

GERALDO MARTINS DE SOUZA

CONSELHOS MUNICIPAIS: PAPEL NO DIRECIONAMENTO
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE BIRIGUI-SP

Maringá
AGOSTO / 2009

GERALDO MARTINS DE SOUZA

CONSELHOS MUNICIPAIS: PAPEL NO DIRECIONAMENTO
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE BIRIGUI-SP

Dissertação apresentada ao Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Mestrado em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof^a. Dra. Amalia Maria Goldberg Godoy

Maringá
AGOSTO/2009

GERALDO MARTINS DE SOUZA

CONSELHOS MUNICIPAIS: PAPEL NO DIRECIONAMENTO
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE BIRIGUI-SP

Dissertação apresentada ao Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Mestrado em Ciências Econômicas.

Aprovado em

Orientadora: Prof^ª. Dra. Amália Maria Goldberg Godoy / Universidade Estadual de Maringá

Prof. Dr. Antonio Carlos de Campos / Universidade Estadual de Maringá

Prof. Dr. Umberto Antonio Sesso Filho / Universidade Estadual de Londrina

Dedico este trabalho:
Aos meus filhos Júnior e Nádia.
À minha esposa Geovana.
Aos meus pais Luzia e Severino (*in memoriam*).
E aos meus irmãos Beto, Andréia e Lúcia.

NADA É IMPOSSÍVEL DE MUDAR

*“Desconfiai do mais trivial
na aparência singela.
E examinai, sobretudo, o que parece
habitual.
Suplicamos expressamente:
não aceiteis o que é de hábito
como coisa natural,
pois em tempo de desordem sangrenta,
de confusão organizada,
de arbitrariedade consciente,
de humanidade desumanizada,
nada deve parecer natural,
nada deve parecer impossível de
mudar”.*

Bertold Brecht

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Professora Dr.^a Amalia Maria Goldberg Godoy, que me ensinou muito no desenvolvimento da dissertação, mas também pelo o apoio incondicional nos momentos mais difíceis que passei no decorrer do curso e da própria dissertação.

Agradeço a todos os professores pelo conhecimento que me passaram, em especial o Prof.^o Dr. Parré, que também me apoiou em momentos difíceis no transcorrer do curso.

Agradeço os Prof.^o Dr. Antônio Carlos e o Prof.^o Dr. Neio pelas contribuições valiosas que enriqueceram minha dissertação.

Agradeço todos os meus colegas da turma de 2007 e 2008 por partilhar momentos alegres e de muito estudo. Em especial, agradeço o Juliano Galle da turma de 2007 e o Celso da turma de 2008 pelas diversas formas de apoio.

Agradeço a Denise por sempre me atender prontamente nas questões burocráticas que envolvem o mestrado.

Agradeço a minha esposa pela paciência e compreensão nos momentos da minha ausência em diversas ocasiões.

Agradeço a minha família, filhos, mãe e irmãos pelo apoio dado em todas as fases do mestrado e da dissertação.

Agradeço também os presidentes dos conselhos municipais de Birigui, especificamente, do COMUDE, CMS, CMAS, COMDEMA, COMDICA e CME, pelas informações prestadas que contribuíram muito para minha compreensão sobre o assunto.

E por fim agradeço todos aqueles que direta e indiretamente me ajudaram no desenvolvimento desta dissertação.

RESUMO

O presente trabalho objetiva identificar as intervenções dos Conselhos Municipais de Birigui, município sem tradição organizativa-associativa (ou participativa), no processo de elaboração de políticas públicas e sua efetivação no processo orçamentário municipal. Faz uma abordagem da escola institucionalista – velho institucionalismo, neo-institucionalismo e nova economia institucional – embora estas escolas tenham características diferentes há alguns pontos de convergência, entre elas, a *path dependence* ou dependência de trajetória, que nos permite inferir sobre a dependência de trajetória positiva e a dependência de trajetória negativa. Partindo desta teoria realiza-se o levantamento síntese da evolução histórica das instituições orçamentárias do Brasil. Com a promulgação da Constituição de 1988 há o processo de descentralização que institui diversos mecanismos de participação social. Um mecanismo importante foi a criação dos Conselhos Municipais como um canal de diálogo permanente entre o governo municipal e as organizações, que mudaram significativamente o processo de elaboração de políticas públicas. E para conhecer o grau de mudança foi feito um estudo com os conselhos municipais de Birigui. Dentre as principais conclusões destaca-se que Birigui com tradições conservadoras e centralizadoras tendem a estruturar os conselhos em que respeite a instituição formal, mas ao mesmo tempo há uma tentativa de manter o controle político das decisões, inibindo implicitamente a participação da sociedade no processo de decisões de políticas públicas.

Palavras-chaves: institucionalismo; dependência de trajetória; descentralização; política pública; conselho municipal.

ABSTRACT

The present work aims at to identify the interventions of Municipal Council of Birigui, municipal district without organizativa-associative tradition (or participation), in the process of elaboration of public politics and his/her efetivação in the municipal budget procedure. Is an institucionalist school aproach - original institucionalism - neo institucionalism and new institucional economic, altholgh these school have different characteristics, there are some points os divergence, including the path dependence that allows us to infer the positive and negative too. On this theory is carried out the survey summary of the historical development of budgetary institucions in Brasil. With the promugation of 1988's constitution there is the decentralization process that establish many important mecanism of social participation. One important mecanism was the criation of municipal concils as a channel of dialogue between the city government and organizations that changed significantly the process of formulation public policies. And to know the size of change was made a study with the municipal advices os Birigui. Among the main conclusions he stands out that Birigui with conservative and centralizing traditions tend to structure the pieces of advice in that it respects the formal institution, but at the same time there is an attempt of maintaining the political control of the decisions, inhibiting the participation of the society implicitly in the process of decisions of public politics.

Key-words: institucionalism; path dependence; decentralization; public policies; municipal advices.

AFFE – Association for evolutionary economics
CF/1988 – Constituição Federal de 1988
CM – Conselho municipal
CMAS – Conselho municipal de assistência social
CME – Conselho municipal de educação
CMS – Conselho municipal de saúde
COMDEMA – Conselho municipal do meio ambiente
COMDICA – Conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente
COMUDE – Conselho municipal dos deficientes
CONSEA – Conselho municipal de segurança alimentar
EIO – Economia institucional original
FEBOM – Fundo especial do bombeiro
FMI – Fundo monetário internacional
FUNDEB – Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
GPM – Governança pública municipal
IBGE – Instituto brasileiro de geografia e estatística
IDH – Índice de desenvolvimento humano
IPRS – Índice paulista de responsabilidade social
LDO – Lei de diretrizes orçamentária
LOA – Lei orçamentária anual
LOM – Lei orgânica municipal
LRF – Lei de responsabilidade fiscal
MST – Movimento dos trabalhadores sem terra
NAP – Nova administração pública
NEI – Nova economia institucional
NGP – Nova gestão pública
OIE – Original institutional economics
OMC – Organização mundial do comércio
ONU – Organizações das Nações Unidas
PETI – Comissão municipal de prevenção e erradicação de trabalho infantil
PIB – Produto interno bruto

PMB – Prefeitura municipal de Birigui

PNUD – Programa das nações unidas para o desenvolvimento

PPA – Plano plurianual

RAIS/Mte – Relação anual de informações sociais do Ministério do Trabalho e Emprego

SEADE – Fundação sistema estadual de análise de dados.

TCE-SP – Tribunal de contas do estado de São Paulo

Gráfico 1 – Distribuição do PIB de Birigui por setores de produção (Em milhões de reais)... 77

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Frequência de reunião, decisão sobre verbas municipais e número de conselhos importantes em Birigui	73
Tabela 2 – População urbana, rural e total do município de Birigui	76
Tabela 3 – Arrecadação orçamentária de Birigui (2007-2008)	78
Tabela 4 – Despesas orçamentárias de Birigui (2007-2008).	79
Tabela 5 – Resultado orçamentário (2007-2008)	80

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Dependência de trajetória positiva (Sistema simplificado – ausência do Estado – custo de transação, apenas econômico).	31
Figura 2 - Dependência de trajetória negativa (Sistema simplificado – ausência do Estado – custo de transação, apenas econômico).	31
Figura 3 - Dependência de trajetória positiva (Sistema complexo – presença do estado – custo de transação econômico e político).....	38
Figura 4 - Dependência de trajetória negativa (Sistema complexo – presença do estado – custo de transação econômico e político).....	38
Figura 5 - Mudança institucional em países não desenvolvidos.....	43
Figura 6- Relação institucional dos agentes econômicos e agentes políticos.....	45
Figura 7 – Estrutura de governança do Conselho Municipal de Saúde.....	83
Figura 8 – Estrutura de governança do Conselho Municipal de Educação	84
Figura 9 – Estrutura de governança do Conselho Municipal de Assistência Social.....	86
Figura 10 – Estrutura de governança do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	87
Figura 11 – Estrutura de governança do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	88
Figura 12 – Estrutura de governança do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente..	89

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Diferenças metodológicas entre EIO e NEI.....	27
Quadro 2 – Diferenças entre a economia constitucional e economia institucional	47
Quadro 3 – Poderes formais e efetivos envolvidos na determinação do orçamento	55
Quadro 4 – Relação dos conselhos municipais, segundo sua vinculação e poder de decisão ..	71
Quadro 5 – Perfil dos presidentes dos conselhos municipais	90
Quadro 6 – Participação do conselheiro em entidades da sociedade civil.....	94
Quadro 7 – Participação do presidente em outros conselhos	95
Quadro 8 – Entidade da sociedade civil que deveriam fazer parte do conselho.....	96
Quadro 9 – Constituição do conselho.....	97
Quadro 10 – Contato do presidente com o prefeito.....	98
Quadro 11 – Relacionamento do conselho com o prefeito.....	99
Quadro 12 – Relacionamento mais freqüente entre secretarias e conselhos	100
Quadro 13 – Forma que deveria ser o relacionamento com a Câmara de Vereadores	102
Quadro 14 – Principal papel do conselho.....	103
Quadro 15 – Opinião sobre o cumprimento do papel do conselho.....	104
Quadro 16 – Implementação das decisões do conselho.....	107
Quadro 17 – Problemas que dificultam a discussão dentro do conselho.....	108
Quadro 18 – Problemas relacionados ao segmento do conselho.....	109
Quadro 19 – Respaldo do prefeito municipal.....	110
Quadro 20 – Capacitação dos presidentes dos conselhos municipais	113
Quadro 21 – Indicação das pautas das reuniões	114
Quadro 22 – Divulgação das pautas das reuniões	115
Quadro 23 – Formas de pressão sobre as decisões do conselho.....	116
Quadro 24 – Forma de decisão sobre as pautas	118
Quadro 25 – Execução das decisões do conselho.....	118
Quadro 26 – Nível de participação do conselho na elaboração de políticas públicas	119
Quadro 27 – Discussão no conselho sobre o PPA, LDO e LOA.....	120

SUMÁRIO

RESUMO	7
ABSTRACT	8
SIGLAS	8
LISTA DE GRÁFICO	10
LISTA DE TABELAS	11
LISTA DE FIGURAS.....	11
LISTA DE QUADROS	12
SUMÁRIO.....	13
INTRODUÇÃO.....	15
2. A ESCOLA INSTITUCIONALISTA.....	18
2.1. UMA SÍNTESE DAS ABORDAGENS.....	18
2.2 A VELHA ECONOMIA INSTITUCIONAL (Economia institucional original)	19
2.3. A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL - NEI.....	23
2.3.1. Dependência de trajetória (Path dependence).....	28
2.5. A GOVERNANÇA	48
2.5.1. Governança Pública.....	50
2.5.1.1. Governança Pública Municipal	52
3. A EVOLUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES ECONÔMICAS E POLÍTICAS DO BRASIL.....	54
3.1 AS REGRAS ORÇAMENTÁRIAS NO BRASIL ANTES DA DESCENTRALIZAÇÃO DE 1888.....	55
3.2 AS NOVAS INSTITUIÇÕES FORMAIS PÓS 1988	57
3.2.1. Conselhos setoriais	62
4. ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	66
4.2 A ESCOLHA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE BIRIGUI.....	70
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO: O MUNICÍPIO E OS CONSELHOS DE BIRIGUI.....	76
5.1. O PERFIL SOCIO-ECONÔMICO DO MUNICÍPIO DE BIRIGUI.....	76
5.2. A GOVERNANÇA PÚBLICA MUNICIPAL E A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	80
5.2.1. Estrutura de governança pública municipal relacionada à saúde	81
5.2.2. A Estrutura de governança da educação	83

5.2.3. Estrutura de governança municipal da assistência social	85
5.2.4. Estrutura de governança pública municipal relacionada aos direitos da criança e do adolescente.....	86
5.2.5. Estrutura de governança municipal para os portadores de deficiência.....	88
5.2.6. Estrutura de governança municipal relacionada ao meio ambiente.....	88
5.3. RESULTADOS DA PESQUISA COM OS CONSELHOS SELECIONADOS.....	89
5.3.1. Perfil socioeconômico dos presidentes dos conselhos municipais selecionados.....	90
5.3.2. Sistema de governança e o relacionamento institucional entre o governo municipal e os conselhos municipais.....	92
5.3.3. Estrutura física dos conselhos e o nível de interação com o governo municipal.....	104
5.3.4. Os conselhos municipais: estrutura de governança e o papel no direcionamento das políticas públicas	111
CONCLUSÃO.....	122
REFERÊNCIAS	126
ANEXO 1: PRIMEIRO QUESTIONÁRIO – ENTREVISTA COM TODOS OS PRESIDENTES	135
ANEXO 2: SEGUNDO QUESTIONÁRIO – ENTREVISTA COM OS PRESIDENTES DO CMS, CME, CMAS, COMDICA, COMDEMA e COMUDE.....	136

INTRODUÇÃO

A grande migração de pessoas do campo para a cidade ocorrida a partir da metade do século XX trouxe diversas conseqüências para a sociedade contemporânea. A maioria dos centros urbanos não conseguiu se adaptar, rapidamente, no fornecimento da infraestrutura e serviços urbanos. Em conseqüência disso surgiram diversos problemas sociais e econômicos que dependem, até o momento, exclusivamente, das ações e decretos políticos para solucioná-los, como é o caso da Saúde, da Educação, da Assistência Social e outros. Cada município apresenta características diferentes para a solução destes problemas assim como para a solução de outras questões como habitação, drogas e violência, que varia de município para município.

Ao final dos anos 1980, no Brasil, as soluções para esses problemas dependiam somente do Estado, mais especificamente dos partidos que ascendiam o poder. Deste modo, o Estado representava o resultado de disputas entre diversos atores sociais (que representavam partidos) que ascendiam ao poder para solucionar alguns dos problemas sociais e econômicos baseados em sua plataforma partidária (ideologia). Estes constantes conflitos faziam da centralização do poder uma estrutura de governança para a permanência daqueles que estavam no poder, inclusive, formas centralizadas ditatoriais. Isso ocorria também nos municípios, que refletiam o que ocorria ao nível do governo central e muitas vezes de forma mais intensa devido à proximidade entre os que estavam no poder e os que eram governados.

No entanto, com o aumento da complexidade social e econômica e das demandas sociais, o modelo de ação do Estado existente neste período não era suficiente para a solução dos problemas. As mudanças no cenário internacional e a pressão interna de organizações emergentes (organizações fora do processo de decisão) para a descentralização do poder culminam numa ampla reforma da constituição brasileira em 1988 (CF/1988 – Constituição Federal de 1988). Esta promove a descentralização de poder, que segundo Godoy (2005, p.3) possui as seguintes características: i) fortalecimento dos municípios. ii) criação de novas instituições (regras do jogo) e abertura para as novas organizações ou atores. iii) Estado e sociedade interagem para a solução dos problemas sociais.

Uma das instituições criadas pela CF/1988 foram os conselhos setoriais, inicialmente o da saúde, que se transformou num importante instrumento de decisão no processo de elaboração de políticas públicas, em que as diversas organizações com seus diferenciados interesses disputam acordos ou ações para implementá-los. Gradativamente, os

conselhos municipais se transformam de fato em um instrumento de intervenção das organizações no processo de elaboração de políticas públicas. E é a abordagem histórica que nos auxilia o entendimento do status quo existente nos municípios brasileiros. Para se entender a relação do governo com os conselhos é necessário estudar o histórico da relação governo e os diversos segmentos sociais organizados. Dessa maneira é possível compreender o papel dos conselhos (composto por diversos setores) na intervenção das políticas sociais.

Entretanto, como já frisado, cada município possui característica diferente e efetivamente constitui conselhos com perfis diferenciados, dependendo da história ou tradições de cada um. Gonh (2000, p.179) entende que *“nos municípios sem tradição organizativa-associativa os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal”*. É sob esta concepção que diversos estudos sobre o papel dos conselhos se concentram, ou seja, os pesquisadores optam por estudar apenas municípios com perfil organizativa-associativa¹, ficando relegado a segundo plano o estudo sobre os municípios sem esta tradição. Embora, a realidade jurídico-formal possa existir em diversos municípios brasileiros, necessariamente isso pode não estar ocorrendo em todos os municípios sem essa tradição. É no intuito de compreender esta realidade que se justifica o estudo científico sobre o papel dos conselhos municipais no processo de elaboração de políticas públicas em município sem esta tradição organizativa, sob pena de invalidação desta argumentação.

Inexistem pesquisas para municípios sem tradição organizativa-associativa, pelo menos ao alcance do nosso conhecimento, e esta pesquisa vem contribuir para este debate sem a pretensão de preencher esta lacuna. Assim, apresenta-se um estudo exploratório sobre os conselhos do município de Birigui, no Estado de São Paulo, que constitui um município padrão dos diversos municípios brasileiros, isto é, um município com pouco mais de 100 mil habitantes, distante dos grandes centros urbanos, sem tradição organizativa-associativa e apresenta um conjunto de 18 conselhos municipais para diversos segmentos sociais.

Esta dissertação objetiva identificar as intervenções dos Conselhos Municipais de Birigui, município sem tradição organizativa-associativa (ou participativa), no processo de elaboração de políticas públicas e sua efetivação no processo orçamentário municipal. Objetiva ainda, especificamente: i) identificar as instituições que nortearam o desenvolvimento econômico e social do Brasil, através do histórico do orçamento público. ii)

¹ Destacam-se neste estudo TONELLA (2006); NAHRA (2006), FUKS, PERISSINOTTO e SOUZA (2004) e FUKS (2005).

identificar a estrutura de governança e participação na elaboração de políticas públicas dos conselhos mais representativos frente ao governo no municipal. iii) identificar se existe resistência do governo local em reconhecer os conselhos municipais no processo de elaboração de políticas setoriais.

Adota-se como base de análise a abordagem institucionalista, particularmente, o institucionalismo histórico para identificar a formação da matriz institucional, sob o processo de *path dependence*. Nesse contexto, “*os teóricos dessa escola mergulham nos arquivos históricos na busca de indícios das razões pelas quais os atores históricos se comportaram e como o fizeram*” (HALL E TAYLOR, 2003, p.193).

No capítulo um, apresentar-se-á as considerações iniciais. No capítulo dois enfocará a escola institucionalista, em particular, o velho institucionalismo e a Nova Economia Institucional. Trata também sobre a dependência de trajetória (*path dependence*), que é discutido em North (1990) e no institucionalismo. No terceiro capítulo apresenta-se uma síntese da evolução histórica das instituições orçamentárias do Brasil até a década de 1980 e o processo de descentralização pós CF/1988. Apresenta-se também uma síntese das formas legais que expressam as políticas públicas, o PPA, LDO e LOA. Especificamente, aborda as questões referentes aos conselhos, tais como: condições que permearam sua constituição, debate sobre seu poder deliberativo e seu papel na estrutura de governança pública municipal para a produção de políticas públicas. No quarto capítulo, apresenta a metodologia utilizada. O quinto capítulo aborda aspectos do município e dos conselhos municipais de Birigui. Inicia apresentando o perfil socioeconômico e das contas públicas do município. Apresenta, também a estrutura de governança dos segmentos representados pelos seguintes conselhos, CMS – Conselho Municipal de Saúde, CME – Conselho Municipal de Educação, CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social, COMDICA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, COMUDE – Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência e COMDEMA – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente. E apresenta os resultados da pesquisa de campo realizada com os presidentes destes conselhos. No quarto e último capítulo, apresentam-se as conclusões. Por fim apresenta nossas conclusões.

2. A ESCOLA INSTITUCIONALISTA

2.1. UMA SÍNTESE DAS ABORDAGENS

O institucionalismo não é uma corrente de pensamento unificada e consensual. Decorrente disso, não existe uma definição ou conceituação única sobre instituições. Neste sentido, Conceição (2004, p.2) observa que *“a variedade de conceitos abrigados sob o termo instituição está a exigir uma maior depuração teórica do mesmo, sob pena de anular seu poder explicativo ou de torná-lo tautológico*. Na mesma linha, Hall e Taylor (2003, p.193) comentam que *“Uma grande parte da confusão que cerca o neo-institucionalismo desaparece quando se admite que ele não constitui uma corrente de pensamento unificada”*.

Uma das definições é a de Pondé (2005, p.8) que afirma que *“Instituições econômicas são regularidades de comportamento, social e historicamente construídas, que moldam e ordenam as interações entre indivíduos e grupos de indivíduos, produzindo padrões relativamente estáveis e determinados na operação do sistema econômico”*.

Um elemento de convergência entre as diversas correntes, por sua vez, é que estas consideram as “instituições” como elemento diferenciador da economia neoclássica. O propósito do capítulo não é elencar a variedade teórica das diversas correntes do pensamento² institucionalista e sim apresentar a vertente dos velhos institucionalistas e a Nova Economia Institucional, em particular nos aspectos que tocam os interesses e objetivos desta dissertação³.

Parada (2003, p.92) comenta que Thorstein Veblen (1919), John Commons (1934) e Wesley Mitchel (1984) enquadram-se na denominada Velha Economia Institucional ou Economia Institucionalista Original (EIO - para diferenciar de velho no sentido de fora de moda). A outra corrente é a da Nova Economia Institucional, originada com os trabalhos sobre custos de transação e direitos de propriedade de Coase, que evoluiu com North e Williamson, para citar os principais autores. Ambas consideram a importância das instituições no

² Hall e Taylor designam três escolas de pensamento: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Samuels apud Conceição (2004) divide o institucionalismo em três correntes : antigo institucionalismo, a nova economia institucional e o neo-institucionalismo.

³ Existem vários artigos que discutem as abordagens da escola institucionalista, dentre as quais citam-se Hogdson (2001), Nelson e Sampat (2001), Conceição (2002, 2007), Parada (2003), que nortearão a discussão.

comportamento do indivíduo e das organizações assim como no desenvolvimento, mas diferem, pela própria evolução, nas concepções. Apresentam-se a seguir as duas correntes: a Velha Economia Institucional e a Nova Economia Institucional.

2.2 A VELHA ECONOMIA INSTITUCIONAL (Economia institucional original)

A velha economia institucional ou o velho institucionalismo está ligado a Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchell IDEM, conforme comenta Hodgson (2001). Foi dominante nas escolas de economia norte-americana depois da I Guerra Mundial.

Historicamente, segundo Conceição (2002) e Hodgson (2001), o livro de Veblen de 1899, “A teoria da classe ociosa” desenvolve a teoria econômica e institucional considerando o evolucionismo darwinista. Em 1919, com o livro “*The Place of Science in Modern Civilisation and Other Essays*”, ele defende a idéia que a “*história da vida econômica dos indivíduos constituía-se em um processo cumulativo de adaptação dos meios aos fins, que, cumulativamente, modificava-se, enquanto o processo avançava*” (VEBLEN apud CONCEIÇÃO, 2002).

Veblen (1919, p.239) considera que “*as instituições são hábitos estabelecidos de pensamentos comuns ao agrupamento humano. Estas têm importância no comportamento do indivíduo e das organizações*”. Os hábitos e as regras são necessários para a ação humana e norteiam a evolução econômica. Com essas premissas (hábitos, regras e evolução) introduz implicitamente as primeiras noções de como as instituições determinam a ação individual e econômica.

As instituições são, em substância, hábitos prevalecentes de pensamento a respeito de relações particulares e funções particulares do indivíduo e da comunidade, e o modo de vida, que é formado pela agregação das instituições atuantes em um dado tempo ou em um dado ponto do desenvolvimento de qualquer sociedade. Pode, no âmbito psicológico, ser caracterizado amplamente como a atitude espiritual prevalecente ou a teoria prevalecente a respeito da vida (VEBLEN, 1919, p.190).

Os hábitos baseiam-se em instintos, cultura humana e ação habitual. Instituições é resultado de processos rotinizados de pensamento que são divididos por um número de pessoas numa dada sociedade (VEBLEN, 1919).

Hodgson (2001, p.14) comenta que o enfoque institucionalista passa de idéias gerais do agente humano, instituições e a natureza evolutiva dos processos econômicos para idéias e teorias específicas associada a instituições econômicas específicas enquanto que a teoria neoclássica se baseia em um marco teórico universal de escolha racional, passando diretamente para as teorias do preço, bem-estar, utilidade, etc.

Segundo Conceição (2002a, p.3), Commons e Mitchel são os principais seguidores de Veblen e avançam com importantes contribuições à escola institucionalista, sempre se contrapondo à teoria neoclássica, entre elas: a) que as inovações não são “constantes” ou “dadas”, pois, deve-se considerar as suas condições de implantação; b) não consideram “equilíbrio estável”, c) se preocupam como ocorrem as mudanças; e d) enfatizam o processo histórico, no qual evolui a economia e ocorre a transformação tecnológica.

Dada a negação dos pressupostos neoclássicos, os velhos institucionalistas partem dos pressupostos que as instituições são formadas pelos hábitos predominantes na sociedade, considerando as relações e as funções que o indivíduo exerce no seu meio. Ele é produto das suas características hereditárias e da sua experiência acumulada, as quais são forjadas sob um corpo de convenções de tradições e circunstâncias materiais.

The economic life history of the individual is a cumulative process of adaptation of means to ends that cumulatively change as the process goes on, both the agent and his environment being at any point the outcome of the last process. His methods of life today are enforce upon him by his habits of life carried over from yesterday and by the circumstances left as the mechanical residue of the life of yesterday (VEBLEN, 1898).

Hodgson (2001) chama a atenção que muitos dos dados econômicos são influenciados pelos hábitos a que se refere Veblen. A função consumo, por exemplo, desenvolvida por James Duesenberry⁴ enfatizava o papel do hábito no comportamento do consumidor. As instituições são importantes na evolução, elas são o resultado de seleção adaptativa que molda o comportamento dos membros da sociedade. São métodos de vida e de relações humanas. As instituições selecionadas herdam, por sua vez, as instituições existentes (hábitos e regras) e as modificam ou as rotinizam.

As instituições são elas próprias o resultado de um processo seletivo e adaptativo que modela os tipos prevalecentes ou dominantes de atitudes e aptidões espirituais; são, ao mesmo tempo, métodos

⁴ Citado por Hodgson (2001)

especiais da vida e de relações humanas, e constituem, por sua vez, fatores eficientes de seleção (Veblen, 1983, p.87).

As instituições norteiam as ações dos indivíduos, que agem de acordo com hábitos e regras estabelecidos, que mudam conforme as necessidades para se adaptarem às novas dinâmicas. Assim, a vida econômica do indivíduo é constituída em “*um processo de adaptação dos meios aos fins, que cumulativamente, modificavam-se, enquanto o processo avança*” (Veblen, 1919 *apud* Conceição, 2001, p. 29). As mudanças nas instituições ocorrem com sua evolução, sendo o indivíduo um agente ativo, que também influencia o processo de mudança e conseqüentemente nos resultados que constituem, portanto, as novas instituições.

A evolução da estrutura social foi um processo de seleção natural das instituições. O progresso que se fez e que se vai fazendo nas instituições humanas e no caráter humano pode ser considerado, de um modo geral, uma seleção natural dos hábitos mentais mais aptos e um processo de adaptação forçado dos indivíduos a um ambiente que vem mudando progressivamente mediante o desenvolvimento da comunidade e a mudança das instituições sobre as quais um homem vive (VEBLEN, 1983, p. 87)

Com essa concepção a “instituição” é definida como: “*o resultado de uma situação presente, que molda o futuro, através de um processo seletivo e coercitivo, orientado pela forma como os homens vêem as coisas, o que altera ou fortalece seus pontos de vista*” (HODGSON, 1993).

É como Veblen comenta sobre as normas de etiqueta:

Poucas coisas causam no homem moderno tanta revolta instintiva quanto uma quebra do decoro; com tal força atribui-se utilidade intrínseca à obediência cerimonial das normas de etiqueta, que poucos, ou ninguém, conseguem dissociar uma infração de etiqueta do sentimento de que o infrator é em si mesmo indigno. Perdoa-se uma deslealdade, não uma falta de etiqueta VEBLEN (1983, p.26).

A crítica da escola é com base no fato de que em lugar de agentes racionais que agem no sentido de obterem os melhores resultados em termos de utilidade (individuais ou sociais), para o institucionalismo é necessário levar em conta os aspectos social, antropológico e o psicológico para explicar o comportamento humano.

A rotina e o hábito, conforme afirmam Nelson e Winter (1982 *apud* Hodgson, 2001, p.30) enfatizam se adaptam lentamente ou se transformam, conforme os

agentes objetivem melhorias. Os hábitos individuais selecionados (existe, portanto, disputas entre as instituições existentes) reforçam as instituições predominantes, que, por sua vez, com o comportamento de imitar, conduz a expansão e concretização destes hábitos. Com isso, ocorre o reforço das instituições selecionadas, num processo acumulativo/evolutivo de desenvolvimento. Veblen (1899): “... *A evolução da estrutura social tem sido um processo de seleção natural de instituições*”.

Nesse contexto, como já observado anteriormente, as instituições mudam de acordo com as circunstâncias. Conforme Veblen (1983), a economia é institucional porque é processual e evolucionista, cultural e coletiva, interdisciplinar e não-preditiva.

A corrente denominada de neo-institucionalista, conforme Wendell Gordon (1980) surge no final da década de 1960 reivindicando ser herdeira do velho institucionalismo e busca revigorar os postulados de Veblen. Expressam-se através da Association for Evolutionary Economics (AFFE), responsável pelo *Journal of Economic Issues*, sob a influência de autores como Galbraith, Gruchy, seguidos de Hodgson, Ramstad, Rutherford, Samuels, Mark Tool, Stanfield e outros.

Ainda segundo Wendell Gordon (1980, p.15) o neo-institucionalismo possui quatro premissas teóricas. Primeira, existe um “processo contínuo” na evolução da economia, de maneira que se opõem à economia neoclássica, a qual não relaciona tempo, lugar e circunstância. Segunda, são fundamentais as interações entre instituições, tecnologia e valores. Terceira, rejeitam a análise econômica neoclássica por ser dedutiva, estática e abstrata. E quarta, reconhecessem a importância dos conflitos e das mudanças tecnológicas. Assim, semelhante ao denominado Velho Institucionalismo, os neo-institucionalistas buscam no processo histórico a formulação das regras do jogo e das políticas públicas.

Considerando, portanto, estas similaridades entre o “velho institucionalismo” e o “neo-institucionalismo”, muitos autores consideram-nas como a mesma matriz de pensamento (James Stanfield; 1999; Nelson, 1995 e Jairo J. Parada, 2003), ou seja, enquadram-nas na denominada Velha Economia Institucional ou OIE - *Original Institutional Economics*. Assim, conforme Hodgson (2001, p.25), para essa vertente, as instituições provêm um marco cognitivo para interpretar os dados da experiência e alimentar hábitos intelectuais ou rotinas que permitam transformar informação em conhecimento útil. As instituições oferecem estabilidade dos comportamentos socioeconômicos individuais, em parte separando e limitando as ações diversas e variáveis de muitos agentes.

O fato dos hábitos (instituições) serem transmitidos se apresenta como um

elemento central na condução da economia e na previsão dos comportamentos humanos. A idéia de instituições enquanto hábitos, regras e sua evolução facilitam e reforçam a análise que tem por base a evolução histórica, pois, esta é reflexa da forma de pensamento ou ação dos homens ou grupos que se inserem dentro de determinada sociedade.

2.3. A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL - NEI

A NEI começa a ter impulso a partir dos anos 1970. Coase é considerado um dos precursores desta escola com o livro: *A natureza da firma*, já de 1937 e introduzindo o conceito de custos de transação em 1960. Esta vertente recebe várias contribuições sendo as mais conhecidas: Williamson, Coase e North sendo que os dois últimos receberam o prêmio Nobel (Coase, 1991 e North 1993).

Segundo Conceição (2004, p. 9) existem três premissas que identificam a NEI: Primeira, os custos associados às transações econômicas definem a matriz institucional e como ela se organiza; a segunda, a tecnologia é importante, mas não constitui fator determinante na organização da firma e; por último, as falhas de mercados são elementos centrais na análise da NEI.

Coase e Williamson se dedicam com maior afinco à teoria da firma, enquanto North, inicialmente em seus estudos, centrou esforços no esclarecimento de como se formavam as instituições, através da abordagem histórica. Hodgson (2001, p. 33) acrescenta enquanto diferença com o velho institucionalismo, a concepção da economia como uma ciência da escolha, que toma o indivíduo como eleitor e a função de preferência como dadas.

Os teóricos da NEI sustentam que o surgimento das instituições (mercados, direitos de propriedade, e outros) é consequência dos “custos de transação”. Para Coase (1937, p. 391) as transações econômicas envolvem custos e estes decorrem do processo de negociação no mercado, pois para as trocas se exige o conhecimento dos preços e o custo deste conhecimento decorre da pesquisa de mercado. Coase chama a atenção de que, as firmas surgem quando o sistema de mercado não funciona perfeitamente, havendo problemas no sistema de transmissão de informações, proporcionando aos agentes custos de coletar informações (descobrir preços vigentes de negociar termos de troca, ou seja, custos de transação). Portanto, o surgimento de uma firma é uma alternativa ao uso do mercado, como forma de minimizar os custos de transação. Dependendo dos custos de transação, a estrutura de governança usada pode ser a firma ou o mercado.

Para que alguém realize uma transação, é necessário descobrir quem é a outra parte com a qual essa pessoa deseja negociar, informar às pessoas sobre sua disposição para negociar, bem como sobre as condições sob as quais deseja fazê-lo, conduzir as negociações em direção à barganha, formular o contrato, empreender meios de inspeção para se assegurar que os termos do contrato estão sendo cumpridos, e assim por diante. Tais operações são, geralmente, extremamente custosas. Custosas o suficiente para evitar a ocorrência de transações que seriam levadas a cabo em um mundo em que o sistema de preços funcionasse sem custos (COASE, 2008, p.15).

North (1993, p.2) enfatiza o papel de Coase na NEI:

It was Ronald Coase (1937 and 1960) who made the crucial connection between institutions, transaction costs and neo-classical theory; a connection which even now has not been completely understood by the economics profession. Let me state it baldly. The neoclassical result of efficient markets only obtains when it is costless to transact. When it is costly to transact, institutions matter”

Nesse contexto, a evolução das instituições é consequência da busca constante por eficiência, num processo contínuo de redução destes custos. Assim, os agentes individualmente agem numa busca constante pelo lucro decorrente da especialização da atividade econômica e isto gera outros custos derivados deste processo, entre eles, custo de informação, custo de oportunidade, custo derivado da incerteza, custo da observância dos direitos de propriedade, entre outros, comenta Parada (2003, p.98). As ações individuais dos agentes econômicos na busca contínua pela eficiência, no mercado geram conflitos, o que pode provocar uma contínua necessidade de mudanças nas regras do jogo e elas se redefinem através de um processo político. Ocorre, portanto, um ajustamento incremental nas instituições existentes, sem que haja rupturas bruscas.

North (1993) rejeita a interpretação da teoria neoclássica no que se refere às mudanças econômicas ao longo da história, pois esta ignora o papel das instituições e o tempo. A teoria Neoclássica identifica que o desenvolvimento é determinado pela variação do PIB ou PIB per capita ou ainda a variação na produção per capita em relação ao aumento do estoque de capital, ou seja, enfatiza os aspectos ligados à inovação, economias de escala, entre outros, “*the factors we have listed (innovation, economies of scale, education, capital accumulation etc.) are not causes of growth; they are growth*” (NORTH AND THOMAS 1973, p.2).

A teoria neoclássica é insatisfatória: ela não só não fornece insights para a compreensão mais adequada das feiras de Champagne em que é criada uma organização eficiente, com regras próprias e direitos de propriedade, como não explica a permanência de trocas ineficientes por séculos (NORTH, 1990, p. 11).

Segundo Fiani (2003, p.136) o interesse de North é estudar as instituições através da história econômica e como elas determinam o desenvolvimento econômico. Ele interpreta a evolução da história econômica como evolução das instituições, que resultam na determinação do desenvolvimento econômico. Assim, a evolução das instituições não é apenas determinada pela ação individual dos agentes sociais, mas também por um processo de evolução, em que o passado precisa ser levado em conta.

A história econômica interpretada como uma teoria da evolução das restrições explica tanto o desempenho econômico como fornece um marco contextual evolutivo para explicar o desempenho atual do sistema político econômico, afirma North (1981).

