direito das crianças/adolescentes, emprego/trabalho, turismo, cultura, habitação, meio ambiente, transportes, política urbana ou desenvolvimento urbano, desenvolvimento econômico (que pode ser conselho de agricultura, conselho da indústria e comércio, etc) e conselho de orçamento. Além disso, foi perguntado se existem outros conselhos (sim/não) e pediu-se até cinco nomes destes tipos de conselhos que não constavam no questionário.

Os quatros parâmetros restantes (atividade, periodicidade, paritariedade e existência de fundo) são pesquisados para 12 tipos de conselhos citados no parágrafo acima, com a exceção do conselho de orçamento. Este é o primeiro limite a que se quer referir: o conselho de orçamento tem como único parâmetro levantado sua existência, e não faz parte da análise dos demais parâmetros. Ao longo do texto, sempre que se falar de indicadores que envolvem a

existência de conselhos, considera-se que o conselho de orçamento esteja sendo incluído, a menos que seja feita alguma ressalva.

O outro limite que se quer colocar é quanto ao somatório de conselhos existentes. Apesar de existir a pergunta sobre outros tipos de conselho (além dos listados), sua resposta é sim/não, e seu complemento (especifique os demais conselhos existentes, num número de até 5 conselhos) não foi disponibilizado. Assim, escolheu-se fazer o somatório de conselhos existentes considerando os treze tipos de conselhos listados, o que deve ser um número inferior ao número total de conselhos efetivamente existentes naquele ano. Contudo, considerando que o IBGE ao fazer o levantamento selecionou a tipologia de conselhos mais representativa naquele momento, pode-se considerar que este número aproxima-se do universo de conselhos municipais existentes em 2001 no Brasil. De lá para cá outros tipos de conselhos podem ter se tornado importantes no contexto brasileiro. Desta forma, em levantamentos subseqüentes é importante manter as categorias utilizadas anteriormente e avaliar a possibilidade de inserir novos tipos de conselhos municipais à lista.

Tendo feito estas ressalvas, segue-se a análise das informações conforme explicitado acima.

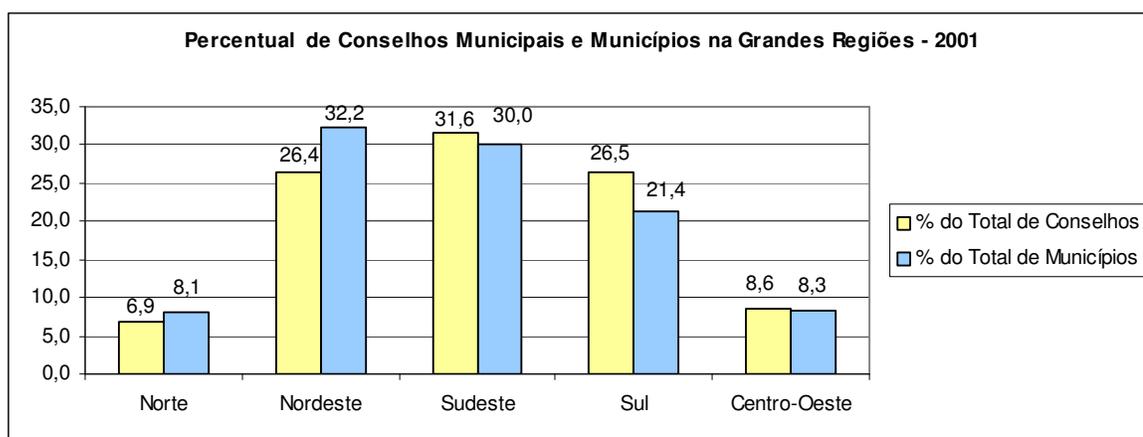
4.2. Conselhos Municipais no Brasil

4.2.1 Indicadores Básicos

Número Absoluto de Conselhos Municipais no Brasil

Em 2001, considerando as treze categorias listadas, o que inclui os conselhos de orçamento, o número de conselhos municipais no Brasil era de 26.871, distribuídos em 5.560 municípios. Destes mais de vinte e seis mil conselhos, 1.861 encontravam-se na região Norte, 7.706 na região Nordeste, 8.489 na região Sudeste, 7.109 na região Sul e 2.306 na região Centro-Oeste. Destaca-se neste quadro as regiões Sudeste, Sul e Nordeste como maiores palcos de participação social na gestão dos municípios. Contudo deve-se levar em conta a profunda diferença entre os recortes territoriais nas regiões brasileiras. Assim, o gráfico a seguir compara o percentual de conselhos por região com o percentual de municípios por região.

Gráfico 4.1



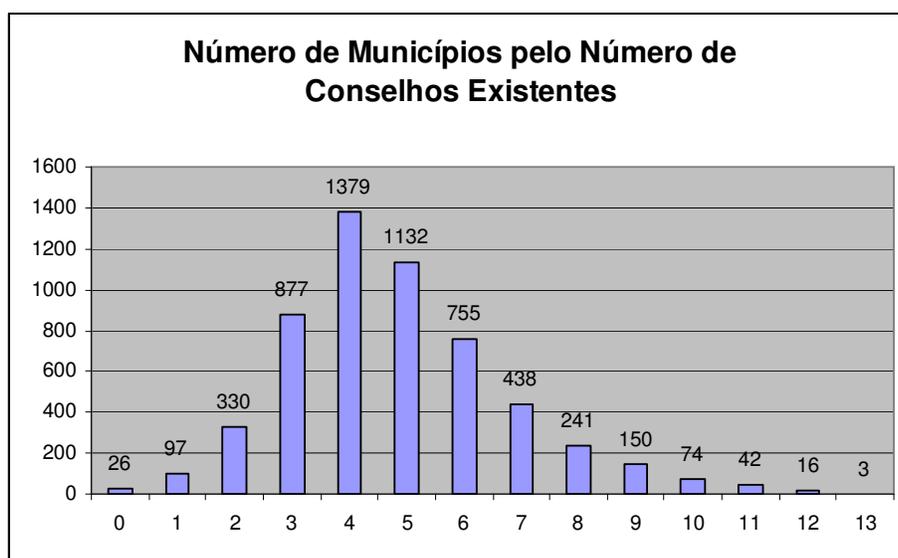
Fonte: IBGE, 2003

Por este gráfico observa-se que, comparando o percentual de conselhos municipais e o percentual de municípios por região brasileira existe uma sub-representação na região Norte e

Nordeste, destacando-se esta última. Observa-se ainda que a região sul é a que apresenta maior número de conselhos, comparativamente, apesar de que, em números absolutos, a região sudeste é a que apresenta o maior número de conselhos no país.

Considerando o número de conselhos municipais por município, a contagem de frequências revela que as mais encontradas são quatro e cinco conselhos, que se verificam em 1.379 e 1.132 municípios brasileiros respectivamente e somam 2.511 municípios, aproximadamente 45% do total de municípios em 2001.

Gráfico 4.2



Fonte: IBGE, 2003.

Um dos fatores que ajuda a explicar a maior ocorrência de quatro conselhos municipais por município é o fato de que existem quatro categorias de conselhos que sofrem indução da União para sua existência, a saber, os conselhos de: saúde, educação, criança e adolescente e assistência social. Assim, dos 1.379 municípios que possuem 4 conselhos municipais, em 853 deles os conselhos existentes são os quatro citados acima, ou seja, mais de 60% deles.

Municípios com Zero e Com 11 Conselhos Municipais Ativos

Considerando o número de conselhos municipais ativos, o valor mínimo da distribuição é zero (municípios onde não havia conselhos municipais ativos em 2001) e o valor máximo da distribuição é 11. São trinta e sete municípios onde não havia conselhos municipais ativos e seis municípios (considerando o distrito federal, que não é um município) onde havia onze conselhos ativos em 2001.

Dos municípios onde não havia conselhos ativos de acordo com o levantamento da MUNIC, o único localizado na região Sul era Nova Trento. Contudo, este de fato recusou-se a fornecer informações para a pesquisa, de forma que se trata na verdade de um lapso de informação. Além deste, considera-se a situação de Fernando de Noronha como singular frente aos demais municípios brasileiros, por tratar-se de uma ilha distante do litoral brasileiro que funciona como base da Marinha e área de conservação ambiental. A tabela a seguir lista estes municípios, e a figura mostra sua localização.

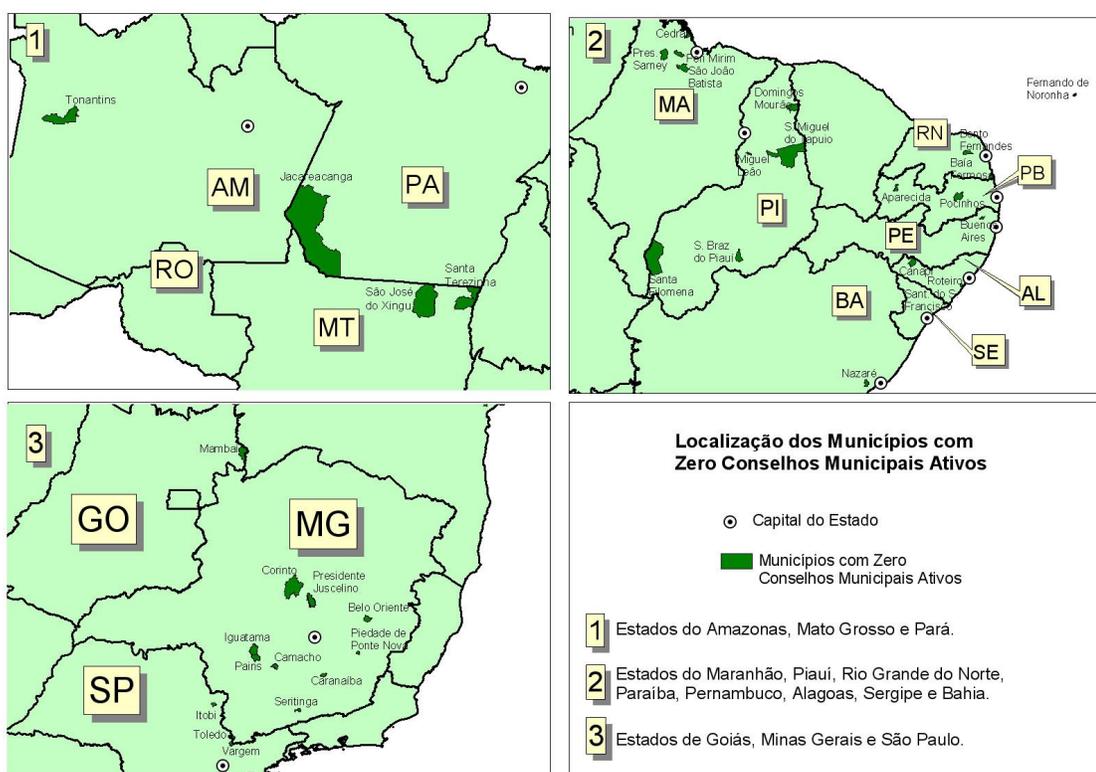
Tabela 4.1: Municípios com Zero Conselhos Municipais Ativos, UF, Região e População destes municípios, 2000.

UF	Região	Nome do Município	População	UF	Região	Nome do Município	População
AM	Norte	Tonantins	15.512	SE	Nordeste	Santana do São Francisco	6.135
PA	Norte	Jacareacanga	22.078	BA	Nordeste	Nazaré	26.365
MA	Nordeste	Cedral	9.793	MG	Sudeste	Presidente Juscelino	4.455
MA	Nordeste	Presidente Sarney	13.718	MG	Sudeste	Caranaíba	3.549
MA	Nordeste	Peri Mirim	13.071	MG	Sudeste	Camacho	3.533
MA	Nordeste	São João Batista	19.497	MG	Sudeste	Toledo	5.222
PI	Nordeste	Miguel Leão	1.370	MG	Sudeste	Piedade de Ponte Nova	4.029
PI	Nordeste	São Braz do Piauí	4.192	MG	Sudeste	Belo Oriente	19.516
PI	Nordeste	São Miguel do Tapuio	18.808	MG	Sudeste	Pains	7.798
PI	Nordeste	Domingos Mourão	4.284	MG	Sudeste	Corinto	24.546
PI	Nordeste	Santa Filomena	6.031	MG	Sudeste	Seritinga	1.738
RN	Nordeste	Bento Fernandes	4.709	MG	Sudeste	Iguatama	8.269
RN	Nordeste	Baía Formosa	7.821	SP	Sudeste	Vargem	6.975
PB	Nordeste	Aparecida	5.894	SP	Sudeste	Itobi	7.466
PB	Nordeste	Pocinhos	14.880	SC	Sul	Nova Trento	9.852
PE	Nordeste	Buenos Aires	12.007	MT	Centro-Oeste	Santa Terezinha	6.270
PE	Nordeste	Fernando de Noronha	2.051	MT	Centro-Oeste	São José do Xingu	5.944
AL	Nordeste	Roteiro	6.985	GO	Centro-Oeste	Mambáí	4.838
AL	Nordeste	Canapi	17.334				

Fonte: IBGE, 2003 e IBGE, 2000.

Observa-se que estes municípios têm população pequena (nenhum deles tinha mais de 26.365 habitantes, situação de Nazaré, na Bahia, segundo dados de 2000). Metade destes municípios tinham entre 50% e 80% da população rural, e metade deles praticamente não possuía habitantes com mais de 15 anos de instrução. A figura a seguir apresenta a localização destes municípios.

Figura 4.2: Localização dos Municípios com Zero Conselhos Municipais Ativos, 2001.



Fonte: IBGE, 2003

Pela figura observa-se que alguns destes municípios localizam-se em áreas distantes das capitais dos respectivos estados e em áreas de fronteiras com outros estados. Ainda assim alguns destes municípios encontram-se próximos às capitais dos estados, como Nazaré, na Bahia e Roteiro em Alagoas.

Em contraposição aos municípios que não possuíam conselhos municipais ativos em 2001, um grupo de municípios apresentou 11 conselhos municipais ativos no mesmo ano, número máximo encontrado na distribuição. São ao todo cinco municípios, e todos se localizam na região sul, com exceção do único que não é um município, o Distrito Federal. A seguir estes municípios são listados.

Tabela 4.2: Municípios com 11 Conselhos Municipais Ativos, UF, Região e População destes municípios, 2000.