Desta forma, North (1981) defende que a ação dos indivíduos também tem influência nas transformações institucionais e estas, por sua vez, sofrem fortes influências das instituições existentes sobre o seu comportamento, num processo de retro-alimentação. Esta premissa é similar à defendida pelos teóricos da EIO, que defendem que as decisões do passado influenciam as ações do presente e do futuro e que a ação individual é restringida pelas instituições vigentes.

Para North (1993, p.5) as instituições são as regras do jogo na sociedade, mais formalmente, são as restrições impostas pelo homem para reduzir as incertezas que se supõe nas interações humanas. Em conseqüência, estruturam incentivos nas trocas humanas, seja político, social ou econômico. O autor ainda faz distinção entre instituições e organizações:

Se as instituições constituem a regra do jogo, as organizações são os jogadores. As organizações compõem-se de grupos de indivíduos dedicados a alguma atividade executada com determinado fim. As limitações impostas pelo contexto institucional (ao lado de outras restrições normais em qualquer economia) definem o conjunto de oportunidades e, portanto, o tipo de organizações que serão criadas, conforme a função objetiva da organização - maximização de lucros, vitória eleitoral regulamentação de empresas ou a formulação acadêmica dos alunos (NORTH, 1993, p. 13).

Essa idéia de instituições defendida pela NEI não inclui o hábito, mas muito próximo disso está a idéia de regularidade do comportamento social, as restrições desenvolvidas pelas interações humanas.

Existem alguns elementos comuns entre a velha e a nova economia institucional, apontadas por Hodgson (2001, p.35), que são: a) as instituições supõem interações de agentes com retro-alimentação de informações cruciais; b) todas as instituições têm um número de características, de concepções comuns e rotinas; c) elas se sustentam por concepções e expectativas compartilhadas; d) ainda que não imutáveis nem imortais, as instituições tem uma qualidade relativamente durável, auto-reforçada e persistente; e) as instituições incorporam valores e processos de avaliação normativa, quer dizer, reforçam sua própria legitimação moral, aquilo que dura – para o bem ou para o mal – é visto como moralmente justo.

North (1986, p. 230) ainda argumenta que é necessário modificar o conceito de racionalidade instrumental proposto pela teoria neoclássica, pois os indivíduos possuem modelos mentais para interpretar o mundo. Parte deste modelo mental é derivada da cultura e absorvida através da transferência de conhecimentos, valores e normas (que variam de acordo com a sociedade) e a outra parte é decorrente das experiências adquiridas em âmbito local ou ambiente específico do qual o indivíduo vive.

Tem-se então que na evolução das instituições, os valores e costumes possuem implicações fundamentais, pois trazem consigo as marcas da história e da cultura. Entretanto, este processo contínuo, como frisado, não significa que as instituições sejam imutáveis, elas mudam, sejam mudanças incrementais, sejam mudanças radicais. Neste sentido:

As instituições mudam e, mesmo através de mudanças graduais, podem pressionar o sistema por meio de explosões, conflitos e crises, levando a mudanças de atitudes e ações. Em qualquer sistema social há uma permanente tensão entre ruptura e regularidade, exigindo constante reavaliações de comportamento rotinizados e decisões voláteis de outros agentes (CONCEIÇÃO, 2001, p. 29).

As instituições podem existir por longos períodos, quanto maior sua existência, maior será o enraizamento nas formas de pensar e de agir. Mesmo assim estas não estão imunes às rupturas inesperadas ou graduais em decorrência de variações nos hábitos ou

crises (guerras, depressões, etc).

North (1990) reconhece que as instituições influenciam o comportamento dos indivíduos e estes normalmente agem de acordo com as normas e regras estabelecidas através de construções históricas, ou seja, as estruturas sociais que restringem ou moldam o indivíduo quanto ao seu relacionamento com a sociedade tornam as instituições políticas e econômicas fundamentais no desenvolvimento social e econômico ao longo do tempo. Enfatiza que as instituições são criações humanas (NORTH, 1990, p.3). Desta forma, as instituições herdadas não somente explicam o desempenho econômico anterior, mas também criam condições para a evolução institucional num processo denominado “*path dependence*” ou dependência de trajetória.

Complementando as particularidades destas duas escolas, Parada (2003, p.94) distingue a EIO da NEI, metodologicamente, que se pode resumir no Quadro 1, a seguir. As duas correntes se distinguem pelo formalismo (métodos matemáticos) e informalismo (métodos não matemáticos); individualismo frente ao holismo; e a indução frente à dedução.

EIO	NEI
Informalismo – ausência de matemática	Formalismo – uso da matemática
Holismo	Individualismo
Indutivo	Dedutivo

Quadro 1 – Diferenças metodológicas entre EIO e NEI

Fonte: Parada (2003, p. 93 a 95) sistematizado pelo autor.

A NEI tem uma linguagem mais formal, inclusive matemática. Formula os modelos exigindo rigor matemático como na teoria dos jogos, quanto modelo matemático mais simplificado ou mesmo sem esse instrumento. Por sua vez, a EIO não utiliza a linguagem matemática para a defesa de seus pressupostos assim como para a aplicação de sua teoria. A EIO defende o holismo, ou seja, o papel social se sobressai sobre o papel individual, no que se refere à determinação dos valores, costumes e instituições formais, sem negar a interação entre sociedade e indivíduo, enquanto a NEI entende que a ação do indivíduo existe, mas este possui racionalidade limitada, assim, as instituições surgem através do comportamento individualista e da interação entre os indivíduos. A NEI adota o método dedutivo⁵, o qual observa o individual e constrói concepções sobre as instituições, enquanto a

⁵ Segundo Gil (1995) o método dedutivo procede do geral para o individual – Ex: todo homem é mortal (premissa maior) – Pedro é homem (premissa menor) – Logo, Pedro é mortal (conclusão).

EIO utiliza o método indutivo⁶, que a partir de um estudo de caso generaliza para o todo. Em linhas gerais esta corrente busca superar a microeconomia neoclássica centrando suas análises nos “custos de transação”, que são discutidos primeiramente por Coase e Williamson, através da teoria do custo de transação⁷,

É a partir do contexto histórico, que se buscará identificar através da evolução histórica e do processo de dependência de trajetória a evolução basilar das atuais instituições que interferem no processo de elaboração de políticas públicas com conseqüente repercussão em sua produção, expressas nas leis que compõem o processo orçamentário, especificamente dos municípios do Brasil, mais em particular o de Birigui.

2.3.1. Dependência de trajetória (*Path dependence*)

North, em 1993, ao receber o prêmio Nobel de Economia, definiu “*path dependence*” como sendo o “*término utilizado para describir la poderosa influencia del pasado sobre el presente y el futuro*” (NORTH, 1993). Com isso, ele re-afirma a importância da história percorrida pela sociedade, ou seja, o poder do passado sobre o presente e, deste sobre o futuro. Acrescenta que a cultura é uma variável importante na dependência de trajetória, pois o conhecimento atual de qualquer geração é conseqüência da aprendizagem coletiva⁸. North, portanto, traça a importância do estudo da evolução das instituições considerando a investigação histórica e a *path dependence* e considera ainda que esta evolução está interiorizada na sociedade através da aprendizagem coletiva. Neste sentido, Conceição, (2002, p. 123) afirma que qualquer abordagem que se pretenda institucionalista deve necessariamente incluir *path dependence*, pois se deve entender que o processo de desenvolvimento econômico ou de elaboração de políticas públicas pressupõe que o ambiente constituiu-se de disputas, antagonismos, conflitos e incertezas existentes no passado.

North (2003) ao dar importância à história econômica concluiu que as instituições possuíam papel importante no desenvolvimento econômico. No entanto, sua

⁶ Idem. O método indutivo parte do individual e generaliza – Ex: Somente ao analisar alguns casos particulares de cisnes, chega-se a conclusão que todos os cisnes são brancos.

⁷ Custo de Transação refere-se ao custo que uma empresa tem ao transacionar com outros agentes econômicos. São os custos associados à obtenção de informações, sistematização e interpretação dos dados, elaboração de contratos, entre outros.

⁸ Termo usado por Friedrich A. Hayek apud North (2003) que compreende as experiências que são passadas ao longo do tempo e que estão incorporadas em nossa linguagem, nossas instituições, tecnologia e na forma que vemos e interpretamos as coisas. É a transmissão de nosso acervo acumulado de conhecimentos.

preocupação maior foi com relação à permanência de instituições que bloqueavam o crescimento econômico e concluiu que os direitos de propriedade⁹ assumem papel fundamental nessa situação. Com efeito, North e Thomas (1973), em seu estudo, concluíram que países com os direitos de propriedades (ou regras) definidos possuem melhores condições de manter uma dependência de trajetória positiva e conseqüentemente alcançar o desenvolvimento econômico. Neste sentido, países como Estados Unidos e Europa Ocidental conseguiram desenvolver instituições mais eficazes que proporcionaram um crescimento econômico de longo prazo. Inversamente, nas economias com direitos de propriedades menos definidos ou não definidos, a tendência é ter uma dependência de trajetória negativa e, conseqüentemente, de ter dificuldades em alcançar o desenvolvimento ou continuarem como subdesenvolvidos, conforme podemos observar nas Figuras 1 e 2.

Respectivamente, as Figura 1 e 2 mostra, na visão institucionalista, o processo de dependência de trajetória positiva e negativa para economias simplificadas, isto é, o custo de transação apenas econômico, sem a presença do Estado. Nelas mostram o processo que originou a criação das instituições, o processo de dependência de trajetória, as mudanças institucionais e a perpetuação da matriz institucional, positiva ou negativa. Observa-se que no ponto originário dos agrupamentos iniciais humanos, a existência de equilíbrio de poder e ideologia equivalente entre os membros determinaram as regras formais e as regras informais explicam o desenvolvimento econômico de longo prazo, num processo de dependência de trajetória em que as mudanças das instituições são apenas incrementais, dado o equilíbrio de poder entre as organizações. Enquanto que nos agrupamentos onde houve assimetria de poder entre os membros, portanto, prevalência de ideologia divergente, determinou regras formais e informais que explicam o subdesenvolvimento de longo prazo, num processo de dependência de trajetória, que apesar de haver mudanças incrementais e bruscas nas instituições a matriz institucional permanece ineficiente, pois continua atendendo somente os interesses monopólicos.

Assim, a diferença entre países pobres e ricos está na matriz institucional, decorrente da “dependência da trajetória”. Uma matriz institucional é constituída por regras formais e regras informais.

Para North (2003), as regras formais são as leis, os decretos, as normas, as

⁹ É o conjunto de direitos que o indivíduo tem ao auferir renda derivada da propriedade ou de sua capacidade de transacionar um ativo ou recurso. Estes direitos são especificados em contratos individuais (formais e informais), garantidos, em última instância, pelo Estado.

constituições, entre outros. As regras informais são as normas de comportamento, as convenções, os códigos de conduta auto-impostos, a cultura, entre outros. No tocante as regras informais, muitas vezes elas exercem influência maior que as imposições formais. North comenta o papel fundamental das regras informais na manutenção das regras formais.

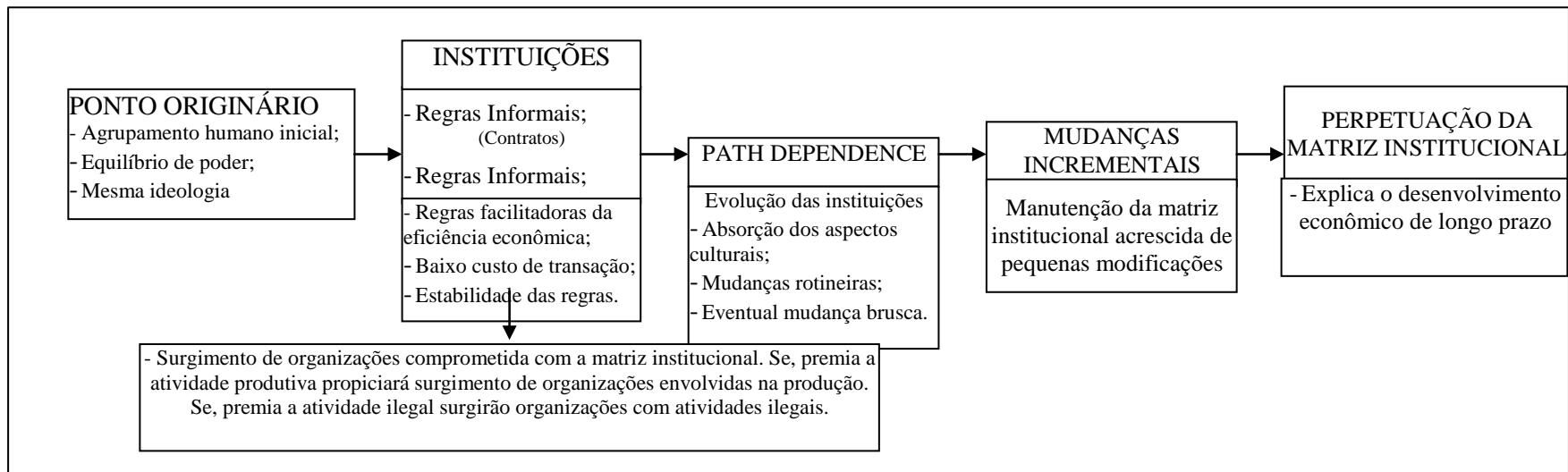


Figura 1 - Dependência de trajetória positiva (Sistema simplificado – ausência do Estado – custo de transação, apenas econômico).

Fonte: Elaborado pelo autor.

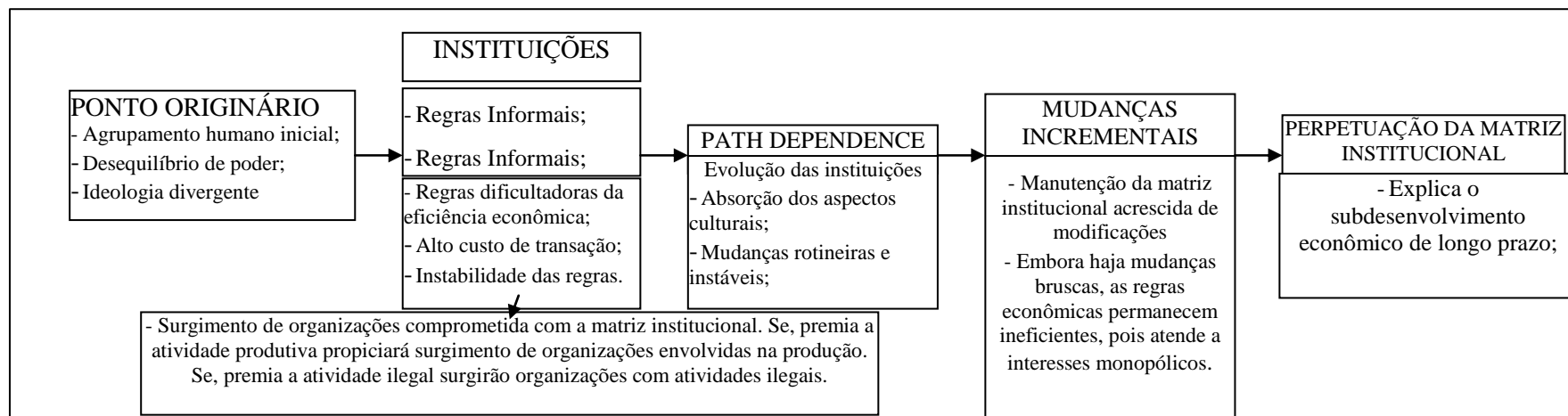


Figura 2 - Dependência de trajetória negativa (Sistema simplificado – ausência do Estado – custo de transação, apenas econômico).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Códigos morais e éticos de conduta, fortemente baseados em ideologias, estão na base da estabilidade social, sendo responsáveis pelo funcionamento do sistema econômico. Ideologias, ao sustentarem regras informais, também contribuem fortemente para a manutenção das leis e códigos escritos de uma sociedade através de um efeito legitimador. São estáveis as leis que parecem legítimas aos agentes (NORTH, 1981 apud GALA, 2003, p 95).

Lozano (1999) comenta que as organizações buscarão através da ação coletiva e do mercado político a mudança institucional se o grau de cumprimento do contrato e as regras não os favorecem.

Las teorías del cambio institucional sugieren diversas trayectorias evolutivas que dependen de los encajonamientos de instituciones formales e informales. La diversidad de estas trayectorias implica diferentes escenarios de perdedores y ganadores con respecto a una trayectoria de crecimiento particular.este criterio de eficiencia adaptativa debería tener en cuenta cuáles organizaciones e individuos ganan o pierden con esa trayectoria institucional (LOZANO, 1999, p.114)

Para North (1986, p.233), a dependência de trajetória ocorre devido aos indivíduos e organizações com maiores poderes de barganha terem um papel fundamental na manutenção do *status quo*.

Institutional path dependence exists because of the network externalities, economies of scope, and complementarities that exist with a given institutional matrix. In everyday language the individuals and organizations with bargaining power as a result of the institutional framework have a crucial stake in perpetuating the system. (1986, p.233)

Isto significa que indivíduos e organizações com maior poder de negociação em determinada matriz institucional além de determinarem, passam a manter e reproduzir as instituições existentes promovendo continuidade do sistema que privilegiam os seus interesses e seus objetivos. As organizações que querem modificar as regras ou instituições existentes competem com as organizações que ditam as regulamentações que as privilegiam. A mudança depende de como as organizações geram redes de externalidades favoráveis à mudança das regras formais vigentes.

Se as instituições de uma determinada localidade possuem dependência de trajetória com direitos de propriedade mais definidos (eficazes), as pressões em relação à

mudança são menores se comparadas com localidades que possuem instituições menos definidas. North (1986, p.237) comenta que considerando o crescimento econômico, os países da Europa e os Estados Unidos possuem instituições mais eficazes, por isso possuem dependência de trajetória positiva, isto é, crescimento econômico de longo prazo atenua significativamente os problemas sociais. Por outro lado, países não desenvolvidos possuem em tese instituições menos eficazes possuindo uma dependência de trajetória negativa, ou seja, desempenho econômico irregular ou períodos longos de estagnação econômica, o que provoca certamente problemas sociais significativos.

Em regimes democráticos, as pressões dos agentes perdedores por mudanças institucionais são mais fortes. Da mesma forma, municípios com instituições mais eficazes tornam-se político-economicamente mais fortes em sua evolução do que municípios com instituições menos eficientes.

As mudanças ou evolução das instituições ocorrerão dependendo de como os agentes ou organizações se comportam, considerando os aspectos culturais absorvidos das instituições anteriores. O comportamento das organizações vai variar de acordo com a eficiência das instituições, ou seja, quando uma matriz institucional possui direitos de propriedade eficientes é porque ocorreu um equilíbrio das forças que as definiram, subentendendo que a maioria das organizações está ganhando com as regras aplicadas ao jogo, desta forma a tendência de mudança nas instituições (regras formais ou informais) é menor no longo prazo, entretanto, as mudanças ocorrem, de forma lenta e gradual, num processo contínuo de mudanças incrementais, que na maioria das vezes são decisões de rotinas (NELSON E WINTER, 1982 *apud* NORTH, 1993). Com efeito, a primeira Constituição norte-americana, que é a mesma até os dias atuais, sofreu poucas alterações significativas. Neste modelo, de dependência de trajetória positiva, as imposições formais e informais exercem um poder coercitivo elevado, em que as ações individuais ou até das organizações são restringidas fortemente. Isto ocorre porque o conjunto de organizações criadas numa sociedade absorve os princípios determinados pela matriz institucional, formando um círculo coercitivo sobre o indivíduo, segundo North (1993, p.6):

Se crean organizaciones que reflejan las oportunidades ofrecidas por la matriz institucional. Esto es, si el marco institucional premia la piratería, surgirán entonces organizaciones pirata; y si el marco institucional premia las actividades productivas, surgirán organizaciones – empresas – que se dediquen a actividades productivas.

Da mesma forma que a matriz institucional de uma sociedade ou parcela da mesma premia tanto a atividade produtiva que a pirataria, ela é coercitivamente contrária aos indivíduos ou organizações que agem em desacordo com as regras formais e informais estabelecidas. Os indivíduos e as organizações sofrem forte pressão coercitiva em suas ações pelas regras ganhadoras¹⁰, a não adesão às normas institucionais vigentes e/ou impostas significa que estas organizações terão dificuldades ou não serão “aceitas” no sistema, provavelmente serão reprimidas por suas atitudes antagônicas, o que as enquadrarão como “perdedoras”. Portanto, a forte pressão coercitiva dos ganhadores e as regras decorrentes de sua influência evitará ou adiará mudanças bruscas nas instituições. Desse modo, a escola institucionalista entende que as mudanças são de fato incrementais.

Já em matrizes institucionais com direitos de propriedade indefinidos ou ineficientes ou com dependência de trajetória negativa, ou seja, caracterizada pela situação em que apenas uma minoria dos jogadores ganha¹¹ quando ocorre a mudança. Estas mudanças podem ser bruscas e ocasionadas por uma revolução ou crise violenta ou apenas a ocorrência de mudanças incrementais (cotidianas). Nessas matrizes, embora haja também pressões coercitivas sobre as ações dos indivíduos, elas são mais brandas comparando-se com que ocorre nas matrizes institucionais com regras facilitadoras do desenvolvimento econômico. As regras formais, por sua vez, são menos estáveis ao longo do tempo, sofrendo alterações significativas no curto prazo e punição flexível. Neste sentido, observa-se que, diferentemente dos Estados Unidos, o Brasil desde o Império até os dias atuais foram elaboradas sete constituições. Na elaboração de todas houve fortes pressões de organizações e da sociedade, o que resultou em significativas mudanças institucionais.

Conforme a abordagem teórica, as coerções mais brandas impostas às organizações e à sociedade favorecem a estabilidade das instituições de eficiência negativa, pois estas organizações buscam e encontram o ambiente propício para validar seus privilégios e, na medida do possível, apóiam e se “enquadram” às regras institucionais de maneira a conservar esses privilégios. No entanto, essa situação não perdura para sempre, em localidades que há uma minoria vencedora, independentemente de serem organizações

¹⁰ Necessariamente uma organização deve ter maior poder de negociação relativamente às outras para ser vencedora no jogo econômico.

¹¹ Notadamente em países em desenvolvimento ou países não desenvolvidos existe claramente um contingente de perdedores, inclusive, fora do sistema produtivo. Assim, aumenta-se demasiadamente a probabilidade de novas organizações e formas de pensamento surgirem, questionando as instituições já estabelecidas. Ex. MST (Movimento dos Trabalhadores sem Terra) que defende a propriedade familiar e é contra a grande propriedade ou latifúndios; ou a transição do modelo agrário-exportador brasileiro para a industrialização. Já em países desenvolvidos a probabilidade de surgirem novas organizações questionadoras é menor.

políticas, econômicas e sociais, os perdedores lutam pelo direcionamento e ocorrem constantes tensões. Objetivam mudanças institucionais, nas quais possam ser contemplados. E, uma vez contemplados há uma evolução nas instituições. Neste sistema, o surgimento de novas organizações questionadoras das instituições é relativamente freqüente, reduzindo-se à medida que ocorram avanços com maior contemplação das necessidades da maioria da sociedade.

Nas localidades com direitos de propriedades menos eficientes, as organizações absorvem a matriz institucional (parte formada pela ideologia) que fomentou sua criação. Assim, tanto as regras formais e informais expressam sempre um modelo que contempla as forças vencedoras (com regras menos eficientes) nos conflitos existentes. Neste sentido, em um conselho municipal ou uma câmara de vereadores existem as representações destas organizações sendo que cada uma busca levar seus interesses, suas ideologias na definição das novas regras na elaboração das políticas públicas. É neste contexto, que a matriz institucional com dependência de trajetória negativa é constituída por um número de organizações, as quais defendem somente os seus próprios interesses, valores e cultura. Dentro da estrutura de decisão como um conselho, os embates e negociações ocorrem, o que pode acelerar o processo de mudanças institucionais. Essas mudanças ocorrem como resultado de forças que se confrontam, mediante as regras formalizadas, mas também pelo confronto de culturas.

Neste cenário, em que as organizações se confrontam tanto para EIO quanto para a NEI, o Estado é uma organização importante na consolidação das regras que foram estabelecidas entre os atores sociais.

2.4. AS INSTITUIÇÕES E O PAPEL DO ESTADO

Dentre as diversas teorias a respeito do surgimento do Estado, explora-se a Escola Histórica relacionada à Economia Política, que realça a importância da sociedade/comunidade, desde a sua menor célula organizacional – família – em um determinado tempo no desenvolvimento e defende a importância da organização Estado.

No período Paleolítico¹², no qual o homem era nômade e sua atividade principal era a caça, somente sua habilidade e inteligência poderiam garantir sua sobrevivência frente aos demais animais, geralmente mais fortes fisicamente. Com sua

¹² FRANCO JÚNIOR e CHACON (1986, p..21).

evolução, ele passou a ter uma vida sedentária, que foi possível somente pela domesticação de animais, a sua fixação próxima aos rios e o domínio das técnicas agrícolas. A vida em comunidade desencadeou o crescimento populacional, com conseqüente necessidade de aumentar a produção de alimentos e por fim a necessidade de mais braços para o trabalho.

North (2000, p. 139) comenta que à medida que as tribos evoluíram em ambientes físicos diferentes, desenvolviam linguagens diferentes e, com experiências diferentes, construíram modelos mentais diferentes para explicar o mundo que os rodeava. As tribos evoluíram de maneira a ter um modelo mental, uma interpretação do mundo que passava para as gerações através de mitos, crenças, culturas e regras informais (não escritas).

A necessidade de mais terras e braços para o trabalho agrícola, decorrente das técnicas rudimentares aplicadas à época, levava as tribos à guerra e os vencedores tornavam proprietários das terras e escravizavam a tribo vencida. (FRANCO JÚNIOR e CHACON, 1986, p.22). Esse ambiente aponta tanto para a especialização e a divisão do trabalho entre as tribos quanto a disseminação de formas de pensar, tecnologias entre as mesmas. Da mesma maneira, esse cenário resulta em evolução para formas de governo e economias diversificadas e com distintos resultados na solução de problemas de proteção do solo, riqueza e de escassez.

Na medida em que a sociedade evolui, as trocas de mercadorias impõem a necessidade de estruturas organizativas que permitam ganhos com estas trocas que, com o tempo, passam a ser anônimas e impessoais (North, 2000). Essa organização é o Estado, que possui trajetórias diferenciadas conforme o ambiente institucional local. Nesta concepção, a evolução do Estado foi influenciada pelas ações comuns dos indivíduos e pela cultura de cada agrupamento humano, portanto, o Estado é o resultado da realidade histórica específica, de seu sistema de crenças e religião na medida em que as escolhas do passado afetam as decisões do presente (NORTH, 2000, p 140).

El sistema de creencias incorporado en el dogma Cristiano fue, pese a algunos notables ejemplos contrarios, susceptible de evolucionar en direcciones que lo hicieron favorable al crecimiento económico y a las libertades políticas (NORTH, 2000, p.141).

Embora, a evolução do Estado carregue forte influência cultural na sua constituição, certamente, outros fatores também influenciaram e permitiram constituir instituições mais eficientes ou menos eficientes.

La idea de que no es necesario que las instituciones sean eficientes, y que no suelen serlo, abre la puerta para juzgar a las instituciones vigentes como un obstáculo y una trampa, y para explicar las diferencias del desempeño económico de los países como consecuencia de diferencias en las instituciones. (NELSON E SAMPAT, 2001, p. 25)

Gala (2003, p. 91) ao analisar a teoria de North destaca a passagem em que ele estuda o surgimento do Estado moderno, isto é, o período histórico identificado pelos elementos institucionais bem sucedidos. North observou que em regiões onde havia equilíbrio de poder entre os grupos ou organizações produtivas, as monarquias favoreceram a formalização de leis mais propícias ao desenvolvimento econômico. Nos locais em que o poder monárquico era mais centralizado, a lei e as organizações surgidas não contribuíram efetivamente para fomentar a atividade produtiva, pois, em muitos casos, atenderam às pressões de grupos monopólicos. Nesta concepção, a evolução do Estado tomou diversos caminhos no que se refere às suas instituições formais. Além da cultura, houve forte influência das organizações ou indivíduos com maior poder de negociação, que determinaram as instituições que favoreciam o desenvolvimento econômico ou que desfavoreciam, num processo de *path dependence*.

Nesse aspecto, North (2000, p.143) sintetiza que as condições para o surgimento do estado centralizado eram:

- 1) O montante de lucros potenciais que os governos podiam obter se o Estado assumisse a proteção da propriedade.
- 2) A possibilidade de substituição do Governo, isto é, a existência de adversários dentro e fora da unidade política, com capacidade de proporcionar os mesmos serviços ou mais.
- 3) A estrutura da economia que determinava os custos e os benefícios das diversas fontes de recursos para o governo.

Esses elementos criam diferentes tipos de Estado decorrentes do sistema de crença e de poder de barganha do soberano frente aos súditos. E são esses elementos que determinarão a trajetória histórica de cada Estado Nação. Isso significa que a evolução estatal e econômico-social estão ligadas ao conceito de *path dependence*, quer dizer, à idéia de que o a evolução atual da sociedade e da economia decorrem dos caminhos/parâmetros escolhidos pelos agentes no passado, que, por sua vez, estão ligados às crenças existentes, à forma mental de interpretação do mundo passada e atual, conforme observamos nas Figuras 3 e 4.

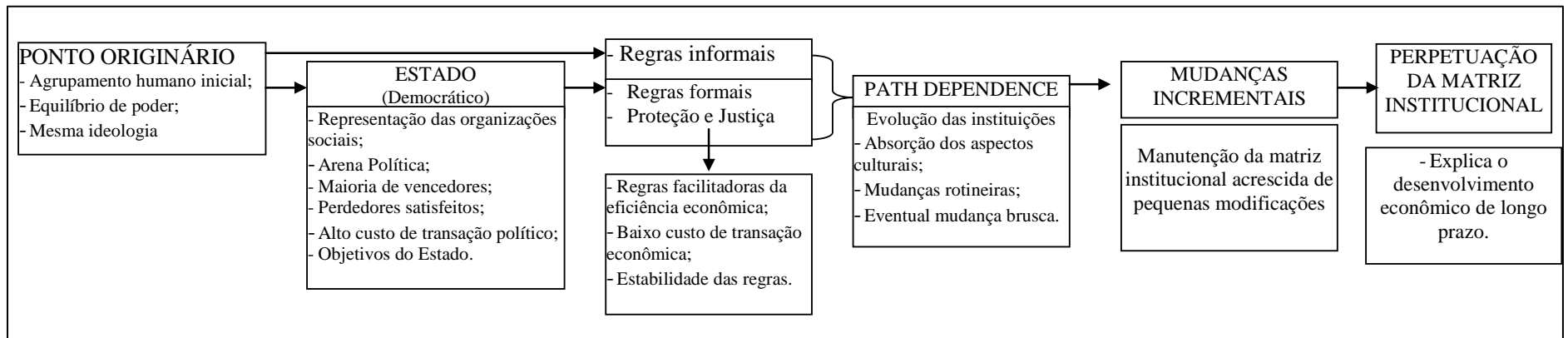


Figura 3 - Dependência de trajetória positiva (Sistema complexo – presença do estado – custo de transação econômico e político).

Fonte: Elaborado pelo autor.

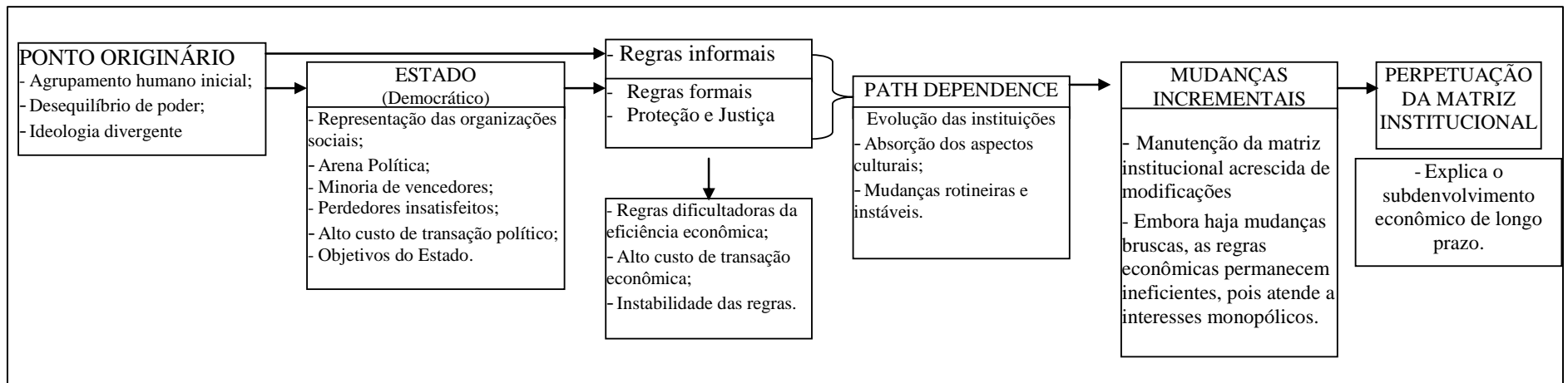


Figura 4 - Dependência de trajetória negativa (Sistema complexo – presença do estado – custo de transação econômico e político).

Fonte: Elaborado pelo autor.

As Figuras 3 e 4 fazem um panorama, na visão institucionalista, do processo de dependência de trajetória positiva e negativa para economias complexas, isto é, o custo de transação econômico e político, com a presença do Estado. Nelas mostram o processo que originou a criação das instituições, o processo de dependência de trajetória, as mudanças institucionais e a perpetuação da matriz institucional, positiva ou negativa, mas primordialmente o Estado como elemento fundamental na determinação das regras formais.

Observa-se (Figura 3) que no ponto originário dos agrupamentos iniciais humanos, a existência de equilíbrio de poder e ideologia equivalente entre os membros/organizações. Essas forças sociais se reproduziram representativamente no Estado, o qual era uma arena política em que era disputado o controle estatal, entretanto, como havia uma simetria de poder de negociação entre as organizações criavam-se regras formais facilitadoras do desenvolvimento econômico de longo prazo, num processo de dependência de trajetória em que as mudanças das instituições são apenas incrementais, dado o equilíbrio de poder entre as organizações dentro e fora do Estado. No processo de disputa, as organizações “perdedoras”, de certa forma também ganhavam, pois as regras eficientes também as beneficiavam. Da mesma forma (Figura 4), nos agrupamentos onde houve assimetria de poder entre os membros, com conseqüente ideologia divergente, esta tendência também se reproduziu no Estado, o qual se tornou uma arena de disputa política, em que as organizações com poder de negociação determinavam as regras formais, em detrimento das demais organizações ou da eficiência econômica. Nesta disputa, as organizações “perdedoras” ficavam insatisfeitas, pois estavam à margem do processo de decisão, portanto, fora do jogo econômico e político, que beneficiava diretamente os grupos monopólicos. Os perdedores apesar de insatisfeitos não conseguem reunir forças para forçar uma mudança nas regras, permanecendo este ciclo, ou seja, a permanência de regras ineficientes para o desenvolvimento econômico, num processo de dependência de trajetória, que apesar de haver mudanças incrementais e bruscas nas instituições a matriz institucional permanece ineficiente, pois atende somente os interesses das organizações com poder de negociação.

Neste cenário, o Estado é fundamental na determinação das regras formais. North (1986, p.233) afirma que as instituições não são necessariamente criadas para serem socialmente eficazes, ou seja, defende que as regras formais são criadas para atender interesses de grupos de pessoas com maior poder de negociação.

Os agentes ou organizações mais fortes determinam as regras formais que deverão ser seguidas por toda sociedade, a qual deverá se adaptar, sob pena de serem

penalizados ou sucumbir. Obviamente, os agentes com maior poder de negociação, numa determinada matriz institucional, defendem a manutenção da estrutura vigente, pois, as regras formais que muitas vezes eles mesmos negociaram os beneficiam. A mudança nas regras formais ocorrerá somente quando lhes for conveniente ou se um grupo se tornar mais forte do que aquele que dita as regras até o momento. É como se fosse um jogo, em que os vencedores ditam as regras.

A mudança nas regras formais, portanto, dependerá dos interesses envolvidos, ocorrendo de forma diferenciada de acordo com a distribuição de poder em cada localidade. Neste sentido, Hall e Taylor (2003, p.199) ao reportar ao institucionalismo histórico atribuem certa importância às relações assimétricas do poder. Desta forma, as instituições são decorrentes das negociações de organizações/atores sociais com poderes desiguais. Nos Estados democráticos os indivíduos e as organizações com maior poder de negociação no mercado ou na sociedade reproduzem esse poder nas instituições formais. Conforme já especificado acima, nas localidades em que possuem distribuição de poder mais homogênea¹³, as regras formais tendem a sofrer pequenas variações no longo prazo, enquanto que em localidades onde a distribuição do poder é mais heterogênea, as regras formais tendem a sofrer grandes mudanças ou maior número de mudanças, ao longo do tempo.

North (2000, p.137) afirma que as regras formais podem mudar da noite para o dia (uma revolução, uma recessão profunda, p. ex.), entretanto, as regras informais se alteram mais lentamente, o que explica a resistência existente com a promulgação de novas regras.

Outro fator importante que influencia o comportamento ou as ações do estado é o estabelecimento de regras pelas organizações internacionais formais (ONU, FMI, OMC, outros), as quais estabelecem procedimentos que os países devem cumprir. Essas regras impostas externamente influenciam diretamente as regras formais locais, conforme o ambiente institucional local assim como as regras informais. Se considerarmos que estas organizações internacionais são compostas por países com poder de negociação diferenciados e que, geralmente, as regras estipuladas são as definidas pelos países com maior poder pode-se considerar que as novas instituições propostas buscam manter, pelo menos formalmente, as normas que favorecem os países com dependência de trajetória positiva, sendo assim, os demais países devem segui-las.

¹³ North (2000) atribui o papel da ideologia para constituir uma uniformização do pensamento entre os agentes com poder de negociação.

Pode-se inferir que situação semelhante ocorre com as instituições formais dos municípios que ficam vinculadas às leis federais, as quais são mais flexíveis devido à pluralidade política, mas subordinadas às relações de poder dos estados e municípios. Em ambos os casos, o processo de mudança é decorrente das redes de poder e de pressão das organizações internas e externas (locais, nacionais ou internacionais) que surgem questionando as instituições vigentes.

Para Nelson e Sampat (2001, p.20) as regras do jogo são importantes por duas razões:

1) Sua boa compreensão cria condições básicas para a interação humana. Com isso produzem comportamentos possíveis de previsão surgindo condições que possibilitem o indivíduo tomar decisões e realizar múltiplas negociações com certo grau de certeza ou estabilidade, o que permite coordenar as ações de diferentes indivíduos e conseguir acordos transacionais eficientes (isto é, a essência do teorema de Coase).

2) As regras podem excluir as ações que podem ser realizadas de forma economicamente custosas (diminuem os custos de transação).

Fazendo um paralelo com o objeto de estudo pode-se de dizer que em um Estado democrático e, particularmente no Brasil, a representação da sociedade civil ocorre tanto através dos partidos políticos que se enfrentam nas eleições por vagas no Legislativo e Executivo quanto nas organizações sociais representativas (federações empresariais, sindicatos dos trabalhadores, conselhos setoriais, outros). Portanto, podem participar direta e indiretamente do processo de negociação das regras de políticas públicas, de maneira a influenciar as mudanças das regras formais.

Neste cenário, o Estado pode ser considerado uma arena, na qual as organizações representadas negociam seus interesses setoriais. Fiani (2003, p.142) comenta que o Estado além de “arena política”, na qual os interesses sociais são confrontados é também um agente com objetivos próprios, considerando certos limites.

Concorda-se com Fiani que o objetivo próprio do Estado é o de atender os interesses sociais e comuns. Neste contexto, a ação do Estado no atendimento dos seus próprios objetivos ocorre com base da dependência de trajetória em que o resultado das negociações passadas influenciam as instituições formais atuais assim como a estrutura estatal. O papel do Estado sofre variações incrementais e sempre de maneira a evitar a perda de poder de condução das políticas, independente da composição política na gestão. Além disso, com o desenvolvimento histórico, a complexidade da sociedade e do aparato estatal

exigem regras que normatizem o funcionamento do Estado, de maneira a garantir o alcance dos objetivos comuns à sociedade. Nesse jogo político, o *Estado transforma o estabelecimento de regras em resultado do processo de barganha política, sem relação necessária com a eficiência econômica*¹⁴. Neste contexto, North analisado por Macedo (2004, p.4) considera que o processo interativo entre os agentes não é suficiente para fornecer um modelo correto de funcionamento dos mercados, nem as instituições são criadas a partir de critério de eficiência. Deste modo, o Estado através de seu aparato legal cria instituições formais baseadas nos interesses dos agentes sociais com maior poder de barganha no cenário político, mas sem necessariamente obter a eficiência.

Entende-se que, nas economias com dependência de trajetória positiva, a maioria das organizações (públicas e privadas), mesmo com agentes com poder de negociação diferenciado, devido ao processo evolutivo, convergem suas ações para interesses sociais alcançado maior nível de eficiência econômica e social relativamente aos de dependência negativa. Nestas, uma minoria das organizações (públicas e privadas) ganha e como nesta matriz institucional constantemente surgem novas organizações (organizações emergentes) questionadoras das regras vigentes há sempre pressão para mudanças mais do que incrementais provocando alterações das regras e um ambiente relativamente instável que surge para atender estas novas organizações. Para evitar mudanças radicais (particularmente a perda de poder das organizações até então ganhadoras) nas instituições em locais com processo de dependência de trajetória negativa o processo de acomodar (através de negociação das regras vigentes) as organizações emergentes é constante. Esta constante mudança nas instituições dos países com dependência de trajetória negativa, provoca também constantes mudanças nas atividades econômicas e no comportamento das organizações, o que nitidamente contraria o argumento da perpetuação das instituições ineficientes.

A Figura 5 faz um panorama de como ocorre às mudanças em países com dependência de trajetória negativa, que através das pressões das organizações emergentes forçam ininterruptas mudanças nas instituições, e estas podem criar novas regras que tendem a ser mais eficientes. Assim, instituições eficientes que se perpetuam determinam que países sejam ricos, países com instituições ineficientes determinam que países sejam pobres, mas não que isso seja perpétuo. A seção 2.3.1 também faz uma análise a este respeito com a ausência do Estado, mas que se enquadra perfeitamente com a presença dele.

¹⁴ FIANI (2003, p.140).

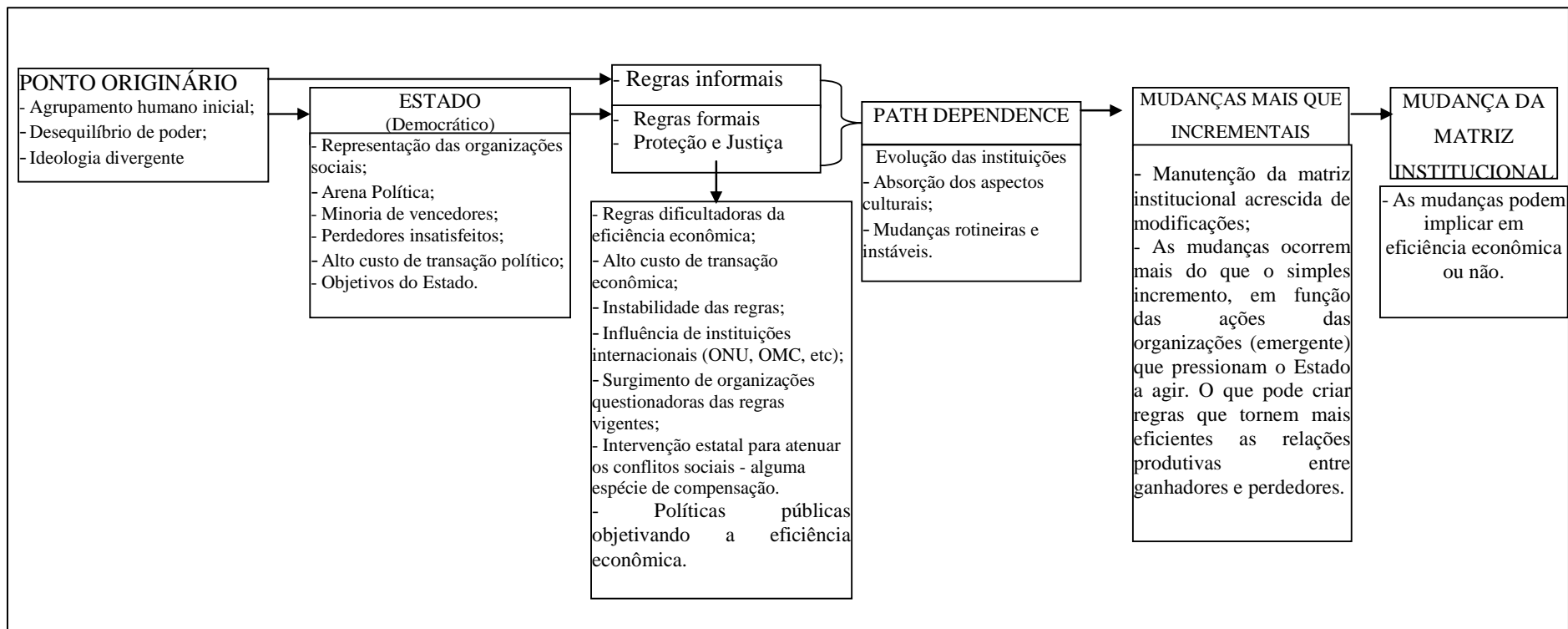


Figura 5 - Mudança institucional em países não desenvolvidos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com North (1986, 235, p.5), o Estado não pode ser tratado apenas como um ator ou elemento exógeno no processo político de desenvolvimento econômico. É inegável que o Estado é relevante no desempenho econômico, independentemente da matriz institucional e deve partir dele a maioria das reformas institucionais, principalmente nas economias com dependência de trajetória negativa. Nota-se que o Estado é uma organização importante na análise de North e à medida que evolui em complexidade desempenha um papel importante na base legal da sociedade, influenciando diretamente na manutenção das regras formais bem como em sua alteração ou evolução. Nesse aspecto, a definição dos direitos de propriedade pelo Estado são essenciais na condução do desenvolvimento. Assim, *a própria definição de Estado está umbilicalmente ligada à idéia de direitos de propriedade e regras de produção* (North, 1981, p.21).

O aparato institucional formal foi criado pelo Estado para facilitar as trocas estabelecidas e garantir os contratos firmados¹⁵. No caso de descumprimento das regras, a aplicação de penalidade determinada pelo Estado garante a confiança nas regras e reforça o papel do estado na garantia da transferência de direitos de propriedade definida no processo de negociação e explicitado pelo contrato. O Estado para desempenhar esta função (proteção e justiça) arrecada impostos, que para os agentes privados, segundo Fiani (2003, p. 155) *é vantajosa, na medida em que o Estado possui economias de escala nessas tarefas e, portanto, seria mais custoso para os agentes privados desempenhar essas tarefas por si próprio*. Ou como sugere Gala (2003, p.96) os agentes *cedem parte de seus direitos ao Estado em troca de serviços como proteção e justiça*.

Segundo Macedo (2004, p. 7) o Estado, como as demais organizações, não age necessariamente com imparcialidade, uma vez que as suas ações se pautam pelo próprio interesse e, em muitos casos, atenderá interesses de grupos mais fortes (econômicos, políticos ou sociais). Embora seja pertinente esta avaliação não podemos generalizá-la em decorrência da complexidade que é a atual sociedade e o próprio Estado. Se, por um lado, nenhuma organização isolada possui forças suficientes para modificar as regras formais que regulam o comportamento social e econômico (que são resultantes de um processo de negociação com forte influência cultural), por outro lado, o Estado é uma representação dos interesses majoritários da sociedade, portanto, as regras estabelecidas não são eternas e nem favorecem sempre os mesmos setores ou interesses.

¹⁵ O contrato (social, empresarial) estabelece os direitos e deveres e a expressa as relações de poder entre as organizações contratantes.

Decorrente do afirmado acima, o Estado não é neutro e não é um agente passivo, ou seja, ele influencia e sofre influência direta dos agentes sociais ou organizações e do processo de dependência de trajetória em curso na sociedade. Deste modo, o Estado é uma instância em que a sociedade civil organizada e/ou organizações podem influenciar decisivamente, no sentido de mudar a estrutura político-econômica e social, através do desenvolvimento de políticas públicas para os diferentes segmentos.

A teoria institucional, particularmente a visão de North, modifica substancialmente o debate sobre o papel do Estado, pois vai além da simples discussão da intervenção ou não do mercado nos rumos do desenvolvimento local, pois, inclui as instituições (regras formais e informais) enquanto um processo de negociação e decisão. Deste modo, as políticas públicas se tornam importantes e dependentes da matriz institucional, particularmente, naqueles locais com dependência de trajetória negativa. Ao se considerar a negociação e a não neutralidade do estado existe sempre a possibilidade de ação planejada e executada no sentido de atenuar os pontos ineficientes das relações econômicas e sociais.

A Figura 6 mostra, na visão institucionalista, a seqüência de relações entre os agentes políticos e pelos agentes econômicos dependentes de uma determinada matriz institucional inicial. Mostra que há uma intrínseca e recíproca relação entre ambos. Cada um possui regras específicas que norteiam suas ações (são as regras do jogo político e as regras do jogo econômico). Nela se estabelece o fundamento político seqüencial em que os agentes representativos das organizações econômicas e sociais travam suas batalhas em torno da determinação das políticas públicas e econômicas, sob a égide das regras que incentivam o compromisso e a cooperação ou o conflito, produzindo resultados econômicos e de políticas públicas.

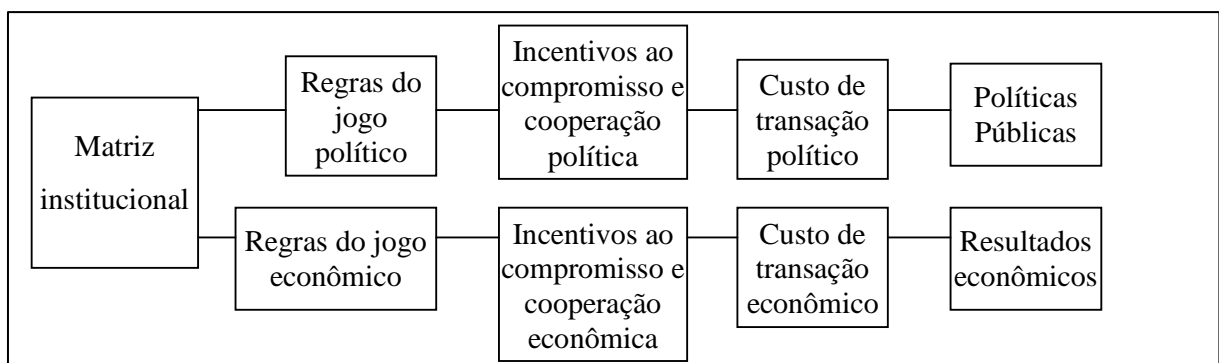


Figura 6- Relação institucional dos agentes econômicos e agentes políticos

Fonte: Arias e Caballeiro (2003, p. 123)

Conseqüentemente, as políticas públicas são de complexa definição e

aplicação, pois, além dos interesses políticos e econômicos definidos pelas regras existentes, co-existem diversos grupos sociais ou organizações sociais que pressionam por mudanças e se confrontam no processo de barganha (ocupação de espaços de direcionamento das políticas públicas). Esta complexidade é regida por um arcabouço de regras formais, constituída através do processo de *path dependency*. Neste sentido, uma matriz institucional que se estabeleceu (com influencia da dependência de trajetória) e resulta em regras mais eficientes para a atividade econômica, também, constituiu regras mais eficientes para o jogo político.

Neste sentido, North (1986) afirma que as instituições são as regras do jogo político, que influenciam decisivamente nas ações dos agentes, pois defrontam com regras já estabelecidas e, por isso, determinam o grau de eficiência nos resultados das políticas públicas. Portanto, em uma matriz institucional com dependência de trajetória negativa, a eficiência dos resultados das políticas públicas é menor, pois há maiores incentivos para o comportamento oportunista (relativamente ao observado na trajetória positiva) somado ao baixo grau de comprometimento do agente político com as decisões voltadas à coletividade.

O comprometimento do agente político é importante porque dá estabilidade às regras ou o contrário, o baixo comprometimento as torna instáveis, pois, a qualquer momento, as regras do jogo político podem ser alteradas, o que cria um ambiente de incerteza e compromete a eficiência política e pode alterar a eficiência econômica. Arias e Caballero (2003, p. 122) argumentam que a existência de instituições menos eficientes, ou seja, que possuem maiores incentivos para o comportamento oportunista, no caso da elaboração de políticas pública, pode não ter os efeitos desejados.

A teoria institucional possibilita entender melhor o papel das formas coletivas de decisão estatal assim como o próprio papel do Estado, Nesse contexto, supera a teoria da escolha racional do Estado da escola neoclássica e abre debate com a teoria da Economia Constitucional¹⁶, liderada por J. Buchanan (1999). Esta teoria aborda que o Estado é criado por indivíduos que possuem autonomia de escolha, sua escolha é racional e a democracia é fundamental. Estes indivíduos estão sujeitos a incertezas e podem tomar decisões de prevenção. Para isso, delegam a decisão a terceiros (políticos) que agirão no processo de barganha defendendo as regras que reduzem a incerteza, as quais estarão contidas na Constituição, que assume o papel institucional de vigilância e prevenção da incerteza futura (REIS, 2007). Portanto, nessa abordagem, o papel do estado restringe-se. Segundo

¹⁶ Para uma visão mais aprofundada ver: REIS, José. Ensaio de Economia Impura, na seção, A Economia Constitucional: o Estado e as instituições na visão de um individualista radical (J. Buchanan).

Godoy (2009), a defesa de menor intervenção estatal por Buchanan está associada à maior eficiência estatal, que afirmava a irracionalidade do estado interventor e planejador e defendia o estado mínimo como forma de combater os oportunistas (*rent-seekers*), proteger os direitos individuais e a propriedade (que é a garantia do respeito aos contratos firmados) assim como a definição de estruturas de financiamento e produção de bens coletivos.

Diante de agentes, funcionários e políticos que agem em função dos seus próprios interesses, Buchanan (1999) defende que o Estado deve ser mínimo. Neste contexto, a norma maior é a Constituição, que representa a vida política e estabelece as instituições (regras formais) que regulam as interações individuais e sociais. As demais regras formais estão claramente sob a égide desta, são pós-constitucionais e abarcam as trocas políticas apreendidas pela abordagem institucionalista. (REIS, 2007).

Argumentam os teóricos da escolha pública¹⁷, que as políticas públicas objetivam encontrar meios que atenuem as ineficiências políticas, econômicas e sociais. Elas visam inibir a ação individual, o comportamento oportunista. Portanto, os funcionários e políticos estão subordinados a tais regras que os impedem de agir em interesse próprio ou de expressarem suas vontades nas políticas públicas. Não descartam o poder de influência que as organizações exercem sobre a determinação das políticas públicas, mas as regras constituídas os restringem fazendo valer as condições da matriz institucional. A NEI se diferencia da abordagem constitucional. O Quadro 2 apresenta as diferenças entre a economia constitucional e economia institucional.

Economia Política Constitucional	Análise Política Institucionalista
Racionalidade substantiva	Racionalidade limitada
Imperialismo econômico	Razoável integração econômica e política
Constituição como regra	Instituição como regras formais e informais
Constituição determina tudo	A Constituição como contrato incompleto
As regras importam, os atos não	Regra-ação – distinção de grau
Ausência de custos de transação política	Altos custos de transação política
Visão estática da transação política	Intertemporalidade das transações políticas
Dimensão não histórica e ausência de ideologia	Dependência de trajetória, presença de ideologia
Déficit de análise empírica	Crescente literatura empírica

Quadro 2 – Diferenças entre a economia constitucional e economia institucional.

Fonte: Arias e Caballeiro (2003, p.125).

¹⁷ É uma subdisciplina da economia institucionalista ou economia dos direitos de propriedade.

De forma mais específica, a elaboração de políticas públicas, segundo Caldas, Carvalho e Lucini (2005) é realizada por cinco atores: políticos eleitos e seus assessores, funcionários públicos (do governo, executivo e legislativo), grupos de interesses, organizações de pesquisa e a mídia. Além desses, ainda fazem parte do processo, os eleitores e os partidos políticos, ambos com baixíssimo poder de influência na elaboração das políticas públicas. Os eleitores participam apenas com o voto em seus representantes e os partidos políticos influenciam apenas por intermédio dos membros eleitos.

No entanto, na atual estrutura descentralizada de decisão, deve ser considerada uma mudança importante, pois, inclui outros novos atores no processo de elaboração de políticas públicas e que são externos a essas instâncias decisórias, mas que tem papel definido nas mesmas.

Resumindo, as regras formais são entendidas como capazes de coordenar o processo de desenvolvimento de políticas públicas e evitar o oportunismo e a defesa de interesses individuais seja dos funcionários públicos, dos políticos ou grupos de interesse com forte poder de intervenção nas regras a serem negociadas.

Para o nosso propósito, os instrumentos mais importantes são as leis que coordenam a elaboração do orçamento público juntamente com a participação dos conselhos setoriais. Este último, uma nova organização, com papéis relativamente definidos na determinação das políticas públicas, que modifica substancialmente o ambiente institucional em que ocorria a relação da sociedade com o Estado. Os conselhos, mais particularmente as organizações representativas participam da estrutura de decisão política, com hábitos, interpretações do mundo e interesses que influem na determinação dos rumos das políticas públicas locais, ou seja, participam da governança estatal. Para dar continuidade a análise, a seguir, apresentam-se os conceitos e a estrutura de “governança”.

2.5. A GOVERNANÇA

Cada matriz institucional estabelece uma rede de relacionamento diferenciada entre os diversos atores/setores. Como já foi frisado, em localidades com dependência de trajetória negativa, o surgimento de novas instituições e organizações ocorre mais rapidamente do que em locais com dependência de trajetória positiva. Grande parte dessas mudanças é decorrente da maior complexidade no relacionamento entre os atores ou organizações, em particular aquelas organizações questionadoras das regras instituídas, que

influencia diretamente na evolução (modificação) institucional das políticas públicas.

A direção do Estado, resultado de disputas entre jogadores (grupos de interesse) com poder de negociação diferentes na estrutura de decisão atual comporta os interesses dos diversos atores da sociedade.

O Estado que era, até meados dos anos 1980, no Brasil, centralizado passa a ser descentralizado e a abrir espaço político para os diversos setores sociais e privados no direcionamento das políticas públicas. Assim, esses setores/agentes (jogadores) se defrontam no direcionamento das políticas públicas não somente pela representação partidária como também em estruturas que compreendem uma gama de agentes com diversificados interesses. Conseqüentemente, muda significativamente a estrutura de poder. Se antes, os grupos com interesses comuns tinham como forma de pressão sobre o direcionamento das políticas públicas, os lobbies setoriais, agora, pela Constituição possuem espaços reconhecidos legalmente para decidirem. Esta nova relação mostra que os direcionamentos não ocorrem sob a égide unilateral do Estado, mas sim de uma complexa relação entre múltiplos atores sociais.

Neste sentido:

O denominador mais comum de todas as análises de redes de políticas públicas é que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores (SCHNEIDER, 2005, p.38).

A presença de diversos atores no processo de elaboração das políticas públicas não significa uma relação equitativa de poder, existem diferenças que se manifesta proporcionalmente ao seu poder de influência.

Exercício de autoridade política, econômica e administrativa na administração dos assuntos de um país a todos os níveis inclui os mecanismos, processos e instituições através das quais os cidadãos e os grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos legais, cumprem suas obrigações e resolvem suas diferenças PNUD (Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas¹⁸).

O resultado deste emaranhado jogo de interesses, com múltiplos atores

¹⁸ Los Presupuestos Participativos: Una Contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milênio. Cabannes, Yves; Campaña Mundial Sobre Gobernanza Urbana; ONU, 2004.

sociais envolvidos, que se desenha o conceito de “Governança”:

Coase (1937) argumenta que sempre que houver custos em negociar, monitorar e coordenar o comportamento de indivíduos, as transações tornam-se custosas e os mercados falham. Nesse contexto, segundo Williamson (1985) há a necessidade de governança e a construção de estruturas de governança que permitam lidar com o oportunismo e as incertezas causadas pela racionalidade limitada.

Governança, conforme Godoy (2009) significa os mecanismos, processos e regras estabelecidas, em um processo de negociação ou cooperação, entre os diversos atores (sociais, econômicos ou políticos), que tem como fórum de discussão uma estrutura (a estrutura de governança) reconhecida por lei. Os mecanismos e procedimentos institucionais são fundamentais para criar as regras (contratos incompletos, leis) que permitirão a integração entre os diversos setores sociais, pois, além dos múltiplos interesses que existem na estrutura que une os diversos atores/organizações, cada organização possui suas próprias instituições, as quais podem e, geralmente, conflitam com as demais.

2.5.1. Governança Pública

O que antecede o novo modelo de administração pública é o centralismo do Estado no processo de elaboração de políticas públicas, ou seja, somente o Estado tinha a responsabilidade ou incumbência de propor soluções para os problemas existentes na sociedade. A evolução das instituições formais e informais ao longo da história criou um Estado burocrático. O Estado Burocrático tem como um dos seus principais estudiosos Max Weber (1979 e 1993). Segundo ele, o mesmo é organizado por uma estrutura em que profissionais selecionados e capacitados tecnicamente agem em estrito cumprimento da norma legal, numa rígida hierarquia, subentendendo a autoridade final nas ocasiões de conflito entre técnicos e agentes políticos. Conforme Sandroni (1994, p.35) “*Literalmente, o termo significa o governo dos funcionários da administração*”.

Para Ruas (1997, p.140) um dos princípios do modelo weberiano é a neutralidade burocrática, entretanto, é um pressuposto muito distante do mundo real, pois os agentes administrativos¹⁹ não são neutros e agem inclusive na defesa de seus interesses. Os agentes administrativos buscam exercer essa influência mostrando-se capazes de mobilizar recursos políticos, como informação e apoio de grupos de interesse na sociedade (RUAS,

¹⁹ Conforme conceituado por Weber.

1997, p.140). Os teóricos institucionalistas comentam que esse ambiente permite o oportunismo gerado pela informação assimétrica. Quer dizer, dada a racionalidade limitada, a informação assimétrica dos agentes políticos e sociais permite aos agentes administrativos (com grau de informação muito superior) permitem criar um comportamento oportunista para defender seus interesses, e, para isso, se necessário se associam a outras organizações.

Nesse contexto, comenta Peres (2007, p.24), quanto maior a informação assimétrica e a incerteza envolvendo determinado setor do governo, e quanto maior o poder de barganha de pequenos grupos de poder, maior sua possibilidade de maximizar ganhos de bem-estar, valendo-se de falhas institucionais e falta de controle interno e externo à organização pública.

A passagem do modelo burocrático centralizado se iniciou na década de 1970 e, no Brasil, no começo da década de 1980 e a necessidade de reforma do Estado, de acordo com Jann (2002) abria frente à Nova Gestão Pública (NGP) ou Nova Administração Pública (NAP), em que as atividades públicas deveriam ser administradas como um negócio de forma flexível, sem as amarras da burocracia. *“E a organização do Estado ou da administração pública deve ser eficaz e eficiente no fornecimento dos serviços exigidos pelos eleitores”* (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.2).

A NGP implicou em reformas profundas do Estado, tais como: organização, controle interno, orientação para o desempenho das funções, privatização, terceirização e políticas compensatórias. Além disso, ocorre a descentralização²⁰, e com a reforma constitucional, a abertura para estruturas de decisão mais coletivas sobre certos setores (educação, saúde, meio ambiente, entre outros), ou seja, a implementação da Governança Pública, a qual prescreve uma estrutura com diversos agentes públicos, privados e não-governamentais que discutem os direcionamentos das políticas públicas. O Estado coordena a ação e a estrutura de relacionamento combinando diferentes modos de solução e controle para a gestão e decisões sobre os investimentos sociais. Neste mesmo sentido, outros autores, tais como Shedler (2006) e Pallot (2003) entendem a Governança Pública como uma evolução da NAP. O modelo do Estado burocrático é substituído por um conjunto de práticas corporativas, isto é, são ferramentas usadas na gestão de empresas privadas transferidas/adaptadas para a gestão pública, na busca de eficiência pública. Para Apreda (2005, p.5) Governança pública se refere ao funcionamento do Estado levando em conta os mecanismos que permitem o Governo desempenhar um bom trabalho.

²⁰ A este respeito será tratado mais adiante.

Bresser Pereira (2007, p. 13) define Governança Pública como sendo um processo amplo em que as organizações da sociedade civil, empresas comerciais, cidadãos individuais e organizações internacionais participam do processo de decisão, sendo o governo um ator central neste conjunto. A descentralização do poder para níveis inferiores torna mais forte o núcleo estratégico do Estado e constrói mecanismos mais eficazes de responsabilidade social (BRESSER PEREIRA, 2007, p. 13). A Governança Pública requer a participação simultânea do Estado e da sociedade civil na discussão e elaboração das políticas públicas que se expressarão, em grande parte, nas leis orçamentárias. O Estado tem o papel de articulador deste processo envolvendo suas secretarias e departamentos estratégicos e criando os mecanismos necessários para a participação do setor privado e das organizações da sociedade civil²¹. Todo este aparato de Governança Pública requer um conjunto de leis formais capazes de legitimar as ações e resoluções, pois, existem conflitos de interesse entre os diversos atores.

Neste contexto, a elaboração de políticas públicas frente aos múltiplos interesses requer planejamento. Para Cabral (1996, p.5) o planejamento é constituído em duas etapas, uma técnica, outra política. A técnica está relacionada ao governo que possui instrumentos, informações e aparato profissional especializado capazes de subsidiar a ação governamental ou orientar suas decisões. A política se refere ao processo de negociação frente aos diversos interesses ou visões de solução para problemas comuns. Estes conceitos e procedimentos ocorrem também em nível de município, o qual trataremos a seguir.

2.5.1.1. Governança Pública Municipal

A Governança Pública Municipal (GPM) possui particularidades inerentes às características de cada município e dois aspectos comuns. Primeiro, os municípios devem respeitar as instituições superiores, isto é, estão subordinadas às leis impostas em nível estadual e federal. Segundo, existe maior proximidade entre as organizações sociais e privadas e as governamentais. Esta proximidade pode influenciar diretamente o processo de decisão, pois, dada a abertura constitucional, quanto menor for a população de um município maior será a proximidade das organizações em relação aos agentes políticos. Por exemplo, o eleitor tem

²¹ As organizações da sociedade civil são compostas: por associações profissionais e sindicatos defendendo interesses específicos da categoria; e ONGs (Organizações não Governamentais) defendendo interesses políticos, tais como, meio ambiente, direitos humanos, outros; acrescentando-se as organizações privadas que prestam serviços públicos formam o terceiro setor. Vale lembrar a importância de se criar canais que permitam a participação da sociedade não organizada, na maioria das vezes excluída das estruturas de Governança Pública.

contato direto e até cotidiano com o prefeito ou vereadores, da mesma forma as organizações/entidades também têm contato direto com os agentes políticos locais o que se diferencia da proximidade com deputados e governadores, em que o relacionamento ocorre de forma indireta. A proximidade e o relacionamento direto do governo municipal com os agentes sociais e privados locais podem interferir, decisivamente, a favor dos interesses do governo local assim como pode criar laços de compromissos que facilitem a interação entre governo e sociedade e a implementação do que foi decidido nas instâncias de diálogo criadas. Por isso a estrutura de governança governamental passa a ser importante enquanto canal de diálogo e minimização do oportunismo e assimetrias de informação e poder.

Rezende e Castor (2006, p.27) conceituam Governança Municipal como um conjunto de mecanismos e instrumentos da administração instituída no governo municipal. Compreende a gestão da prefeitura e de seus órgãos, institutos, autarquias e secretarias e os mecanismos que aproximam os cidadãos das decisões e ações administrativas do município.

Um dos mecanismos de aproximação dos munícipes com o Governo, uma estrutura de governança, são os Conselhos Municipais determinados pela Constituição Federal, que constituem um novo padrão de relacionamento da sociedade com o governo municipal. A institucionalização formal dos conselhos municipais abre um importante canal em que as diversas organizações/atores defendem seus interesses nas propostas de políticas públicas.

A Constituição de 1988 vai além, no que se refere ao relacionamento entre governo e sociedade, que após os mecanismos de elaboração ou produção de políticas públicas, elas devem constar no PPA (Plano Plurianual), na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária) e na LOA (Lei Orçamentária Anual). A obrigatoriedade das políticas públicas constarem nestas leis para que possam ser executadas torna a ação governamental mais transparente, princípio fundamental no modelo de GPM.

A respeito dos princípios básicos da GPM, Giosa (2005) aponta:

- a) Transparência – obrigação de informar.
- b) Equidade - Tratamento justo e igualitário com todas as partes interessadas (*stakeholders*): colaboradores, clientes, fornecedores, credores, entidades, sindicatos.
- c) Prestação de contas (*accountability*) - Agentes da governança prestam contas de sua atuação a quem os elegeu e respondem integralmente por todos os atos no exercício do mandato.

Com isso, todas as decisões ocorridas nos conselhos municipais relacionadas às políticas públicas devem necessariamente constar nas leis orçamentárias, sem o qual elas tornam nulas. Na tramitação (ainda o executivo) destas leis, as organizações ainda podem participar através das audiências públicas. Em última instância são os vereadores que definem estas leis e as propostas de políticas públicas do executivo elaboradas com a participação das organizações, nos conselhos específicos, podendo ser aprovadas, alteradas ou ainda reprovadas. Estas leis orçamentárias na Câmara Municipal também são objetos de audiências públicas. A complexidade do processo enseja uma análise da atuação de cada setor representativo da sociedade – no caso, interessa particularmente, os Conselhos Municipais no processo de elaboração das políticas. A governança fundamenta uma perspectiva microanalítica no que se refere aos mecanismos institucionais de coordenação dos agentes participantes. Partindo então do enfoque microanalítico, buscaremos identificar a participação dos Conselhos Municipais, no município de Birigui, como organismos que unem legalmente atores sociais que tem como objetivos discutir ações e programas que se expressam nas políticas públicas municipais.

Para isso, é fundamental compreender a evolução institucional das regras formais do processo de elaboração das políticas públicas. A evolução histórica do orçamento público considerando as relações de poder na sua elaboração e execução, particularmente no período recente, permite entender a interação entre Estado e Sociedade. Por outro lado, o orçamento público é a expressão formal do processo de discussão, elaboração e execução das políticas públicas, que discutiremos a seguir.

3. A EVOLUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES ECONÔMICAS E POLÍTICAS DO BRASIL

3.1 AS REGRAS ORÇAMENTÁRIAS NO BRASIL ANTES DA DESCENTRALIZAÇÃO DE 1888²²

Antes da Constituição de 1988, pode-se considerar que a elaboração e planejamento do orçamento público sempre foram liderados pelo executivo, é o modelo de Estado burocrático e centralizador. Nas poucas vezes que o Legislativo possuiu direitos constitucionais de intervir em qualquer fase da elaboração do orçamento público sempre foi limitado pela dificuldade técnica ou pela força política do executivo. O Quadro 3 apresenta uma sinopse da evolução da relação de poder formal e poder efetivo.

CF *	Poderes: formais	Poderes: efetivos	Observação
1824	Executivo/Legislativo	Executivo-Moderador	
1891	Executivo/Legislativo	Executivo	Dificuldade técnica do legislativo
1926	Executivo/Legislativo	Executivo	Elaboração
1934	Executivo	Executivo	
1937	Executivo/Conselho federal	Executivo	Conselho não funcionou
1946	Executivo/Legislativo	Executivo-Legislativo	
1967	Executivo	Executivo	
1988	Executivo/Legislativo/Conselho Setorial	Executivo-Legislativo	Conselhos Setoriais

Quadro 3 – Poderes formais e efetivos envolvidos na determinação do orçamento

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nas Constituições de cada época.

* Constituição Federal, ano de promulgação.

Como se observa no Quadro 3, os poderes formais definidos constitucionalmente são diferentes na prática daqueles poderes que efetivamente influenciavam a elaboração orçamentária. Observa-se que somente na Constituição de 1946 o legislativo teve participação mais efetiva na elaboração orçamentária e na destinação dos recursos públicos, através de emendas parlamentares e, pela primeira vez, houve uma visão de planejamento, ainda que incipiente.

A constituição de 1946, denominada “planejamentista”, explicita as necessidades de se criarem planos setoriais e regionais, com reflexo direto na monetarização

²² A análise desenvolvida aqui está baseada nos seguintes autores: BURKHEAD (1971); GIACOMONI (1986) e PIRES e MOTTA (2006).

do orçamento, ao estabelecer vinculações com a receita. A experiência brasileira na construção de planos globais, até 1964, caracterizou-se por “*contemplar somente os elementos de despesa com ausência da programação de objetivos, metas e recursos reais, intensificando as desvinculações dos Planos e dos Orçamentos* (PIRES e MOTTA, 2006, p.21).

Somente na Constituição de 1937 houve a formalização de outro poder além do executivo e o legislativo, com poderes de elaborar o Orçamento Público, que é o Conselho Federal, que representava a participação da sociedade, mas que efetivamente nunca funcionou (GIACOMONI, 1986, p48).

Uma característica importante em toda a evolução do orçamento público brasileiro foi a forma ditatorial que foi conduzida ao longo de toda sua história, radicalizada principalmente no primeiro Governo de Getúlio Vargas (1930) e no Regime Militar (1964).

Foi no Regime Militar (1964-1985) que ocorreu significativa modernização nos mecanismos, instrumentos e técnicas relativas ao orçamento público. Não somente por vontade dos militares, mas por consequência do esforço iniciado ainda em 1932, quando o Governo daquela época tentava consolidar a dívida externa brasileira e teve imensa dificuldade em função de inúmeras nomenclaturas e títulos, além de falhas significativas nos procedimentos contábeis. Após diversas Conferências técnicas de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, em 17 de março de 1964 o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 4.320, em vigor até hoje, adotando um modelo orçamentário padrão para os três níveis de governo.