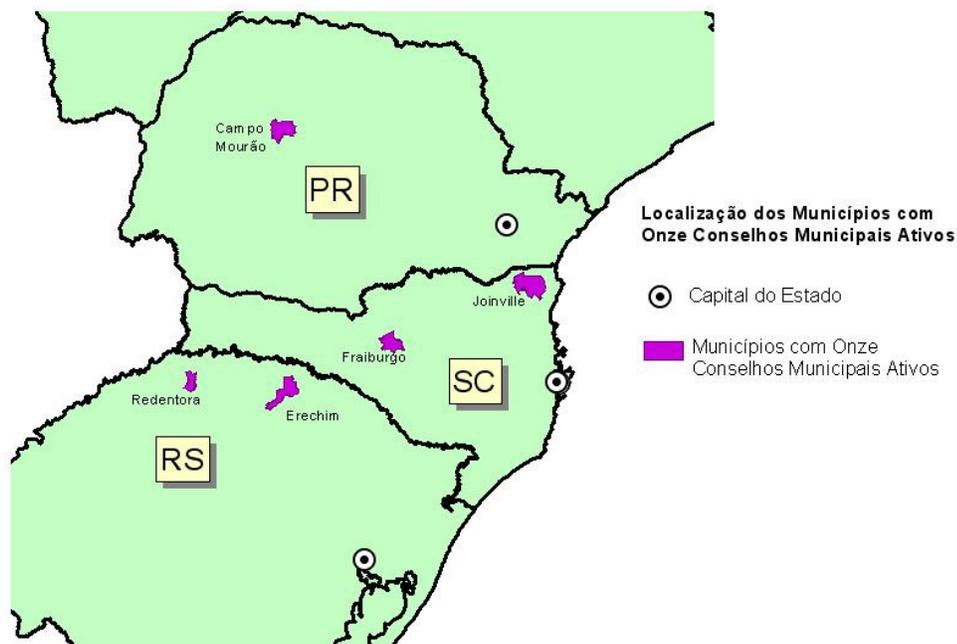
UF	Região	Municípios/DF	População
PR	Sul	Campo Mourão	80.476
SC	Sul	Fraiburgo	32.948
SC	Sul	Joinville	429.604
RS	Sul	Erechim	87.200
RS	Sul	Redentora	8.846
GO	Centro-Oeste	Distrito Federal	2.052.146

Fonte: IBGE, 2003 e IBGE, 2000.

Dos 37 municípios que não tinham conselhos ativos, 34 tinham até 20.000 habitantes. Considerando que as populações rural e urbana estão computadas conjuntamente, e a população propriamente urbana pode compor também os moradores das vilas, pode-se ter uma idéia da dimensão das sedes municipais. Os municípios com 11 conselhos municipais ativos apresentam um espectro populacional mais amplo, desde 8.846 até 429.604 habitantes (excetuando o DF), o que sugere que, ainda que o tamanho da população guarde uma correlação com o número de conselhos estabelecidos, existem outros fatores na presença dos quais o tamanho da população perde importância.

No que diz respeito ao Distrito Federal, considera-se que este representa uma situação particular, pois por concentrar as funções políticas e administrativas do país existe um ambiente propício à institucionalização da participação devido à proximidade aos canais decisórios nos diferentes níveis federativos e da formação de quadros para compor os conselhos. O mapa a seguir apresenta a localização dos municípios com 11 conselhos ativos.

Figura 4.3: Localização dos Municípios com 11 Conselhos Municipais Ativos, 2001.



Fonte: IBGE, 2003.

A particularidade mais aparente que os mesmos têm em comum é o fato de estarem todos localizados na região Sul.

Estatística Básica

As distribuições das variáveis “conselhos existentes”, “conselhos ativos”, “conselhos paritários” e “conselhos que dispõem de fundo” vão de 0 a 13 em valores discretos. Os valores que dividem as distribuições pela metade estão entre 7 e 8. Contudo, as ocorrências concentram-se na primeira metade da distribuição, com todas as médias abaixo de 5.

A variável “conselhos existentes” é aquela cuja média mais se aproxima da metade do valor da distribuição, é igual a 4,8, enquanto as médias das distribuições de conselhos ativos, paritários e com fundo são respectivamente 4,1, 4,0 e 2,0. A variável “conselhos que dispõem

de fundo” é aquela com maior concentração das ocorrências entre os valores iniciais da distribuição. A tabela a seguir dá uma idéia das características destas distribuições.

Tabela 4.3: Percentual de Municípios por Faixa de Ocorrência de Conselhos

Número de Municípios	Cons. Existentes		Cons. Ativos		Cons. Paritários		Cons. Com Fundo	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Mínimo:	0		0		0		0	
Máximo:	13		11		12		10	
Municípios com mínimo:	26		41		204		1221	
Municípios com máximo:	3		6		3		2	
0 a 2 conselhos	453	8,15	717	12,90	1.052	18,92	3.246	58,38
3 a 5 conselhos	3.388	60,94	3.917	70,45	3.551	63,87	2.135	38,40
6 a 8 conselhos	1.434	25,79	856	15,40	860	15,47	170	3,06
9 a 13 conselhos	285	5,13	70	1,26	97	1,74	9	0,16

Fonte: IBGE, 2003

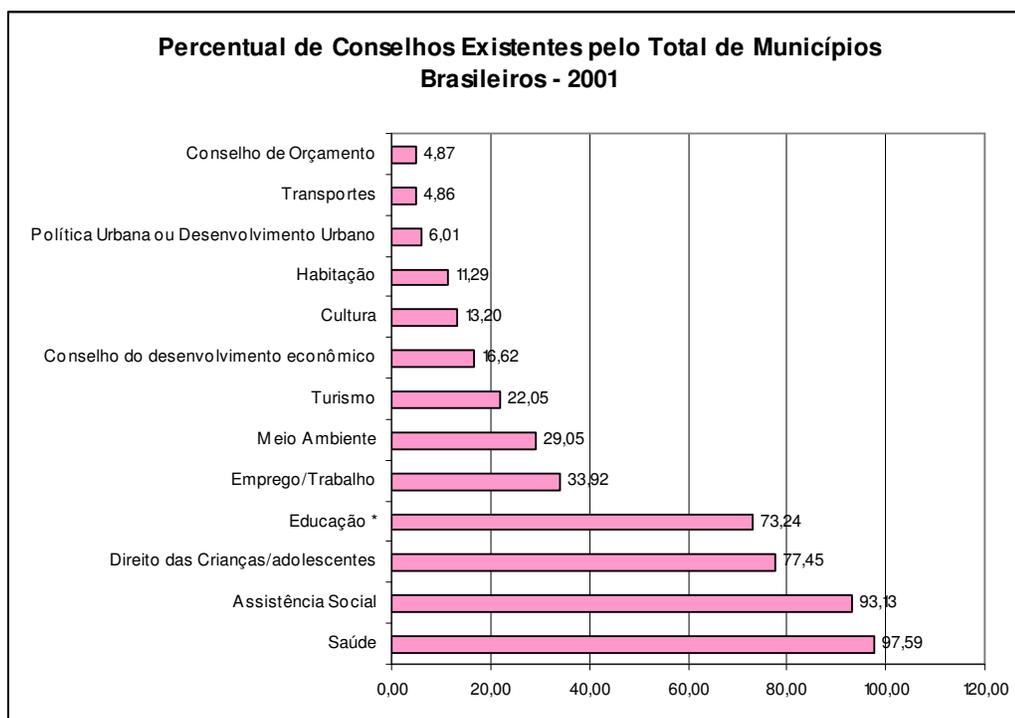
As unidades territoriais com número máximo de conselhos existentes na tabela acima são Brasília – DF, Ponta Grossa – PR e Florianópolis – SC. Aquelas com número máximo de conselhos ativos por município, conforme mencionado anteriormente, são Mourão – PR, Fraiburgo (SC), Joinville – SC, Erechim – RS, Redentora – RS e Brasília. As com maior número de conselhos paritários são Campo Mourão – PR, Fraiburgo – SC e Erechim – SC e as duas unidades com número máximo de conselhos com fundo municipal especial são Martinópolis – CE e Brasília - DF. Estes números máximos sugerem a representatividade dos municípios do sul do país e do Distrito Federal em número de conselhos e demais características pesquisadas.

O número de conselhos por intervalos de número de conselhos mostra como se diferencia a concentração de ocorrências entre os valores iniciais das distribuições. Observa-se que quase 60% dos municípios tem entre 0 e 2 conselhos que dispõem de fundo, enquanto no outro extremo, cerca de 20% dos municípios tem entre 0 e 2 conselhos existentes. A categoria mais freqüente para as variáveis conselhos existentes, ativos e paritários fica entre 3 e 5 por município.

4.2.2 Conselhos Municipais por Tipo

Os conselhos municipais que têm indução federal através de legislação específica são os mais numerosos. Observando o gráfico com percentual dos conselhos por tipo em relação ao total de municípios brasileiros pode-se dividir a freqüência dos municípios em três grupos: conselhos “universalizados” (presentes em mais de 70% dos municípios brasileiros); conselhos “freqüentes” (conselhos existentes entre 1/5 e 1/3 dos municípios brasileiros) e conselhos pouco freqüente (presentes em menos de 1/5 dos municípios brasileiros).

Gráfico 4.3



Fonte: IBGE, 2003

Assim contam-se entre os conselhos municipais “universalizados” os conselhos de saúde, assistência social, direito das crianças e adolescentes e educação. O grupo de conselhos considerados “freqüentes” inclui os conselhos de emprego/trabalho, meio ambiente e turismo e os demais tipos de conselhos municipais considerados na pesquisa foram considerados “pouco freqüentes” entre os municípios brasileiros. Entre estes se destacam os conselhos de

política urbana ou desenvolvimento urbano, transportes e orçamento, presentes em menos de 10% dos municípios brasileiros.

O Conselho municipal de saúde aparece como aquele que está presente em praticamente todo o país, sendo que destes, uma proporção de também quase 100% estão ativos (ou seja, houve pelo menos uma reunião do conselho no ano da pesquisa). Mais de 90% são paritários, conforme preconiza a legislação, mas um percentual menos expressivo dispõe de fundo, o que significa dizer que um percentual expressivo de municípios não cumpre todas as condições previstas na lei para que tenha um fundo disponibilizado.

O conselho municipal de emprego/trabalho, apesar de também ser previsto na legislação federal apresenta a particularidade de poder assumir a forma de conselho ou comissão (a lei contempla as duas denominações), logo existe uma subavaliação da capacidade municipal de gerir esta política se forem observados apenas os dados sobre conselhos deste tema.

Tabela 4.4: Conselhos Municipais por Tipo - 2001

Conselhos (2001)	Existentes	Ativos	%	Paritários	%	Com Fundo	%
Saúde	5.426	5.355	98,69	5.017	92,46	3.525	64,96
Assistência Social	5.178	4.986	96,29	4.658	89,96	3.092	59,71
Direito das Crianças/adolescentes	4.306	3.964	92,06	3.726	86,53	2.071	48,10
Educação *	4.072	3.803	93,39	3.388	83,20	1.600	39,29
Emprego/Trabalho	1.886	1.652	87,59	1.477	78,31	176	9,33
Meio Ambiente	1.615	1.237	76,59	1.047	64,83	367	22,72
Turismo	1.226	927	75,61	759	61,91	295	24,06
Conselho do desenvolvimento econômico	924	860	93,07	719	77,81	281	30,41
Cultura	734	570	77,66	461	62,81	140	19,07
Habitação	628	469	74,68	394	62,74	258	41,08
Política Urbana ou Desenvolvimento Urbano	334	270	80,84	215	64,37	51	15,27
Transportes	270	188	69,63	143	52,96	41	15,19
Conselho de Orçamento	271						
Outros	1346						

Fonte: IBGE, 2003

Os percentuais apresentados para conselhos ativos, paritários e que dispõem de fundo são relativos aos número de conselhos existentes. Destaca-se que o tipo de conselho com menor percentual de conselhos existentes que dispõem de fundo é o de emprego/trabalho. Este fato deve estar correlacionado a maior consolidação das comissões de emprego e

trabalho como gestores dos fundos oriundos do CODEFAT. Entre os tipos de conselhos que têm entre 20% e 30% dos conselhos existentes dotados de fundo estão os conselhos de turismo e meio ambiente.

Segundo a publicação que apresenta os resultados da MUNIC 2001, na seção de gestão municipal e meio ambiente, as administrações municipais podem eventualmente contar com um fundo especial, com amparo da lei 4.320 de 1964, que estabelece normas gerais para criação de fundos especiais, que não são especificamente ambientais. No caso dos conselhos municipais de meio ambiente, o objetivo “é apoiar projetos destinados ao uso racional e sustentável dos recursos naturais de seu território, bem como a manutenção e a recuperação da qualidade ambiental, de acordo com as prioridades da política nacional de meio ambiente” (IBGE, 2003).

Para todos os tipos de conselhos estudados o percentual de conselhos ativos é expressivo, e varia entre 69% (trabalho) e 98% (saúde). Os gráficos apresentam, em relação ao número de conselhos ativos, qual o percentual de conselhos ativos, o percentual de conselhos que dispõem e o percentual de conselhos paritários e com fundo. A condição de ser um conselho ativo, paritário e com fundo reúne as melhores condições de funcionamento, uma vez que aponta para o efetivo funcionamento, para uma participação da sociedade civil ampla e para uma maior autonomia municipal.

A partir dos gráficos observa-se que o caráter paritário está bastante disseminado, é um princípio que foi absorvido pelas prefeituras municipais, pois mesmo os tipos de conselhos para os quais não há legislação que exija esta característica há um grande percentual de conselhos que a apresentam. Entre 76% (transporte) e 93% (saúde) dos conselhos ativos são paritários.