A Lei nº 4.320 (BRASIL) foi primordialmente um instrumento importante para o Governo Militar, pois criava um mecanismo institucional, ou seja, instituía uma regra formal que permitia o desenvolvimento de políticas públicas sob o controle dos militares que estavam no governo. Esta lei legitimava a execução das políticas públicas implementadas pelo governo, não havendo questionamento²³ da população em geral e das organizações que se beneficiavam destas políticas. Simultaneamente, os recursos orçamentários centralizados no Governo Militar facilitavam a manutenção do poder e do controle das suas próprias unidades administrativas e dos entes federativos.

É também no período da Ditadura Militar, com a Constituição de 1967, que houve efetivamente a preocupação em planejar ações plurianuais, com destinação clara de recursos orçamentários para execução de programas, apesar de focar nas regiões menos desenvolvidas do país, como segue. “*Art. 67, § 6º - O orçamento consignará dotações*

²³ No capítulo 1 já discutimos os efeitos que as regras formais e informais exercem sobre os indivíduos e as organizações.

plurianuais para a execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do País” (CONSTITUIÇÃO DE 1967).

Neste sentido, as mudanças ocorridas no orçamento público brasileiro refletem, em suas diversas etapas, a influência das organizações econômicas, e principalmente políticas, na formatação da lei orçamentária. É concretizado, inclusive porque se estava em um regime militar, o papel do Executivo como agente principal na elaboração do orçamento público e das políticas públicas.

O Legislativo sempre teve participação secundária no que se refere à elaboração do orçamento e das políticas públicas, conforme o Quadro 3, que apresenta os poderes efetivos na elaboração do orçamento público. Normalmente, as emendas dos parlamentares estavam relacionadas ao interesse pessoal ou do grupo que ele representava e, conforme a sua proximidade com o executivo podia ter sua emenda aprovada. Este feito ocorre até os dias atuais, pois, o Executivo para manter a maioria no Congresso estabelece como moeda de troca a liberação de recursos ou cargos, para aprovar a lei orçamentária conforme seus interesses.

Durante todo o regime militar, outras forças sociais, sindicatos, sociedade civil organizada, entre outras, tiveram apenas participação coadjuvante, isto é, sem força política suficiente para intervir no processo de elaboração de políticas públicas. Provavelmente, a participação destas forças alternativas pudessem ter prosperado na década de 1960, mas ficou frustrada pelo Golpe Militar. Assim, sindicatos e, de maneira geral, a sociedade civil organizada ao longo da história não teve força política e espaço legal para intervir na elaboração das políticas públicas e do orçamento. Somente no final da década de 1970 e início da década de 1980 estas forças alternativas ressurgem com força política suficiente para influenciar decisivamente no processo de elaboração da Constituição de 1988.

3.2 AS NOVAS INSTITUIÇÕES FORMAIS PÓS 1988

No final da década de 1970 e início da década de 1980, quando surgem diversas organizações que constituem os “movimentos sociais²⁴” que aliadas com outras organizações sociais e partidos políticos começam um movimento pela redemocratização, e conseqüentemente por maior participação da sociedade nos espaços de decisão política. Simultaneamente, a globalização e a defesa do estado mínimo falar mais sobre isso redefinem

²⁴ Constitui no surgimento de movimentos por moradia, saúde, educação, movimento sem terra, etc.

as regras internas.

A repressão sobre as diversas organizações e movimentos sociais questionadores da Ditadura Militar induzia estas entidades a pleitear mecanismos institucionais que garantissem os meios de participação nos processos políticos, mas também nos mecanismos que mais influenciam em uma administração pública: a elaboração/execução do orçamento público e o processo de elaboração das políticas públicas. Ao mesmo tempo, no cenário internacional, a partir dos países desenvolvidos, estava construído um novo modelo que induzia o restante do mundo a este sistema, denominado neoliberalismo. O neoliberalismo propunha (entre outros) a abertura econômica e a mínima intervenção do Estado²⁵.

Para Nahra (2006, p.3) esses dois movimentos apesar de antagônicos são marcos que ajudam compreender o surgimento dos conselhos como espaços de afirmação social, ou seja, de um lado a demanda dos movimentos sociais na definição das políticas públicas, e por outro lado, o modelo de Estado mínimo. A Constituição como resultado estabelece canais de participação social e institucionalizando modelos de governança pública em que os atores compartilham os processos deliberativos, que são denominados instituições híbridas. São modelos de instituições híbridas, os conselhos gestores setoriais, audiências públicas, orçamento participativo, entre outros.

Avritzer e Pereira (2005) conceituam instituições híbridas:

Como o tratamento conceitual destinado para o conjunto de formas de participação ampliada que emerge no Brasil a partir da década de 1990, dentre as quais destacam-se o Orçamento Participativo e os conselhos. Tais experimentos democráticos denominam-se híbridos, uma vez que envolvem um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais (AVRITZER E PEREIRA, 2005, p.16).

Paralelamente a estes dois movimentos, “*assistiu-se a revoluções nas áreas de tecnologias da informação e comunicação*” (GODOY, ISTAKE E LEONARDO, 2007).

Percebem-se duas características importantes na definição destas novas regras, considerando o Brasil como um país com trajetória de dependência negativa²⁶, pelo

²⁵ Entre outras, a mínima intervenção do Estado ou do Estado enxuto conduzia a uma redução drástica do Estado na economia, transferindo grande parte destas atividades para o mercado e transferindo a responsabilidade na elaboração/execução de políticas públicas para a sociedade civil.

²⁶ Conforme exposto no capítulo 1, seção. 1.3.1. Esclarecemos que consideramos o Brasil como um país com trajetória de dependência negativa, porque ao longo da sua história foram construídas regras (ou direitos de propriedades) ineficientes para o crescimento econômico (resultaram em grande desigualdade na distribuição de

menos para este período (década de 1980). Primeiro, há uma mudança radical nesta regra formal com a participação das organizações no processo de decisão das políticas públicas, pois historicamente este processo sempre foi centralizado inibindo radicalmente a participação da sociedade civil. Segundo, as instituições internacionais influenciam na determinação das regras locais. Esta influência, que pode ser denominada como imposição, ocorre porque o Brasil neste período sofria com a crise da dívida externa e os organismos internacionais (FMI, Banco Mundial, Clube de Paris, e outros) impunham condições, principalmente medidas neoliberais, para viabilizar os empréstimos.

Estas regras formais foram modificadas, mas não significa que instantaneamente as mudanças ocorreram, pois as regras informais constituídas historicamente não mudam tão rapidamente como as formais (VEBLEN, 1983, p.26). Os atores acostumados com certas instituições, neste caso a centralização no processo de elaboração das políticas públicas, se esforçam para mantê-las. Os atores outrora vencedores resistem às mudanças e buscam alternativas para manter os *status quo* e manter seu poderio no processo de produção de políticas públicas. No entanto, as regras formais (conselhos) constituíram espaços para a participação de novos atores/organizações para disputarem os recursos orçamentários com os velhos atores/organizações, o que fatalmente produz conflitos ou a supremacia de organizações com maior poder de negociação.

Em localidades onde existem organizações sociais mais fortalecidas ou centro de poder mais progressista intuitivamente ocorrem mudanças também nas instituições informais, como é o caso de Porto Alegre. Pode-se observar isso em Gohn (2000, p.179) que:

Nos municípios sem tradição organizativa-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, e não atendendo minimamente aos objetivos de controle e fiscalização dos negócios públicos.

Essa mudança significativa nas regras formais forçou, conseqüentemente, uma mudança de comportamento dos atores, tanto para os velhos atores/organizações que tiveram que disputar seus interesses com um leque maior de jogadores, como para os novos atores/organizações que tiveram que aprender a negociar, ambos, sob as novas instituições.

renda, inflação, entre outros), mas suficiente para manter a predominância de uma minoria de organizações com poder de negociação e à velocidade das mudanças nas instituições formais (várias constituições e legislações).

Deste modo, o processo de elaboração de política pública anterior a CF/1988 era extremamente centralizado, tornou-se pós esta um processo de decisão descentralizado.

Para Godoy (2006, p.3) a descentralização estabelecida na CF/1988 é caracterizada pela transferência de recursos e encargos das esferas federal e estadual para os municípios. A autora defende que a CF/1988 enfatiza que a descentralização cria um mecanismo de governança municipal, em que o Estado, por força de lei deve criar espaços e organizar canais que estabeleçam maior participação da sociedade na condução ou direcionamento das políticas públicas para os diversos setores locais. Essa mesma CF fortalece as instâncias locais, pois reconhece os municípios como entes federativos, isto é, possuem autonomia semelhante a dos estados membros, define competências específicas para os municípios e preconiza a participação social no processo de elaboração e fiscalização das políticas públicas. Neste contexto, envolve o conjunto do governo e da sociedade civil organizada (prefeito, vereadores, lideranças comunitárias, conselhos municipais, entre outros) visando interagir na tomada de decisão futura, elaboração de planos e outras ações (GODOY, 2006, p.3).

Os municípios assumiram competências nos setores de saúde, educação, assistência social e outros, mas não tiveram contrapartida proporcional de recursos e somente aqueles com receita fiscal própria conseguiram uma gestão mais adequada destas competências (TONELLA, 2006, p.37).

Embora o aumento de responsabilidades e competências do governo municipal sem a contrapartida de um aumento proporcional dos recursos financeiro seja relevante, o novo modelo de gestão pública foi implantado. Neste sentido, Lodovici (1992, p.140) argumenta que os municípios são a instância do Estado que mais se aproxima da população. Os agentes políticos do município podem utilizar essa proximidade para fortalecer os compromissos com a população, e em conjunto buscar soluções para os problemas locais. Assim, a prefeitura é a instituição capaz de absorver a confluência dos conflitos e dos recursos sociais e econômicos para superar as necessidades da comunidade (LODOVICI, 1992, p. 140).

Outro fator importante é a herança da cultura política brasileira, que conforme exposto no capítulo 2, os prefeitos tinham o hábito (alimentados pelas normas estabelecidas pelo Governo central) de controlar o processo de elaboração de política pública. Nesse contexto, ocorrem muitas resistências às mudanças, principalmente quanto àquelas que envolvem a participação de novos atores no sistema de decisão sobre os gastos públicos.

De uma forma geral, a descentralização ao transferir competências aos municípios, segundo Godoy (2005, p.6) significou que:

a) O município se torna relevante no processo político local, através de um modelo de governança pública municipal, onde as organizações se expressam, fazem alianças e disputam interesses individuais no processo de elaboração e execução das políticas públicas.

b) Novos atores e instituições participam do jogo de decisão política, no que se refere às políticas públicas locais. E o direcionamento destas políticas depende do poder de negociação de cada organização com o Governo local, inclusive a associação entre estas organizações na defesa de interesses comuns.

Godoy (2005, p.7) entende também que uma das premissas da descentralização é que o Estado e a sociedade organizada local possuem condições de elaborar as políticas públicas de forma a intervir positivamente nos assuntos específicos do município e no desenvolvimento local. Entretanto, algumas políticas públicas são demasiadamente complexas envolvendo grande aporte financeiro, infra-estrutura e técnicos qualificados para lidarem com as exigências da máquina burocrática, em que muitos municípios sozinhos não são capazes de executá-las, necessitando do auxílio do governo estadual e/ou do governo federal, como por exemplo, a área da saúde (TONELLA, 2006, p.40).

Para o nosso estudo, a descentralização é importante em decorrência do processo de mudança institucional que provocou após CF/1988, que a princípio foi realizada a mudança da regra formal, que também influenciou na mudança das instituições informais, ou seja, modificou o comportamento das organizações e do governo no que se refere ao relacionamento entre sociedade e Estado.

Não se trata apenas de uma relação entre dois mundos (o dos que governam e o dos que são governados) nem de uma relação de um só sentido (ordem e obediência). Ao contrário, supõe várias estruturas, vários actores, vários processos, várias capacidades, vários vocabulários e, sobretudo, vários mecanismos (REIS, 2007, p. 11).

A descentralização permite um modelo de governança pública municipal o qual fortalece a participação do cidadão e da sociedade, seja ela organizada ou não. Estas mudanças instituídas na CF/1988 fomentam a participação popular, entre outras, a criação do PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária) e dos Conselhos Municipais, este último objeto de nosso estudo.

3.2.1. Conselhos setoriais

Considerando as mudanças institucionais decorrentes da CF/1988, no que se refere à participação popular, a imposição legal dos Conselhos Setoriais cria ambiente positivo para a efetiva participação da sociedade no processo de determinação das ações governamentais.

Gohn (2000, p. 176) relembra que as experiências em relação aos conselhos não são instâncias novas no Brasil, entretanto foram constituídos por diferentes perspectivas e atuação. Dentre as experiências coletadas estão: os conselhos comunitários criados por iniciativa do executivo; os conselhos populares que eram espaços autônomos da sociedade civil e um meio de pressionar o poder público para atender suas demandas; e os conselhos de notáveis, uma forma de assessoria especializada que agia indiretamente na gestão pública ou de forma complementar. Apesar da diferença existente entre os conselhos comunitários e populares *“os dois formatos eram semelhantes em relação ao que era objeto de negociação, que quase sempre se referia às demandas dos bairros e comunidades”* (SANTOS, 2004, p.2)

Gohn (2000) destaca os conselhos populares urbanos citando dois exemplos: os conselhos populares de Campinas, no início da década de 1980 e o da Saúde da Zona Leste de São Paulo criado em 1976, ambos ligados aos partidos de esquerda e das Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica. Estes conselhos, citados por Gohn (2000), não tinham respaldo institucional, surgiram de organizações fora do centro institucional de decisão política, mas que passaram a ter importante papel no processo de decisões de políticas públicas. Para Nahra (2006, p. 3) o que distingue os conselhos citados por Gohn e os criados a partir da CF/1988 é que os atuais fazem parte do sistema político-jurídico brasileiro.

Os conselhos gestores ou conselhos setoriais, de acordo com Gohn (2000), apresentam outras diferenças:

- a) Os atuais conselhos são conquistas das demandas populares e da pressão da sociedade civil.
- b) São inscritos na CF/1988 como instrumentos de expressão, representação e participação popular.
- c) Por força de lei há uma interação entre o poder público e a sociedade civil organizada, ou seja, é composto tanto por membros do governo (executivo), como da sociedade.

d) Os conselhos populares e comunitários eram constituídos exclusivamente por representantes da sociedade civil.

e) Os conselhos de notáveis são constituídos apenas por especialistas.

Conforme (TONELLA, 2006, p.31) a institucionalização dos conselhos a partir da CF/1988 pode ser dividida da seguinte maneira:

1) **Conselhos de políticas públicas** – possuem caráter obrigatório previsto em legislação nacional e estabelecido em todas as esferas de governo. Fazem parte desta categoria os conselhos de Assistência Social, da Saúde, da Educação e de Direitos da Criança e do Adolescente.

2) **Conselhos temáticos** – não estão vinculados diretamente às leis federais e não são obrigatórios. Atendem as especificidades de cada região ou município e a elas vinculam às leis estaduais e municipais, ou simultaneamente a ambas. Fazem parte destes conselhos temáticos: da mulher, do negro, da cultura, do deficiente físico, do idoso, e muitos outros.

O que se pode observar com as alterações na CF/1988 quanto à institucionalização da participação da população no processo de elaboração de políticas públicas, principalmente através dos conselhos, é a mudança no relacionamento entre Estado e a Sociedade. O relacionamento ocorre através de uma estrutura de governança pública (municipal) em que tanto os representantes do governo, quanto da sociedade civil, este último representado por diversas organizações sociais com distintos interesses, participam do processo de decisão das políticas públicas.

Entretanto, este sistema de governança é uma instituição formal, que embora seja fundamental para a democracia e para o propósito da descentralização, ainda existe resistências que dificultam o reconhecimento e a legitimação desta nova institucionalidade. Para Godoy (2006, p.12) “*a autoridade política dos prefeitos aumenta substancialmente com a descentralização*”. O fato dos municípios brasileiros serem declarados autônomos a partir da CF/1988 implica que o prefeito é autoridade máxima local e os políticos têm um espaço próprio de gestão. Nesta condição a elaboração de política pública municipal continua sendo monopolizada pelos políticos locais, burocratas e grupos de interesse, com um baixo grau de institucionalização e das práticas de negociação (GODOY,2006, GOHN 2001 e MEYER-STAMER, 2009).

Em linhas gerais, segundo Santos (2004, p.4) compõem o Conselho Municipal representantes de quatro segmentos sociais: os representantes do prefeito/governo;

o setor privado, os trabalhadores do setor e os usuários (agrupa uma diversidade de organizações sociais: da igreja, de entidades filantrópicas e ONGs); dos movimentos populares, as associações de moradores e suas filiadas; e dos movimentos sociais de categorias ou grupos específicos, como o dos idosos, meio ambiente, portadores de deficiência, etc.

Tonella (2006, p. 31) cita uma vulnerabilidade nesta nova estrutura que deve ser considerada. Trata-se das atribuições relacionadas às políticas públicas que eram exclusivas do Estado, o qual se sente livre destas atribuições e, simultaneamente a sociedade civil (sujeitos sociais, sindicatos e empresários) assume parte desta responsabilidade. Assim, a fragilidade no interior do conselho está na linha que divide a legitimidade de ações estatais e a capacidade de cobrar responsabilidade, principalmente no quesito financeiro (TONELLA, 2006, p. 31).

Com já vimos anteriormente, a criação dos conselhos municipais ainda encontra resistência por parte de muitos atores/organizações com grande poder de negociação, que através do processo de dependência de trajetória tornou a “centralização” do poder um fenômeno consolidado para estes grupos. E por outro lado, àqueles atores/organizações que lutaram por maior espaço no processo de elaboração de política pública são os maiores defensores desta nova institucionalidade. Esta dualidade gera conflitos quanto ao poder dos conselhos setoriais no que se refere à produção de políticas públicas, os primeiros (adeptos do centralismo) defendem que são apenas consultivos, os segundos (defensores desta instituição) atribui poder deliberativo aos conselhos.

Neste sentido, Gohn (2000, p. 179) analisa este contexto considerando que apesar da legislação incluir os conselhos no modelo de gestão pública, de forma descentralizada e participativa, constituídos com novos atores deliberativos e paritários, diversos pareceres oficiais têm reafirmado como apenas consultivos, sendo vinculado ao poder Executivo Municipal como órgãos auxiliares sem caráter deliberativo. Nestas condições, em municípios onde as entidades e organizações não possuem tradições de se associar e se organizar os conselhos passam a ser apenas uma estrutura jurídico-formal, em que é mais um instrumento nas mãos da elite e do prefeito que se apropria das atividades do conselho, composto por seus representantes oficiais (funcionários públicos) e representantes da sociedade que são muito próximos a eles. Assim, legitimam as ações governamentais sem questionamento e não atendendo minimamente o controle e fiscalização dos negócios públicos (GONH, 2000, p. 179).

É certo que existem diferentes características entre os municípios, pois, cada um apresenta realidades diferentes, considerando a região geográfica, tamanho da população, nível de urbanização, economia do município, estrutura político-administrativa, perfil e ideologia do prefeito e dos vereadores, cultura, valores e nível de organização da população. São estas assimetrias construídas historicamente que determinarão o nível de legitimidade das decisões dos conselhos.

Godoy (2006, p.13) e Gohn (2000, p.180) observam também que a falta de tradição participativa da sociedade civil nos canais de gestão dos negócios públicos, a curta trajetória de vida dos conselhos e desconhecimento por parte da população influenciam diretamente para que estas instâncias democráticas não sejam operacionalizadas plenamente.

Tatagiba (2006, p.248) aponta outros problemas em relação à capacidade deliberativa dos conselhos, entre elas, a dificuldade de se auto-avaliar, isto é, ainda não existe um padrão que possibilite mensurar o grau de deliberação dos conselheiros no processo de produção de políticas públicas. Esta dificuldade trata-se dos conselhos serem experiências ainda muito recentes e também pela dificuldade de se estabelecer parâmetros seguros para a análise. A autora avaliou a literatura a este respeito e concluiu que os conselhos não estão cumprindo o papel deliberativo, apesar de variados motivos, em comum, nestes estudos estão a baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos conselhos setoriais ou municipais, o que sugere que os conselheiros reagem mais às ações do governo, do que propõem projetos. Outros motivos estão relacionados ao funcionamento cotidiano dos conselhos: pauta elaborada pelo governo, capacitação ineficiente dos conselheiros, problemas com a representatividade, inexperiência na mediação de conflitos, herança clientelista entre Estado e sociedade e centralização de poder. Outro fator importante vinculada à fragilidade deliberativa dos conselhos está relacionado à ambigüidade na legislação referente aos conselhos (TATAGIBA, 2006, p.248).

Pode-se apontar que os conflitos existentes com as novas instituições são decorrentes do processo de dependência de trajetória negativa, conforme analisado no capítulo 1. As mudanças institucionais nos países com dependência de trajetória negativa tende a ser mais do que incrementais. No caso da implementação dos conselhos, foi uma mudança significativa nas regras que coordenam o processo de elaboração de políticas públicas, conseqüentemente influenciando na mudança das instituições informais (centralismo), também mais do que incremental.

Nos casos que há dependência de trajetória negativa, as mudanças ocorrem

em maior proporção do que nas situações com dependência de trajetória positiva em função do surgimento de novos atores questionadores das instituições vigentes. As novas regras instituídas pela CF/1988 são nitidamente os resultados do processo de pressão das “novas organizações” na busca por obter espaços e defender seus interesses no processo de elaboração de políticas públicas.

4. ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Buscando entender mais profundamente as transformações decorrentes das mudanças institucionais no relacionamento entre Estado e sociedade serão estudados os conselhos municipais de Birigui, dado a alteração nas regras a partir da CF/1988.

Inicialmente feito um levantamento bibliográfico relacionado às pesquisas realizadas em outros municípios a respeito dos conselhos municipais. Este levantamento bibliográfico foi fundamental para a elaboração dos questionários aplicados junto aos presidentes dos conselhos setoriais de Birigui. Foi também realizado um estudo sobre as Constituições brasileiras e das leis e decretos que instituíram os conselhos municipais de Birigui. Além disso, foram realizadas duas entrevistas com os presidentes dos conselhos municipais: a primeira com os presidentes de todos os 18 conselhos do município com o objetivo de obter informações gerais sobre os conselhos e a segunda, com maior aprofundamento, com os presidentes de conselhos que foram selecionados a partir de seu reconhecimento enquanto atuante frente ao governo municipal, frequência de reuniões e poder deliberativo na destinação dos recursos. Foi feito também um levantamento parcial das finanças públicas do município.

De maneira geral, os questionários visaram obter respostas sobre a atuação dos conselhos municipais de Birigui no processo de elaboração de políticas públicas municipais. As questões que nortearam o questionário e a pesquisa de campo foram: identificar o perfil sócio-econômico dos presidentes; conhecer a forma de relacionamento institucional entre governo e os conselhos; obter informações sobre a estrutura de governança dos conselhos e o nível de interação entre os atores; e por fim, entender a influência que o conselho exerce no processo de elaboração de políticas públicas, particularmente, PPA, LDO e LOA. Em relação ao processo de elaboração de políticas públicas que nos referimos constantemente, trata-se da articulação (nas instituições formais e informais) entre governo e sociedade na determinação das prioridades públicas.

No decorrer do trabalho foi necessário compreender o modelo de governança dos setores que os conselhos selecionados atuam, pois é a partir daí que se forma a estrutura em que as organizações agem na defesa de seus interesses. Para entender a estrutura de governança pública municipal concernente ao processo de elaboração das políticas públicas em Birigui, nos diversos segmentos, foram realizados levantamentos sobre as leis municipais que constituíram os conselhos municipais e informações com os presidentes

dos conselhos. Não fizemos uma investigação profunda de toda a rede que compõe cada segmento. Para verificar o ambiente institucional e a governança foram levantados os decretos que empossaram os conselheiros municipais de todos os conselhos existentes em Birigui, os quais foram fornecidos pela Secretaria de Expediente e Comunicação, após solicitação verbal ao Chefe de Gabinete. Não havendo nenhum empecilho, as cópias dos decretos foram entregues em apenas 2 dias. De posse dos mesmos foi realizada uma pesquisa no *site* da Câmara dos Vereadores em busca das leis que constituíram cada conselho municipal. Estas informações e resultados serão apresentados mais detalhadamente no quinto capítulo.

Com base no levantamento foi apresentada a composição dos diversos conselhos setoriais, de maneira a verificar se as instituições formais descentralizantes foram suficientes para modificar o centralismo no processo de elaboração e execução das políticas públicas no município. Mais primordialmente verificar se os conselhos municipais em Birigui permitem ampliar a participação das organizações na defesa dos seus interesses e se as decisões do conselho (políticas públicas) estão sendo executadas, ou pelo menos, se constam nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Para verificar isso, aplicou-se um questionário para todos os presidentes dos 18 conselhos existentes no município, uma vez, que estas informações não estão disponíveis em instrumentos tradicionais. *“Por isso a entrevista ou questionário são instrumentos para conseguir respostas que o pesquisador não consegue com outros instrumentos”* (GOLDENBERG, 2000, p. 90).

Foi aplicado um questionário com três questões utilizando o telefone ou contato direto conforme a disponibilidade dos presidentes dos CMs. Este primeiro questionário objetivou detectar os principais conselhos envolvidos no processo de decisão das políticas públicas, reconhecidos os seus poderes de influência por seus pares. Para isso foram levantados dados sobre a periodicidade de reuniões, grau de influência na determinação das verbas públicas e a percepção dos presidentes sobre o grau de importância dos demais conselhos na elaboração das políticas (vide anexo 1). Todas as entrevistas foram realizadas no mês de julho de 2009.

Após a aplicação do primeiro questionário, efetuou-se a seleção de alguns conselhos com base no seu poder de influência no processo de elaboração de políticas públicas. O critério inicial era que a partir da aplicação do primeiro questionário pudesse definir os conselhos a serem aprofundados. Foram selecionados o CMAS, COMUDE e COMDICA, pois atenderam os requisitos mínimos de reunião mensal, decisão das verbas públicas e pelo número de citações, entretanto pela sua importância, incluiu-se o CMS, CME

e COMDEMA, em função do poder legal que possuem no processo de elaboração de políticas públicas setoriais e por serem conselhos deliberativos.

Para os conselhos selecionados aplicou-se um segundo questionário (vide anexo 2), sendo entrevistado somente os presidentes dos conselhos: CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social; CMS – Conselho Municipal de Saúde; COMDICA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; COMDEMA – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente; CME – Conselho Municipal de Educação e; COMUDE – Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência.

Foi aplicado um segundo questionário semi-estruturado contendo 47 questões abertas e semi-fechadas. As questões semi-fechadas objetivavam apresentar alternativas ao entrevistado, mas propiciando uma abertura para novas posições. As entrevistas estavam programadas para durar em torno de 30 a 60 minutos, mas durou, em média, 3 horas cada uma, com exceção da entrevista com o presidente do COMDEMA, que preferiu ler e responder diretamente o questionário sem a intervenção do entrevistador/autor.

Em duas ocasiões o questionário foi respondido com a presença do presidente e de outro membro do conselho. Com relação ao conselho de educação responderam simultaneamente a presidente e o secretário, pois, ambos trabalham no mesmo departamento da Secretaria Municipal de Educação. Em relação à saúde responderam simultaneamente o presidente e vice-presidente do conselho, respectivamente representantes da sociedade civil e dos servidores públicos municipais, neste caso específico, o presidente solicitou que autor dessa dissertação assistisse, primeiramente, a reunião do CMS para somente após o seu término responder as questões.

O longo período de duração das entrevistas só foi possível porque houve interação entre entrevistado e entrevistador/autor, propiciado pela confiança adquirida pela troca de informações. A “desconfiança” inicial, característico neste perfil de entrevistados, foi dissipado ao longo da entrevista permitindo absorver informações detalhadas e objetivas.

As respostas foram sistematizadas em tabelas, que muitas vezes não refletiram a riqueza de informações coletadas, assim como todas as alternativas apresentadas aos entrevistados, pois optou-se em sistematizar as alternativas citadas pelos mesmos. Em alguns casos foi necessário responder mais de uma alternativa. No Anexo 3 é apresentado o questionário na sua forma integral. Em relação às questões abertas às respostas foram sintetizadas e aprovadas pelos entrevistados. As opiniões e depoimentos que exprimem a visão individual de atores pesquisados são considerados como qualitativos (PEREIRA, 2001,

p.21). Neste sentido, o questionário aplicado objetivou obter informações qualitativas e por isso não houve a preocupação de quantificar e sim descobrir as especificidades de cada conselho municipal pesquisado. Como a pesquisa também é exploratória não houve preocupação com a amostragem em relação à totalidade dos conselheiros, realizou-se entrevistas em 6 dos 18 conselhos existentes (33,3% do universo de conselhos).

4.2 A ESCOLHA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE BIRIGUI

Em Birigui, a Lei Orgânica Municipal – LOM (1990), não reconhece de forma clara e objetiva a implantação dos conselhos setoriais ou gestores e determina de forma obrigatória apenas a existência dos conselhos da Assistência Social e da Educação²⁷.

Em âmbito municipal também não há uma lei geral que regulamenta a implementação dos conselhos, regulamentação para composição e atuação. Assim, as leis municipais de constituição dos diversos conselhos gestores foram baseados por normatização estadual ou federal e, na ausência destas legislações, sua criação é de acordo com a vontade do executivo ou do legislativo.

Em 2008, no município, existem 18 conselhos municipais, elencados no Quadro 4. Cada um possui regimento interno e/ou lei específica que estabelecem suas atribuições e funcionamento. De forma genérica e para facilitar a visualização do quadro, não se distingue os atores, portanto, enquadram-se como “sociedade civil” todas as organizações que não representam o governo.

Se considerarmos a quantidade de conselhos municipais instituídos em Birigui, pode-se dizer que o município responde aos avanços da descentralização e participação, fato que ocorre em todos os municípios do Brasil, inclusive porque há uma pressão institucional para sua implementação. Conforme os anos passam, aumenta o número de conselhos municipais existentes o que cria um sistema complexo de decisão que envolve o governo e a sociedade civil organizada. O Quadro 4 mostra todos os conselhos municipais existentes no município e a qual secretaria esta vinculado; as leis que constituíram cada conselho bem como suas alterações; o poder de decisão de cada conselho estabelecido na lei municipal como deliberativo/consultivo²⁸; e a composição de cada conselho, quanto à representatividade da sociedade civil ou do governo municipal.

²⁷ Respectivamente art. 178 e 186.

²⁸ Deliberativo – o prefeito deve acatar as resoluções do conselho. Consultivo – o prefeito pode acatar ou não as resoluções.

Conselho municipal	Vinculação Secretaria	Lei/ano	Poder de decisão*	Composição (membros)
Condição Feminina	Assistência Social	4.772/06 4.842/07	Consultivo	8 Sociedade Civil 4 Governo
Antidrogas	Assistência Social	4.048/02 4.855/07	Consultivo	6 Sociedade Civil 6 Governo
Segurança Alimentar e Nutricional	Educação	4.771/06	Consultivo	8 Sociedade Civil 4 Governo
Desenvolvimento Rural	Gabinete/Prefeito	3.516/97 4.811/06	Consultivo	8 Sociedade Civil 5 Governo
Cultura	Educação	2.571/89	Consultivo	0 Sociedade Civil 20 Governo
Conselho Tutelar	Assistência Social	3.905/01	Gestor	5 membros eleitos por voto direto da população.
Comissão Municipal de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil	Assistência Social	3.783/01**	Consultivo	13 Sociedade Civil 07 Governo
Idoso	Assistência Social	4.419/04 4.770/06	Consultivo	6 Sociedade Civil 6 Governo
Alimentação Escolar	Educação	3.297/95 3.886/00	Fiscalização	5 Sociedade Civil 2 Governo
Dos Direitos da Pessoa Portadora Deficiência	Assistência Social	4.834/07	Consultivo	6 Sociedade Civil 6 Governo
Saúde	Saúde	3.193/94 3.465/97 3.672/99 4.618/05	Deliberativo	12 Sociedade Civil 12 Governo
Direitos da Criança e do Adolescente	Gabinete/Prefeito	2.799/91 2.839/91 3.477/97 3.989/01 4.076/02	Deliberativo	7 Sociedade Civil 7 Governo
Defesa do Meio Ambiente	Gabinete/prefeito	4.197/03	Consultivo/ deliberativo	6 Sociedade Civil 13 Governo
Assistência Social	Assistência Social	3.211/95 4.689/06	Deliberativo	8 Sociedade Civil 8 Governo
Educação	Educação	3.575/98 3.648/99	Consultivo/ deliberativo	4 Sociedade Civil 5 Governo
Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB	Educação	4.832/07 5.115/08	Acompanha e controla	9 Sociedade Civil 2 Governo
Desenvolvimento	Gabinete/prefeito	4.856/07	Consultivo	3 Sociedade Civil 4 Governo
Fundo Especial de Bombeiro – FEBOM	Gabinete/prefeito	3.682/99	Deliberativo	2 Sociedade Civil 3 Governo

Quadro 4 – Relação dos conselhos municipais, segundo sua vinculação e poder de decisão.

Fonte: Leis constitutivas dos conselhos municipais de Birigui. (Sistematizado pelo autor, 2009)

*Conforme discriminado na Lei municipal.

**É um decreto que apenas constitui uma comissão

Neste quadro algumas considerações são importantes. Primeiro, a criação

dos conselhos é um fenômeno recente no município, sendo que a maioria foi constituída mais de 10 anos a partir da CF/1988. Somente o conselho municipal de cultura foi criado em 1989, a lei não foi alterada nenhuma vez, e ela determina que todos os membros devem ser indicados pelo prefeito, não há indicações da sociedade. O presidente do Conselho Municipal de Cultura disse que apesar do conselho estar composto, legalmente, por membros indicados pelo prefeito, ele não funciona. Disse ainda que “nunca funcionou” e na sua “presidência está tentando articular, mas não encontra respaldo”.

Segundo, existem alterações significativas nas leis que constituíram os conselhos, principalmente no que se refere à composição dos conselheiros. As mudanças ocorrem com certa freqüência, algumas vezes por resoluções de órgãos ou leis superiores, mas na grande maioria das vezes se referem às mudanças por interesse do prefeito. Um exemplo disso ocorre na lei 3.672/99, que altera a composição do Conselho Municipal de Saúde, que era de composição paritária, ou seja, metade indicada pelo prefeito municipal e metade indicada pela sociedade civil. Entretanto, a sociedade civil organizada devia apresentar uma lista tríplice, isto é, cada segmento organizado apresentava 3 representantes e o prefeito decidia por um (provavelmente de sua influencia ou confiança) e o nomeava. Além disso, esta mesma lei preconizava que o Secretário de Saúde deveria ser o presidente do Conselho. Atualmente, por determinação da legislação federal, o CMS é constituído de forma paritária e representativa, ou seja, cada um dos setores elege seu representante. De todos os conselhos, somente o de Desenvolvimento Rural aumentou a participação da sociedade civil, com a inclusão de representantes dos bairros rurais.

Terceiro, conforme as leis que constituíram os conselhos municipais ou suas alterações a maioria é consultiva, com exceção dos quatro conselhos municipais de constituição obrigatória (COMAS, CMS, CME e COMDICA), que são deliberativos e paritários. Somam-se outros dois conselhos deliberativos – COMDEMA e FEBOM, que não são paritários e a maioria é indicada pelo prefeito. Em relação ao FEBOM esta composição e a forma de indicação que mostra uma acentuada assimetria de poder pouco interfere, pois ele constitui um fundo de aplicação específica de recursos para o corpo de bombeiro local. No entanto, a assimetria de poder (maioria indicada pelo prefeito) no COMDEMA interfere diretamente na orientação das políticas públicas relacionadas ao meio ambiente, pois existem diversos posicionamentos em relação a estas políticas. Governo, empresários e ambientalistas defendem políticas diferenciadas e mesmo divergentes para o meio ambiente.

De acordo com a divisão proposta por TONELLA (2006, p.31) sobre a

institucionalização dos conselhos no processo de elaboração de políticas públicas e em conformidade com o Quadro 4, são conselhos de políticas públicas em Birigui: Conselho Tutelar, Saúde, Direito da Criança e do Adolescente, Assistência Social, Educação e Meio Ambiente²⁹; e são conselhos temáticos: Alimentação Escolar, Condição Feminina, Antidrogas, Segurança alimentar, Desenvolvimento Rural, Cultura, PETI, Idoso, Direito da Pessoa Portadora de Deficiência, FUNDEB, Desenvolvimento e FEBOM.

Depois de realizado este levantamento através das leis municipais e objetivando obter maiores informações sobre os conselhos foi aplicado o primeiro questionário com três questões simples, cujo resultado é apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Frequência de reunião, decisão sobre verbas municipais e número de conselhos importantes em Birigui.

Conselho municipal	Frequência de reunião	Decisão sobre verbas	N. conselhos atuantes
Condição Feminina	Bimestral	Não	0
Antidrogas	Bimestral	Não	4
Segurança Alimentar e Nutricional	Mensal	Sim	2
Desenvolvimento Rural	Mensal	Sim	4
Cultura	Não reúne	Não	0
Conselho Tutelar	Mensal	Não	1
PETI *	Não reúne	Não	0
Idoso	Bimestral	Sim	2
Alimentação Escolar	Mensal	Sim	0
Direitos da Pessoa Portadora Deficiência	Mensal	Sim	10
Saúde	Mensal	Não	2
Direitos da Criança e do Adolescente	Mensal	Sim	6
Defesa do Meio Ambiente	Mensal	Não	6
Assistência Social	Mensal	Sim	6
Educação	Semestral	Sim	4
FUNDEB**	Mensal	Sim	1
Desenvolvimento	Mensal	Sim	1
FEBOM***	Bimestral	Sim	1

Fonte: Pesquisa de campo (2009).

*Comissão Municipal de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil.

** Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção dos Profissionais da Educação.

*** Conselho Diretor do Fundo Especial de Bombeiro.

A Tabela 1 mostra que, com exceção dos CM de Cultura e do PETI (que não

²⁹ Normalmente os CM de meio ambiente são incluídos como temáticos, mas pelo fato de ser deliberativo, sob as condições do Conselho Nacional de Meio Ambiente, o torna um conselho de política pública.

se reúnem), a grande maioria dos conselhos se reúne mensalmente, o que mostra certo grau de mobilização da sociedade civil. Em relação à frequência de reuniões apenas nos surpreende o CME, que, pela sua importância no contexto das políticas sociais, se reúne apenas semestralmente.

A segunda questão diz respeito à decisão sobre as verbas públicas. As respostas foram de acordo com as práticas existentes que cada presidente forneceu como resposta. Não havendo nenhuma relação com exigências da legislação, assim a maioria das respostas foi que os conselhos deliberam sobre a destinação de verbas públicas. Todavia, isto não significa que as deliberações das verbas sejam voltadas para a execução das políticas públicas, muitas vezes as discussões destas verbas foram relacionadas apenas a dotações referentes à parte administrativa e organizativa. Exemplo disso é o CM do Idoso que, de acordo com seu presidente, possui uma dotação de apenas mil reais, cuja destinação é para a realização da Conferência Municipal. Mas também as respostas podem significar que os recursos são direcionados para a execução de políticas públicas, como exemplo, temos a resposta do presidente do COMDICA, ele diz que o conselho delibera sobre todos os recursos do Fundo Municipal dos direitos da criança e do adolescente. Ainda a este respeito, refere-se a opinião do presidente do CMS, que diz que conhece a legislação em que deve haver uma dotação orçamentária na ordem de 0,02% para a manutenção do CM, mas no município isso não ocorre.

Com a terceira questão buscou-se observar qual a importância dada sobre os outros CMs pelos presidentes entrevistados, isto é, como ele vê a atuação dos demais conselhos. Solicitou-se a citação de três conselhos mais atuantes. Com esse método, pode-se selecionar os conselhos considerados mais atuantes no município. O COMUDE foi citado dez vezes como o mais atuante (18,5%), seguido pelo COMDEMA, COMDICA E CMAS com seis citações cada (11%).

O CME e CMS, respectivamente com quatro e duas citações, são conselhos legalmente reconhecidos como importantes e, no caso, foram pouco citados pelos demais presidentes dos conselhos. Isso aponta problemas na medida em que esses conselhos deliberativos não têm sustentação em termos de representatividade entre os demais conselheiros-presidentes. Pelo critério inicial seria escolhido o Conselho de Desenvolvimento Rural ao invés do CME devido a periodicidade de reuniões, entretanto, a Lei de criação do

CME diz que a realização de reuniões deve ser mensal e a importância orçamentária³⁰ deste segmento (aplicação de 25% do orçamento em Educação) foi determinante para inclusão deste conselho. Pela mesma razão da escolha do CME houve a opção pelo CMS ao invés do Conselho de Desenvolvimento Rural ou CONSEA. Apesar do presidente do CMS dizer que não há decisão sobre a destinação de verbas, a Constituição e a legislação vigente determinam que uma das atribuições deste conselho é a deliberação sobre os recursos. Em relação ao CONDEMA foi determinante a quantidade de citações que este conselho teve e pelo fato da lei municipal constituir-lo como instância deliberativa.

³⁰ Não há relevância orçamentária para o setor rural em Birigui, notadamente uma cidade com atividade predominante industrial e serviços. O orçamento para o setor rural corresponde a alguns projetos específicos. Observando a Tabela 3 isso fica mais claro, enquanto a previsão orçamentária em 2008 da Secretaria de Educação foi de mais de 36 milhões de reais, a Secretaria de Indústria, Comércio e Agronegócio, no mesmo período, foi de pouco mais de 900 mil.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO: O MUNICÍPIO E OS CONSELHOS DE BIRIGUI

5.1. O PERFIL SOCIO-ECONÔMICO DO MUNICÍPIO DE BIRIGUI

O município de Birigui está localizado na região Noroeste do Estado de São Paulo, a 521 Km da capital paulista, pertence a 9ª Região Administrativa tendo como sede regional a cidade de Araçatuba. O acesso se dá através da Rodovia Marechal Rondon que liga São Paulo a Mato Grosso do Sul, pela Rodovia Gabriel Melhado – SP 461 e pela Rodovia Teotônio Vilela que liga o município às diversas regiões e estados vizinhos.

A Tabela 2 mostra a evolução da população urbana, rural e total do município de Birigui e se constata que há um grande crescimento populacional, saltando de pouco mais de 30 mil habitantes em 1960 para pouco mais de 100 mil em meados da década de 2000. Simultaneamente, a migração do campo para a cidade também foi considerável reduzindo de aproximadamente 22% em 1970 da população para apenas 3,5 % em 2000.

Tabela 2 – População urbana, rural e total do município de Birigui

ANO	URBANA	%	RURAL	%	POPULAÇÃO	CRESCIMENTO (%)
1960	-	-	-	-	31.315	-
1970	27.185	78	7.791	22	34.976	11,69
1980	45.326	89	5.567	11	50.893	45,51
1991	70.567	94	4.558	6	75.125	47,61
1996	81.447	95,4	3.980	4,6	85.427	13,71
2000	91.018	96,5	3.282	3,5	94.300	10,39
2007*	-	-	-	-	103.394	9,64

Fonte: IBGE, 2009. (sistemizado pelo autor)

– dados não disponíveis.

* Estimativa do IBGE.

Esse crescimento populacional e a rápida migração do campo para a cidade no município são decorrentes principalmente da oferta de empregos nas indústrias de calçados. Em 1999, somente as indústrias de calçados empregavam diretamente 12.385 pessoas nas 185 empresas legalmente registradas neste ano, conforme dados da RAIS/MTE (1999). E, para se ter um parâmetro do rápido crescimento da oferta de empregos no município, em 1965, haviam apenas 211 pessoas empregadas nas 4 principais indústrias de calçados instaladas no município, sendo que somente as 2 maiores respondiam por 80% de

toda a produção³¹. Assim, a oferta de empregos nas indústrias de calçados, entre outros fatores, incentivou a migração dos habitantes do campo para a cidade bem como a migração de habitantes dos outros municípios vizinhos. Além das indústrias de calçado como fornecedoras de emprego, outras empresas se instalaram no município com a finalidade de fornecer matéria-prima ou prestar serviços para estas indústrias. Outros segmentos industriais (móveis, metalurgia, confecções e outros) também se instalaram no município ampliando a oferta de emprego.

Não há estudo específico para o município no que se refere às conseqüências deste fenômeno ocorrido simultaneamente, ou seja, crescimento populacional e migração do campo para a cidade, o que mostra uma lacuna a ser preenchida.

O IDH³² (Índice de Desenvolvimento Humano) de Birigui em 2000 foi de 0,829 e o IPRS (Índice Paulista de Responsabilidade Social) publicado pela Fundação SEADE, em 2006, indica que o município possui baixo nível de riqueza, porém conta com bons resultados nas dimensões longevidade e escolaridade. Estes índices indicam que embora ocorra grande oferta de empregos no município, este ainda resulta em nível de riqueza baixo, o que pressupõe que as políticas públicas são essenciais em diversas áreas como: saúde, assistência social, educação, entre outros. A baixa renda cria, visivelmente, uma dependência do indivíduo em relação aos serviços do governo local.

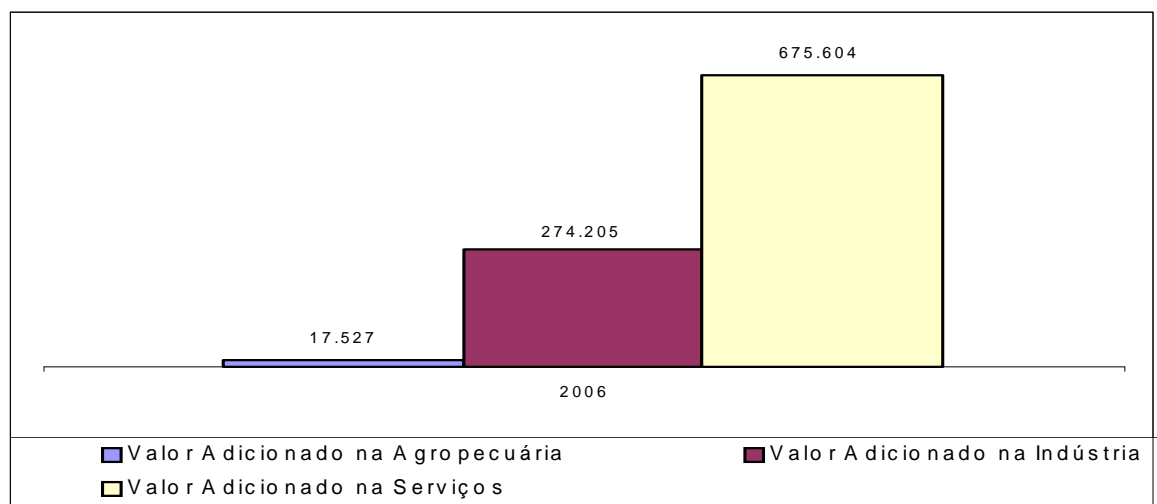


Gráfico 1 – Distribuição do PIB de Birigui por setores de produção (Em milhões de reais)

Fonte: IBGE, 2009. (sistemizado pelo autor)

³¹ ZAMPIERI (1976).

³² Índice divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O IDH consiste num índice que mede a renda, escolaridade e longevidade. Quanto mais próximo de 1 melhor é o grau de desenvolvimento humano do município.

O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* anual de Birigui mensurado pelo IBGE (2006) foi de pouco mais de dez mil reais e a soma de todas as riquezas geradas no município se aproximaram de 1 bilhão de reais. O Gráfico 1 mostra o valor adicionado aos três setores da economia. Embora o setor industrial seja importante é o setor de serviços que mais contribui para na formação do PIB municipal, enquanto o setor agropecuário é relativamente baixo. A receita anual da prefeitura municipal é observada na Tabela 3.

Tabela 3 – Arrecadação orçamentária de Birigui (2007-2008).

Formas de Arrecadação	2007	2008	Variação %
Receita corrente*	106.734.119,44	125.042.787,19	17,15
Receita extra-orçamentária**	17.319.021,25	16.455.333,28	-4,99
Caixa em conta corrente – ano anterior	9.454.247,24	15.056.564,48	59,26
Total Geral	133.507.387,93	156.554.684,95	17,26

Fonte: Prefeitura Municipal de Birigui, 2009. (Sistematizado pelo autor)

* Decorrente dos recursos arrecadados pelo município, através de impostos, taxas, contribuições e transferências constitucionais da União e do Estado.

** Refere à arrecadação relativa a convênios com terceiros. Ex. A prefeitura desconta o valor do Plano de Saúde do salário do servidor público e repassa para a empresa conveniada.

Em 2002, a PMB (Prefeitura Municipal de Birigui) teve uma receita corrente um pouco acima de 53 milhões de reais³³. Em apenas cinco anos dobrou a arrecadação ultrapassando 106 milhões de reais em 2007. Em 2008, houve o aumento da arrecadação em 17,15%³⁴. Se considerar o saldo em contas bancárias provenientes de superávits dos anos anteriores e as receitas extra-orçamentárias a arrecadação ultrapassa os 156 milhões de reais, o triplo de 2002. Por outro lado, considerando o mesmo período (2007 e 2008) a Tabela 4 mostra as despesas conforme as secretarias/departamentos. Uma primeira observação em relação à Tabela 4 é que todas as secretarias ou departamentos gastaram abaixo da previsão orçamentária³⁵, tanto em 2007, como em 2008.

A segunda observação está relacionada ao significativo aumento das despesas em 2008 em todos os segmentos. A grande maioria dos aumentos das despesas ficou acima dos 15%, com exceção do Gabinete do Prefeito que reduziu em 12,26% e do

³³ Dado disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Birigui, 2009.

³⁴ Neste caso estamos ignorando os efeitos da inflação, aumento das transferências, e outros, pois se pretende apenas apresentar um panorama das receitas públicas de Birigui.

³⁵ Não estamos considerando os remanejamentos realizados, que exigiria um estudo mais aprofundado. Do mesmo modo que as receita, ignora-se os efeitos da inflação e demais efeitos.

departamento do Tiro de Guerra e da Secretaria de Segurança Pública com aumentos insignificantes, respectivamente, 5,52% e 3,21%. Somente a Secretaria de Indústria, Comércio e Agronegócios teve um aumento bem acima da média, ultrapassando 80% no aumento dos gastos, subentendendo haver uma preocupação especial do governo municipal com este setor.

Tabela 4 – Despesas orçamentárias de Birigui (2007-2008).

ÓRGÃO/SECRETARIA	2007		2008		Variação da despesa realizada (%)
	PREVISÃO	REALIZADO	PREVISÃO	REALIZADO	
Câmara Municipal	3.800.000,00	3.281.349,16	4.400.000,00	3.859.387,00	17,62
Gabinete do Prefeito	888.795,00	706.001,33	691.024,00	619.413,37	-12,26
Serviço Militar - Tiro de Guerra	116.375,00	99.037,45	120.770,00	104.499,70	5,52
Administração	1.069.689,00	903.667,38	1.415.565,00	1.059.698,75	17,27
Expediente órgão	237.750,00	191.233,53	257.150,00	220.562,11	15,34
Finanças	1.505.420,00	1.207.132,49	1.693.753,00	1.451.351,48	20,23
Negócios Jurídicos órgão	692.975,00	582.550,73	793.504,00	697.857,59	19,79
Segurança Pública	2.290.692,00	1.903.333,24	2.197.596,00	1.964.379,75	03,21
Corpo de Bombeiros	639.300,00	375.395,84	561.250,00	461.751,00	23,00
Assistência Desenvolvimento Social	3.045.340,00	2.336.909,43	3.460.920,00	2.798.383,95	19,75
Saúde	18.612.485,00	15.804.584,18	22.393.111,00	18.896.846,06	19,57
Educação	29.375.163,00	23.350.873,48	36.307.708,00	28.823.341,01	23,44
Obras e Serviços	20.637.950,00	14.522.946,76	19.337.585,00	16.937.427,00	16,63
Água e Esgoto é o nome do órgão	9.941.630,00	6.683.735,94	10.132.278,00	8.138.308,29	21,76
Indústria, Comércio e Agronegócio	549.925,00	428.709,47	945.464,00	783.385,46	82,73
Esporte e Lazer	1.569.200,00	1.234.972,34	1.749.003,00	1.593.365,81	29,02
Encargos Gerais – Despesas diversas	16.671.311,00	14.235.751,96	19.592.959,00	15.117.844,31	06,20
Total das Despesas correntes*	111.644.000,00	87.848.184,71	126.049.640,00	103.527.802,64	17,85
Despesas extra-orçamentárias**		30.602.638,74		40.715.200,54	33,04
Total Geral		118.450.823,45		144.243.003,18	

Fonte: Prefeitura Municipal de Birigui, 2009. (Sistematizado pelo autor)

* São as despesas de custeio e de transferências correntes.

** São despesas relacionadas aos convênios, resto a pagar, pagamento de dívida, juros, etc.

De modo global as despesas correntes aumentaram 17,85%. Outra observação importante se refere ao aumento de 33% nas despesas extra-orçamentárias em 2008 comparando-se a 2007 e é provável que tenha havido a ampliação dos pagamentos das dívidas de períodos anteriores.

A Tabela 5 mostra o resultado entre receita corrente e despesa corrente para o período de 2007 a 2008. Foram omitidas as despesas de capital e as receitas de capital, pois o propósito aqui é avaliar somente a variação do que a prefeitura arrecada e do que ela gasta. Verifica-se que ocorreu aumento proporcional das receitas correntes e das despesas correntes, porém houve um aumento de 8,5% no superávit de 2008 em relação ao superávit de 2007. É um efeito surpreendente, pois em muitas cidades em anos eleitorais as despesas públicas sobem mais que proporcionalmente em relação às receitas. É um fato a ser aprofundado, dado o pequeno período de tempo estudado.

Tabela 5 – Resultado orçamentário (2007-2008)

Contas	2007	2008	Variação %
Receitas correntes	106.734.119,44	125.042.787,19	17,15
Despesas correntes	87.848.184,71	103.527.802,64	17,85
RESULTADO (superávit)	18.885.934,73	21.514.984,55	8,50

Fonte: Prefeitura Municipal de Birigui, 2009. (Sistematizado pelo autor, 2009).

Em linhas gerais, o apresentado mostra um breve perfil das contas públicas do município de Birigui de uma parte de uma gestão governamental. Apesar disso, entende-se que este quadro orçamentário reflete as prioridades traçadas e o atendimento às regras estabelecidas pelo governo federal. No nível municipal, as contas públicas anuais são a execução do PPA, que é resultado de um longo processo de negociação e elaboração das políticas públicas. O Conselho Municipal é uma estrutura de governança, talvez a mais importante, que permite e reconhece legalmente os atores sociais que negociam e disputam a alocação dos recursos orçamentários. Como é uma estrutura nova defende-se que pode haver distorções na sua formatação, dependendo das suas especificidades históricas. Alguns conselhos municipais já são mais atuantes devido à legislação federal exigir que os recursos antes da sua destinação devem ser aprovados nesta instância, como é o caso do CMS.

No próximo item far-se-á um estudo mais abrangente em relação aos conselhos municipais, tendo como referência os conselhos do município de Birigui.

5.2. A GOVERNANÇA PÚBLICA MUNICIPAL E A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de elaboração de políticas públicas sofre a influência das

organizações que, possuem diferentes poderes de negociação. Assim, cada segmento social organizado (bancários, agricultores, empresários, etc.) estabelece sua estrutura de governança, a qual possui diferentes interesses.

A institucionalização dos conselhos municipais criou um mecanismo de negociação (cooperação ou conflito) entre governo e sociedade civil organizada, que tem avançado no Brasil, em termos de democracia. Neste sentido, o conselho municipal é imprescindível como canal de diálogo entre os diversos setores e atores sociais, representados pelas diversas organizações que interagem com o governo com a finalidade de negociar e elaborar políticas públicas.

Para os objetivos propostos neste trabalho será apresentada a estrutura de governança dos CMS, CME, CMAS, COMDICA, COMUDE e o COMDEMA.

5.2.1. Estrutura de governança pública municipal relacionada à saúde

A Figura 7 mostra a estrutura de governança para a elaboração de políticas públicas relacionadas à saúde. Os Conselhos Municipais de Saúde se tornaram importantes em decorrência das normas constitucionais. Segundo Nazareth (2007, p.79) a constituição estabeleceu a competência das três esferas de governo que deveriam “*cuidar da saúde e da assistência pública*”, porém apenas o município recebeu a missão específica de “*prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população*”. Além disso, a autora acrescenta que o processo de municipalização estabeleceu o município como gestor dos serviços de saúde, responsável pelo controle, avaliação e auditoria dos prestadores de serviços estabelecidos no município (NAZARETH, 2007, pg.79).

Neste contexto, o conselho municipal de saúde se torna importantíssimo uma vez que interfere na elaboração de políticas públicas deste segmento. O parágrafo 2º do artigo 1º da lei nº 8.142/90 (BRASIL) impõe a importância, pois estabelece que o CMS atua na formulação de estratégias de políticas públicas de saúde e no controle da execução desta política, inclui ainda os aspectos econômicos e financeiros, o exame e aprovação das diretrizes das políticas, aperfeiçoando-as ao propor meios de execução ou correção de rumos. Desta forma a Figura 6 mostra a estrutura de governança do CMS de Birigui, composta pelo prefeito municipal, auxiliado pela Secretaria Municipal de Saúde e pelo Conselho Municipal de Saúde.

O conselho é composto por conselheiros do governo municipal e da sociedade civil. As políticas públicas de saúde traçadas no conselho, em última instância são

discutidas na Câmara dos Vereadores, que podem ou não aprovar estas políticas propostas ou alterá-las.

Além da estrutura de governança, apresentada na Figura 7, pode-se incluir também os consórcios intermunicipais de saúde, que em diferentes níveis corrobora para o funcionamento do sistema, pois em alguns casos utiliza a estrutura de hospitais especializados de outros municípios. Os consórcios, formalmente, não fazem parte desta estrutura porque não podem participar do processo de elaboração de políticas municipais e sim para o conjunto da região.

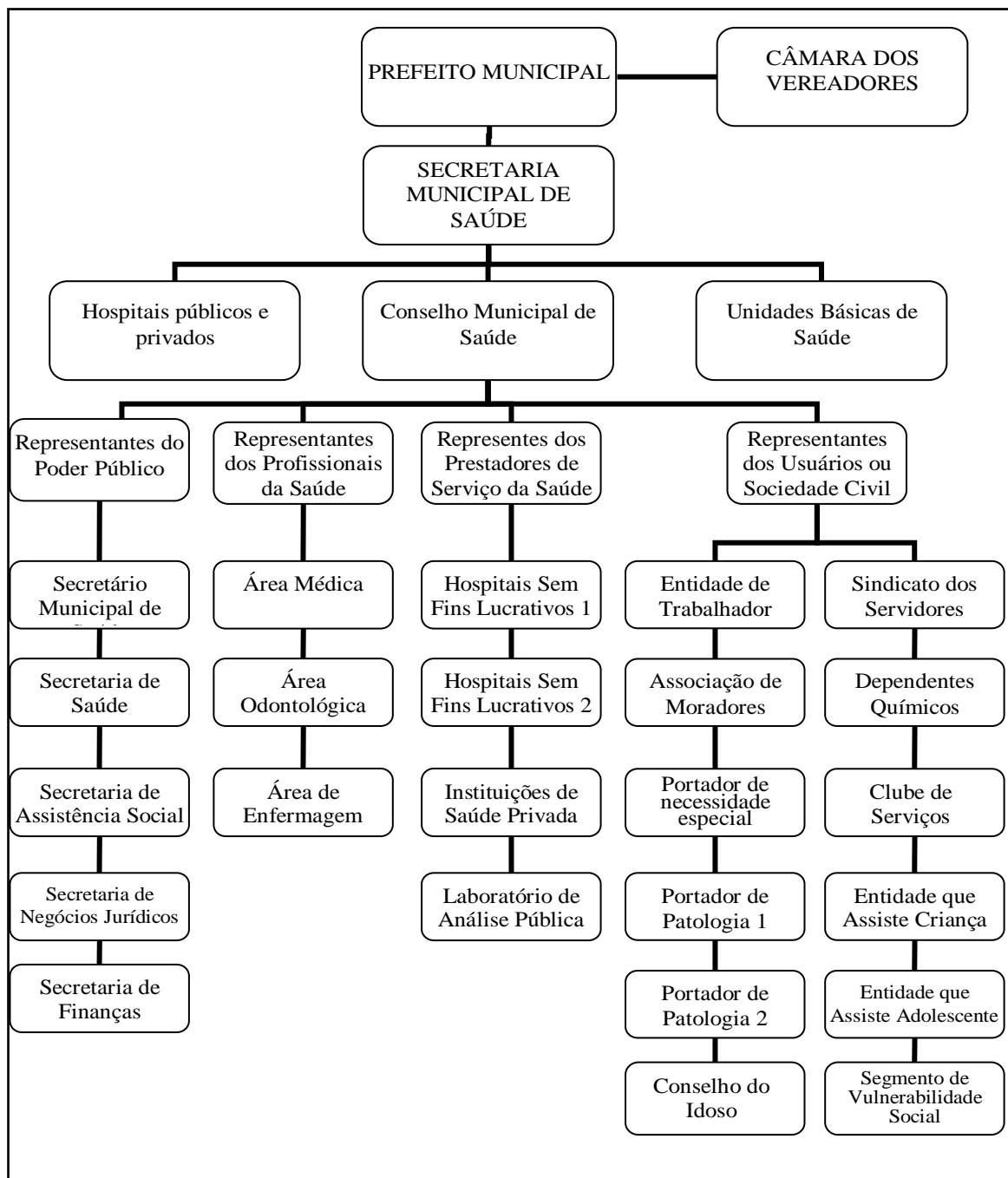


Figura 7 – Estrutura de governança do Conselho Municipal de Saúde.

Fonte: Lei nº 4.618/05 (BIRIGUI). Sistematizado pelo autor, 2009.

O presidente do CMS aponta três problemas relacionados à saúde no município, os quais, de forma genérica, são comuns a muitos municípios brasileiros, que são: a) Baixa remuneração dos profissionais da saúde pública, considerando a remuneração dos profissionais da esfera privada; b) Falta de exames médicos; c) Falta de médicos especialistas.

A saúde em Birigui, um setor essencial para a população, enfrenta o desafio de criar um atendimento de qualidade aos usuários deste serviço público. Parte da dificuldade em solucioná-lo está na baixa remuneração dos profissionais da saúde, considerando os rendimentos que estes profissionais auferem na iniciativa privada. Este assunto foi discutido numa plenária do CMS³⁶, na qual se discutia a contratação de médicos para o pronto socorro municipal. No processo de discussão, uma das partes (governo) explicou que um médico plantonista no pronto socorro municipal recebe 600 reais por um período de 12 horas de trabalho enquanto que em um hospital particular a remuneração saltava para 1.200 reais. Além deste problema na diferença de remuneração ocorre, por consequência, problemas com os plantonistas contratados anteriormente, pois, recebiam menos que 600 reais, também para o mesmo período de trabalho. A proposta (contratação de médicos) foi aprovada consensualmente. A diferença na remuneração também afeta a contratação de médicos especialistas, que preferem trabalhar em consultórios próprios ou na iniciativa privada.

O problema público/privado também se estabelece com relação aos exames médicos em geral. Na rede pública existe uma cota mensal para a realização de exames que não consegue atender a demanda, soma-se a isso o fato de que o maior problema, segundo o entrevistado, é a demora em sair os resultados comparado ao mesmo exame quando realizado em laboratório particular.

Percebe-se, pelas entrevistas, que na estrutura de governança montada se discutem os desafios impostos pela falta de infra-estrutura, de recursos e, ao mesmo tempo, que existe uma compreensão de que somente a articulação e a interação entre todos os atores poderão em conjunto encontrar as soluções.

5.2.2. A Estrutura de governança da educação

³⁶ A pedido do presidente o autor foi convidado para assistir a reunião do CMS, no mesmo dia que ele concedeu a entrevista. A reunião foi realizada em 20/7/2009.

A Figura 8 apresenta a estrutura de governança da área de educação. Segundo Nazareth (2007, p.87) foi a partir da década de 1990 que se intensificou a municipalização do ensino fundamental objetivando a participação da sociedade e dos cidadãos no processo de elaboração, implementação e avaliação do processo de ensino-aprendizagem, pois as diversas argumentações relacionavam-se à distância da estrutura local de educação, ou seja, estado e município. A descentralização efetivada, a comunidade teria uma proximidade maior com a administração e poderia apontar os problemas relativos a este segmento. O Conselho Municipal de Educação passa a ter importância no processo de elaboração de políticas públicas para a educação.

Pela Figura 8, a governança do governo municipal tem como direcionamento a Secretaria Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação.

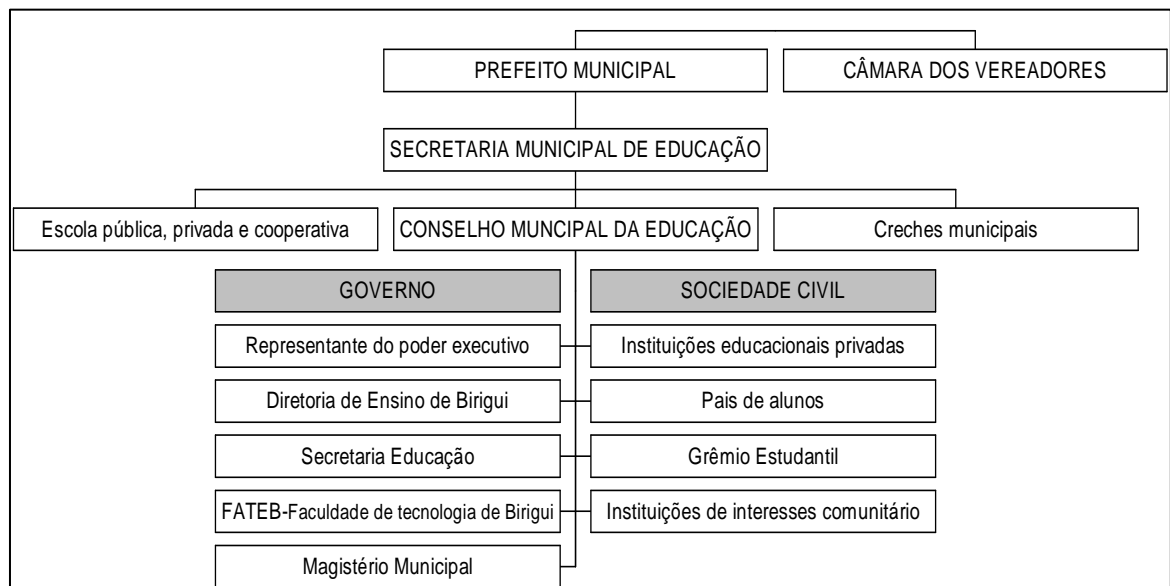


Figura 8 – Estrutura de governança do Conselho Municipal de Educação.

Fonte: Lei nº 3.648/99 (BIRIGUI). Sistematizado pelo autor, 2009.

No CME não há paridade entre os representantes da sociedade e dos representantes do governo. O governo possui 5 membros enquanto 4 representam as organizações sociais e privadas, o que de fato fere o princípio da equidade das decisões e deliberações. No entanto, essa estrutura de governança não fere a Lei nº 9.131/95 (BRASIL), que não obriga os conselhos municipais de educação serem paritários e sim garante a participação da sociedade. Por outro lado, o Conselho Nacional de Educação é composto pela Câmara de Educação Básica e pela Câmara de Educação Superior, ambas com 12 conselheiros cada, portanto paritária e espelho para os demais conselhos municipais. Interage ainda neste processo de elaboração de políticas públicas da educação a Câmara dos Vereadores, que

podem ou não aprovar as propostas encaminhadas pelo prefeito, em princípio, discutidas e aprovadas no conselho bem como alterá-las.

Além deste problema da paridade a indicação de dois representantes da sociedade chama a atenção: a indicação do membro das escolas privadas e a indicação de membro representante de organização de interesse comunitário. A lei municipal não define exatamente quem são esses representantes. A indicação de representante das escolas privadas pode abarcar representante das escolas de ensino fundamental e médio ou de faculdades ou ainda outras instituições de ensino privadas (supletivo, especial, cursinhos, etc). A indicação das instituições de interesse comunitário fica mais difícil, supõe-se também que esteja relacionada a alguma entidade filantrópica. O grande problema neste caso é a realização do fórum específico para a eleição do membro representante destas organizações. A tendência, ao que tudo indica a entrevista realizada, é que estes representantes sejam convidados pelo prefeito ou secretário de educação.

5.2.3. Estrutura de governança municipal da assistência social

A Figura 9 apresenta a estrutura de governança municipal para o processo de elaboração de políticas públicas voltadas para a assistência social. Essa estrutura segue o modelo do Conselho Nacional de Assistência Social, tanto na composição quanto nas atribuições.

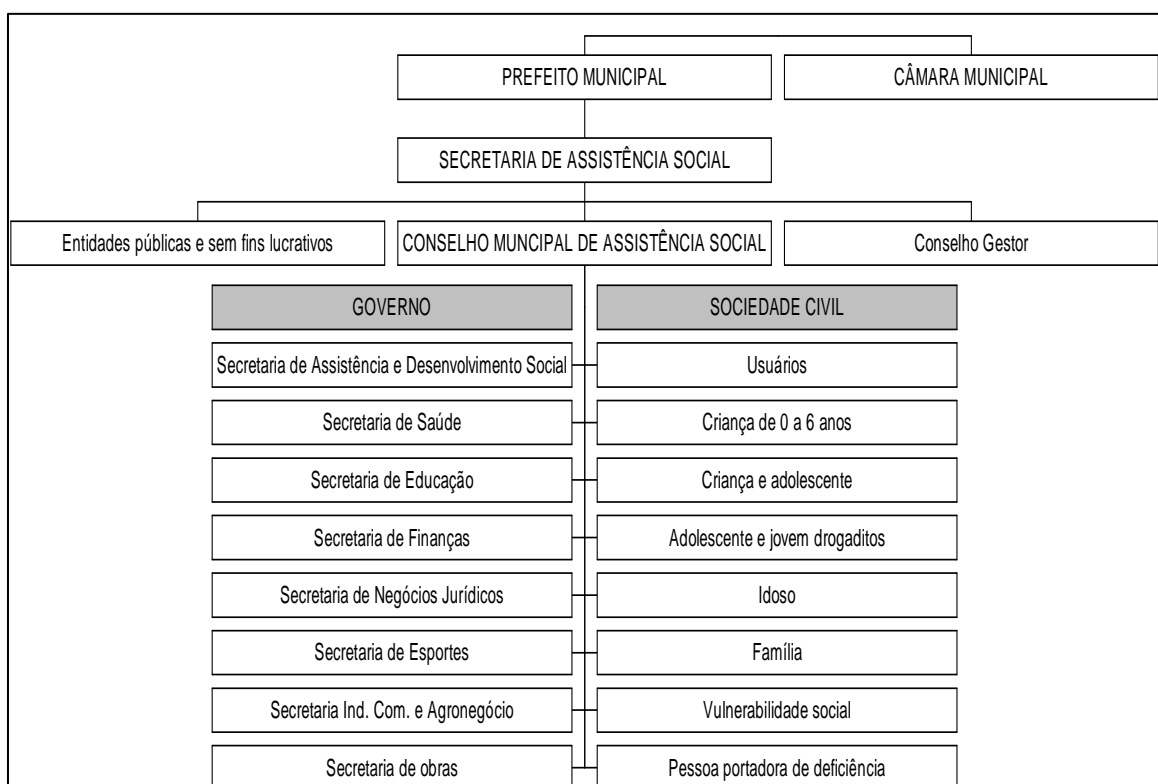


Figura 9 – Estrutura de governança do Conselho Municipal de Assistência Social.

Fonte: Lei nº 4.689/06 (BIRIGUI). Sistematizado pelo autor, 2009.

Da mesma forma que a saúde, a CF/1988 definiu que é competência das três esferas de governo cuidar da assistência social. A proximidade do governo municipal com os municípios que necessitam de assistência, em princípio, torna as políticas locais mais efetivas e com maior capacidade de atender as necessidades existentes. Assim, o Conselho Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social torna-se um mecanismo importante de elaboração de políticas públicas voltadas para este segmento, em que as interações entre as organizações e o governo são fundamentais ao atendimento deste público, mas principalmente para a redução da pobreza local.

Compõem a estrutura de governança para a elaboração de políticas públicas voltada à assistência social: o prefeito municipal, através de seus representantes no CM, ou seja, a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, o CMAS auxiliado pelo conselho gestor, órgão que executa as tarefas propostas pelo CMAS, bem como a atividades administrativas.

O conselho gestor, órgão que auxilia o CMAS na execução de suas atividades é composto por três funcionários públicos é um importante instrumento nesta estrutura, uma vez que possibilita a ação imediata do CMAS. Em relação à participação da sociedade civil, com exceção dos usuários, todos os conselheiros são ligados as entidades filantrópicas, que recebem subvenção, conforme a lei Municipal nº 4.983/08 (BIRIGUI). Este fator se torna importante no entendimento das decisões tomadas, pois, limita ou mesmo impossibilita decisões mais independentes do governo por parte do conselho municipal, uma vez que os representantes destas entidades ficam dependentes das verbas, o que inibe os conselheiros em se opor às propostas do governo municipal. A Câmara Municipal é a última instância deste processo, que, assim como já discutidos para os conselhos acima, pode homologar, rejeitar ou alterar as políticas públicas propostas por este segmento.

5.2.4. Estrutura de governança pública municipal relacionada aos direitos da criança e do adolescente.

A Figura 10 mostra a estrutura de governança municipal para a elaboração de política pública relacionada aos direitos da criança e do adolescente. Fazem parte desta

estrutura o prefeito Municipal articulado com o Chefe de Gabinete. O Conselho Municipal é composto por uma representação paritária do governo municipal e das entidades prestadoras de serviços voltados à criança e ao adolescente e auxiliado pelo Conselho Tutelar, as quais recebem subvenção municipal.