Gráfico 4.4

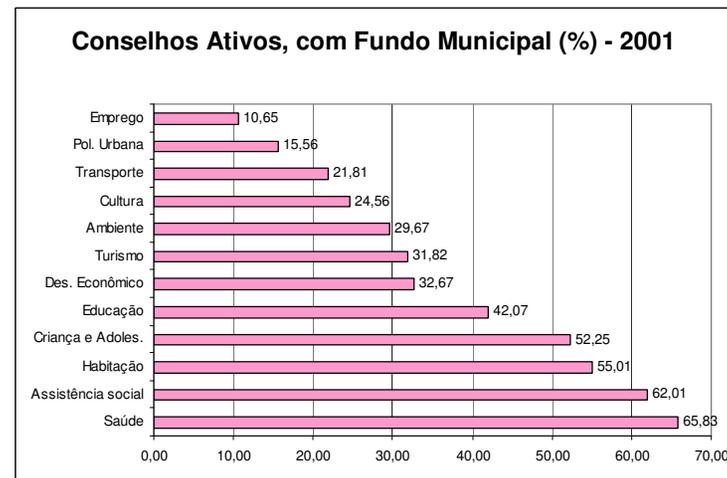


Gráfico 4.5

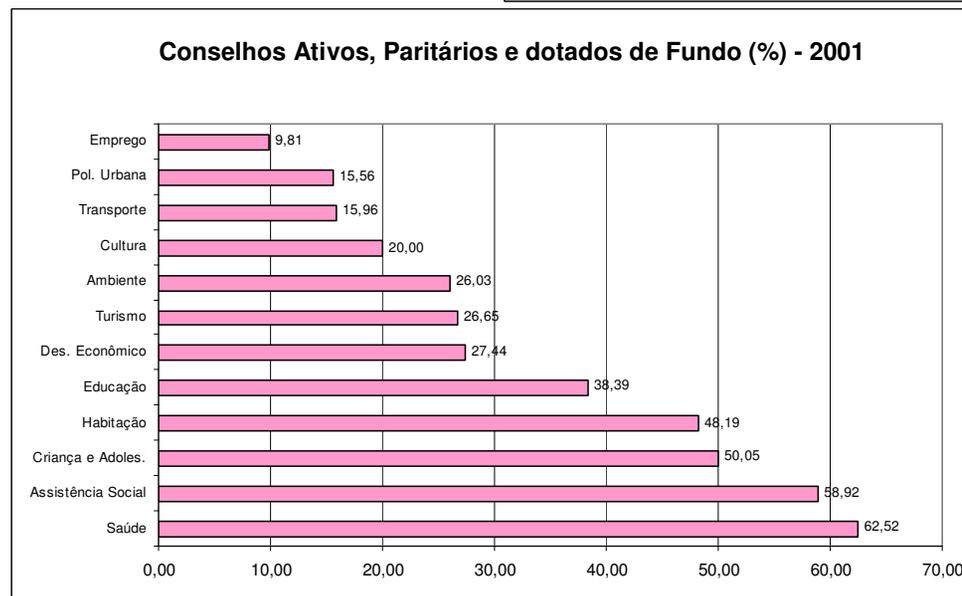


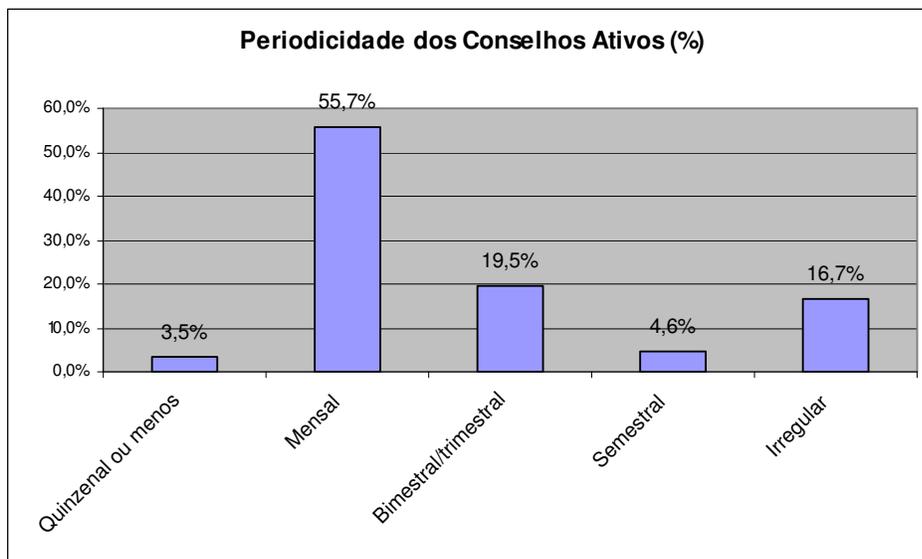
Gráfico 4.6

A disponibilidade de fundo é uma característica que diferencia os tipos de conselhos, alcançando maior variabilidade. Entre 10% (emprego) e 65% (saúde) dos conselhos ativos dispõem de fundo municipal.

A conjugação das três características apresenta algumas surpresas. A maior delas, os conselhos municipais de habitação apresentam quase 50 % dos conselhos ativos como paritários e dotados de fundo, em melhores condições que os conselhos de educação, por exemplo. É preciso ter em mente que este número não espelha o quanto está estendido o conselho no país, uma vez que em números absolutos, tem-se 3.803 conselhos de educação ativos no Brasil em 2001, e apenas 469 conselhos de habitação. Ocorre que segundo os dados da MUNIC, em tabulação própria, mais de 40% dos conselhos de habitação encontravam-se em municípios do estado do Rio Grande do Sul. Esta unidade da federação desde 1995 dispõe de um Sistema Estadual de Habitação (Lei no. 10.529/1995), e para participar deste sistema os municípios devem ter secretaria de habitação, conselho e fundo especial. Considerando que a partir de 2005 a Lei no. 11.124 institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, colocam-se condições para que o conselho municipal de habitação estenda-se por um número maior de municípios no Brasil.

Considerando os conselhos ativos foi pesquisada a periodicidade das reuniões. Pelo gráfico a seguir observa-se que, de maneira geral, para todos os conselhos, a periodicidade das reuniões mais freqüente é a mensal. Se somada à periodicidade quinzenal ou menos e bimestral/trimestral, chega-se a 78,7% dos conselhos ativos.

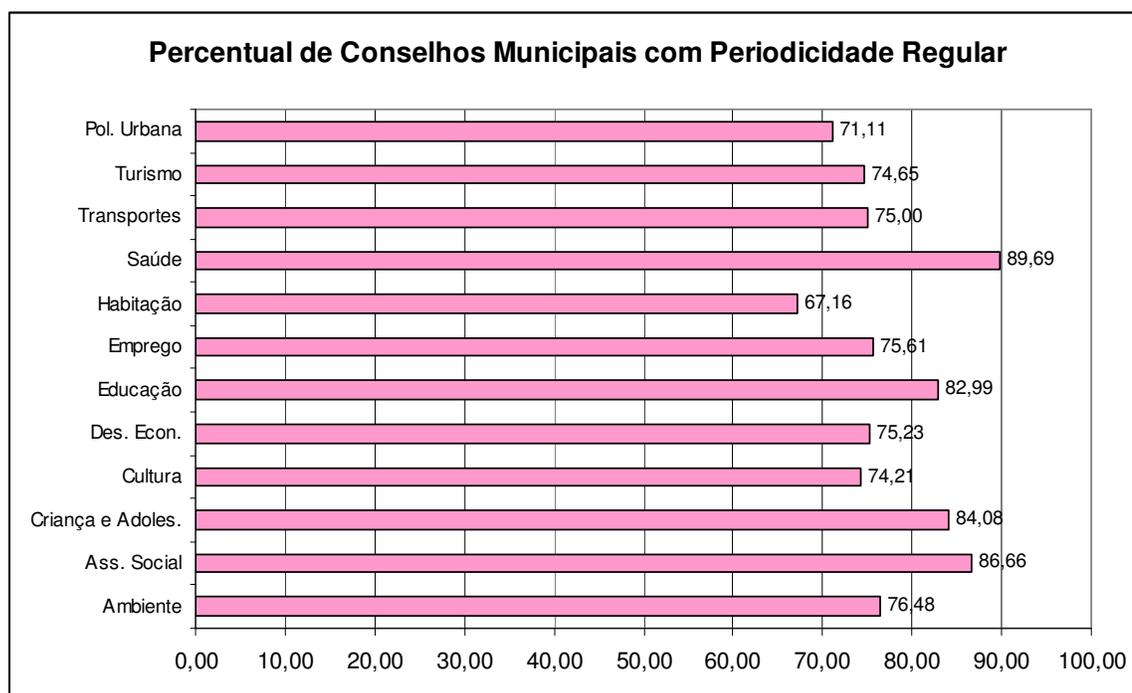
Gráfico 4.7



Fonte: IBGE, 2003

O gráfico a seguir mostra o percentual de conselhos com periodicidade regular, por tipo de conselho pesquisado. A periodicidade regular é a soma das periodicidades: quinzenal ou menos, mensal, bimestral/trimestral e semestral. A variação encontrada foi de 67% (habitação) dos conselhos municipais com periodicidade regular a 89% (saúde) dos conselhos com periodicidade regular.

Gráfico 4.8



Fonte: IBGE, 2003.

Apesar do resultado mostrar que a parte mais expressiva dos conselhos municipais se reúne regularmente, existe também um percentual não desprezível de conselhos municipais que se reúnem de forma irregular, o que é um indicador de fragilidade na atuação destes mesmos conselhos. Mais uma vez os conselhos de saúde, assistência social, criança e adolescente e educação aparecem como aqueles com maior percentual de reuniões regulares, na casa dos 80%.

O conselho municipal de habitação se destaca como o de maior percentual de reuniões irregulares.

4.2.3 Conselhos Municipais por Regiões e Unidades da Federação

Visão Geral sobre o Brasil e as Grandes Regiões

A tabela a seguir apresenta algumas medidas estatísticas para a ocorrência de conselhos existentes, com fundo, paritários e ativos no Brasil e Grandes Regiões. Observa-se que a moda, mediana e média de número de conselhos existentes e com fundo mais altos ocorrem na Região Sul e que as regiões Norte e Nordeste apresentam médias e medianas mais baixas que o país. Destaca-se o grau de institucionalização dos conselhos na região Sul, o que é indicado pela moda de conselhos com fundo por município, que na região é de 3 conselhos por município, enquanto no Brasil e nas outras regiões brasileiras este valor é igual a zero. Pela mediana apresentada para esta mesma variável na região Sul, a metade dos municípios da região tem 3 ou mais conselhos que dispõem de fundo.

Tabela 4.5 Principais Medidas Estatísticas Relativas à Distribuição dos Conselhos Municipais, Brasil e Grandes Regiões - 2001

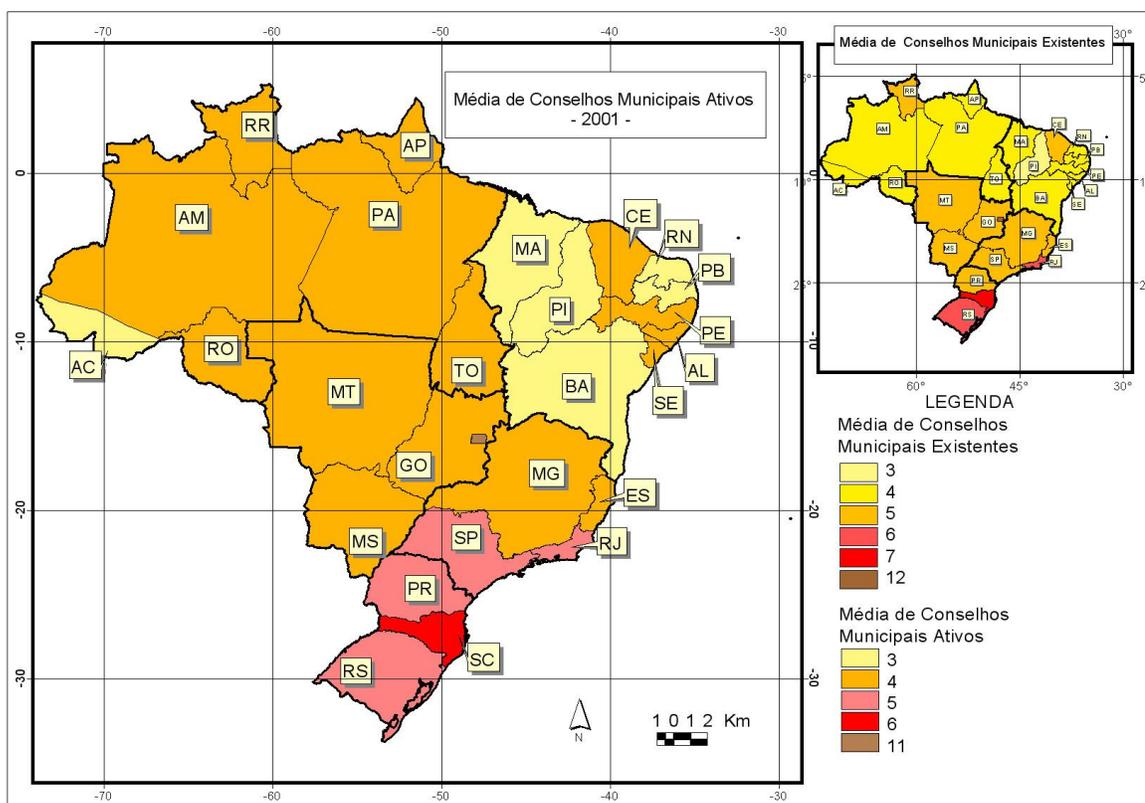
Unidade Territorial	Conselhos Municipais				Unidade Territorial	Conselhos Municipais			
	Existente	Com Fundo	Paritário	Ativo		Existente	Com Fundo	Paritário	Ativo
	Mínimo					Máximo			
Brasil	0	0	0	0	Brasil	13	10	12	11
Reg Norte	0	0	0	0	Reg Norte	11	8	10	9
Reg Nordeste	0	0	0	0	Reg Nordeste	12	10	11	10
Reg Centro Oeste	0	0	0	0	Reg Centro Oeste	13	10	11	11
Reg Sudeste	0	0	0	0	Reg Sudeste	12	8	11	10
Reg Sul	1	0	0	0	Reg Sul	13	9	12	11
	Média					Mediana			
Brasil	5	2	4	4	Brasil	5	2	4	4
Reg Norte	4	2	4	4	Reg Norte	4	2	4	4
Reg Nordeste	4	2	3	4	Reg Nordeste	4	2	3	4
Reg Centro Oeste	5	2	4	4	Reg Centro Oeste	5	2	4	4
Reg Sudeste	5	2	4	4	Reg Sudeste	5	2	4	4
Reg Sul	6	3	5	5	Reg Sul	6	3	5	5
	Moda								
Brasil	4	0	4	4					
Reg Norte	4	0	3	4					
Reg Nordeste	4	0	4	4					
Reg Centro Oeste	4	0	4	4					
Reg Sudeste	4	0	4	4					
Reg Sul	5	3	5	5					

Fonte: Adaptado de IBGE, 2003.