Esta representatividade da sociedade civil no COMDICA consta no artigo 5º da Lei municipal nº 4.076/02 (BIRIGUI) não determina quais entidades devem participar, esclarece apenas que devem ser entidades que tem suas atividades voltadas para este segmento. Neste sentido, Santos (2004, p. 5) diz que as leis que constituem os Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes muitas vezes impõem restrições quanto a participação da sociedade civil, na medida em que exige que os conselheiros sejam indicados por entidades que desenvolve serviços destinados para estes segmentos.

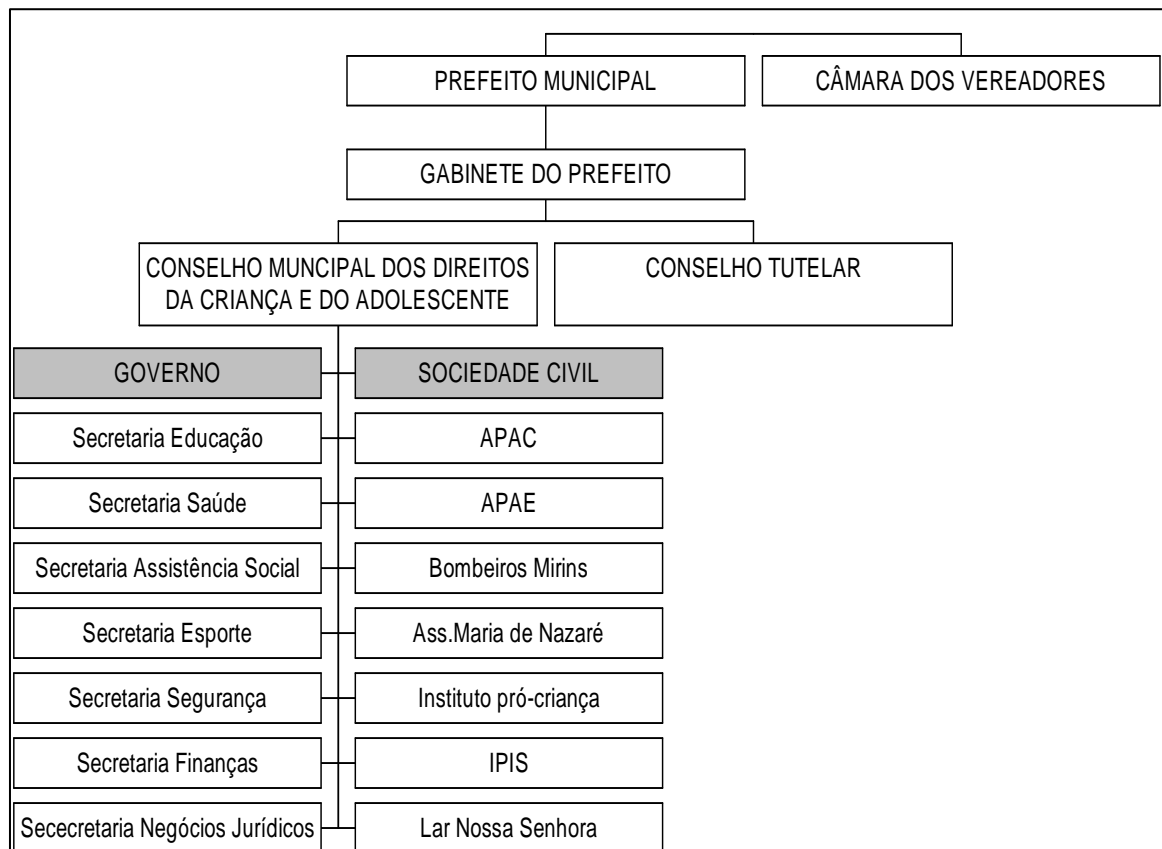


Figura 10 – Estrutura de governança do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Observação: APAC – Associação de Proteção e Assistência Carcerária; APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais; IPIS – Instituto de Promoção e Inclusão Social.

Fonte: Lei nº 4.076/02 (BIRIGUI). Sistematizado pelo autor, 2009.

Auxilia o COMDICA o Conselho Tutelar, composto por cinco conselheiros eleitos por voto direto dos munícipes, com mandato de três anos, que além de atribuições

específicas e de certa autonomia auxilia diretamente na execução de políticas relacionadas às crianças e aos adolescentes. Embora exista um relacionamento com a Câmara de Vereadores, esta pode aprovar ou não as propostas ou até mesmo fazer alterações.

5.2.5. Estrutura de governança municipal para os portadores de deficiência

A Figura 11 caracteriza a estrutura de governança pública municipal para a elaboração e execução de políticas públicas voltadas para os portadores de algum tipo de deficiência. Interage neste processo o prefeito municipal, com apoio da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e pelo COMUDE. O COMUDE por sua natureza é consultivo e sua composição paritária, sendo quatro dos seus representantes civis os próprios deficientes. Em última instância, aqui também, a Câmara Municipal de Vereadores aprova ou não as decisões vindas do prefeito municipal, podendo também alterar ou modificar alguns pontos.

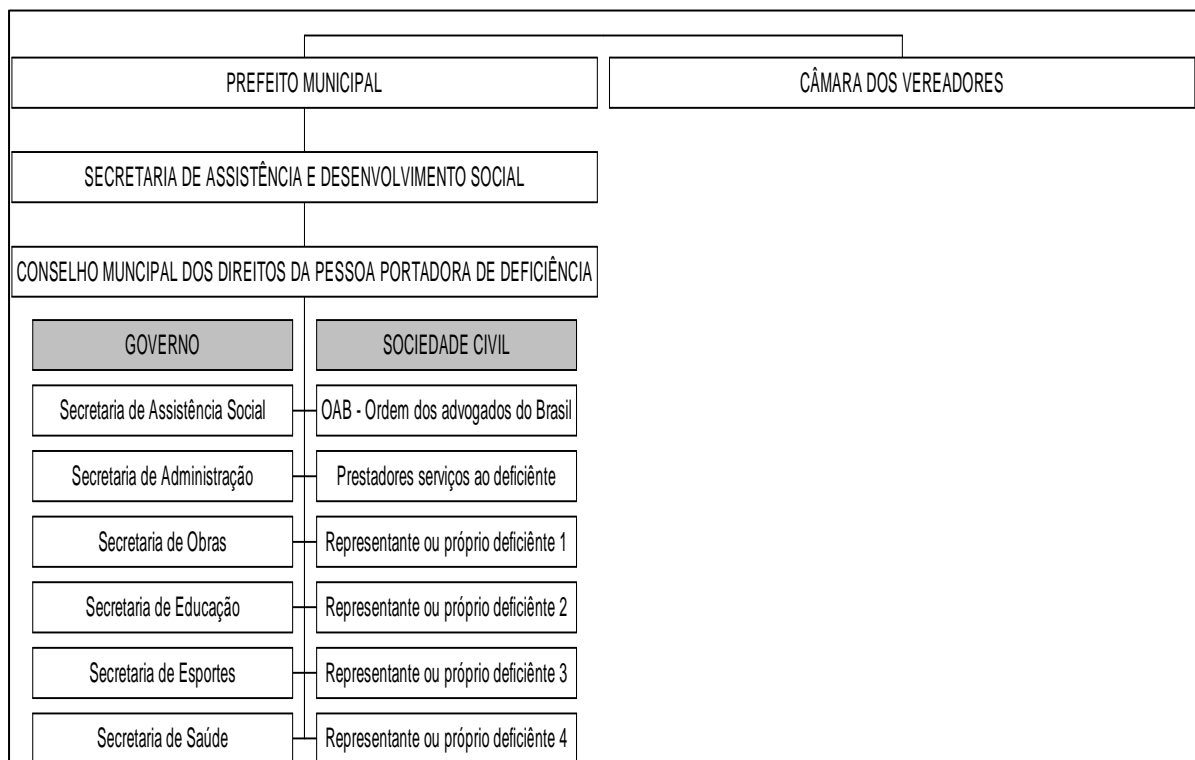


Figura 11 – Estrutura de governança do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência.

Fonte: Lei nº 4.834/07 (BIRIGUI). Sistematizado pelo autor, 2009.

5.2.6. Estrutura de governança municipal relacionada ao meio ambiente

A Figura 12 mostra a estrutura de governança pública para a elaboração de

políticas públicas a respeito do meio ambiente local. Faz parte deste sistema o prefeito municipal através do chefe de Gabinete, a polícia florestal e o COMDEMA.

Os conselhos municipais de meio ambiente, geralmente, não são deliberativos, mas são essencialmente consultivos. O conselho municipal, segundo as regras estabelecidas delibera nas questões que impõem a obtenção de “licença ambiental” (Ex. para um novo loteamento)³⁷. Entende-se que se esta exigência torna o COMDEMA deliberativo nessa questão o torna também deliberativo para todas as demais decisões.

Outro fator que é decisivo num sistema de governança é a paridade entre representantes do governo e da sociedade civil, entretanto, para este segmento específico não há exigência desta simetria na paridade entre os representantes. Embora isso possa influenciar nos resultados “*é consensual e não se discorda que os conselhos gestores influenciam o desempenho e a condução das políticas públicas de desenvolvimento local sustentado*” (GODOY, 2006, p.2).

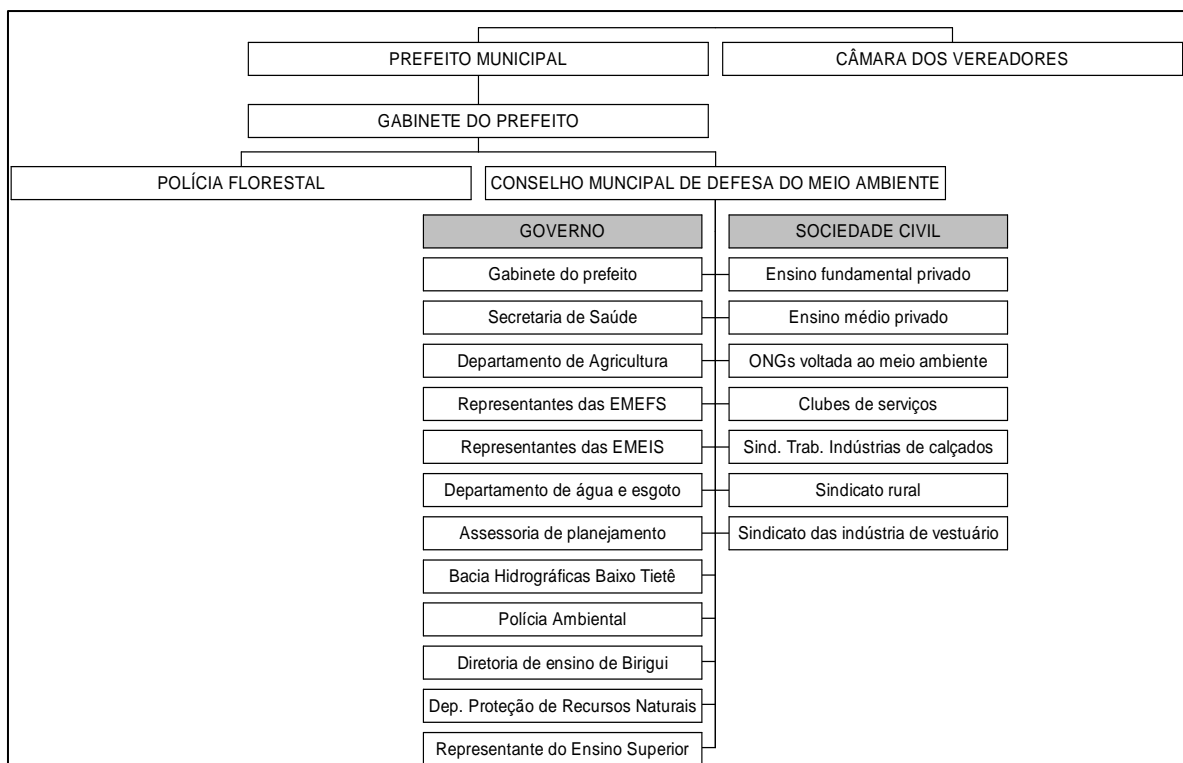


Figura 12 – Estrutura de governança do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
Fonte: Lei nº 4.197/03 (BIRIGUI). Sistematizado pelo autor, 2009.

5.3. RESULTADOS DA PESQUISA COM OS CONSELHOS SELECIONADOS

³⁷ Art. 20 da Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional de Meio Ambiente.

Nesta seção serão apresentados os resultados da pesquisa de campo realizada com os presidentes dos seguintes conselhos municipais: CMS, CME, CMAS, COMDICA, COMUDE e COMDEMA.

Os resultados são apresentados em quatro partes. A primeira, apresenta o perfil socioeconômico dos presidentes. A segunda compreende o funcionamento da estrutura de governança assim como a forma de relacionamento estabelecido entre governo e conselhos. A terceira parte busca mostrar a estrutura física dos conselhos e a forma de interação entre governo e conselhos. A quarta e última procura identificar como se dá o processo de participação dos conselhos municipais no sistema de elaboração de políticas públicas municipais.

5.3.1. Perfil socioeconômico dos presidentes dos conselhos municipais selecionados

Nesta seção foram agrupadas as informações relacionadas ao perfil socioeconômico dos presidentes dos conselhos municipais selecionados. Foram colhidos dados sobre gênero, idade, escolaridade, ocupação profissional e renda individual e familiar. O Quadro 5 apresenta os resultados. Observa-se que, coincidentemente, três presidentes são do sexo masculino e três do sexo feminino, a maioria acima dos 30 anos de idade e todos com nível superior completo e pós-graduação, com exceção da presidente do COMUDE que ainda está cursando graduação.

	Fem.	Masc.	Idade	Escolaridade	Profissão	Renda Individual (s.m)*	Renda Familiar (s.m)
CMAS	X		38	Superior Completo	Autônoma	De 3 a 6	De 3 a 6
CMS		X	51	Superior Completo	Aposentado	De 6 a 10	De 6 a 10
COMUDE	X		22	Superior Incompleto	Estudante	Sem renda	De 6 a 10
COMDEMA		X	44	Pós	Servidor Municipal	De 6 a 10	De 6 a 10
CME	X		36	Pós: Psicopedagogia	Servidor Municipal	De 6 a 10	De 6 a 10
COMDICA		X	34	Pós: Adolescente e Juventude	Servidor Municipal	De 3 a 6	De 3 a 6

Quadro 5 – Perfil dos presidentes dos conselhos municipais

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009.

* Salários Mínimos.

Três dos entrevistados são servidores públicos municipais, uma é estudante, um aposentado e uma autônoma, o que aponta alto grau de comprometimento a priori das discussões e decisões tomadas pelos conselhos. Com exceção da presidente do COMUDE, todos auferem renda individual de 3 a 10 salários mínimos e todos os presidentes possuem renda familiar que variam de 3 a 10 salários mínimos.

O perfil dos presidentes destes conselhos municipais de Birigui, quanto à escolaridade está entre os 5,7% da população brasileira com 10 ou mais anos de estudo, de acordo com o IBGE/2000. A renda está acima da média da população brasileira considerando que 59,8% dos brasileiros auferem um rendimento médio de até cinco salários mínimos³⁸. Este perfil de alta escolaridade e renda está em consonância com diversos estudos relacionados aos conselhos municipais, o que de certa forma há uma tendência de elitização na participação³⁹.

O importante a salientar é que os presidentes foram eleitos pelos próprios conselheiros, que, em princípio consolida a necessidade de pessoas com esse perfil no direcionamento das organizações assim como eles representam a linha de pensamento majoritária do conselho. Portanto, importa que eles sejam atores políticos envolvidos neste arranjo institucional, com acúmulo de recursos individuais (experiência, renda, escolaridade) adquiridas ao longo de sua vida, recursos políticos (aprendizado com sua participação nas organizações) e, por isso, sua “competência política subjetiva”, ou seja, percepção de sua capacidade de mudar, influenciar ou interferir no processo de elaboração de políticas públicas dentro do conselho que atua (FUKS, PERISSINOTTO & RIBEIRO, 2003).

Não se pode deixar de apontar que muito dos cargos tem influência direta ou indireta do governo municipal (indicados pelo prefeito) o que limita o desenvolvimento de ações e propostas decorrentes desse conhecimento acumulado.

Vale lembrar que foram construídas instituições formais e informais dentro do Estado, em que os dirigentes sempre primaram pelo centralismo no processo de elaboração de políticas públicas, como foi observado no Capítulo 3. As instituições centralistas foram construídas historicamente através do processo de dependência de trajetória, em que ocorreram mudanças significativas decorrente da pressão de organizações emergentes que surgiram ao longo da história política brasileira. Somente a partir da CF/1988 houve uma mudança radical nas instituições formais (descentralização), que influenciou decisivamente no

³⁸ Pesquisa nacional por amostra de domicílios 1999 [CD-ROM]. Microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

³⁹ TATAGIBA (2005)

processo de elaboração de políticas públicas. A descentralização criou canais em que a sociedade passou a ter influência nas decisões de destinação dos recursos públicos, sendo os conselhos municipais um deles. Entretanto, as instituições informais (centralismo) ainda existem e muitos governos municipais interferem diretamente, no sentido de controlar as decisões do conselho, principalmente daqueles de políticas públicas. Por outro lado, muitas organizações econômicas e sociais ainda não adquiriram recursos políticos suficientes para influenciar no processo.

5.3.2. Sistema de governança e o relacionamento institucional entre o governo municipal e os conselhos municipais

Este tópico busca evidenciar a forma de relacionamento entre os conselhos e o governo municipal de Birigui, pois como já estabelecido anteriormente, “*a solução de problemas políticos modernos e relevantes por meio de políticas públicas somente é possível com base em novas estruturas políticas*” (SCHNEIDER, 2005, p.29).

A estrutura de governança dos conselhos municipais, parte da governança pública municipal permite ou abre espaço para a elaboração de políticas públicas destes diversos segmentos. Entende-se também que a estrutura é importante, mas não basta. É necessário que haja espaço para o relacionamento entre governo e sociedade civil neste novo contexto, considerando que o processo histórico está limitado, enquanto *path dependence*, de um passado marcado por políticas públicas centralizadas no poder executivo e, “*sobretudo ao modo como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais*” (HALL E TAYLOR, 2003, p.200).

A ruptura do poder existente foi desencadeada pelo processo de descentralização, que cria um novo ambiente institucional em que governo e sociedade interagem no sistema de elaboração de políticas públicas, embora como salienta Bresser Pereira (2007, p.13) “*o governo continue sendo o ator central neste conjunto*”.

Entende-se que ainda é possível detectar resquícios no modo que o poder governamental centraliza ao tentar minimizar ou não valorizar as ações do conselho municipal. Muitos prefeitos trazem consigo a experiência de sua vida política baseada no centralismo de poder, nesse contexto, conforme reconhece North (1990, p3) as instituições (neste caso, regras informais) influenciam o comportamento dos indivíduos e estes agem de acordo com as regras estabelecidas através de construções históricas (dependentes da trajetória

passada). Entretanto, em alguns municípios desde a CF/1988 este mecanismo de interação entre governo e sociedade vem se consolidando com a presença de conselhos que se tornam deliberativos, o que força uma mudança de postura, uma mudança institucional dos governos municipais e simultaneamente das organizações da sociedade, as quais ao se depararem com novas instituições tornam mais ativas. Assim, o Estado deixa de ser um espaço de disputas setoriais pela destinação dos recursos públicos (lobbies) e dá lugar a um ambiente institucional capaz de criar condições para coordenar o processo de elaboração e políticas públicas evitando que elas sejam norteadas apenas pelos interesses do governo, de organizações ou grupos de interesses.

Os diversos conselhos municipais podem adquirir formas diferenciadas de composição de seus membros e de posicionamento político, o que causa diferentes interferências no processo de elaboração de políticas públicas municipais. Alguns presidentes podem estar “afinados” com a administração municipal e outros nem tanto, o que pode causar maior ou menor tensão no processo de negociação (cooperação ou conflito).

Dos seis conselhos municipais estudados, em três os presidentes são representantes do governo municipal (COMDEMA, CME e COMDICA) e três são representantes de organizações civis (CMAS, CMS e COMUDE). Nas entrevistas com estes representantes, a minha percepção foi que os representantes da sociedade civil tinham certa resignação, ou seja, aceitavam que havia um maior relacionamento do governo local com os conselhos cujos presidentes pertenciam aos quadros da prefeitura, em particular os presidentes do CMS e COMUDE.

De acordo com as leis municipais que instituíram cada conselho municipal, a eleição dos presidentes ocorre entre os próprios conselheiros. A tendência ou desigualdade no processo de eleição ocorre apenas no CME e no COMDEMA em decorrência de haver maior quantidade de representantes do governo municipal nestes conselhos, conforme mostram, respectivamente, as Figuras 7 e 11.

Os presidentes representantes do governo não estão vinculados à uma outra organização social ou entidade, ou seja, não tem qualquer outro espaço de ligação com a sociedade. Este fator é importante porque se diferencia dos representantes da sociedade civil, os quais além das suas atividades profissionais e pessoais, normalmente, acumulam cargos importantes nas diversas entidades/organizações que fazem parte (Quadro 6). Somente a presidente do COMUDE não faz parte do governo e nem de uma organização civil, mas é representante dos portadores de deficiência, conforme a Figura 10 (governança/deficiente), e

foi indicada de uma classe especial para atividades voltadas para os deficientes.

Não se nega a importância da representação governamental, pois, de acordo com Gohn (2000, p.180) os representantes do governo possuem certa vantagem em relação às condições de acesso às informações e disponibilidade de tempo, pois ele trabalha nas atividades do conselho durante seu período de expediente de trabalho remunerado, têm toda infra-estrutura de suporte administrativo e estão habituados com a linguagem tecnocrática.

O tempo de participação no conselho municipal também é determinante em função da experiência adquirida ao longo de sua participação no conselho, pois é através desta participação nas diversas reuniões que ele passa a conhecer os mecanismos, o funcionamento e a dinâmica de negociação (recursos políticos).

	Sim	Não	Observação	Cargo
CMAS	X		Sociedade Civil	Presidente
CMS	X		Sociedade Civil	Presidente
COMUDE		X	Foi indica pela sala especial para deficientes	-
COMDEMA		X	Governo	-
CME		X	Governo	-
COMDICA		X	Governo	-

Quadro 6 – Participação do conselheiro em entidades da sociedade civil

Fonte: Pesquisa de campo, 2009.

A indicação do presidente do conselho municipal. Os representantes da sociedade civil foram indicados nos fóruns específicos para este fim, ou seja, em assembléia da entidade enquanto que os representantes do governo foram indicados diretamente pelo prefeito ou pelo secretário municipal e certamente são conselheiros de confiança do governo.

A estrutura de governança e a forma de indicação do seu presidente seguramente vai nortear o modelo de relacionamento do conselho com o prefeito, vereadores individuais e a Câmara dos Vereadores. Os relacionamentos estabelecidos, por sua vez, determinam as instituições criadas, consolidam a estrutura de governança e o nível de interação entre os atores. Nessas estruturas, as diversas organizações defendem seus interesses, bem como o governo.

O tempo de participação de cada conselheiro não somente como presidente, mas o tempo total de participação como conselheiro é bastante expressiva. Aparentemente o tempo de participação dos conselheiros representantes da sociedade civil é mais importante do

que para os representantes do governo em termos de aprendizagem. Os presidentes do CME e COMDICA estão relativamente há pouco tempo nos cargos, respectivamente 6 e 7 meses, indicando que sua experiência adquirida no exercício de sua função no governo ou ainda que o governo (executivo) “confia” no direcionamento dado pelo conselheiro, quer dizer, em grande parte, não se opõem aos direcionamentos governamentais. Isto é fato que pode ser comprovado porque, normalmente, os representantes do governo nos conselhos são mudados quando é eleito outro prefeito. Além disso, as propostas governamentais têm grande possibilidade de serem aprovadas, pois, os representantes do governo estão mais acostumados com a linguagem técnica e o funcionamento da administração pública diferentemente dos representantes das organizações civis, que além do tempo de aprendizagem tem maior dificuldade na defesa de aspectos técnicos das propostas.

Estas experiências são adquiridas tanto no cotidiano do conselho como com a participação em outras instâncias ou conselhos.

O Quadro 7 também está relacionado à experiência do presidente/conselheiro na dinâmica dos conselhos. Destaca-se a presidente do CME que participa simultaneamente de três conselhos (o próprio CME, COMUDE E FUNDEB) como representante da Secretaria de Educação além de já ter participado anteriormente do Conselho Municipal de Alimentação Escolar. A grande maioria dos demais presidentes tem participação mais dinâmica no segmento que atua.

	Participação Simultânea	Participação Anterior
CMAS	-	-
CMS	COMUDE	-
COMUDE	-	-
COMDEMA	-	-
CME	COMUDE – FUNDEB	Alimentação Escolar
COMDICA	-	Segurança Alimentar - Cultura

Quadro 7 – Participação do presidente em outros conselhos

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009.

- Não participa, não participou.

A matriz institucional é diferente em cada conselho, como foi observado anteriormente, e delineiam a composição de cada uma delas. Os conselhos possuem composição diferenciada, de acordo com as suas especificidades. Essa composição do conselho municipal é importante não somente na composição dos membros integrantes como

também na forma de atuação dos seus membros. O Quadro 8 mostra a opinião dos conselheiros sobre quais organizações deveriam fazer parte do conselho e não fazem, bem como as razões pelas quais estas organizações deveriam fazer parte, de acordo com as opiniões dos presidentes.

O que mais chama a atenção no Quadro 8 é a opinião do presidente do COMDICA que sente a falta de entidades ou organizações de outros segmentos da sociedade civil na composição do conselho. Esta preocupação é pertinente, pois após um determinado período não houve apresentação de novos projetos e novas propostas. Se considerar que a composição do conselho municipal é formada por entidades ligadas diretamente aos serviços prestados a este segmento, ao longo do tempo se tornará corporativa, uma vez que a defesa das políticas públicas estará voltada apenas para atender os interesses das entidades que compõem o conselho.

	Organização	Justificativas
CMAS		Acho que composição atual é ideal.
CMS	Instituto Solar (entidade assistencial)	Fez parte por algum tempo e era bem ativa, mas mudaram a lei e eles tiveram que sair. Houve pressão política por parte do governo.
COMUDE	Arquitetos e engenheiros	Este segmento contribuiria para contrapor, se necessário, os profissionais que defendem os interesses da prefeitura.
COMDEMA		-
CME	Sindicatos Patronal e dos Trabalhadores do segmento do calçados	Além de sugestões, facilitaria o intercâmbio entre decisões do conselho e os trabalhadores da indústria de calçados.
COMDICA	Entidades não relacionadas ao segmento das crianças e adolescente	Atualmente, o conselho é composto por membros do governo e de entidade ligadas à criança. Outras entidades poderiam contribuir bastante com novos projetos e propostas de políticas públicas.

Quadro 8 – Entidade da sociedade civil que deveriam fazer parte do conselho.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009.

Aliás, para as entidades defender seus interesses, principalmente das organizações que recebem recursos, elas podem se submeter aos interesses do governo ficando prejudicado debate sobre políticas públicas, ou ainda, inexistindo uma discussão mais aprofundada dos assuntos. Por outro lado, também não há garantias que a inclusão de outras organizações alheias a um determinado segmento vá dinamizar o processo de elaboração de

novos projetos e propostas.

O Quadro 9 mostra a resposta dos presidentes quando indagados sobre a origem ou a instalação do conselho do seu segmento. A maioria entende que a constituição do conselho foi em decorrência da legislação, somente os presidentes do COMDEMA E COMDICA opinaram por ser iniciativa do prefeito, mas ressaltaram que foi motivado pela legislação federal.

	Prefeito	Legislação
CMAS		X
CMS		X
COMUDE		X
COMDEMA	X	
CME		X
COMDICA	X	

Quadro 9 – Constituição do conselho.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009.

Santos (2004, p.4.) observa que a criação da maioria dos conselhos municipais (no Brasil) não foi instituída por iniciativa própria, como mecanismo de fortalecimento da participação da sociedade na gestão municipal, mas pela obrigatoriedade. Para ele, o fator importante foi que isso abriu espaço para demanda de novos conselhos não obrigatórios, geralmente ligados a direitos específicos: meio ambiente, mulheres, portadores de deficiências, outros; e de problemas específicos, como o de antidrogas.

Godoy (2006, p.16) ao estudar a criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente do município de Maringá-PR observou que não houve discussão anterior com a população ou organizações para a instituição deste conselho, o qual foi criado para atender uma norma legal. O governo local instituiu o conselho com a finalidade de legislar, obter recursos e direcionar as ações relativas ao meio ambiente.

Pode-se afirmar que a criação dos conselhos municipais em Birigui não foi de iniciativa nem do prefeito e nem pela pressão da sociedade organizada, foi motivada pela legislação federal. Isto permite inferir que, pelo menos anterior a criação dos conselhos, o relacionamento entre governo e sociedade era de certa forma conservadora.

De acordo com o Quadro 10, que mostra as formas de contato dos presidentes com o prefeito municipal, observa-se que a grande maioria dos presidentes se

relaciona através de reuniões formais decorrentes da necessidade do conselho municipal em reunir com o executivo. Somente o presidente do COMDEMA tem contato direto com o prefeito em decorrência da amizade pessoal, além disso, ele trabalha no Paço Municipal, o que permite uma convivência cotidiana. Observa-se também que os conselheiros representantes da sociedade civil também se reúnem em função das necessidades de suas entidades, que é o caso do CMAS e CMS. E, somente a presidente do COMUDE não possui contato com o prefeito, pois ele a considera oposição e não a recebe mostrando uma confusão comum entre partido e convivência profissional. Se isso comumente ocorre pode-se apontar que a forma de contato entre os presidentes ocorre somente em função das regras impostas pelas leis ou pelo relacionamento pessoal com o presidente, o que reforça a posição privilegiada e centralizadora do governo municipal e a dificuldade no rompimento das regras informais vigentes. Ainda concorre para esse ambiente de difícil superação da dependência de trajetória, o fato de as organizações de Birigui não terem uma tradição em associar-se ou se organizarem abrindo espaços para o governo local utilizar a estrutura jurídico-formal do conselho para legitimar suas ações, o que reforça o exposto anteriormente por Gohn (2000, p. 179).

	Reuniões do CM	Necessidade da entidade	Amizade com o prefeito	Oposição
CMAS	X	X		
CMS	X	X		
COMUDE				X
COMDEMA			X	
CME	X			
COMDICA	X			

Quadro 10 – Contato do presidente com o prefeito.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009.

O Quadro 11 apresenta as respostas dos presidentes quando indagados sobre a forma que o “conselho” se relaciona com o prefeito municipal.

Observa-se que os contatos geralmente são realizados por meios formais, através de requerimentos, ofícios e reuniões oficiais. Todavia, observa-se também que a relação direta do conselho com o prefeito não é tão freqüente, considerando que apenas o CMAS E COMDICA se reuniram com ele. Os demais ou utilizaram apenas os meios formais

ou não tiveram nenhum contato por fatores específicos e por não haver necessidade. Neste último caso, ocorre pela natureza dos conselhos, tanto o CMS, como do CME possuem um relacionamento mais direto com os secretários municipais das respectivas pastas, devido às especificidades técnicas destes segmentos.

Embora possa haver posições radicais de exercício de poder por parte do governo municipal em relação aos conselhos não “alinhados”, a estrutura de governança municipal para a elaboração de políticas públicas – neste caso, os conselhos municipais – permite que ocorram influências direta e indireta na formatação e execução das políticas públicas municipais. A existência do conselho municipal é um canal de relacionamento com a administração pública e de criação de novas instituições que, independentemente da vontade ou o posicionamento do governo municipal, resultam em influência e mesmo mudanças nas políticas públicas.

	Meios formais	Reunião de interesses do conselho	Nenhum contato	Não houve necessidade
CMAS	X	X		
CMS				X
COMUDE	X		X	
COMDEMA	X			
CME				X
COMDICA		X		

Quadro 11 – Relacionamento do conselho com o prefeito.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009.

De acordo com as opiniões dos presidentes sobre os problemas que impedem um relacionamento mais harmonioso entre governo e conselho é o comportamento/tratamento diferenciado em relação aos diversos conselhos municipais. A interpretação dos presidentes do CMS e do COMUDE, não alinhados com o governo local, ou seja, em que o nível de conflito entre os diversos conselheiros é maior do que nos demais, predomina, na opinião destes dois presidentes, que não há vontade política de dialogar com o conselho municipal. Além disso, alegam que os interesses do governo local nem sempre coincidem com os interesses da sociedade, conforme expressa o presidente do CMS: “*Nem sempre os interesses do prefeito convergem com os da população*”; e da presidente do COMUDE “*Vê o nosso conselho como uma minoria da população (1%)*”.

A presidente do CMAS não vê nenhum problema no relacionamento entre governo e conselho e, de forma mais sutil, o presidente do COMDICA e do COMDEMA acreditam que se houvesse maior quantidade de recursos financeiros, o relacionamento poderia ampliar. Já os presidentes do COMDEMA e do CME apontam a falta de representatividade de organizações civis no conselho como um problema que dificulta o desenvolvimento de um melhor relacionamento das duas instâncias.

Por outro lado a interação entre governo e conselho se dá em outros níveis, o Quadro 12 mostra quais secretarias normalmente o conselho mantém contato ou relacionamento mais próximo e direto. Como se observa, três conselhos discute com mais de uma secretaria municipal. O quadro seguinte mostra que estas secretarias estão abertas ao diálogo. O grau de comprometimento dos setores ou secretarias no atendimento dos pedidos dos conselhos municipais é positivo. Todos os conselhos são atendidos de alguma forma, até mesmo o COMUDE cuja presidente se posiciona como oposição ao governo local, mas possui bom relacionamento com a Secretária Municipal de Saúde e com o pessoal do departamento jurídico da prefeitura.

	Relacionamento 1	Relacionamento 2
CMAS	Desenvolvimento Social	
CMS	Saúde	Finanças
COMUDE	Jurídico e Educação	Desenvolvimento Social
COMDEMA	Obras	
CME	Educação	
COMDICA	Educação	Desenvolvimento Social

Quadro 12 – Relacionamento mais freqüente entre secretarias e conselhos.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009.

O nível de comprometimento do departamento ou da secretaria com os conselhos municipais é mais forte do que é com o prefeito municipal em função do relacionamento direto e cotidiano entre os conselheiros, que apesar de interesses diferentes há algum nível de cumplicidade. E o fato de haver uma parcela de servidores públicos que trabalha na secretaria do mesmo segmento do conselho que representa cria um laço de amizade que facilita a tramitação de algumas decisões (quase sempre de pequeno impacto) do conselho, conforme observamos na declaração da presidente do COMUDE: “*Algumas coisas são atendidas pelas secretarias ou departamento devido à amizade que possuo com os funcionários*”.

Quanto ao relacionamento do conselho municipal com a Câmara dos Vereadores existe um grande distanciamento. Entende-se que este distanciamento de certa forma é normal, uma vez que institucionalmente o conselho está ligado à prefeitura e suas respectivas secretarias. Assim, o relacionamento se dá apenas por meios formais ou reuniões em momentos especiais. A maioria dos presidentes afirma que os membros do conselho se reúnem ou se relacionam individualmente com os vereadores. Fuks (2005, p.56) destaca que há uma tendência das organizações em buscar atores estratégicos para fazerem parte de sua rede de apoio político ou para os espaços institucionais mais fáceis para suprir suas demandas, desta forma, os meios com maior facilidade de contato para encaminhar suas demandas⁴⁰ são o governo municipal e os vereadores. *“Esse quadro parece indicar que cada segmento ocupa, preferencialmente, certos nichos de ação política, possivelmente aqueles espaços mais adequados aos recursos organizacionais de que dispõe e mais permeáveis à sua atuação”* (FUKS, 2005, p.56).

De certo modo, muitas organizações estão diretamente ligadas a determinados políticos, ao executivo e ao legislativo, pois normalmente precisa do apoio governamental para sobreviver ou para solucionar determinado problema da entidade/organização. Por isso, o relacionamento individual do conselheiro com os vereadores ou até mesmo com o prefeito é inevitável. FUKS, PERISSINOTTO & SOUZA (2004, p. 66) analisam as redes de apoio dos membros do Conselho de Assistência Social de Curitiba e mostram que somente os prestadores de serviço (75%) possuem apoio de vereadores.

Ao ser perguntado para os presidentes qual deveria ser a forma de relacionamento com a Câmara de Vereadores, algumas das respostas apresentadas no Quadro 13 são pertinentes e sugestivas, no sentido de aprofundar o relacionamento entre Conselho Municipal e os vereadores, sobre isso podemos fazer três observações.

	Opiniões
CMAS	Solicitando ao conselho os projetos de interesse do segmento de atuação
CMS	Não há necessidade de relacionamento; O vereador deveria apenas participar das reuniões do conselho.
COMUDE	O assunto relacionado ao COMUDE deveria ser comunicado ao CM.
COMDEMA	Indicar representante e participação dos vereadores.

⁴⁰ Fuks (2005) se refere aos representantes dos hospitais de Curitiba ao preferir contatar diretamente o prefeito e os vereadores.