Distribuição do Número Médio de Conselhos nas Regiões e Estados

Conforme o gráfico 2, apresentado no item 4.2.1, já deixava entrever, o número de conselhos municipais por município em média é maior na região sul, onde se destaca o estado de Santa Catarina. O mapa a seguir apresenta as médias de conselhos existentes (mapa pequeno) e conselhos ativos (mapa maior). As médias mais baixas estão em tons de amarelo, e aumentam à medida que se aproximam do vermelho. O grande destaque é o Distrito Federal, que é um caso diferenciado dos demais.

Figura 4.4: Média de Conselhos Existentes e Ativos por Unidades da Federação



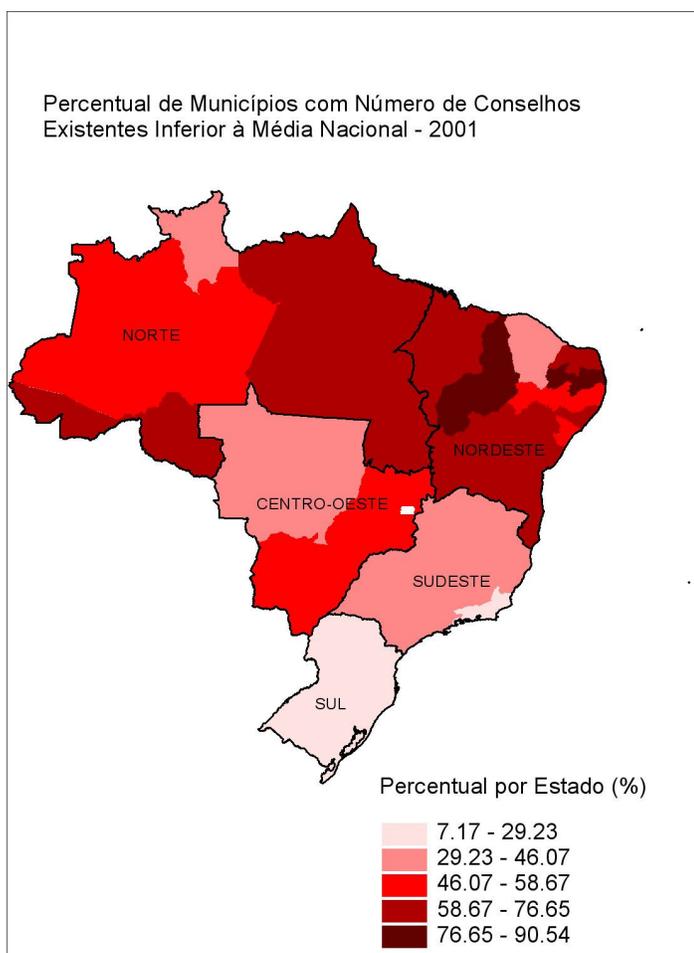
Fonte: IBGE, 2003

É maior o número de unidades em tons de amarelo no norte e nordeste do país, indicando médias mais baixas, e a medida que avançamos para o sul, há uma tendência de aumento das médias do número de conselhos municipais. No nordeste destaca-se o estado do

Piauí, como o de menor média de conselhos existentes. Contudo, a média de conselhos ativos no Piauí é igual a de outros estados da região, a saber, Rio Grande do Norte, Paraíba e Bahia. Na região Sudeste se destacam São Paulo e Rio de Janeiro com maior média de conselhos municipais ativos por município.

Outra forma de perceber as diferenças de número de canais de participação nos estados brasileiros é apresentada na figura a seguir, com o percentual de municípios com número de conselhos existentes inferior à média nacional (arredondada para 5 conselhos municipais por município neste caso).

Figura 4.5



FONTE: IBGE, 2003

dentro das regiões. Na região norte, o estado de Roraima apresenta menor percentual de

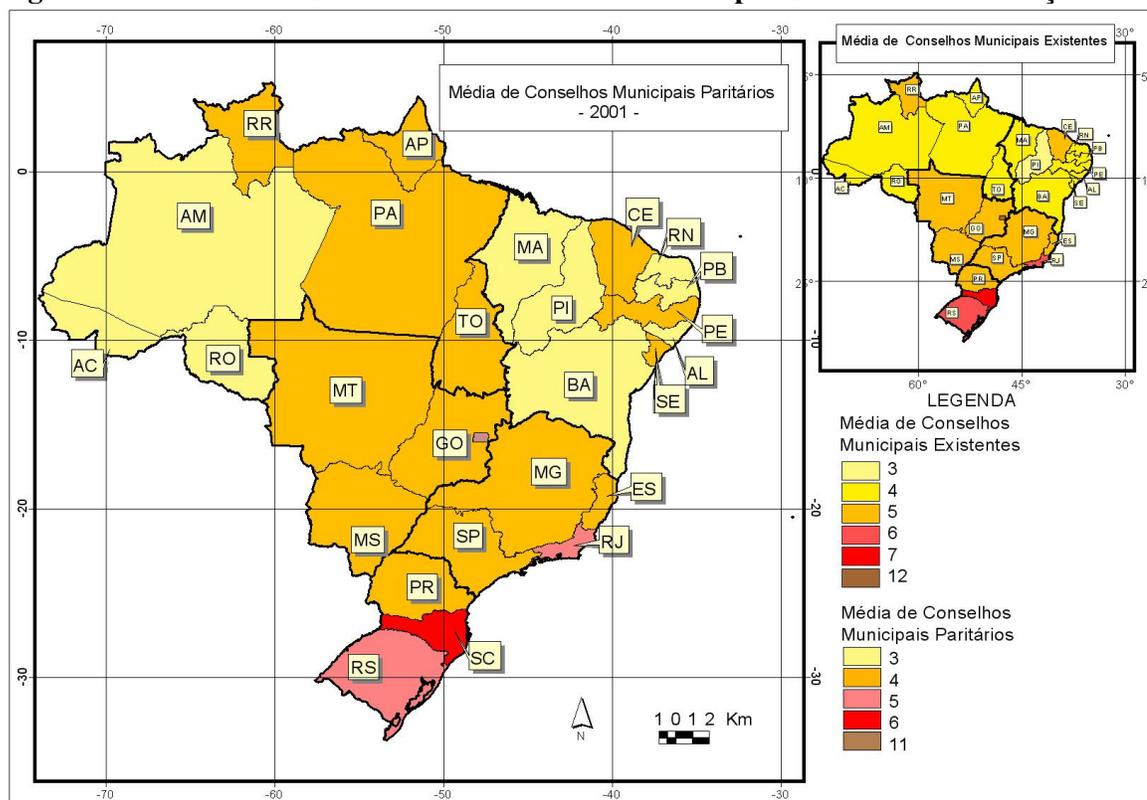
Os tons de vermelho mais forte representam maior percentual de municípios abaixo da média nacional, diminuindo os percentuais para os tons de vermelho mais claro. O percentual mínimo encontrado foi de 7%, e o máximo, de 90%.

Da mesma forma, a figura apresenta cores mais escuras no norte e nordeste, e tons mais claros em direção ao sul e sudeste. Contudo, destacam-se alguns estados

municípios abaixo da média nacional. Na região nordeste destaca-se o estado do Ceará, com menor percentual de municípios abaixo da média nacional, entre 29% e 46%, e os estados do Piauí e Paraíba com maior percentual de municípios com menos de 5 conselhos municipais, mais de 76% deles. No Centro-Oeste destaca-se o estado do Mato Grosso, com menor proporção de municípios com menos de 5 conselhos, e na região Sudeste destaca-se o estado do Rio de Janeiro.

A distribuição das médias de conselhos municipais paritários deveria seguir pelo menos o de médias de conselhos ativos, para indicar que os conselhos em atividade têm como princípio a participação ampla da sociedade civil organizada. O padrão de aumento das média do norte para o sul permanece.

Figura 4.6: Média de Conselhos Existentes e Paritários por Unidades da Federação

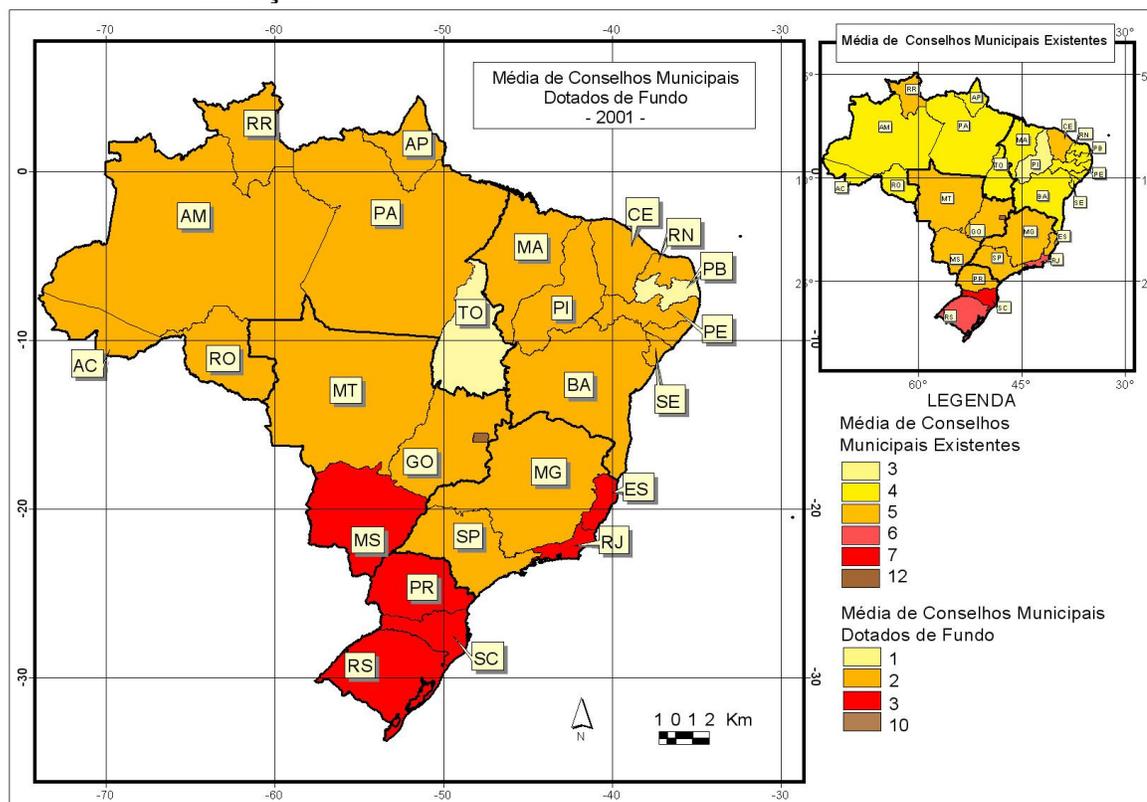


Fonte: IBGE, 2003

Nas regiões sul e sudeste os estados de Paraná e São Paulo têm médias de conselhos paritários por município inferiores às médias de conselhos ativos. O mesmo comentário pode ser feito para os estados de Amazonas, Rondônia e Alagoas.

A figura que mostra a distribuição da média de conselhos municipais dotados de fundo, por município é muito baixa em todo o território nacional. A grande maioria dos estados tem 2 conselhos dotados de fundo, que neste caso devem ser em grande proporção os conselhos de saúde e assistência social.

Figura 4.7: Média de Conselhos Existentes e Dotados de Fundo por Unidades da Federação



Fonte: IBGE, 2003

Destacam-se positivamente os estados da região sul mais o Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Espírito Santo.

Distribuição dos Conselhos Municipais Menos Numerosos

Da tipologia de conselhos municipais pesquisada na MUNIC 2001, excetuando os conselhos de orçamento, para os quais só foi feita uma pergunta, os quatro tipos de conselhos menos numerosos em ordem crescente de seu número são: transportes, política/desenvolvimento urbano, habitação e cultura. Enquanto os quatro tipos de conselhos mais numerosos encontram-se distribuídos em todo o país, quis-se verificar se existe alguma concentração regional ou em municípios por estrato de população para os tipos de conselhos menos numerosos. Os quatro gráficos a seguir ilustram a distribuição dos mesmos nas regiões brasileiras.

Em primeiro lugar destaca-se a concentração da ocorrência de conselhos de transporte, política/desenvolvimento urbano e habitação na região sul do país. Quase 50% dos conselhos de transporte e política/desenvolvimento urbano e mais de 60% dos conselhos de habitação encontravam-se nesta região. No que tange ao percentual de municípios que dispunham destes três tipos de conselhos a média da região sul foi a única superior à média brasileira. Destaca-se no caso do conselho de transportes que a região nordeste, apesar de apresentar o terceiro maior percentual de conselhos de transportes apresenta um percentual de municípios com conselho de transportes inferior ao apresentado pela região Norte.

O conselho de cultura apresenta padrão de distribuição diferente. O maior número de conselhos de cultura localiza-se na região Sudeste e o maior percentual de municípios com conselho de cultura é o da região Centro-Oeste.

Gráfico 4.9

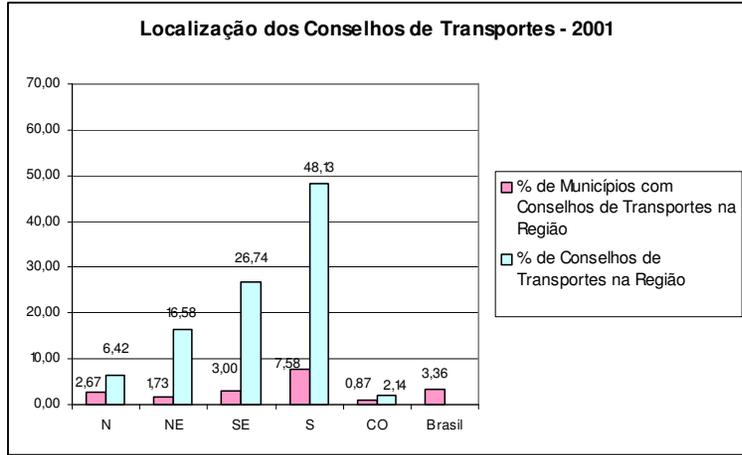


Gráfico 4.10

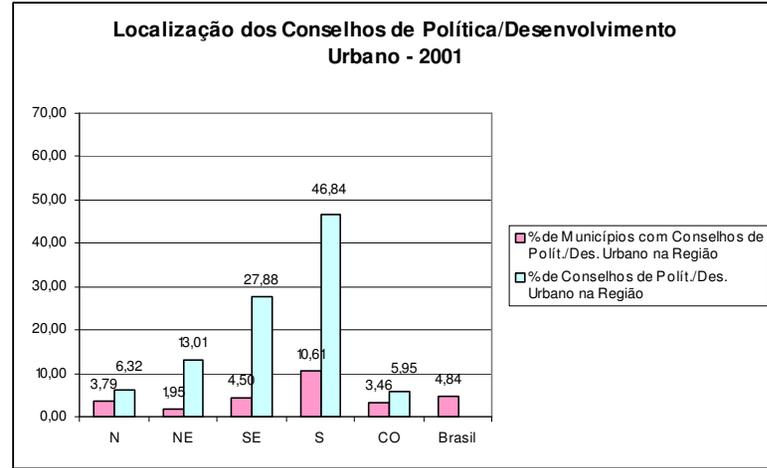


Gráfico 4.11

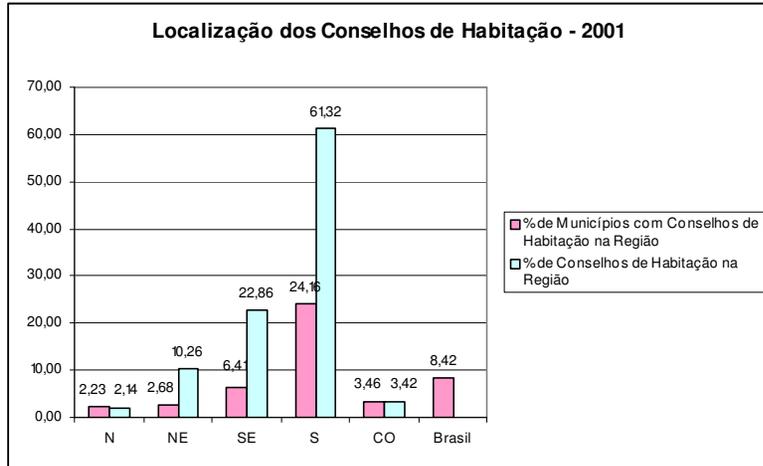
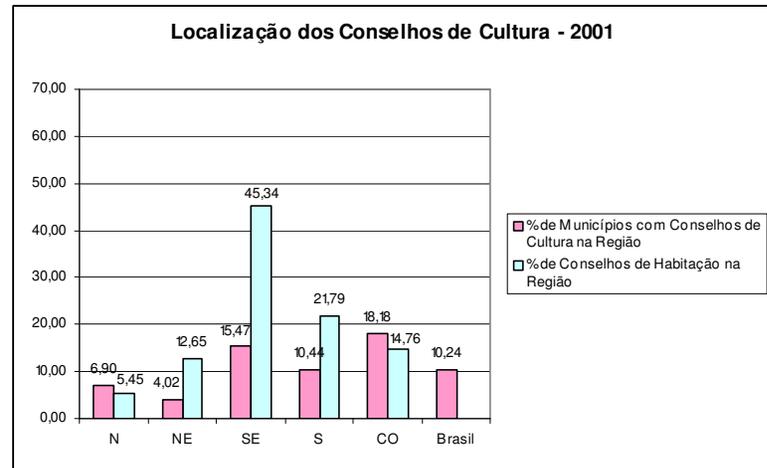


Gráfico 4.12



Os gráficos apresentados a seguir mostram os percentuais de ocorrência dos conselhos de transportes, política/desenvolvimento urbano, habitação e cultura nos municípios por classes de números de habitantes. A divisão das classes obedece às categorias presentes na tabulação dos resultados na MUNIC Gestão Administrativa 2001. A tabela a seguir apresenta estas categorias e o número de municípios em cada uma das categorias.

Tabela 4.6: Categorias de População e Número de Municípios por Categoria

Categoria	Faixa	Municípios
I	Até 5 mil hab.	1371
II	Mais de 5 mil a 20 mil hab.	2688
III	Mais de 20 mil a 100 mil hab.	1275
IV	Mais de 100 mil a 500 mil hab	194
V	Mais de 500 mil hab.	31

Para interpretar os gráficos é preciso levar em conta que o número de municípios com mais de 500 mil habitantes é muito pequeno comparado ao total de municípios existentes, e que a categoria com maior número de municípios é a de municípios com população entre 5 mil e 20 mil habitantes. Assim, apesar de apenas cerca de 5% dos municípios com conselho de transportes estar em municípios com mais de 500 mil habitantes, quase 1/3 destes municípios possui conselho de transporte, uma proporção bastante significativa. Também é significativa a presença de conselhos nos municípios com população com mais de 100 mil a 500 mil habitantes, reforçando a idéia de que este tipo de conselho tende a se concentrar nos municípios de população média a alta. A mesma explicação se aplica aos municípios que possuem conselho de política/desenvolvimento urbano, habitação e cultura.

Gráfico 4.13

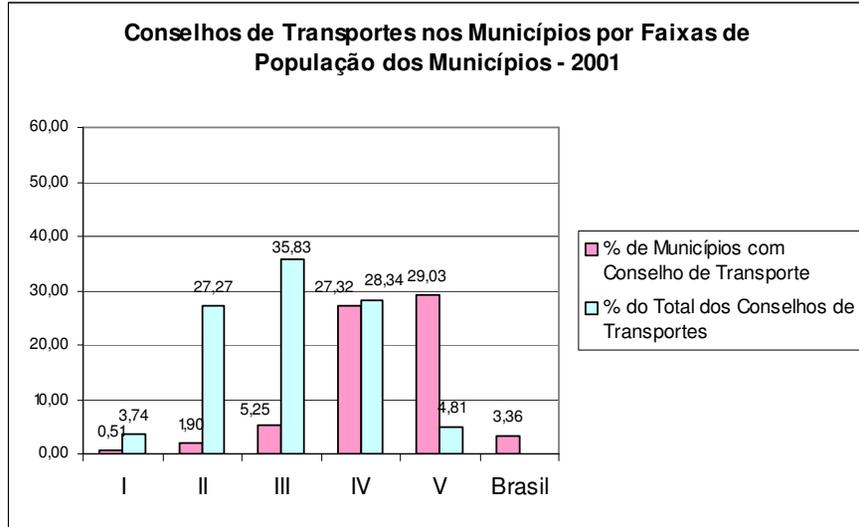


Gráfico 4.14

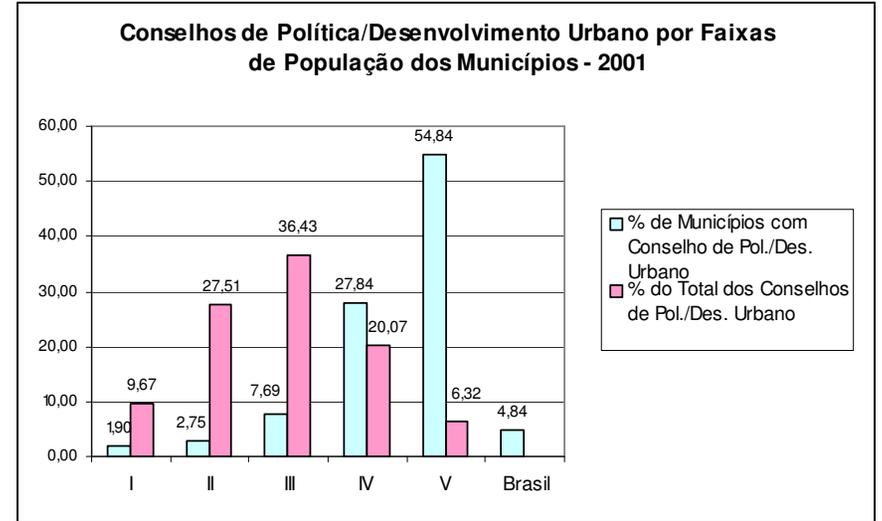


Gráfico 4.15

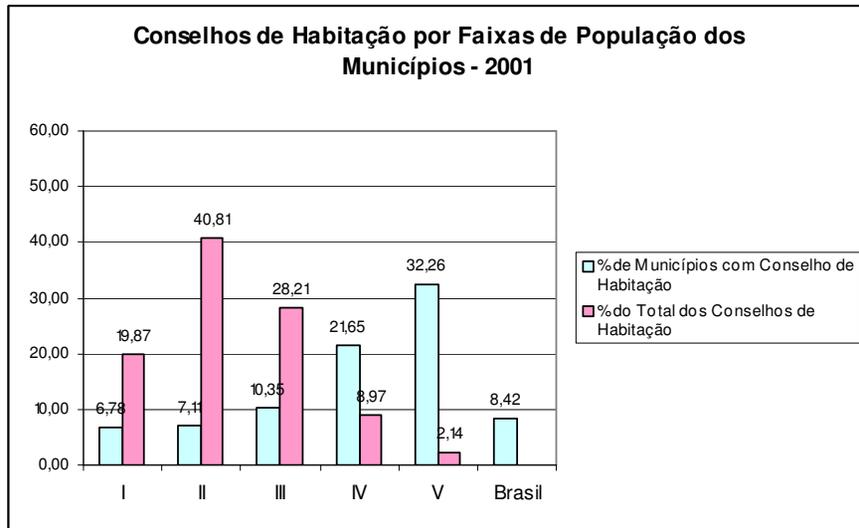
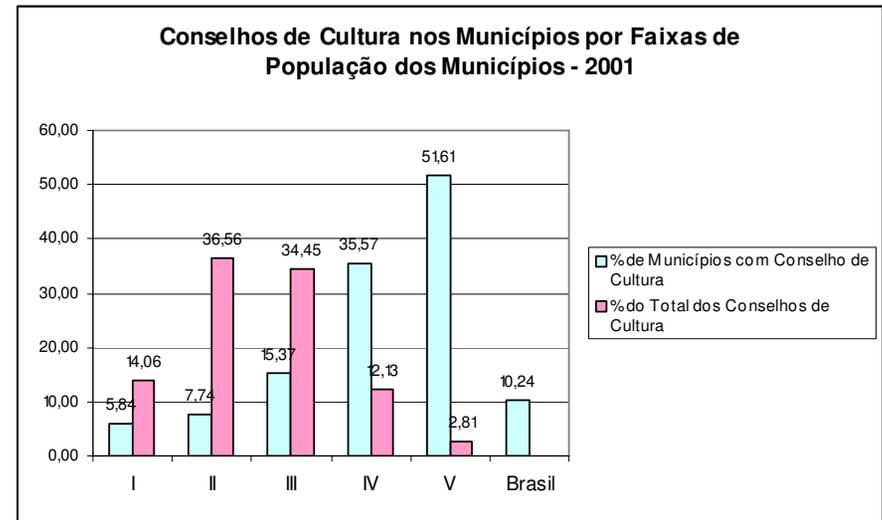


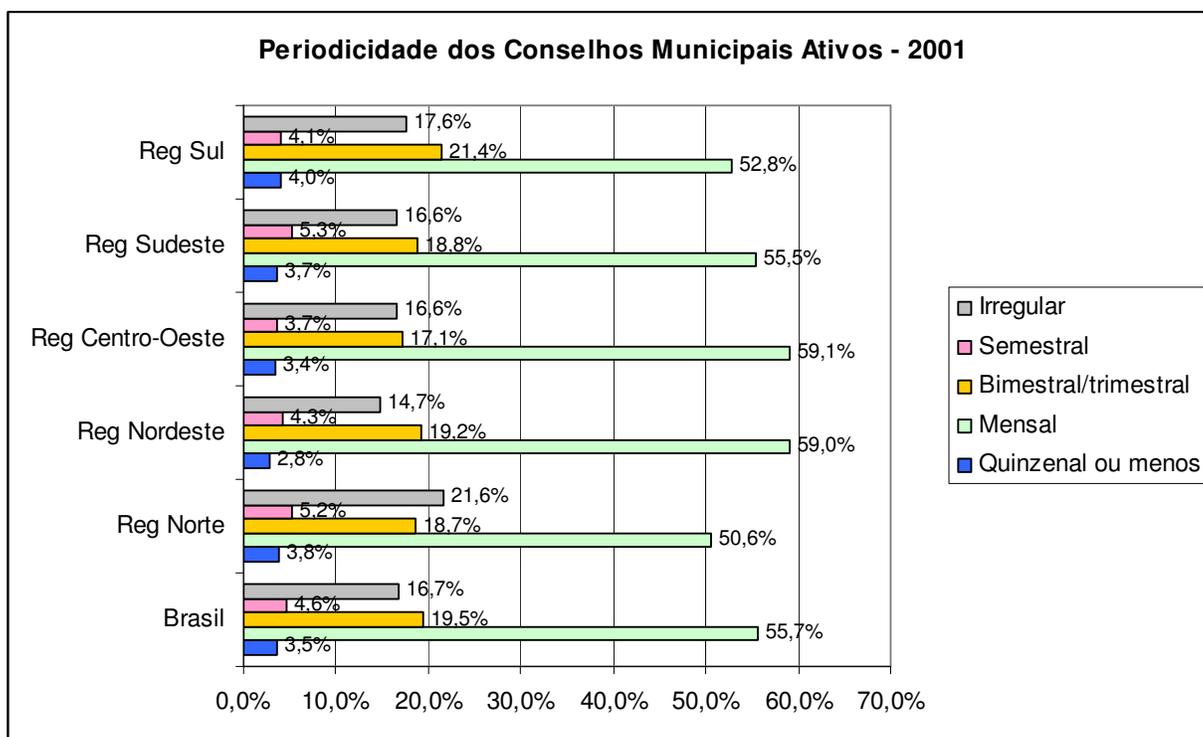
Gráfico 4.16



Periodicidade dos Conselhos Municipais nas Regiões

Assim como para o Brasil como um todo, o maior percentual de conselhos ativos tem reuniões mensais. O gráfico a seguir ilustra o percentual de conselhos ativos por periodicidade de suas reuniões. Observa-se que os percentuais não variam muito de região para região, e estão próximos às médias para o país. A região que apresenta o maior percentual de irregularidade no padrão de reuniões é a região Norte.