CME	Indicar representante, pois facilitaria a elaboração de leis.
COMDICA	Contato direto com o COMDICA objetivando a elaboração de política pública; aproximação através de parcerias.

Quadro 13 – Forma que deveria ser o relacionamento com a Câmara de Vereadores.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009.

A primeira, as observações dos presidentes do CMAS e COMDICA sugerem que algumas decisões dos conselhos municipais, quando for o caso, sejam transformadas em leis ou emendas às leis orçamentárias (não foi possível esclarecer se as propostas deveriam primeiro ter a sanção do governo ou não), assim como a realização de parcerias. Aparentemente, estas sugestões indicam que há um distanciamento entre o que é discutido e decidido no conselho e o que é discutido e aprovado na Câmara de Vereadores. As propostas sugerem que os vereadores, individual ou como representantes formais, deveriam procurar o conselho municipal para obter informações e propostas de projetos.

A segunda observação é quanto a proposta da presidente do COMUDE. Defende que os assuntos discutidos na Câmara de Vereadores, quando tiver relacionado a um determinado conselho deve haver um diálogo entre ambos, de maneira que o conselho forneça subsídios mantendo a independência da Câmara, em sua aprovação, negação ou mesmo alteração. O importante é a eliminação da distância ou a possibilidade de discussão das propostas que existem no conselho.

A terceira refere-se às opiniões do CMS, CME e COMDEMA sobre a participação direta dos vereadores nas reuniões do conselho. No entanto, não há consenso quanto o seu direito ao voto. Para o primeiro conselho, a participação deveria ser apenas como ouvinte sem direito a voto, para os segundo e terceiro conselhos, o vereador deveria ser membro do conselho ou ser eleito um representante da Câmara.

Quanto à participação de membros de outras esferas de poder, Natalini⁴¹ (1999) em palestra sobre os conselhos municipais de saúde recomenda que os vereadores deputados, juízes e membros do Ministério Público não sejam membros dos conselhos municipais de saúde os vereadores, pois, apesar de não haver nenhum impedimento constitucional eles têm outros objetivos como defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais gerais e não setoriais.

Com relação ao entendimento dos presidentes quanto ao principal papel do conselho em que atua e se esse estava cumprindo suas atribuições, obteve-se o Quadro 14 que apresenta as respostas referentes ao papel dos conselhos, de acordo com a opinião de cada

⁴¹ Ex-presidente do Conselho Nacional de Secretários de Saúde.

presidente. De forma geral, percebe-se que todos possuem consciência das atribuições do conselho que representam, mas o limitam como uma organização fiscalizadora dos gastos e das políticas públicas.

	Opiniões
CMAS	Participar do processo de distribuição dos recursos
CMS	Fiscalização e elaboração de políticas públicas
COMUDE	Promover, desenvolver e defender os direitos dos deficientes; Propor projetos e políticas públicas; fiscalizar o cumprimento das leis.
COMDEMA	Deliberar sobre assuntos de interesse local, preservando as áreas e as margens dos recursos hídricos.
CME	Discutir as políticas sobre educação; Sugerir alternativas que consolidem as políticas públicas de educação.
COMDICA	Garantir os direitos e a defesa da criança e do adolescente

Quadro 14 – Principal papel do conselho

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009.

O Quadro 15 mostra se os conselhos estão cumprindo este papel, a percepção é que os representantes da sociedade civil não estão satisfeitos com o desempenho do conselho quanto às suas atribuições.

Para os presidentes do CMS e do COMUDE os motivos, pelos quais os conselhos não estão cumprindo seu papel, é que apesar de ocorrerem discussões no interior do conselho de temas relevantes, a gestão municipal não dá espaço para uma discussão mais aprofundada, não permite a colaboração do conselho e não implementa os projetos que não lhe interessa.

	Sim	Não	Opinião
CMAS	X		Pois a distribuição dos recursos é definida dentro do conselho, pelo menos as que são relativas às subvenções às entidades.
CMS		X	A gestão municipal não dá espaço ou qualquer abertura
COMUDE		X	Apesar de haver discussão não se observa a implantação de projetos específicos.
COMDEMA	X		Atualmente age ativamente no parcelamento do solo urbano
CME	X		Estão praticando ações de sugestão que consolidem as políticas públicas
COMDICA	X		Mediante a iniciativa junto à população, através de campanha,

			viabilização de recursos (doação de empresa) e apoio às entidades.
--	--	--	--

Quadro 15 – Opinião sobre o cumprimento do papel do conselho.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009.

Já os CMAS, CONDEMA, CME E COMDICA, estes três últimos sob a presidência dos representantes do governo municipal, entendem que os mesmos estão cumprindo o seu papel, de certa forma. A presidente do CMAS considera que o conselho vem cumprindo seu papel, pois umas das incumbências é a definição e distribuição de verbas entre as entidades. De fato, se o conselho possui a atribuição de destinar os recursos e o faz, está caracterizado que o nível de interação entre governo e conselho, pelo menos para um determinado segmento, é satisfatório. O COMDICA vai além do relacionamento com o governo local e busca ampliar a rede na execução das políticas públicas, envolvendo a sociedade e as empresas.

Pode-se inferir que não há a mesma relação entre o governo municipal e os conselhos, em Birigui. As instituições existentes forçam o diálogo, mas este se concretiza de forma diferenciada e dependente das formas de indicação, das redes de amizade e dos objetivos do conselho.

O governo, ao que tudo indica, ainda não internalizou que o ambiente é de um jogo em que se confrontam interesses diferenciados. Ocorre a aplicação formal da legislação, mas a prática mostra que as deliberações do conselho são implementadas apenas quando parece viável ou é de interesse do governo em exercício. Esse comportamento impede a criação de um ambiente conciliador, positivo entre o conselho e o governo no processo de elaboração e execução das políticas públicas. Entende-se também que os conselhos consolidados, como é o caso do CMAS e COMDICA, o conselho passa a influenciar mais diretamente as políticas governamentais expressando as mudanças comportamentais, culturais, portanto, institucionais que ocorrem ao longo do tempo.

5.3.3. Estrutura física dos conselhos e o nível de interação com o governo municipal

As estruturas físicas dos conselhos municipais se tornam importantes por proporcionar condições mínimas para a execução das atividades do conselho. Uma boa estrutura física fortalece o papel do conselho enquanto instância de execução das deliberações e amplia as condições de interação com o governo municipal e com a rede de apoio de cada segmento.

De acordo com as informações obtidas com os presidentes nenhum conselho possui sede própria e todos utilizam espaços cedidos pela prefeitura municipal. Normalmente, os espaços cedidos são para a realização das reuniões do conselho, mas estes espaços não possuem uma estrutura física para a sua realização. Apenas o CMAS e COMDICA possuem espaços com infra-estrutura mínima para o funcionamento do conselho, apesar de terem salas cedidas pela administração pública.

O CMS possui uma sala para as reuniões e uma secretária remunerada que divide suas funções entre o conselho e o Secretário de Saúde, o que de certa forma inviabiliza um trabalho independente. Já o COMUDE se reúne numa sala no Paço Municipal, ao lado do chefe de gabinete do prefeito e do próprio prefeito.

Embora os espaços físicos sejam cedidos pela prefeitura, a maioria dos presidentes acha que as condições são adequadas. Em estudo semelhante realizado por Tonella (2006, p.106) sobre os conselhos municipais de Maringá e região, ao atribuir nota dos conselheiros quanto as condições materiais ela conclui que “*existe uma dependência simbiótica em relação às prefeituras*”. Isto é, os conselhos funcionam em prédios cedidos pela prefeitura, bem como material de apoio (fone, fax, computador, outros) e apoio do pessoal técnico. Esta relação simbiótica, por um lado, entre conselho e prefeitura pode estreitar os laços entre as duas organizações porque muitas decisões podem ser encaminhadas rapidamente, criando um vínculo positivo na governança e ao mesmo tempo fortalecendo a interatividade entre os diversos segmentos sociais e o governo. Por outro lado, ela pode significar uma diminuição ou interferência muito grande na independência do conselho, pois é o ambiente o espaço de decisão em que as organizações defendem seus interesses nem sempre coincidentes com as do prefeito, o que pode criar conflitos com a administração pública.

A dependência do conselho com relação à estrutura física do governo sugere que este é mais um espaço institucional que os conselhos municipais freqüentam que pode legitimar as ações do governo no direcionamento das políticas públicas. Talvez o caminho a seguir seria haver uma dotação orçamentária anual para o funcionamento do conselho, com as mesmas regras institucionais que existem na Câmara Municipal (espaço independente, verbas garantidas para manutenção, entre outros).

Como se pode observar, os conselhos mais próximos do governo municipal possuem maiores condições infra-estruturais do que aqueles menos próximos.

Quanto à periodicidade das reuniões todos os conselhos mantêm reuniões mensais, com exceção do CME que tem reuniões semestrais. E quando perguntado para os

presidentes se a quantidade de reuniões é suficiente, por unanimidade todos entendem que sim, pois as reuniões são suficientes para atender as pautas, as discussões relacionadas ao segmento, mas principalmente porque há a possibilidade de reuniões extraordinárias.

Em relação à quantidade de reuniões o presidente do CMS fez uma ressalva importante, para o conselho de saúde uma única reunião mensal é suficiente, porém o ideal deveria haver comissões para assuntos específicos que dependeriam de uma estrutura mais adequada (p. ex: remuneração os membros das comissões) e obviamente mais reuniões no decorrer de um mês, de acordo com a necessidade.

Embora a presidente do CME tenha achado adequada a periodicidade de reuniões, isto é, a cada seis meses, considera de forma contraditória que é um período muito longo para o número de atribuições deste conselho municipal, contido na Lei nº 3.575/98 (BIRIGUI). Só para frisar, a mesma lei, em seu artigo sétimo, afirma que o conselho deverá reunir-se uma vez por mês. Se de fato as reuniões ocorrem somente a cada seis meses é quase certo que o CME tenha muito pouca influência sobre o processo de decisão das políticas públicas voltadas para este segmento. Indica também que as diretrizes e os problemas cotidianos são resolvidos pela secretaria municipal e que o conselho não é reconhecido por outras instâncias ou segmentos (sociedade, escolas, governo).

Com o objetivo de identificar o nível de interação entre o governo municipal e os conselhos e o processo de discussão dentro de cada conselho setorial com os seus integrantes bem como o comprometimento do prefeito com as decisões apresenta-se, primeiramente o Quadro 16, que mostra a opinião dos presidentes quanto à implementação ou execução das políticas públicas ou das decisões tomadas dentro do conselho, após o procedimento regimental.

	Todas as decisões	Algumas decisões	Nenhuma decisão	Atuação individual	Observação
CMAS		X			
CMS			X		Os projetos já vêm prontos, o conselho somente aprova ou não, normalmente aprova.
COMUDE			X		
COMDEMA	X				
CME	X				
COMDICA		X		X	

Quadro 16 – Implementação das decisões do conselho.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009.

Observa-se que somente os presidentes do COMDEMA e do CME (que se reúne a cada seis meses) disseram que o prefeito municipal implementa todas as decisões que são propostas pelo conselho. Por outro lado, os presidentes do CMS e do COMUDE disseram que o prefeito não implementa qualquer decisão. E intermediariamente os COMDICA e o CMAS disseram que somente algumas decisões tomadas pelo conselho são implementadas pelo governo municipal.

Pode-se apontar que poucas decisões dos conselhos municipais são executadas pelo governo municipal, como se pode notar para o conselho de educação, que afirma que tudo é implementado, reúne-se a cada seis meses.

Pelas entrevistas notou-se também que poucas iniciativas, propostas ou ações, partem dos conselheiros. Comenta o presidente do CMS: “*os projetos já vêm prontos, o conselho somente aprova ou não, normalmente aprova*”. Pode-se dizer que tal comportamento mostra a atitude de dificuldade de rompimento com as decisões centralizadas, num claro processo de *path dependence*. Na estrutura de governança, multissetorial, o Estado é o único ator e lidera todo o processo de elaboração de políticas públicas. Colabora com esse ambiente centralizador, de difícil superação, a força política dos representantes do governo no conselho municipal, se houver continuidade nessa situação é quase certo que os projetos sofram poucas alterações se estes forem de interesse do governo, o que traz maior descrédito do conselho perante o estado e os demais conselhos.

Em conselhos com maior representação civil e mesmo maior poder delas, ainda há a probabilidade do governo implementar ou não a decisão tomada pelo conselho. A aprovação vai depender do perfil do governo (centralizador ou democrático) e do próprio conselho (atende as demandas sociais ou do estado; paritário ou não, entre outros). Neste caso específico, o correto seria o governo apresentar seu projeto e permitir a contribuição dos conselheiros, ou seja, consolidar um modelo em que a sociedade também participa do processo de decisão e não somente o Estado.

Os presidentes também foram indagados sobre os problemas que mais afetavam o processo de discussão dentro do próprio conselho municipal. As respostas estão relacionadas no Quadro 17. Este quadro permite inferir que um dos fatos que torna o processo de discussão mais “consensual” no interior do conselho é que seus representantes das organizações civis recebem subvenção municipal (CMAS E COMDICA). Pressupõe-se então,

que nestes dois conselhos há ausência de conflitos tanto pela provável predominância dos representantes do governo quanto o receio de se indispor e perder as verbas transferidas.

Fuks e Perissinotto (2005, p.71) sugerem, a partir da abordagem decisional, que a predominância dos atores governamentais no processo de decisão não deve ser interpretada como uma relação de poder, pois a relação de poder ocorre somente onde houver conflito aberto e observável. Nesse aspecto, pode-se dizer “passividade”, concordância “a priori” dos demais conselheiros. Nesse sentido, o COMDEMA e CME não apresentam níveis de conflitos importantes dado que há uma relação assimétrica de representantes, portanto de poder. Em ambos os conselhos, o governo possui maior número de representantes do que a sociedade civil. Soma-se que ocorre o desconhecimento do funcionamento do segmento por parte dos conselheiros em geral⁴², que em síntese é mais um motivo inibidor dos conflitos.

	Problemas
CMAS	Todas as entidades que fazem parte do conselho recebem subvenção e isto facilita a discussão das políticas relacionadas ao desenvolvimento social.
CMS	Comprometimento dos conselheiros à importância das reuniões; Dificuldade de quorum, principalmente da sociedade civil, do governo somente quando há interesse; Falta divulgação.
COMUDE	Falta de conhecimento da legislação e dos direitos dos deficientes; Medo de se indispor com os outros conselheiros e com o executivo; Ideologia cristalizada “As coisas não vão mudar”, por isso “para que se indispor”.
COMDEMA	Não respondeu.
CME	Desconhecimento do funcionamento da educação.
COMDICA	Não há entraves; Todas as entidades do conselho recebem subvenção municipal.

Quadro 17 – Problemas que dificultam a discussão dentro do conselho.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009.

A ausência de conflito nos casos estudados indica que o conselho pode ser apenas um instrumento nas mãos do prefeito para consolidar sua posição centralizadora. O que é mais problemático é a falta de representatividade, “um descrédito” perante a sociedade em geral. Por outro lado, a reordenação dos meios de integração e controle social, a partir do crescimento das redes associativas, propicia também um reordenamento das políticas públicas, em que as entidades privadas participam da gestão dos serviços públicos

⁴² Não foi possível identificar a “falta de conhecimento” dos conselheiros (governo ou sociedade civil) no que se diz respeito aos procedimentos específicos destes segmentos (COMDEMA e CME). Tudo indica que se refere à sociedade civil, na medida que os representantes governamentais são técnicos.

direcionados aos segmentos sociais específicos através de parcerias com o Estado em políticas sociais focalistas e assistencialistas (GONH, 2000, p. 189).

No CMS ocorre um nível maior de conflito, inclusive havendo estratégias por parte dos representantes do governo em dificultar as reuniões como não comparecerem e, por isso, não haver quorum nas reuniões quando o assunto não lhes interessa discutir ou aprovar. Mas observou-se também que existe um relativo desinteresse por parte das organizações sociais. É um processo de retro-alimentação que envolve governo, conselhos e a sociedade de maneira geral.

No COMUDE também ocorre um nível de conflito mais elevado configurando aquilo que se considera como uma relação de poder. Os conselheiros representantes do governo exercem seu poder apoiado por algum conselheiro das organizações sociais que recebe subvenção. A correlação de força entre os diversos atores deste conselho, pela visão da presidente é determinado pela “*ideologia cristalizada*” fundada no lema “*As coisas não vão mudar*”. Nesse contexto, a maioria dos conselheiros acaba acompanhando a posição dos representantes do governo para não se indisporerem com o executivo, com a certeza da imutabilidade do processo.

Após conhecer os problemas que mais interferem no processo de discussão nos conselhos municipais e no relacionamento do governo municipal com os conselhos municipais é pertinente conhecer os maiores problemas relacionados a cada segmento, expostos no Quadro 18. Alguns problemas já foram comentados, mas o que chama a atenção é a posição do conselho de educação que considera que “*está tudo bom*”.

	Problemas
CMAS	Número de famílias carentes; Violência decorrente dos níveis de pobreza.
CMS	Baixa remuneração dos profissionais da saúde pública, considerando a dos profissionais da esfera privada; Falta de exames; Falta de médicos especialistas.
COMUDE	Acessibilidade arquitetônica e de comunicação; Qualidade da Educação; Emprego aos deficientes.
COMDEMA	Loteamentos irregulares; Arborização urbana; Resíduos industriais e em geral.
CME	Está tudo bom.
COMDICA	Adolescentes fora da escola; Desrespeito a lei que exige que a empresa contrate 5% de trabalhador adolescente entre 14 e 16 anos; Violência doméstica, sexual e negligência.

Quadro 18 – Problemas relacionados ao segmento do conselho.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009.

Todos os presidentes declararam que o conselho relacionado ao seu segmento está buscando soluções para estes problemas específicos, com exceção da declaração da presidente do CME, que afirma que não há nenhum problema em relação à educação no município de Birigui. Este posicionamento pode ser tanto devido ao curto tempo que ocupa a presidência do conselho e pelo longo tempo existente sem reuniões do conselho, não permitindo o contato com os problemas cotidianos relacionados à educação ou ainda, pelo temor de se indispor com o governo municipal, uma vez que ela é representante da secretaria de educação, onde trabalha.

Percebe-se também que a grande maioria não respondeu a questão. Uma observação é importante neste quadro, como é o caso do COMDICA que está montando frentes de trabalho para solucionar os problemas que dizem respeito aos direitos das crianças e adolescentes, não especificou o funcionamento desta ação, se é apenas uma iniciativa do conselho, ou se há participação do governo municipal.

O Quadro 19 mostra de acordo com a opinião dos presidentes o respaldo que o prefeito municipal tem dado às propostas do conselho municipal para a solução dos problemas relacionados a cada segmento.

	Muito respaldo	Respaldo razoável	Nenhum respaldo Tem política própria	Observação
CMAS		X		
CMS			X	
COMUDE			X	
COMDEMA	X			
CME				Não respondeu
COMDICA		X		

Quadro 19 – Respaldo do prefeito municipal.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009.

De acordo com o Quadro 19 parece que tem havido algum respaldo do governo municipal a respeito dos problemas expostos no Quadro 18. O respaldo foi dado a partir de proposições do conselho setorial. Entretanto, o entendimento dos presidentes do COMUDE e do CMS é que o prefeito não tem dado nenhum respaldo, ignora as posições do conselho, pois possui uma política própria para estes segmentos.

5.3.4. Os conselhos municipais: estrutura de governança e o papel no direcionamento das políticas públicas

Esta seção pretende observar se de fato os conselhos municipais de Birigui, instrumentos constitucionais (mudança institucional) de participação da sociedade no processo de elaboração de políticas públicas municipais, estabelecem uma proposta consensual, a qual deve estar nos mecanismos legais (PPA, LDO e LOA) e ser executada pelo governo municipal. Entende-se que os CMs são arenas, nas quais os atores sociais (representantes que participam dos conselhos) defendem suas proposições e entram em conflito na definição destas políticas.

Um das questões mais importantes para que os CMs possam intervir decisivamente no processo de elaboração de política pública municipal é a informação. Para Rezende (2006, p. 65) *“A informação deve ser a primeira premissa a ser considerada no planejamento estratégico municipal, pois sem informação não será possível elaborar e implementar esse projeto. A informação é todo dado trabalhado ou tratado”*. Desta forma, as informações passam a ser imprescindíveis nas reuniões do conselho. Elas devem fundamentalmente ser fornecidas pelo governo local, pois é ele que possui todas as condições estruturais e técnicas para fornecê-las.

Entretanto, em muitas ocasiões, as informações não são fornecidas de forma adequada para que todos possam decidir, o que nos faz pensar que é uma herança do passado, de uma prática tradicional estabelecida ao longo da história brasileira, em que ainda perdura a cultura do poder centralizado aos que comandam o Estado. Exemplo disso ocorre na Câmara de Vereadores de Birigui, onde os requerimentos (qualquer assunto) direcionados ao prefeito municipal exigem longos discursos e debates para serem aprovados ou não. Outro exemplo disso refere-se ao artigo 64 da LRF que exige a publicização/transparência das contas públicas, ou seja, elas devem ser divulgadas inclusive por meio eletrônico (internet). O governo municipal de Birigui relutava em disponibilizar as informações, até que o TCE-SP rejeitou suas contas do exercício de 2006 (PARECER - TC 002894/026/06). Felizmente, essa cultura centralizadora de informações e, portanto, de poder, através das mudanças institucionais formais geraram alterações positivas no ambiente e, gradativamente, altera a cultura informal.

O importante é que o novo modelo de governança pública municipal, estabelecido após a CF/1988 é fator modificador do ambiente institucional existente e abre

espaço para que haja a interferência das organizações sociais nas políticas públicas⁴³ e atividades do Estado. Assim os CMs se consolidam como instrumento de participação na sociedade, fazendo parte do processo de decisão.

Para que os conselheiros possam se articular dentro dos CMs e intervir positiva e decisivamente no processo de elaboração das políticas públicas municipais é fundamental que possuam pelo menos algum tipo de qualificação. Qualificação para seu segmento de atuação e representação, o mesmo deve ter noções ou mesmo qualificar-se quanto aos procedimentos legais e políticos dentro do conselho, conhecer os canais pelos quais as propostas devem tramitar (PPA, LDO e LOA), bem como à execução das políticas públicas (acompanhamento *in locu* ou pela prestação de contas oficiais).

De certo modo, o conjunto de procedimentos é complexo, o que exige certo nível de Escolaridade. Os presidentes dos CMs de Birigui, conforme o Quadro 5, possuem esse potencial de entendimento e interpretação. Diversos estudos apontam um perfil elitista, em termos de escolaridade e renda, dos membros dos CMs, dentre estes estudos está o de Fuks, Perissinotto e Ribeiro (2003, p.127) ao estudar os conselhos municipais de Curitiba-PR.

No Quadro 20 apresenta a forma que os presidentes dos CMs de Birigui buscam capacitar-se. Observa-se que todos os presidentes buscam capacitação através de participação nos seminários, cursos e conferências, geralmente relacionados ao segmento que participam. O presidente do CMS declarou que, alguns meses atrás, ele e outros conselheiros participaram de um curso de capacitação exclusivo para conselheiros. A presidente do CME declarou que prefere os encontros e conferências porque é a oportunidade de interação com outros conselhos e outros personagens, em que há uma troca de informações e experiências. Recorrem também da busca de informações individualmente.

	Seminários	Cursos	Oficinas	Busca informação individualmente	Encontros e Conferências
CMAS	X	X			
CMS		X			
COMUDE	X			X	

⁴³ Segundo Bobbio (1984) apud Rezende 2006, p.91): “As políticas públicas são as regras ou diretrizes que expressam os limites dentro das quais as ações ocorrem. A palavra política está relacionada com a ciência dos fenômenos referentes ao Estado, e a ciência política a um sistema de regras respeitantes à direção das atividades públicas. Também pode ser compreendida como a arte de bem governar os povos, ou como o conjunto de objetivos que formam determinado programa de ação governamental e condicionam sua execução. É cidadina, civil, pública, sociável e social”.

COMDEMA	X	X	X		
CME					X
COMDICA	X				

Quadro 20 – Capacitação dos presidentes dos conselhos municipais.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009.

Os conselhos ao promoverem encontros e seminários se beneficiam com a aquisição de novos conhecimentos. O COMDICA, conforme informações prestadas pelo presidente também promove seminários com temas relacionados à criança e ao adolescente.

Os presidentes dos CMs de Birigui consideram que o seu nível de conhecimento relacionado aos assuntos dos conselhos que presidem são básicos. Independente de ser representante da sociedade civil ou do governo, todos disseram conhecer basicamente os assuntos relacionados ao conselho, incluem-se aí os procedimentos internos, o que é o mínimo para o cargo que ocupam.

Vários autores alertam para a necessidade de conhecimentos inclusive técnicos para o estabelecimento de negociações entre os diversos segmentos que participam dos conselhos. Ao considerar o conjunto, Tatagiba (2002) e Almeida (2006, p. 99) argumentam que o nível de qualificação e capacitação dos conselheiros pode ser um problema na relação de poder simétrico entre Estado e sociedade civil, pois há uma dificuldade de se estabelecer um diálogo em condições de igualdade entre esses segmentos. Ao estabelecer um processo de negociação com o Estado é preciso que os conselheiros sejam treinados nas câmaras técnicas⁴⁴ com a finalidade de reduzir a problemática do desconhecimento técnico (TATAGIBA, 2002).

O Quadro 21 nos fornece quem são os responsáveis pela elaboração das pautas das reuniões do CM de Birigui. Essa questão é importante, pois, de certa forma, indica o grau de autonomia ou independência dos conselhos perante o governo. A incumbência de organizar a pauta é dos presidentes dos conselhos, após receber os requerimentos, propostas e outras manifestações.

	Prefeito	Presidente	Prefeito, presidente e conselheiro
CMAS	X	X	
CMS			X
COMUDE		X	

⁴⁴ Segundo Tatagiba (2002) essas câmaras têm a função de realizar estudos e pesquisas que possam auxiliar os conselheiros com a finalidade de intervir junto ao governo, com maior condição de igualdade.

COMDEMA		X	
CME		X	
COMDICA			X

Quadro 21 – Indicação das pautas das reuniões.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009.

Neste quadro (21), observa-se que, na maior parte dos conselhos, os presidentes elaboram a pauta das reuniões, apesar de se notar, na entrevista, que há a interferência (indireta) do prefeito na mesma. Apesar disso, a percepção dos presidentes é que não há pressão do prefeito ou dos atores governamentais atuantes no conselho quanto à formulação da pauta para a discussão. Aparentemente, existe um relativo diálogo na elaboração da pauta, indicando que apesar dos presidentes não perceberem ou interpretarem que são independentes, o governo é o ator principal na governança das políticas.

No CMS e no COMDICA normalmente todos podem sugerir assuntos para pautas, o governo, o presidente e os conselheiros. O presidente do CMS ressalta que todos podem apresentar assuntos para pauta, mas que estes assuntos serão tratados em reuniões futuras, para que haja tempo do presidente de obter informações a respeito. Já a presidente do COMUDE diz que o prefeito nunca apresenta nenhuma pauta, normalmente elas são apresentadas pela presidência, mas sempre a partir de uma temática objetivando provocar os conselheiros para apresentar propostas. Ex: acessibilidade – os conselheiros devem propor alternativas para que se facilite o acesso ao deficiente, nas diferentes modalidades.

A interferência do prefeito no que se refere à elaboração da pauta parece ser conflituosa apenas no CMS, em função da importância que este conselho representa para a administração, pois todos os recursos relacionados a este setor obrigatoriamente têm que passar por esta instância. Mas esse relacionamento é conflituoso porque o presidente não é aliado do prefeito. Em outros conselhos importantes (CME, CMAS e CONDICA) que possuem as mesmas exigências do CMS não ocorrem conflitos na elaboração da pauta, pois os presidentes dos referidos conselhos são “aliados” do prefeito.

Neste sentido, Tatagiba, (2002, p. 86-7) observa que além de controlar a pauta, o Estado tem dificultado a partilha do poder de decisão nos CMs, onde encontram-se representantes da sociedade civil. Em nível municipal, o reflexo deste centralismo (resistência do governo em reconhecer os CMs como espaços de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de elaboração de políticas públicas) é mais evidente. Tendo em vista a carência de recursos financeiros, infra-estruturais e humanos, ocorre o controle do Estado dentro destes espaços de participação das organizações. Ao lado de estratégias de

esvaziamento⁴⁵, nos conselhos que não são aliados, o Executivo utiliza práticas de cooptação e manipulação como estratégia de desarmamento dos conflitos (TATAGIBA, 2002, p. 86-7).

Quanto à divulgação das pautas das reuniões, a maioria dos presidentes as divulgam antecipadamente. Somente o COMDICA apresenta a pauta no dia da reunião, com a ressalva de que estas reuniões são divulgadas antecipadamente. Na entrevista, não foi percebido que haja algum tipo de manipulação, na verdade é uma tradição neste conselho (Quadro 22).

	Dia da reunião	Antecipadamente	Órgão de comunicação	Observação
CMAS		X		1 semana, por e-mail e por telefone
CMS		X		10 dias, ofícios
COMUDE		X		5 dias, por e-mail e pela imprensa
COMDEMA		X		15 dias, por telefone
CME			X	E-mail
COMDICA	X			A pauta é divulgada no dia, mas a reunião é divulgada antecipadamente

Quadro 22 – Divulgação das pautas das reuniões.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009.

Geralmente, conforme declarações, o prazo de divulgação da pauta é de um pouco mais de uma semana. O meio de comunicação mais comum é o por correio eletrônico e o telefonema. Somente o COMUDE divulga a pauta e a reunião por meio da imprensa escrita e falada no município, além dos meios mais comuns. Isso contribui muito, independente da forma de divulgação, para o isolamento dos conselhos da comunidade. A sociedade desconhece que existe o conselho, que este se reúne periodicamente e, o que é mais importante, o que esses conselhos discutem e decidem.

Fuks e Perissinoto (2006, p.70) ao estudarem a influência dos grupos no interior dos conselhos de Curitiba concluíram que o CMS de Curitiba, onde ocorria a distribuição mais equitativa dos representantes, os atores governamentais, mesmo em minoria, controlavam as discussões sobre a pauta e isso ocorria, em parte, pela permanente condição de

⁴⁵ Ausência de quorum nas reuniões do CM.

presidência ser dos representantes do governo. Assim a intervenção de forma incisiva dos servidores públicos, representantes do governo na composição do CM pode significar ou caracterizar uma forma de centralização de poder ou um modo de cooptação das lideranças por parte da prefeitura (MACHADO, BAPTISTA E KORNIN, 2004, p.233).

No Quadro 23 revela a interpretação dos presidentes no que se refere à existência de alguma forma de “pressão” sobre os conselheiros no processo de decisão no interior do conselho. Metade dos entrevistados afirma não haver pressão sobre os conselheiros. Argumentam os presidentes entrevistados que, pelo contrário, há uma relativa liberdade para ele expressar sua opinião, argumentar e votar. Entretanto, para os presidentes do CMS, COMUDE e COMDEMA afirmam a existência de alguma forma de pressão.

	Pressão do governo	Pressão dos conselheiros	Não há pressão	Observação
CMAS			X	
CMS	X			Não há pressão direta, mas muitos conselheiros se sentem coagidos.
COMUDE		X	X	Pelos conselheiros do governo e das entidades que recebem subvenção
COMDEMA		X	X	Do governo e da sociedade civil
CME			X	
COMDICA			X	

Quadro 23 – Formas de pressão sobre as decisões do conselho.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009.

Os presidentes do COMUDE e do CMS, aparentemente não são alinhados como o governo local. Neste caso de oposição a tendência é que os representantes do governo, dentro do CM, exerçam pressão sobre os conselheiros para a aprovação de matérias de interesse do prefeito ou ainda utilizam alguma estratégia (p.ex. esvaziamento da reunião) para que não sejam aprovadas matérias que não interessam o governo.

Assim se expressa o presidente do CMS, quanto à pressão sobre os conselheiros: “*Não há pressão direta, mas muitos conselheiros se sentem coagidos*”. A presidente do COMUDE afirma que há pressão: “*Pelos conselheiros do governo e das entidades que recebem subvenção*”.

Neste sentido, GODOY (2006, p.16) observa que os próprios conselheiros do governo sofrem coações dentro das secretarias que trabalham, quando as decisões no

conselho não correspondem à orientação do governo. A coação neste caso ocorre em função da proximidade entre os secretários e os servidores públicos, que além de serem os representantes nos conselhos, geralmente, estão em grau de subordinação.

Outra forma de pressão ocorre sobre os representantes das organizações civis que dependem de subvenção municipal. Essa forma de pressão certamente inibe que esse conselheiro tenha uma intervenção contrária ao do governo.

No processo de votação da pauta a percepção dos presidentes é que os conselheiros aderem à posição da maioria, isto é, depois das discussões, negociações os conselheiros tendem ao consenso. Isso passa a ser importante porque as ações podem ser direcionadas por uma minoria – pode estar relacionado à liderança do governo, de grupos econômicos dominantes da sociedade civil ou a própria presidência⁴⁶.

De qualquer modo o processo de discussão da pauta sempre acaba em consenso, conforme disposto no Quadro 24. Pode-se apontar algumas questões que merecem maiores aprofundamentos no futuro. O consenso, nos casos estudados, pode significar que na disputa de poder entre os atores, os “vencidos” para não se indispor com o governo acabam concordando. Pode significar também desconhecimento técnico de parte dos conselheiros, levando-os a acompanhar a opinião dominante. Ainda pode significar que não há disputa de poder dentro do conselho, resultando que as decisões são consensuais sob a argumentação de que se visa atender os interesses comuns a todos. O consenso pode significar diversas direções ou até mesmo múltiplas direções, o que importa é que o conselho é um instrumento onde as organizações políticas, econômicas e sociais expressam suas vontades e defendem seus interesses que destinarão os rumos das políticas públicas e conseqüentemente do desenvolvimento local.

	Há consenso na aprovação e na reprovação	Observações
CMAS	X	
CMS	X	Embora muitas vezes a discussão seja árdua
COMUDE	X	Predominância de aprovações
COMDEMA	X	
CME	X	
COMDICA	X	

⁴⁶ Uma análise interessante a respeito sobre a influência dos grupos dentro no interior dos conselhos ver FUKS e PERISSINOTO (2006) e GODOY (2006)

Quadro 24 – Forma de decisão sobre as pautas.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009.

Quanto à execução das propostas deliberadas pelo conselho (Quadro 25) as respostas dos presidentes são heterogêneas, ou seja, não tem uma resposta predominante. Os presidentes do CMAS e CME disseram que o prefeito executa todas as decisões tomadas no conselho. Não é comum que isso ocorra. As presidentes não fizeram nenhuma observação, o que impossibilita arriscar uma explicação.

	Todas	Algumas	Muito poucas	Nenhuma	Observações
CMAS	X				-
CMS				X	O CMS nunca apresentou proposta, todas foram somente através das conferências.
COMUDE			X		Somente as consultas jurídicas e as de levantamento de dados.
COMDEM A		X			Aprovação de loteamento e arborização urbana
CME	X				-
COMDICA		X			Apoio às conferências e compra de material administrativo

Quadro 25 – Execução das decisões do conselho.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009.

Segundo o presidente do CMS, nunca foi apresentada proposta surgida no interior do conselho. Todas as propostas que o conselho encaminhou ao prefeito são as aprovadas na conferência municipal de saúde, realizada a cada dois anos. Talvez este posicionamento do presidente do CMS seja em decorrência da correlação de força existente no conselho em que as propostas são enviadas pelo prefeito e são aprovadas. Pode-se observar isso no Quadro 25 em ele declara que as propostas já vêm todas decididas e o CM apenas homologa. No Quadro 26 pode ser observada a opinião dos presidentes sobre o nível de interferência do conselho no processo de elaboração de políticas públicas.

Em geral, aponta-se, as decisões implementadas são referentes àquelas cotidianas relacionadas ao dia-a-dia do conselho, como pode ser observado na opinião do presidente do COMDEMA: “Aprovação de loteamento e arborização urbana”. No mesmo

sentido, o COMDICA: “*Apoio às conferências e compra de material administrativo*”.

Todos os presidentes, com exceção do CMS entendem ser importante o papel do conselho no processo de elaboração e implementação de políticas públicas municipais (Quadro 26). No entanto, apesar do reconhecimento do papel do conselho, enquanto instância de participação das organizações sociais, eles entendem que os resultados ainda são inócuos, como é observado na opinião da presidente do CMAS: “*Mesmo que não se vê os resultados é um caminho para a discussão*”. E a opinião do CME: “*Às vezes os resultados são de longo prazo*”.

	Importante	Pouco importante	Observação
CMAS	X		Mesmo que não se veja os resultados é um caminho para a discussão.
CMS		X	Pois, já vem tudo decidido para o CM homologar. O conselho é um parceiro e deveria participar da elaboração das políticas públicas.
COMUDE	X		As reuniões são importantes, mas decepcionante quanto à execução dos projetos pelo prefeito municipal.
COMDEMA	X		
CME	X		Às vezes os resultados são de longo prazo
COMDICA	X		

Quadro 26 – Nível de participação do conselho na elaboração de políticas públicas.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009.