Gráfico 4.17



Fonte: IBGE, 2003

A seguir são analisadas as relações entre o número de conselhos existentes e algumas variáveis sócio-econômicas selecionadas.

4.2.4 Relações Com Outras Variáveis

Relações com as Variáveis Caso a Caso

Foram selecionadas variáveis do censo demográfico, conforme descrito no item 4.1, visando escolher informações que juntas compusessem um perfil sócio-econômico-demográfico dos municípios. O objetivo é observar como, e se, o número de conselhos municipais está relacionado a este perfil municipal. A tabela a seguir apresenta uma primeira comparação, a correlação linear simples entre o número de conselhos existentes, dotados de fundo, paritários e ativos e as variáveis e indicadores selecionados.

Tabela 4.7: Correlação Linear Simples entre os dados da MUNIC e Variáveis e Indicadores Selecionados.

Variáveis e Indicadores	Conselhos Municipais			
	Existentes	Fundo	Paritários	Ativos
Densidade (Hab/Km ²)	0,142	0,138	0,095	0,111
População Rural (%)	-0,311	-0,220	-0,232	-0,264
População (habitantes)	0,165	0,152	0,110	0,124
Rendimento Médio (R\$)	0,448	0,324	0,332	0,404
Rendimento Mediano (R\$)	0,421	0,305	0,300	0,383
Rendimento até 2 SM (%)	-0,447	-0,317	-0,329	-0,410
Rendimento superior a 10 SM (%)	0,455	0,336	0,337	0,417
Pessoas Sem Instrução (%)	-0,422	-0,275	-0,315	-0,375
Pessoas com mais de 15 Anos de instrução (%)	0,484	0,354	0,347	0,437
PIB (R\$)	0,139	0,133	0,096	0,106
PIB Per Capital (R\$/hab.)	0,200	0,143	0,146	0,188
Receita Orçamentária (R\$)	0,134	0,124	0,086	0,098
Receita Per Capita (R\$/hab)	-0,025	-0,011	-0,027	-0,029
Valor da Transferência do FPM (R\$)	0,245	0,227	0,173	0,202
% FPM em Rel. Rec. Orçament.	-0,463	-0,359	-0,344	-0,424

Fonte: Elaboração Própria

Observa-se que as correlações mais altas são com a variável “número de conselhos existentes”, entre as possíveis variáveis dependentes. Nenhuma delas chega a alcançar o valor de 0,5, pelo que são consideradas correlações fracas. Contudo, a natureza das questões sócio-econômicas geralmente não envolvem determinações, e normalmente estão relacionadas a um

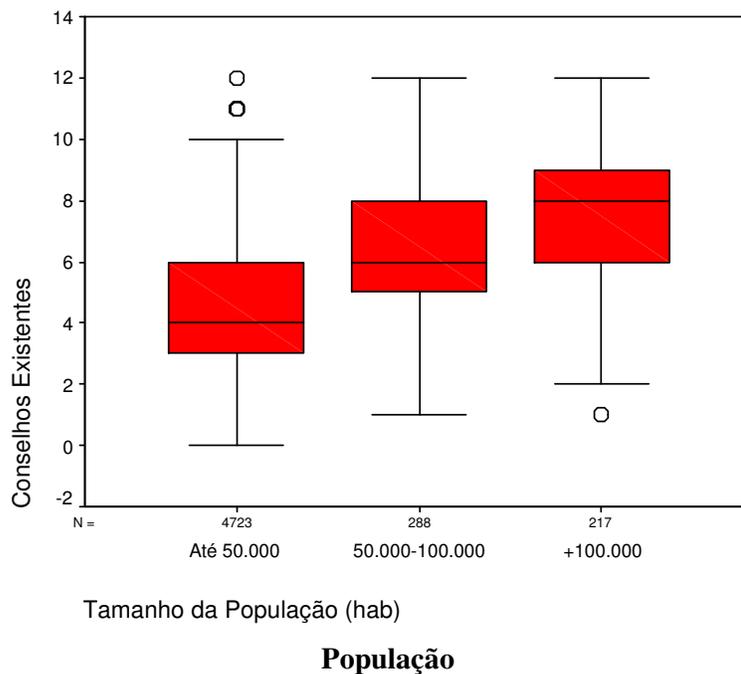
número grande de elementos, de forma que as correlações entre estas variáveis tendem a não ser muito altas. Em amarelo foram destacadas as correlações que foram superiores a 0,4.

A partir das correlações foram selecionadas variáveis para comparar com a variável “número de conselhos existentes por município”, para servirem como variáveis explicativas. As correlações mais altas foram com variáveis que medem o nível de renda, o nível de escolaridade e a dependência em relação ao FPM. Como as variáveis sobre nível de renda e escolaridade têm correlação forte, e é desvantajoso selecionar variáveis correlacionadas para compor um modelo, escolheu-se selecionar uma variável que exprimisse nível de renda, e foi selecionada a variável “rendimento médio”. A outra variável selecionada foi % de FPM. Apesar da correlação mais fraca entre número de conselhos e a população dos municípios, esta variável foi selecionada, por sua importância nas publicações da Pesquisa de Informações Básicas Municipais. E finalmente, foi selecionada a variável categórica “região”, para verificar a importância das diferenças regionais na interação entre as variáveis.

Conselhos Existentes e algumas Variáveis Categorizadas

Foram construídos gráficos no formato de *Box-plot* que representam no eixo do y o número de conselhos existentes.

No primeiro *Box-plot* apresentado, os conselhos existentes (eixo y) estão relacionados a população total, dividida em 3 categorias: categoria I, de 0 a 50.000 habitantes; categoria II, mais de 50.000 habitantes a 100.000 habitantes; categoria III, mais de 100.000 habitantes. Observa-se que a mediana de número de conselhos existentes aumenta nos diferentes estratos.

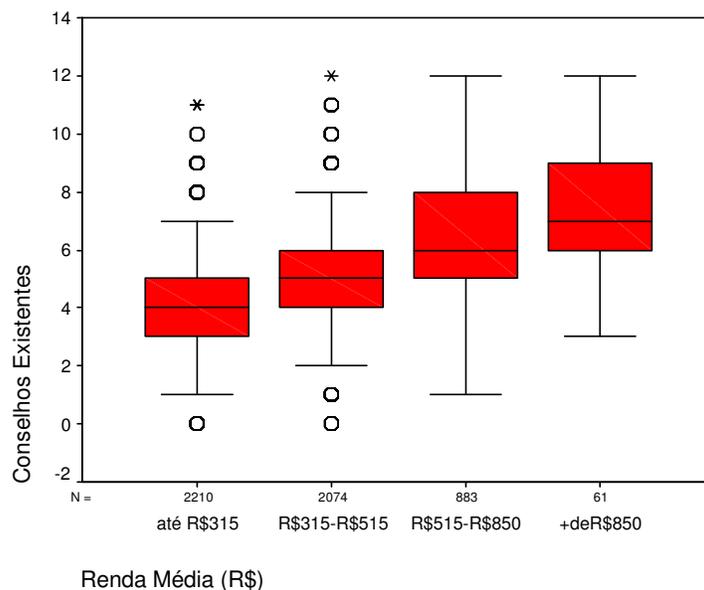
Gráfico 4.18: Conselhos Existentes x Municípios por Categoria de Tamanho de sua

Este gráfico aponta uma tendência de que municípios com maior nível populacional tem maior número de conselhos municipais.

O segundo *Box-plot* relaciona o número de conselhos existentes com 4 categorias de renda média. Estas categorias foram calculadas a partir do método de “intervalos naturais”¹²: categoria 1, renda até R\$ 315,00; categoria 2, renda superior a R\$ 315, 00 até R\$ 515,00; categoria 3, renda superior a R\$ 515,00 até R\$ 850,00 e categoria 4, mais de R\$ 850,00. Observa-se neste caso que também há um aumento da mediana a medida que aumenta a renda média, porém aumenta também a variabilidade da distribuição.

¹² Intervalos Naturais ou “natural breaks”: identifica limites entre classes usando a “otimização de Jenk”; este método minimiza a soma da variância dentro de cada classe, encontrando agrupamentos e padrões inerentes ao conjunto dos dados (tradução livre adaptada da Ajuda do Microsoft Arc View 3.2).

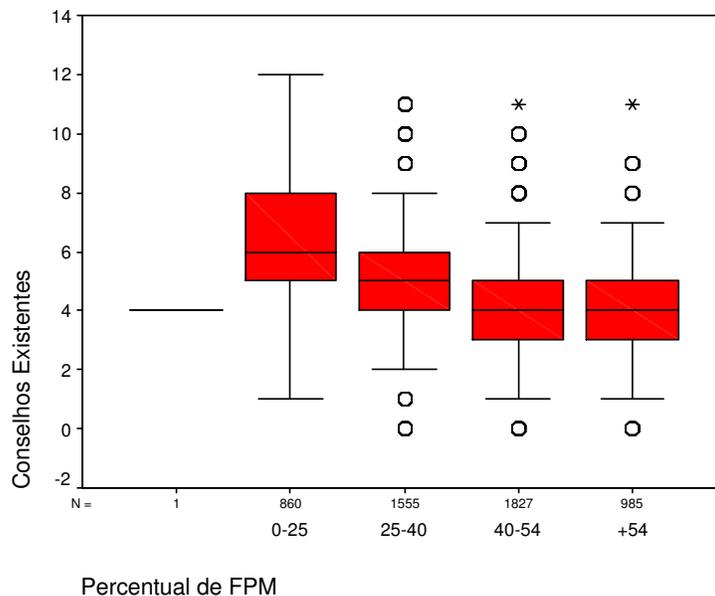
Gráfico 4.19: Conselhos Existentes X Municípios por Categoria de Renda Média



O terceiro *Box-plot* relaciona o número de conselhos existentes com 4 categorias de percentual do FPM. Estas categorias também foram calculadas com base no método de “intervalos naturais”. A categoria 1 representa municípios onde o FPM representa até 25% da renda orçamentária; a categoria 2, mais de 25% até 40%; a categoria 4, mais de 40% até 54% e a categoria 4, mais de 54% da receita orçamentária.

Neste caso, a relação é inversa: quanto maior o percentual, ou seja, quanto mais representativo o FPM frente à receita orçamentária, menor a mediana da distribuição do número de conselhos, ou seja, quanto mais dependente de repasses da União, a tendência é que o município tenha um número menor de conselhos municipais.

Gráfico 4.20: Conselhos Existentes X Municípios por Categoria de Dependência em Relação ao FPM



A distribuição do número de conselhos existentes por Grandes Regiões Brasileiras mostra que as medianas mais altas ocorrem na região Sul, contudo a mediana das regiões Sudeste e Centro-Oeste é muito próxima, e pouco inferior ao valor apresentado na região Sul. A distribuição dos valores de número de conselhos existentes alcança patamares mais altos nas regiões Sul e Sudeste. As regiões Nordeste e Nordeste e Norte, além de medianas mais baixas, apresentam distribuição concentrada em valores mais baixos.

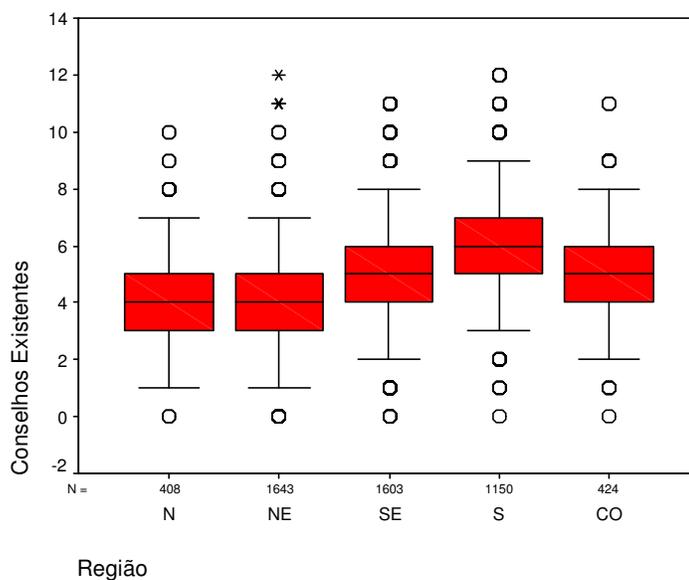


Gráfico 4.21: Conselhos Existentes X Municípios por Região

Modelo de Regressão Linear Múltipla

Para realizar o modelo de regressão linear foram plotados gráficos das variáveis e indicadores selecionados, para observar se as distribuições, por suas características, poderiam criar efeitos de distorção dos resultados. Observou-se que as variáveis população e renda média tinham distribuição muito assimétrica. Assim foram feitas transformações, conforme indicado na descrição metodológica, no início do capítulo. Este procedimento tem como objetivo prevenir o aparecimento de correlações espúrias entre os dados. O conjunto de gráficos a seguir apresenta as relações de um número amplo de variáveis.

Foram feitos vários testes e selecionado o modelo que inclui as seguintes variáveis:

- população residente (alterada por uma dupla operação de log);
- renda média (alterada por uma tripla operação de log);
- % de FPM (alterada por uma modificação do tipo $\log[(\text{var})/(100-(\text{var}))]$); e

- Região em que se localiza o município.

Em seguida são apresentados os gráficos que contrapõem as variáveis selecionadas para compor o modelo, devidamente modificadas. Observa-se que as distribuições têm relações aproximadamente lineares entre si, o que é desejável para a realização do modelo.

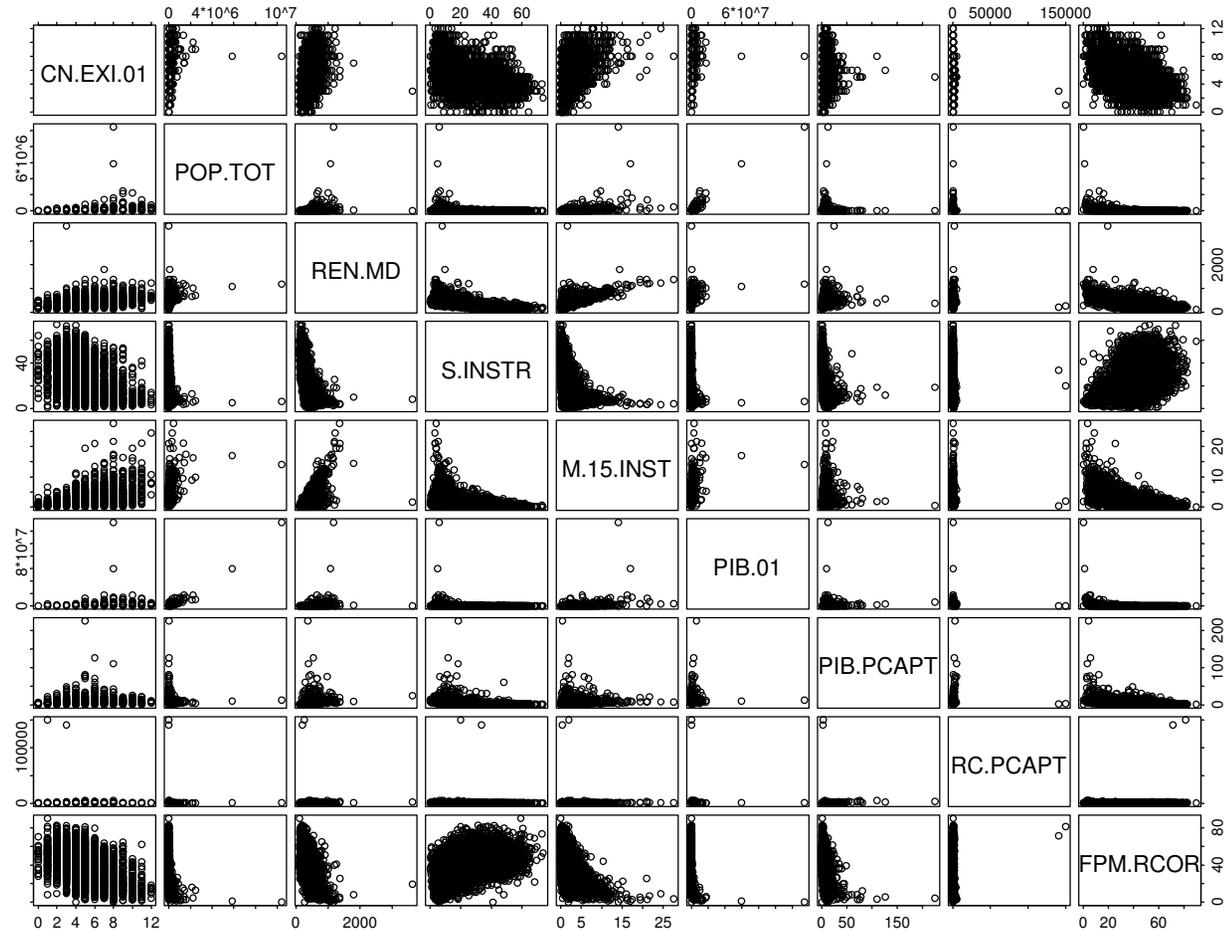
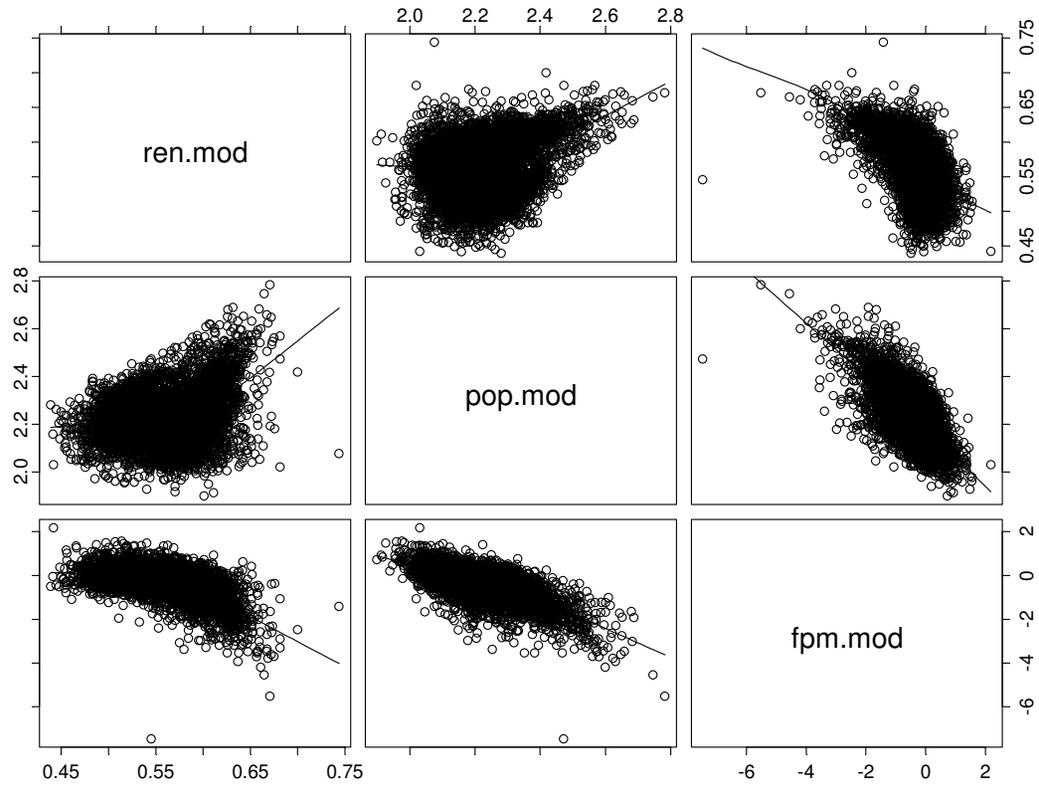


Gráfico 4.22: Relações entre as Variáveis e Indicadores Pré-Selecionados

Gráfico 4.23: Relações entre as Variáveis e Indicadores Seleccionados



A saída que descreve os resultados obtidos no modelo é apresentada a seguir:

```

Call: lm(formula = cn.exi ~ ren.mod + pop.mod + fpm.mod + rg1)
Residuals:
    Min       1Q   Median       3Q      Max
-6.265 -0.9941 -0.07437  0.9236  7.972

Coefficients:
            Value Std. Error  t value Pr(>|t|)
(Intercept) -10.4594   0.7343  -14.2442  0.0000
    ren.mod    5.0169   0.8946    5.6079  0.0000
    pop.mod    5.5968   0.2730   20.4979  0.0000
    fpm.mod   -0.2761   0.0474   -5.8264  0.0000
    rg1N     -0.8931   0.1075   -8.3111  0.0000
    rg1NE   -0.8098   0.1028   -7.8813  0.0000
    rg1S     0.9919   0.0863   11.4870  0.0000
    rg1SE   -0.1240   0.0834   -1.4873  0.1370

Residual standard error: 1.517 on 5220 degrees of freedom
Multiple R-Squared: 0.3723

```

Pelo valor de t (t value) observa-se que as variáveis são significativas para a explicação, com exceção do coeficiente relacionado à região norte. A variável mais significativa é a população residente. Observa-se que os coeficientes angulares relativos às variáveis renda média e população são positivos, o que significativa dizer que a medida que os valores destas variáveis aumentam, aumenta o número de conselhos existentes no município, e o coeficiente relacionado à dependência em relação ao fundo de participação dos municípios é negativo, ou seja, o número de conselhos por município é menor quanto maior a dependência em relação a esta transferência. Estas informações confirmam o apresentado nos gráficos *Box-plot*, e conjugadas reforçam a idéia de os municípios com melhores indicadores sócio-econômicos tendem a apresentar um maior número de conselhos municipais.

Contudo, estas variáveis têm poder de explicação restrito, o que é indicado pelo R^2 ¹³ apresentado pelo modelo, de 0,37.

¹³ medida usada para verificar o poder de explicação do modelo. Representa a proporção da soma dos quadrados em relação à média que é explicado pelo modelo. (Tradução Livre adaptada de MAINDONALD; BRAUN, 2003, p. 152)

CAPÍTULO 5: Comentários e Conclusões

Para Arretche (2002) no Brasil, as políticas sociais – entendidas como um compromisso dos governos com o bem-estar efetivo da população – não estão no centro dos mecanismos de legitimação política dos governos. Por esta razão, a descentralização dessas políticas não tende a ocorrer por uma disputa por créditos políticos entre os níveis de governo, mas – de modo semelhante ao caso norte-americano – por indução do governo federal. Desse modo, a descentralização dessas políticas ocorreu quando o governo federal reuniu condições institucionais para formular e implementar programas de transferência de atribuições para os governos locais.

A lei de responsabilidade fiscal e a criação de sistemas de descentralização das políticas públicas amarradas nos diferentes níveis de governo indicam que a descentralização/municipalização no Brasil não implicou a transferência de capacidade decisória para as esferas subnacionais, mas sim na delegação de responsabilidade sobre algumas políticas sociais universais. (SOUZA, 2004).

Assim, para um número grande de municípios brasileiros, principalmente os de menor potencial de arrecadação, e dependentes das transferências da União e Estados, a descentralização não se realizou efetivamente, uma vez que estes municípios possuem reduzida capacidade de gestão, concentrando seus gastos nos compromissos assumidos com outros níveis federativos.

Ainda que os números mostrem que os conselhos municipais de políticas setoriais se multiplicaram na década de 1990, existe dificuldade em garantir a participação realmente paritária dos conselheiros, igual em número e qualidade entre os representantes do Estado e da sociedade civil organizada, o que aparece na literatura como um dos motivos de decepção de conselheiros. Esta deficiência é relatada como um dos motivos de insucesso de conselhos municipais.

A pesquisa aponta que a grande maioria dos conselhos municipais é paritária (em sentido estrito), e este fato é positivo, mas é importante sublinhar que, conforme aponta GOHN (2000) “ser paritário” não se resume ao quantitativo de representantes do poder público e da sociedade civil, mas está relacionado também com o igual acesso à informações e à patamares similares de capacidade de atuação, o que implica um compromisso do poder público municipal em garantir estas condições.

No que se refere a MUNIC e a forma como são pedidas as informações no módulo de Gestão Pública, sugere-se que a presença de blocos no Questionário de Gestão pode ser pensada de acordo com especificidades da informação. O Bloco “informações sobre o atual prefeito”, presente nas edições da MUNIC Gestão Pública 2001, 2004 e 2005, deve considerar o período de vigência dos mandatos dos prefeitos, podendo aparecer apenas periodicamente na pesquisa.

A pergunta a respeito do caráter deliberativo/consultivo, retirada do questionário na MUNIC Gestão Pública 2001 assume importância no debate a respeito da eficácia dos conselhos, mas também é passível de críticas, pois ainda que possuam caráter deliberativo, não existem mecanismos que garantam que as decisões tomadas nestas instâncias sejam efetivamente levadas em conta, nos casos em que os conselhos atuam fora de um sistema nacional (como é o caso dos conselhos de saúde e assistência social, por exemplo). O esvaziamento das decisões tomadas no âmbito dos conselhos também é relatado como um dos motivos de insucesso dos conselhos municipais, pois pode desmobilizar a participação da sociedade civil organizada.

Um vez que das várias edições da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros houve grande variação do conteúdo dos questionários (respeitando a temática inicial proposta, a respeito da administração pública municipal), propõe-se a construção de um guia em

separado, que aponte as informações continuadas nas diferentes edições, e as informações suplementares de cada edição, para orientar os pesquisadores.

Podem ser elaboradas perguntas com respostas fechadas para avaliar o desempenho dos conselhos municipais, assim como outras perguntas com respostas quantitativas. Nos dois casos, são respostas com maior facilidade de sumarização. Para formular as perguntas e as respostas é importante ter um conhecimento prévio da problemática vivida pelos conselhos municipais, de forma a abranger as possibilidades mais relevantes. Dentro dos temas considerados importantes para o conhecimento dos conselhos tem-se por exemplo:

a) Sobre os conselheiros:

- Informações sócio-demográficas, como: faixa etária, gênero, religião, escolaridade, renda, atividade principal;
- Capital social/trajetória política: é sindicalizado ou associado a algum órgão de classe, filiação a órgão comunitário, filiação a partido político;
- Participação dos conselheiros em atividades de capacitação nos últimos 12 meses;
- Representatividade: Como são escolhidos os integrantes da sociedade civil, frequência com que participa de reuniões do sindicato ou órgão de classe.

b) Funcionamento dos Conselhos e interatividade com a gestão municipal:

- Grau de participação: número de deliberações do conselho;
- Interatividade com a gestão municipal: decisão de instalar o conselho municipal, de quem é a iniciativa de proposição de pauta, como é o processo de aprovação de proposta, é possível identificar grupos dentro do conselho, avaliação do grau de compromisso do governo municipal com as decisões tomadas pelo conselho, o conselho divulga suas decisões para a sociedade, a secretaria fornece regularmente informações para a tomada de decisões do conselho.

c) Infra-estrutura do Conselho:

- Aparelhamento do conselho: Possui linha telefônica, computador, acesso à internet, sala, transporte próprio.

Algumas destas perguntas se inserem melhor num contexto de pesquisa onde seja possível fazer um levantamento mais extenso, e portanto, mais restrito no que diz respeito ao número de unidades pesquisadas. O desafio é destacar entre as possibilidades perguntas que possam ser aplicadas ao universo dos municípios brasileiros, e que possam caracterizar melhor a avaliação do funcionamento dos conselhos municipais de políticas setoriais. Por hora pode-se destacar:

- Participação dos conselheiros em atividades de capacitação nos últimos 12 meses;
- Como são escolhidos os integrantes da sociedade civil.

As duas perguntas podem ser formuladas de forma relativamente simples. A primeira reforça a questão da paritariedade dentro dos conselhos, desta vez do ponto de vista da capacidade dos conselheiros para avaliar as questões concernentes a atuação do conselho, a segunda, aborda a questão da legitimidade da presença dos conselheiros no conselho. Esta pergunta foi utilizada no questionário da MUNIC Assistência Social.

A análise dos dados a respeito dos conselhos municipais presentes na MUNIC Gestão Pública 2001 reforçou a idéia de que existem diferenças regionais no que diz respeito ao número de conselhos municipais, o que se traduz em maior/menor número de canais de representação, sendo que a região sul apresenta proporcionalmente o maior número de conselhos por município, e as regiões norte e nordeste, o menor número;

Os conselhos municipais menos numerosos, a saber, de transportes, de política/desenvolvimento urbano, habitação e cultura tende a localizar-se nas regiões Sul e Sudeste, nos municípios com maior número de habitantes (mais de 100.000 habitantes).

Das variáveis socioeconômicas selecionadas e comparadas observa-se tendência a medianas inferiores de número de conselhos por município, quando estas indicam baixo nível

de renda e pequena população; mas a medida que aumenta o nível de renda e o número de habitantes a distribuição se torna mais dispersa. Observa-se aí que outras variáveis importantes para a existência de conselhos ficam de fora, especialmente a existência de mecanismos legais de incentivo à criação de conselhos setoriais, específicos em alguns estados e municípios.

A importância dos conselhos municipais de políticas setoriais como instância fiscalizatória na execução de políticas locais e no planejamento da execução destas mesmas políticas, a novidade institucional que representam, a possibilidade de uma participação mais efetiva da sociedade civil organizada nas instâncias decisórias são razões para dar continuidade ao levantamento amplo das características apresentadas por estes conselhos, o que possibilitará a continuidade do monitoramento de sua institucionalização a nível nacional.

CAPÍTULO 6: Bibliografia

- ABRUCIO, F. L. A Experiência de Descentralização: Uma Avaliação. In: **Balanco da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública**. P. 207-222. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Coleção Gestão Pública, Brasília, 2002a.
- ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira**. Ed.Hucitec, São Paulo, 2002b.
- ABRUCIO, F.L. A Coordenação Federativa no Brasil: A experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula. In: **Revista da Ciência Política**, Curitiba, 24, p.41-67, jun-2005b.
- AFFONSO, R. de B. A. A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas. in: AFFONSO, R. de B. A. e SILVA, P.L.B. **A Federação em Perspectiva – Ensaio Selecionados**. FUNDAP, São Paulo, 1995.
- AFFONSO, R. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. In: **São Paulo em Perspectiva**, 10(3) 1996.
- ALMEIDA, M.H.T. de; CARNEIRO, L.P. Liderança Local, Democracia e Políticas Públicas no Brasil. In **Opinião Pública**, Campinas, Vol. IX, n1, pp.124-147, 2003.
- ARRETCHE, M.T.S. Mitos da Descentralização - Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas? In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 31, ano 11, junho, p:44-66, 1996.
- ARRETCHE, M. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. In: **RBCS**, Vol. 14, nº 40, jun/1999.
- ARRETCHE, M. Federalismo e Democracia no Brasil – A Visão da Ciência Política Norte-Americana. In: **São Paulo Perspec**. Vol 15, nº4, São Paulo, out/dez 2001.

- ARRETCHE, M. Relações Federativas nas Políticas Sociais. In **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002.
- ARRETCHE, T.T.S. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil. In: **São Paulo em Perspectiva**, 18(2), 17-26, 2004.
- ARRETCHE, M. Quem Taxa e Quem Gasta: A Barganha Federativa na Federação Brasileira. In: **Revista de Sociologia e Política**, nº24, Curitiba, jun/2005.
- AZEVEDO, Eli D. S. **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Editora UnB, Brasília, 1987.
- BALTAZAR, M. C. **Transformações Atuais do Estado de Bem Estar Social: Programas de Garantia de Renda Mínima, As ONG's Na Prestação de Serviços Sociais e Descentralização das Políticas Sociais**. NEPP-UNICAMP, Monografia nº 4, Campinas, 1996.
- BORJA, C. Federalismo Brasileiro. In: **Revista de Direito Público**. Vol. 18, nº 73, jan/mar 1985.
- BORJA, J.;VALDES, T.;POZO, H.; MORALES, E. **Descentralización Del Estado, Movimiento Social y Gestión Local**. ICI, FLASCO e CLASCO, Santiago: Salesianos, p:7-257, 1986.
- BRASIL. **Constituição Federal**, 1988.
- CARNEIRO, C.B.L. Conselhos de Políticas Públicas: Desafios para sua Institucionalização. In: **RAP** 36(2)277-92, Rio de Janeiro, MAR/ABR 2002.
- CARVALHO, M. do C. A. **A Participação Social no Brasil Hoje**. Polis Papers, 2004.
<http://www.polis.org.br/publicacoes/papers/19982.html>.
- CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede – Volume I**. Editora Paz e Terra, São Paulo, 2003.
- CASTRO. M.H.G. **Descentralização e Política Social**. Cadernos CEPAM, nº8, novembro (Seminário realizado pela Coordenadoria de Pesquisa e Desenvolvimento), 1991.

- COHN, Amélia. Os Governos Municipais e as Políticas Sociais. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Sílvio. (Org.). **Os Desafios da Gestão Municipal e Democrática**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 143-92.
- CORTES, S.M.V. Arcabouço Histórico-Institucional e a Conformação de Conselhos Municipais de Políticas Públicas. In: **Educar**, Curitiba, n25, p.143-174, Ed. UFPR, 2005.
- CUNHA, E.S.M., JARDIM, L.S. **Conselhos de Políticas**. <http://www.democraciaparticipativa.org/Paginas/instituicoes.htm>(27.01.2004)
- DAGNINO, E. Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que Estamos Falando ? In: MATO, D. (Coord.) **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización**. FACES, Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp.95-110, 2004.
- DOWBOR, L. Governabilidade e Descentralização. In: **São Paulo em Perspectiva** 10 (3), 1996.
- D'ARCY & ALCAZAR. M.B. Del **Décentralisation en France et en Espagne**. Paris, Economica, p:3-29, 169-178,1986.
- DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90 In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (org.) **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**, Editora UnB, Brasília, 1997.
- DRAIBE, S. **A Nova Institucionalidade do Sistema Brasileiro de Políticas Sociais: Os Conselhos Nacionais de Políticas Setoriais**. NEPP: Caderno de Pesquisas no. 35, Campinas, 1998.
- FALLETI, T. Efeitos da Descentralização nas Relações Intergovernamentais: O Brasil em Perspectiva Comparada. In: **Sociologias**, Porto Alegre, Ano 8, nº16, jul/dez. p. 46-85, 2006

- FAORO, R. **Os Donos do Poder: A Formação do Patronato Político Brasileiro**. Editora Globo, São Paulo, 2001.
- FIORI, J.L. O Federalismo Diante do Desafio da Globalização in: AFFONSO, R. de B. A. e SILVA, P.L.B. **A Federação em Perspectiva – Ensaios Selecionados**. FUNDAP, São Paulo, 1995.
- FISCHER, Tânia Maria D. **Centralização e Descentralização na Administração Pública Brasileira**. Tese apresentada à Escola de Administração da UFBA, como requisito para inscrição ao concurso para Professor Titular. Salvador, 1985.
- GOHN, M. da G. **Teorias dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 1997.
- GOHN, M. da G. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana. In: **Repensando a Experiência Urbana da América Latina**, Ed. Buenos Aires, CLACSO, 2000.
- GRAVE, J. e NETTO, C. Lello Universal – **Novo Dicionário Encyclopédico Luso-Brasileiro**. Ed. Lello & Irmão, Porto, s/d.
- GRAZIA, de G (org.) **Plano Diretor – Instrumento de Reforma Urbana**. Ed. Fase, Rio de Janeiro, 1990.
- HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. Edições Loyola, São Paulo, 2001.
- HOFFMANN, R. **Estatística para Economistas**. Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, Ed. Pioneira, São Paulo, 1998.
- IBAM. **A Evolução do Município no Brasil – Conceituação e Gênese**. Site: www.ibam.org.br/publique/cgi/cglua.exe/sys/start.htm. visitado em 24/10/2006, s/d.
- IBAM-IPEA. **Conselhos Municipais e Políticas Sociais**. Comunidade Solidária, 1997.
- IBGE. **Censo Demográfico – 2000**. Rio de Janeiro, IBGE, 2000.
- _____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros – 1999**. Rio de Janeiro, IBGE, 2001.

- ____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública- 2001.** Rio de Janeiro, IBGE, 2003.
- ____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros – Finanças Públicas – 1998-2000.** Rio de Janeiro, IBGE, 2004a.
- ____. **Produto Interno Bruto dos Municípios – 1999-2002.** Rio de Janeiro, IBGE, 2004b.
- ____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública- 2002.** Rio de Janeiro, IBGE, 2005a.
- ____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros – Meio Ambiente - 2002.** Rio de Janeiro, IBGE, 2005b.
- ____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública - 2004.** Rio de Janeiro, IBGE, 2005c.
- ____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros – Esportes - 2004.** Rio de Janeiro, IBGE, 2005d.
- ____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública - 2005.** Rio de Janeiro, IBGE, 2006a.
- ____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social- 2005.** Rio de Janeiro, IBGE, 2006b.
- LEAL, V. N. **Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil.** Nova Fronteira (3^a.edição), Rio de Janeiro, 1997.
- LIMA, M.H.P. **O Processo de Emancipação Municipal no Estado do Espírito Santo.** Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre. Rio de Janeiro, 2000.
- MAINDONALD, J.; BRAUN, J. **Data Analysis and Graphics Using R.** Cambridge University Press, NY, 2003.

- MELO, M.A. Crise Federativa, Guerra Fiscal e "Hobbesianismo Municipal" - Efeitos Perversos da Descentralização. In: **São Paulo em Perspectiva**, 10(3) 1996.
- NEVES, G.H., COSTA, D.M. da, AUGUSTI, M.T. Democratização das Políticas Municipais: Da Intenção à Ação. In: **IBAM-IPEA. Conselhos Municipais e Políticas Sociais.** Comunidade Solidária, 1997.
- NOGUEIRA, M.A. A Dimensão Política da Descentralização Participativa. In: **São Paulo em Perspectiva**, 11 (3), 1997.
- NUNES, E. Poder Local, Descentralização e Democratização - Um encontro Difícil In: **São Paulo em Perspectiva**, 10(3) 1996.
- OLIVEIRA, F. A Crise da Federação: Da Oligarquia à Globalização. in: AFFONSO, R. de B. A. e SILVA, P.L.B. **A Federação em Perspectiva – Ensaio Selecionados.** FUNDAP, São Paulo, 1995.
- O'NEILL, M.M.V.C. **As Bases Territoriais Institucionais: Novas Configurações no Espaço Nordeste.** Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor. Rio de Janeiro, 2004.
- PESSANHA, Lavínia D.R., FIGUEIREDO, S. da S. Conselhos Municipais de Políticas Públicas Setoriais: Panorama do Estado do Rio de Janeiro. In: **XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR**, Bahia, 2005.
- PINTO, J. G. Município, Descentralização e Democratização do Governo. In: **Caminhos da Geografia**, Revista Online da UFU.
- RABAT, M. N. **A Federação: Centralização e Descentralização do Poder Político no Brasil. Consulta Legislativa.** Ago 2002. Câmara do Deputados, Brasília, 2002.

- RAEDER, S.T.O. **Geografia Eleitoral da Reeleição dos Prefeitos no Brasil**. Rio de Janeiro:UFRJ/Instituto de Geociências, 2002, 65p. (Monografia de Bacharelado do Curso de Geografia)
- RODDEN, J. Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: Sobre o Significados e Medidas. In: **Revista de Sociologia e Política**, nº 24, jun/2005.
- SANTOS, Angela.M.S.P. Federalismo no Brasil: Entre a Recentralização Financeira e a Afirmação da Descentralização. In: **Seminário Internacional Descentralización: Transformación del Regimen Político y Cambio en el Modelo de Desarrollo**. Bogotá, Colombia, 12-15 abril de 2005.
- SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**. Editora Hucitec, São Paulo, 1997.
- SANTOS, Mauro R.M. dos. **Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas**. FASE, 2002.
- _____. **Desafios para a Democratização da Gestão Municipal Através dos Conselhos Municipais: a questão da representatividade e da autonomia**. No site: www.rls.org.br/publique/media/mauro_santo.htm, visitado em 04/04/2006.
- SANTOS, S., RIBEIRO, M. Elizabeth. **As Impossibilidades do Projeto Descentralizante do Brasil**. Série Estudos e Pesquisas/SEI, vol. 67, 2004.
- SATO, A. K. **Descentralização: Um Tema Complexo**. IPEA: Texto Para Discussão No. 314, 1993.
- SILVA, P.L.B. **Reforma do Estado e Política Social no Brasil: Êxitos, Problemas e Desafios da Coordenação Intergovernamental**. NEPP. Caderno de Pesquisa no. 31, Campinas, 1998.
- SILVEIRA, Jaqueline P. da. Arranjo Institucional dos Conselhos. In: **I Seminário Integrado de Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Social de Minas Gerais**, CETER, Belo Horizonte, 2004.

- SOUZA, Celina. Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais. In: **São Paulo em Perspectiva**, 18(2):27-41, 2004.
- _____. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. Ver. **Sociol. Polit.** Curitiba, 24, p.105-121, 2005.
- TAVARES, M.A.G.da C. **O Município no Pará: a Dinâmica Territorial Municipal de São João do Araguaia – PA**. Rio de Janeiro:UFRJ/PPGG, 1992, 240 p. Dissertação. (Mestrado em Geografia).
- TEIXEIRA. E.C. Movimentos Sociais e Conselhos: A Participação Popular nos Conselhos de Gestão. **Cadernos da ABONG**, São Paulo, n.15, p.7-19, jul. 1996.
- TOMIO, F.R.de L. A Criação de Municípios após a Constituição de 1988. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, V.17, n.48, 2002, p. 61-89.
- TERRA, D. & SERRA, R. Notas sobre o Processo de Descentralização das Políticas de Emprego no Brasil. In: **Script Nova**, Vol VI, nº119 (115), ago/2002.
- TONELLA, C. Conselhos Municipais de Finanças Públicas – Participação e Governança Local. In: **XI Congresso Brasileiro de Sociologia**, Unicamp, Campinas, 2003.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)