Uma característica da centralização governamental pode ser expressa pelo presidente do CMS, que declara que as propostas de políticas voltadas à saúde já vêm elaboradas pelo governo e que não são aceitas colaborações e se utiliza o conselho apenas para homologá-las. Observa-se que existe um respeito na tramitação das políticas públicas, mas os conselhos setoriais não conseguem intervir decisivamente na destinação das verbas públicas, a intervenção é mais consistente no que se refere às decisões de nível inferior do governo, conforme já discutido no Quadro 12.

O comum é que no processo de elaboração das políticas públicas, o governo deva tomar a iniciativa do processo, mas reconhecer os atores sociais que colaboram no processo determinados pela CF/1988 é importante. O conselho é um canal em que a sociedade

se expressa e disputa as prioridades a serem traçadas com os demais segmentos sociais, fundamentalmente, corrobora com os rumos da economia local. Havido o processo de discussão, os resultados devem estar expressos nos canais apropriados para este fim, que no Brasil são o PPA, LDO e LOA.

Estes instrumentos de proposições de políticas públicas municipais demandam certo conhecimento técnico e político para a sua efetivação. Nesse ambiente institucional, os conselheiros em geral e o presidente, em particular necessitam do conhecimento básico para que possam discutir e incluí-las sob a forma de leis, isto é, efetivá-la legalmente. As propostas discutidas e votadas nos conselhos seguem uma tramitação legal institucional que, além da necessidade de ser respeitado, precisa ser acompanhado, negociado nas diversas instâncias.

Somente a presidente do COMUDE já ouviu falar o que é PPA, LDO e LOA, mas desconhece totalmente o que são estes instrumentos, os demais presidentes já ouviram falar e entendem basicamente o que são estas leis. No entanto, o interessante é conhecer se os CMs de Birigui – como arena em que os atores defendem seus interesses e os transformam em políticas públicas – intervém nos rumos da política local. Para isso, apresenta-se o quadro 27.

	Já discutimos ou aprovamos	Nunca discutimos nada a respeito
CMAS	X	
CMS		X
COMUDE		X
COMDEMA		X
CME		X
COMDICA	X	

Quadro 27 – Discussão no conselho sobre o PPA, LDO e LOA.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009.

Pelo Quadro 27 e de acordo com as informações fornecidas pelos presidentes, não ocorrem discussões dentro dos conselhos sobre os assuntos que envolvem a sua atuação e que estão expressas ou podem ser incorporadas ao PPA, LDO e LOA. Somente o CMAS e o COMDICA já discutiram algum projeto, que depois de aprovado no conselho foi incorporado a estas leis.

Isto significa que somente estes dois conselhos tiveram relativa influência

(ou participação) sobre o direcionamento das políticas públicas em Birigui. Além de intervirem politicamente, os seus resultados são expressos institucionalmente⁴⁷, uma característica intrínseca do modelo de governança.

De uma forma global os conselhos municipais de Birigui ainda é um fenômeno recente e possui características próprias, aponta para uma estrutura centralizadora que sempre norteou o processo de elaboração das políticas municipais até a CF/1988. As regras formais mudaram, mas as regras decorrentes das relações informais perduram por maior lapso de tempo, isso porque decorre do vínculo histórico existente (*path dependence*), ou seja, da cultura e das tradições (controle das ações do Estado) consolidadas nas diferentes organizações que participam do jogo político. Aparentemente, existe certa relutância dos governos municipais em reconhecer efetivamente a nova estrutura de governança, embora o princípio é que as ações e propostas de políticas públicas decididas no interior dos conselhos municipais sejam de alguma forma incorporadas às leis que constituem o processo orçamentário municipal.

⁴⁷ Para os interesses deste trabalho está sendo considerada como verdadeira as opiniões dos presidentes, pois para um maior aprofundamento deveria ser realizado um estudo comparativo das atas das reuniões do conselho com o PPA, LDO e LOA aprovados.

CONCLUSÃO

O processo de elaboração de políticas públicas no Brasil sempre ocorreu de forma centralizada, ou seja, sempre foi uma iniciativa do Estado e mais especificamente dos partidos políticos que ascendiam o poder. Desta forma, o Estado era composto por atores sociais (estabelecidos nos partidos) que venciam as disputas com os demais.

Este centralismo foi construído a partir de um processo histórico, em que as instituições eram reproduzidas constantemente. Neste sentido, os constantes conflitos faziam da centralização do poder uma estrutura de governança para a permanência daqueles que estavam no poder, inclusive, formas centralizadas ditatoriais. Isso ocorria também nos municípios, que refletiam o que ocorria ao nível do governo central e muitas vezes de forma mais intensa devido à proximidade entre os que estavam no poder e os que eram governados.

E até recentemente, no Brasil, as soluções para os problemas sociais e econômicos dependiam somente do Estado. Entretanto, o aumento da complexidade, as demandas sociais e, segundo várias interpretações, o Estado passava a não dar conta de seu fornecimento. As mudanças no cenário internacional e a pressão interna de organizações emergentes (organizações fora do processo de decisão) para a descentralização do poder culminam numa ampla reforma da constituição brasileira em 1988 (CF/1988).

Sob a ótica da escola institucionalista, o processo de descentralização significou forte mudança nas instituições, isto é, forte mudança nas regras formais que desencadearam mudanças nas regras informais, estas de forma mais lenta pelas razões já expostas (tradição e cultura).

Este trabalho buscou fazer uma análise destas mudanças, também sob a ótica do institucionalismo histórico. A investigação mostrou que o institucionalismo possui diversas vertentes e não possuem uma única conceituação, porém, observa-se pontos importantes de convergência, como é o caso das “instituições” e da “dependência de trajetória”.

A contextualização permitiu levantar que existem diferenças nas matrizes institucionais com dependência de trajetória positiva e aquelas com dependência de trajetória negativa. Na primeira (a positiva), as mudanças são mais lentas por haver uma maioria de organizações vencedoras, isto é, sem motivações para a mudança enquanto que na segunda (a negativa) as variações institucionais são mais rápidas por haver, apenas, uma minoria vencedora e com isso surge constantemente novas organizações questionando as instituições estabelecidas. Na primeira trajetória positiva há grande tendência à continuidade de trajetória enquanto na negativa é mais provável a mudança.

Na abordagem institucional, o Estado é uma organização muito importante no processo de evolução das instituições. É ele que sanciona as regras que regulam o comportamento da sociedade e das organizações. Soma-se a isso, o fato que a descentralização impôs a negociação no processo de elaboração de políticas públicas (Constituição de 1988), em particular, na área de saúde e educação que, com o tempo, se expandiu para os demais setores. Conseqüentemente, o poder de negociação também precisa ser levado em conta no direcionamento das políticas públicas. Sendo assim, o Estado é peça fundamental na elaboração de políticas públicas, mas sofre a influência e responde às negociações existentes que resultam nas regras estabelecidas. Os conselhos municipais passam a ser um instrumento importantíssimo neste processo, pois é um canal que a sociedade pode interagir com o Estado, e deste relacionamento as decisões podem ser expressas nos mecanismos legais que regem o processo de elaboração do orçamento público, PPA, LDO e LOA. Mas, o grau de interação entre governo e sociedade varia de município para município, dependendo das tradições de cada um.

Pode-se inferir que as instituições que nortearam o desenvolvimento econômico e social no Brasil estiveram estabelecidas com matriz institucional baseada no centralismo no processo de elaboração das políticas públicas, até CF/1988. A partir de então, com a mudança nas regras formais estabeleceu-se a descentralização, mas persiste algum grau de centralismo em decorrência das regras informais ou pelo menos, a resistência de alguns atores/organizações às mudanças.

De um modo geral, infere-se também que o surgimento dos conselhos municipais como interveniente no processo de elaboração de políticas públicas foi institucionalizado decorrente da imposição da legislação federal. Aplica-se também a Birigui, onde não havia uma tradição organizativa da sociedade, por isso a ausência de uma cultura democrática, pois a exemplo do que ocorria na maior parte do Brasil, todas as decisões eram

tomadas de forma centralizada.

Conclui-se então que a implementação dos conselhos (de políticas públicas ou temáticos) em Birigui tomou força em meados da década de 2000, mudando o contexto local no processo de elaboração de políticas públicas. Entretanto, Birigui é um exemplo claro de *path dependence* tanto no que se refere a centralização governamental quanto a falta de participação representativa da sociedade civil organizada. Alguns conselhos, como o CMAS e COMDICA, têm avançado neste processo, mesmo de forma ainda incipiente. Estes conselhos passaram a ser um canal de diálogo entre governo e sociedade, na estrutura de governança imposta pelas regras formais. O CMS sendo um conselho importante nas decisões de política pública para este setor é o que mais existe conflito entre os conselheiros (governo X organizações sociais), envolvendo diversas estratégias no processo de negociação. O COMUDE é também um conselho onde existe conflito entre os conselheiros, mas pelo fato de ser um conselho temático e a presidente não ser tão próxima ao governo praticamente as decisões não são acatadas pelo prefeito. O CME e COMDEMA, apesar dos presidentes serem próximos ao governo ainda não possuem recursos políticos suficientes para intervir decisivamente no processo de elaboração de política pública. Estes dois conselhos são de política pública, mas possuem maioria de conselheiros do governo, o que indica que todas as posições do prefeito são aprovadas, tornando as posições das organizações sociais coadjuvantes neste processo.

Globalmente, conclui-se que Birigui com tradições conservadoras e centralizadoras tendem a estruturar os conselhos em que respeite a instituição formal, mas ao mesmo tempo há uma tentativa de manter o controle político das decisões, inibindo implicitamente a participação da sociedade no processo de decisões de políticas públicas. Por outro lado, a ampliação desta experiência está mudando a forma de relacionamento entre governo e conselho, principalmente no que se refere ao relacionamento entre conselho e níveis inferiores (secretarias, departamentos, outros) do governo local, onde há uma interação maior. E conforme o tempo de experiência do conselho e do acúmulo de recursos políticos dos conselheiros (principalmente das organizações sociais) avança há uma tendência de consolidação deste instrumento no processo de elaboração de política pública, em que obriga o governo a negociar mesmo contra a sua vontade. Conclui-se também que apesar de todas estas mudanças informais nenhum dos conselhos estudados conseguiram, por livre iniciativa, concretizar propostas em nenhum instrumento do processo orçamentário (PPA, LDO e LOA), locais em que de fato se efetivam a execução das políticas públicas para cada setor.

Além dos nossos objetivos específicos, concluímos que existe uma tendência dos conselhos serem deliberativos ou serem consultivos em decorrência da dependência de trajetória das instituições informais estabelecidas no município, uma vez que os prefeitos e vereadores foram eleitos de acordo com a rede política predominante no município. Mesmo quando ocorre a alternância de poder⁴⁸ as estruturas do conselho se mantêm, porém com relativo aumento dos conflitos.

Especificamente, conclui-se que as instituições que nortearam o desenvolvimento econômico e social no Brasil tiveram base em instituições centralizadoras do poder econômico e político. Estas instituições se reproduziram nos municípios brasileiros, particularmente em Birigüi. Estas instituições foram definidas historicamente, através de disputas (ou cooperação) das organizações sociais para o controle do Estado, incluindo formas ditatoriais. Somente após a CF/1988, sob pressão de organizações emergentes houve a descentralização no processo de elaboração de políticas públicas, em que as organizações sociais podem intervir.

Pode-se concluir também a partir da estrutura de governança apresentada no capítulo cinco, que existem maneiras diferenciadas de participação dos conselhos municipais no processo de elaboração de políticas públicas. O fato de o conselho ser de política pública e por isso deliberativo tem implicações importantes no processo de decisão. Isso influencia decisivamente as ações do governo municipal, que em alguns casos tem que usar estratégias para aprovar sua posição. Por outro lado, ainda pode concluir que existe um o alto grau de interferência do governo local no processo de elaboração de política pública, lidera a definição da pauta e das atividades dos diversos conselhos; muitas vezes não reconhece as decisões dos conselhos, como o caso do COMUDE, em que a intervenção é direta sobre os conselheiros representantes do governo e de forma indireta sobre os conselheiros das organizações sociais, principalmente àqueles representantes de organizações que recebem subvenções do governo municipal. O poder do governo (indireto e manipulador) é claro. A dependência de recursos financeiros gera dependência nos rumos da política. Sob este enfoque fica evidente a resistência do governo em reconhecer o papel do conselho como um instrumento de participação da sociedade nas decisões de políticas públicas municipais.

E por fim, pode-se afirmar, que a mudança nas regras formais com a Constituição Federal, resultou em alterações nas relações de poder. O caminho está traçado e este modelo que inclui as organizações (emergentes) no processo de produção de política

⁴⁸ Referimo-nos à mudança de partidos políticos com ideologias opostas, não apenas a mudança de prefeito.

pública é irreversível e a *path dependence* do centralismo governamental tende a diminuir com o tempo e, quem sabe, desaparecer. O desafio, portanto, é que todos os conselhos existentes em Birigui, e outros que possam surgir, sejam instâncias deliberativas, as decisões incorporadas às leis orçamentárias e o governo municipal respeite esta instância e a instituição em que os diversos atores/organizações defendem seus interesses, mas sobretudo, que todos possam encontrar as melhores soluções para os problemas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de. Conselhos municipais de saúde e educação: distintos padrões de participação política. 2006. Dissertação (mestrado). Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense –UFF, 2006.

APREDA, Rodolfo. Public governance - a blueprint for political action and better government. Working Paper Series, n. 297, ago/2005.

ARIAS, Xosé Carlos e CABALLERO, Gonzalo. Instituciones, costos de transacción y políticas públicas: un panorama. Revista de Economía Institucional, v.5, nº 8, primeiro semestre/2003.

AVRITZER, Leonardo e PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. “Democracia, Participação e Instituições Híbridas”. In: Teoria & Sociedade. Belo Horizonte: UFMG. n.º especial, março e 2005.

BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. 16ª ed. rev. E atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Florense, 2003.

BIRIGUI. Balancete das despesas de dezembro de 2007. Disponível em: <<http://www.birigui.sp.gov.br/prefeitura/>> Acesso em: 10 de jul/2009

_____. Balancete das despesas de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.birigui.sp.gov.br/prefeitura/>> Acesso em: 10 de jul/2009

_____. Balancete das receitas de dezembro de 2007. Disponível em: <<http://www.birigui.sp.gov.br/prefeitura/>> Acesso em: 10 de jul/2009

_____. Balancete das receitas de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.birigui.sp.gov.br/prefeitura/>> Acesso em: 10 de jul/2009

_____. Decreto nº 3.783/2004. Recompõe a comissão municipal de prevenção e erradicação do trabalho infantil – PETI.

_____. Decreto nº 4.179/2007. Compõe o conselho municipal da condição feminina.

_____. Decreto nº 4.183/2007. Compõe o conselho tutelar da criança e do adolescente de Birigui.

_____. Decreto nº 4.192/2007. Compõe o conselho municipal antidrogas.

- _____. Decreto nº 4.211/2007. Compõe o conselho municipal de desenvolvimento.
- _____. Decreto nº 4.238/2007. Constitui o conselho municipal de defesa do meio ambiente.
- _____. Decreto nº 4.258/2008. Compõe o conselho municipal de alimentação escolar.
- _____. Decreto nº 4.277/2008. Compõe o conselho municipal de cultura.
- _____. Decreto nº 4.294/2008. Compõe o conselho municipal de assistência social.
- _____. Decreto nº 4.321/2008. Compõe o conselho municipal de saúde de Birigui.
- _____. Decreto nº 4.351/2008. Compõe o conselho municipal do idoso.
- _____. Decreto nº 4.370/2008. Compõe o conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente.
- _____. Decreto nº 4.376/2008. Compõe o conselho municipal de acompanhamento e controle social do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação – FUNDEB.
- _____. Decreto nº 4.385/2008. Compõe o conselho municipal de segurança alimentar e nutricional.
- _____. Decreto nº 4.404/2009. Compõe o conselho diretor do fundo especial de bombeiros – FEBOM
- _____. Decreto nº 4.424/2009. Reconstitui o conselho municipal de educação de Birigui. Imprensa municipal.
- _____. Decreto nº 4.444/2009. Compõe o conselho municipal de desenvolvimento rural.
- _____. Decreto nº 4.452/2009. Compõe o conselho municipal dos direitos da pessoa portadora de deficiência.
- _____. Lei nº 2.571/1989. Cria o conselho municipal de cultura. Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.
- _____. Lei nº 2.799/1991. Cria o conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente. Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.
- _____. Lei nº 2.839/1991. Dá nova redação ao artigo 2º da Lei nº 2.799/91. (Criança e adolescente). Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.
- _____. Lei nº 3.193/1994. Dispõe sobre a criação do conselho municipal de saúde. Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.
- _____. Lei nº 3.211/1995. Dispõe sobre a criação do conselho de assistência social. Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.
- _____. Lei nº 3.477/1997. Alteração no inciso IV do artigo 4º da Lei 2.799. (Criança e

adolescente). Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.

_____. Lei nº 3.516/1997. Dispõe sobre a criação do conselho de desenvolvimento rural. Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.

_____. Lei nº 3.575/1998. Dispõe sobre a criação do conselho de educação. Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.

_____. Lei nº 3.648/1999. Dispõe sobre alteração na Lei nº 3.575/1998 (Educação). Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.

_____. Lei nº 3.686/2000. Altera o artigo 2º da Lei nº 3.297/1995 (Alimentação escolar). Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.

_____. Lei nº 3.882/1999. Institui o fundo especial do bombeiro. Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.

_____. Lei nº 3.989/2001. Altera a Lei nº 2.799/91. Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.

_____. Lei nº 4.048/2002. Dispõe sobre a criação do conselho antidrogas. Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.

_____. Lei nº 4.076/2002. Dispõe sobre o conselho da criança e do adolescente. Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.

_____. Lei nº 4.197/2003. Dispões sobre do meio ambiente. Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.

_____. Lei nº 4.618/2005. Reestrutura o conselho municipal de saúde. Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.

_____. Lei nº 4.689/2006. Dispõe sobre alteração na Lei nº 3.211/95. (Assistência Social). Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.

_____. Lei nº 4.770/2006. Dispõe sobre o conselho municipal do idoso. Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.

_____. Lei nº 4.771/2006. Dispõe sobre o conselho de segurança alimentar e nutricional. Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.

_____. Lei nº 4.772/2006. Dispõe sobre o conselho da condição feminina. Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.

_____. Lei nº 4.811/2006. Acresce inciso ao artigo 4º da Lei nº 3.516/97. (Conselho rural). Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.

_____. Lei nº 4.832/2007. Dispõe sobre modificações na Lei 4.772/2006 (Condição feminina). Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.

_____. Lei nº 4.832/2007. Dispõe sobre o conselho municipal de acompanhamento e

controle social do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação – FUNDEB. Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.

_____. Lei nº 4.834/2007. Dispõe sobre o conselho municipal dos direitos das pessoas portadoras de deficiência. Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.

_____. Lei nº 4.856/2007. Institui o conselho municipal de desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.

_____. Lei nº 4.8855/2007. Dispõe sobre alteração da Lei 4.048/2002 (Antidrogas). Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.

_____. Lei nº 5.115/2008. Dá nova redação ao artigo 2º da Lei nº 4.832 (FUNDEB). Disponível em: <<http://www.camarabirigui.sp.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2009.

_____. Prefeitura Municipal de Birigui. Ofício nº 036/2008. Audiência Pública – 2º Quadrimestre de 2008. mimeo.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº. 237, de 19 de dezembro de 1997.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso: 25 de jun. 2009.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso: 25 de jun. 2009.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1934. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso: 25 de jun. 2009.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso: 25 de jun. 2009.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso: 25 de jun. 2009.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1967. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso: 25 de jun. 2009.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso: 25 de jun. 2009.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acessado em: 15 de jul. 2009.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos “e balanços da União, dos Estados”, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acessado em: 15 de jul. 2009.

_____. Lei nº 8.142/90 – Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acessado em: 15 de jul. 2009.

BRASIL. Lei nº 9.131/95 Altera dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acessado em: 15 jul. 2009.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, O modelo estrutural de governança pública. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, mar/abr. 2007.

BUCHANAN, James M. The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy, with a Foreword by Robert D. Tollison. The Collected Works of James M. Buchanan, Vol. 3. Indianapolis: Liberty Fund, 1999.

BURKHEAD, Jesse. Orçamento público. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

CABRAL, J. B. O município e a cidadania: seleção de textos para o administrador público e o cidadão. Brasília: Senado Federal, 1996.

CALDAS, R. W., CARVALHO, H. W. e LUCINI, J. A. Políticas públicas no governo Cristóvam : análise do processo, dos atores envolvidos, e dos resultados obtidos. Projeto de pesquisa. 2005.

COASE, Ronald H (2008) – O problema do custo social romanizado. In Latin American and Caribbean Journal of legal studies, vol.3, issue 1, p.1-39. Disponível em <http://services.bepress.com/lacjls/vol3/iss1/art9>. Acesso em 10 de fevereiro de 2009.

_____, Ronald H. 1937. "The Nature of the Firm," *Economica N.S.*, 4: 386-405. Reprinted in Oliver E. Williamson and Sidney Winter, eds., 1991. *The Nature of the Firm: Origins, Evolution, Development*. New York: Oxford University Press, pp. 18-33.

CONCEIÇÃO, Octávio A. C. A relação entre processo de crescimento econômico, mudança e instituições na abordagem institucionalista Revista Ensaio (FEE), Porto Alegre, v. 23, p. 603-620, 2002a.

_____, Octavio A. C. Além da transação: uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós-keynesianos. In: XXXII Encontro Nacional de Economia da ANPEC, 2004, João Pessoa. XXXII Encontro Nacional de Economia ANPEC, 2004.

_____, Octávio A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. Revista de Economia Contemporânea. Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p.119-146, jul/dez de 2002.

_____, Octávio A. C. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? Revista Análise Econômica. Porto Alegre, ano 19, n.36, set de 2001.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os estudos históricos comparados. Associação Nacional de História – ANPUH – XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – 2007

FIANI, Ronaldo. Estado e economia no institucionalismo de Douglass North. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 2 (90), abr-jun/2003.

FRANCO JÚNIOR, H. e CHACON, P. P. *História Econômica Geral*. São Paulo: Atlas, 1986.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. & SOUZA, N. R. (orgs.). *Democracia e participação : os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba, UFPR, 2004.

FUKS, Mário e PERISSINOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileira De Ciências Sociais* - v. 21 nº. 60 fev./2006

FUKS, Mário. Participação e influência política no conselho municipal de saúde de Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba nº 25, 47-61 nov., 2005.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato Monseff e RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. *Revista de Sociologia Política*, 2003, n.21, pp. 125-145.

GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, v.23, nº 2 (90), abr-jun/2003.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1986.

GIOSA, Lívio. *Governança municipal*. Palestra realizada no Conselho Regional de Administração de São Paulo – CRA-SP, 2005.

GODOY, A. M. G. . Neil Fligstein e Pierre Bourdieu e os conselhos de desenvolvimento. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, 2009.

_____, A. M. G. Conselhos de desenvolvimento: uma abordagem institucional. In: ANPEC 2006, 2006, Florianópolis. *Anais da ANPEC 2006*, 2006.

_____, A. M. G. Instituições, campos e o conselho de Defesa do Meio Ambiente de Maringá. In: IV encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, 2006, Foz do Iguaçu. *Anais do IV Encontro Nacional da ABER*, 2006. v. 1. p. 1-20.

_____, Amalia M.G. *Movimentos sociais de base empresarial: contradições nos termos ou sinal dos tempos*, relatório final do Pós-doutorado em Ciência Ambiental, PROCAM/USP, 2005.

GODOY, Amália Maria Goldberg, ISTAKE, Márcia e LEONARDO, Vera Sirlene. *Contas públicas e monitoramento sócio-ambiental*. UEM – Universidade Estadual de Maringá. Projeto de pesquisa, 2007.

GOHN, M. G. M. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana. In: Ana Clara Torres Ribeiro-Emílio Tadei. (Org.). *Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores*. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

GOLDENBERG, M. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais* 3ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GONTIJO, Vander. *Orçamento Público*. COFF/CD. Brasília, set. de 2004. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/origens.html>. Acessado em: 02/02/09.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, nº 58, 2003.

HODGSON Geoffrey M. El enfoque de la economía institucional. In *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLIV, n.181, p.15-62, enero-abril, 2001.

_____, G. M. The Hidden Persuaders: institutions and choice in economic theory. Seminário “A situação atual da microeconomia: uma perspectiva metodológica”. Programa de Doutorado em Desenvolvimento Econômico, UFPR, Curitiba, 2000, 16-17 out. (Anais).

IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios 1999 [CD-ROM]. Microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoadevida/indicadoresminimos/tabela3.shtm#a31>> Acesso em: 20 jun.2009.

JANN, Werner. Experiências de Reforma do Setor Público na Europa e na Alemanha: da gestão para a governança. Universidade de Potsdam Alemanha. 2002. Disponível em: <http://www.uni-potsdam.de/u/ls_verwaltung/index.htm>. Acessado em: 25 de maio de 2009.

LEAL, V. N. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

LODOVICI, E., BERNAREGGI, G.(orgs.). Parceria público-privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais. São Paulo: Summus, v.1, 1992.

LOZANO, Jaime. Economía institucional y ciencia económica. In *Revista de Economía Institucional*, n. 1, p.99-128, noviembre, 1999.

MACEDO Bernard Gouthier. A Nova Economia Institucional e o desenvolvimento: considerações sobre a obra de Douglass North e seu contraponto à Economia Política Cepalina. XII Encontro Nacional de Economia Política, 2004.

MACHADO, Eloise H. H., BAPTISTA, Josil V. & KORNIN, Thaís. 2004. Governança urbana – estudo sobre conselhos municipais da Região Metropolitana de Curitiba. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos, RIBEIRO, L. C. de Queiroz & AZEVEDO, Sérgio de (orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, p. 223-248.

MEYER-STAMER, Jörg. ¿Qué es el desarrollo económico local? ¿Por qué es tan difícil?. Mesopartner working paper. Disponible em: <www.mesopartner.com>. Acessado em junho de 2009.

NAHRA, Clicia Maria Leite. Os conselhos municipais gestores de políticas públicas em Porto Alegre. Projeto: Conselhos Municipais – Potencializando a Gestão Participativa. Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local. Porto Alegre: PMPA, 2006.

NAZARETH, Paula Alexandra Canas de Paiva. Descentralização e federalismo fiscal: um estudo de caso dos municípios do Rio de Janeiro. 2007. Tese (doutorado). Curso de Doutorado do IE/UFRJ, 2007.

NELSON, Richard R. Recent evolutionary theorizing about economic change. *Journal of Economics Literature*, v.33, p. 48-90, mar/1995.

NELSON, Richard, R e SAMPAT, Bhaven. Las instituciones como factor que regula el desempeño económico. In *Revista de Economía Institucional*, n.5, p. 17/51, 2º semestre, 2001

NORTH, Douglass C. Desempeño económico en el transcurso de los años. Conferência de Douglass C. North em Estocolmo, Suecia, em 9 de dezembro de 1993 ao receber o Prêmio Nobel de Ciências Econômicas. Trad. Herzonía Yáñez. Disponível em <www.eumed.net>. Acesso em: 15/03/2009.

_____, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, 1990.

_____, Douglass C. La evolución histórica de las formas de gobierno. Trad. Alberto Supelano. *Revista de Economía Institucional*, n.2, 1º semestre de 2000.

_____, Douglass C. *Structure and Change in Economic History*). New York: Norton, 1981.

_____, Douglass C. *The new institutional economics and development*. Disponível em: <www.econ.iastate.edu/tesfatsi/NewInstE.North.pdf >. Acesso em março de 2009.

_____, Douglass C. *The new institutional economics*. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 142, 1986, p. 230-37.

NORTH, Douglass C. e Robert Thomas. *The rise of the western world: a new economic history*. Cambridge: Cambridge University Press. 1973.

PALLOT, J. A wider accountability? The audit office and New Zealand's bureaucratic revolution. *Critical Perspectives on Accounting*, v.14, 2003.

PARADA, Jairo J. Economía institucional original y nueva economía institucional: semejanzas y diferencias. *Revista de Economía Institucional*, v.5, n.8, jan-jun/2003.

PETERS, G. B. "The "Problem of bureaucratic government". In: *Journal of Politics*, vol. 43, nº.1, fev., 1981.

PIRES, José Santo Dal Bem.; MOTTA, Walmir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. *Revista Enfoque-Reflexão Contábil*. Maringá-PR, v.25, n.2, p. 16-25, mai-ago/2006.

PNUD. *Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Los Presupuestos Participativos: Una Contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milênio*. Cabannes, Yves; Campaña Mundial Sobre Gobernanza Urbana; ONU, 2004.

REIS, José. *Ensaio de economia impura*. Lisboa, Alamedina, 2007.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. *Planejamento Estratégico Municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

REZENDE, Denis Alcides. *Planejamento estratégico municipal como proposta de*

desenvolvimento local e regional de um município paranaense. Revista FAE, Curitiba, v.9, n.2, p.87-104, jul./dez. 2006.

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governance, autonomia, neutralidade. Revista do Serviço Público. Ano 48, n.3, set-dez/1997.

SANDRONI, Paulo. Novo Dicionário de Economia. 5ª ed. São Paulo: Best Seller, 1994.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. Desafios para a Democratização da Gestão Municipal através dos Conselhos Municipais: a questão da representatividade e da autonomia. In: Orlando Alves dos Santos Júnior; Joachim Wahl. (Org.). Cidade, Democracia e Justiça Social. 1 ed. Rio de Janeiro: FASE, 2004, v. 1, p. 41-50.

SAYAGO, Doris A. Villamizar. A invenção burocrática da participação: discursos e práticas no Ceará. 2000. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de Brasília, 2000.

SCHEDIER, K. Networked policing: towards a public marketing approach to urban safety. German Policy Studies, v.3, n.1, 2006.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. Trad. Hermílio Santos. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.

STANFIELD, James Ronal. The scope, method, and significance of original institutional Economics. Journal of Economics. v.XXXIII, n. 2, p. 231-255, jun/1998.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. Revista de Sociologia e Política nº 25: 247-250 jun. 2006.

_____, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 17-45.

TCE-SP. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Parecer de contas. Disponível em: http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/txt/289402606.TXT> Acesso em: 20 de junho de 2009.

TONELLA, Celene. Poder local e políticas públicas: o papel dos conselhos municipais. Maringá-PR: Eduem, 2006.

VEBLEN, T. A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições. São Paulo: Abril Cultural (Os Economistas). 1. ed., (1983).

_____, Thorstein. Why is economics not an evolutionary science? The Quarterly Journal of Economics. v. 12, 1898.

WEBER, Max. “Burocracia”; “A política como vocação”. In: H.H. Gerth e C.Wright Mills (Orgs.) Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

WEBER, Max. Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica da burocracia e da natureza dos partidos. Petrópolis: Vozes, 1993.

WOSNIAK, Francine Lia e REZENDE, Denis Alcides. Gestão pública municipal e

administração estratégica: estudo de caso na Prefeitura Municipal de Curitiba, governo 2001-2004. In: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

ZAMPIERI. H. Birigui, cidade industrial do Oeste Paulista. São Paulo, USP-FFLCH. Dissertação de Mestrado, 1976.

**ANEXO 1: PRIMEIRO QUESTIONÁRIO – ENTREVISTA COM TODOS OS
PRESIDENTES**

Universidade Estadual de Maringá
Centro de Ciências Sociais Aplicadas - CSA
Programa de Pós-Graduação em Economia - PCE

PESQUISA

Conselhos Municipais como instituições indutoras de Políticas Públicas: o caso de Birigui

QUESTIONÁRIO 1 – CRITÉRIO DE EXCLUSÃO

Conselho Municipal de _____
Conselheiro _____ Data ____/____/2009
CARGO QUE OCUPA _____

1) Qual a frequência de reuniões do conselho que você faz parte?

- () Mais de uma vez por mês
() Uma vez por mês
() Uma vez a cada dois meses
() Uma vez a cada três meses
() Uma ou duas vezes por ano
() Quase nunca se reúne

2) Vocês decidem sobre a destinação de verbas da prefeitura.

- () Sim () Não () Algumas vezes

3) Além do conselho que você faz parte, cite outros três, que na sua opinião desempenha um papel importante.

- a) _____
 b) _____
 c) _____

**ANEXO 2: SEGUNDO QUESTIONÁRIO – ENTREVISTA COM OS PRESIDENTES
 DO CMS, CME, CMAS, COMDICA, COMDEMA e COMUDE**

Universidade Estadual de Maringá

Centro de Ciências Sociais Aplicadas - CSA

Programa de Pós-Graduação em Economia - PCE

PESQUISA

Conselhos Municipais como instituições indutoras de Políticas Públicas: o caso de Birigui

Conselho Municipal de _____
 Conselheiro _____ Data ____/____/2009
 Cargo que ocupa _____

- 1) Sexo () Masculino () Feminino
- 2) Idade (_____)
- 3) Escolaridade
- () Nunca frequentou escola
 - () Da 1ª a 4ª série
 - () Da 5ª até 8ª série
 - () Ensino médio incompleto
 - () Ensino médio completo
 - () Ensino superior incompleto
 - () Ensino superior completo
 - () Pós-graduação (*latu sensu*) – área _____
 - () Pós-graduação (*strictu sensu*) () Mestrado () Doutorado
 - () Outro. Qual? _____
- 4) Atividade profissional principal
- () Estudante
 - () Desempregado
 - () Autônomo
 - () Microempresário
 - () Empresário
 - () Empregado com carteira assinada

- () Empregado sem carteira assinada
 () Servidor Público () Municipal () Estadual () Federal
 () Outros. Qual? _____

5) Renda individual

- () Sem renda
 () Até 1 salário mínimo
 () Mais de 1 salário até 3 salários mínimos
 () Mais de 3 salários até 6 salários mínimos
 () Mais de 6 salários até 10 salários mínimos
 () Acima de 10 salários mínimos

6- Renda familiar

- () Sem renda
 () Até 1 salário mínimo
 () Mais de 1 salário até 3 salários mínimos
 () Mais de 3 salários até 6 salários mínimos
 () Mais de 6 salários até 10 salários mínimos
 () Acima de 10 salários mínimos

7) No conselho municipal, o Sr.(a) representa a prefeitura ou a sociedade civil?

- () Prefeitura
 () Sociedade Civil

7.1) O Sr.(a) está em alguma organização não governamental/entidade? (somente se respondeu “prefeitura” na questão 7)

- () Sim. Qual? _____ () Não

7.2) Qual cargo você ocupa na entidade que participa? (somente se respondeu “sociedade civil” na questão 6 e “sim” na questão 6.1)

- () Presidente
 () Vice-presidente
 () Secretário
 () Tesoureiro
 () Outros. Qual? _____

8) Há quanto tempo o Sr.(a) participa deste conselho?

R _____

9) Atualmente participa de outro conselho (simultaneamente)?

- () Sim. Qual? _____ () Não

10) Já participou de outro conselho?

- () Sim. Qual? _____ () Não

11) Como foi indicado para o conselho municipal?

- () Indicado do presidente da entidade que participa
 () Reunião com a diretoria da entidade que participa
 () Em assembléia geral da entidade que participa
 () Prefeito
 () Secretário Municipal
 () Câmara dos vereadores
 () Outros. Quem? _____

12) Como conselheiro o Sr. (a) tem algum tipo de contato com o prefeito municipal?

- () Somente nas reuniões do conselho municipal
 () Por necessidade da entidade a qual participa
 () Tenho amizade direta com o prefeito
 () Sou oposição e não sou recebido por ele

- () Nunca conversei pessoalmente com o prefeito
 () Outros _____

13) Quanto à instituição do Conselho Municipal que o Sr.(a) participa foi uma iniciativa?

- () Do prefeito municipal
 () De uma exigência da legislação
 () A pedido de alguma organização da sociedade Civil. Qual? _____
 () Não tenho conhecimento

14) De que forma é o relacionamento do Conselho Municipal com a Câmara Municipal?

- () Somente através de ofícios, requerimentos, e outro meios formais
 () Se reúne de acordo com os interesses relacionados ao conselho
 () Não temos nenhum contato, pois o conselho é formalmente ligado ao executivo
 () Acredito que os conselheiros se relacionam individualmente com os vereadores
 () Não temos nenhum tipo relacionamento ou contato
 () Outras formas de relacionamento. Qual _____

15) Na sua opinião de que forma deveria ser o relacionamento do Conselho Municipal com a Câmara Municipal?
 Qual _____

16) E o relacionamento do Conselho Municipal com o Prefeito?

- () É feito somente através de ofícios, requerimentos, e outro meios formais
 () Se reúnem de acordo com os interesses relacionados ao conselho
 () Não temos nenhum contato, pois o prefeito não dá importância as nossas decisões
 () Acredito que os conselheiros se relacionam individualmente com o prefeito
 () Não temos nenhum tipo relacionamento ou contato
 () Outras formas de relacionamento. Qual _____

17) Com quais setores ou secretarias do governo municipal o conselho mantém contato mais frequente?
 R. _____

17.1) Normalmente esses setores ou secretarias atendem satisfatoriamente os pedidos do conselho?

- () Sempre atende
 () Atende algumas vezes
 () Raramente atende
 () Nunca atende

18) Na sua opinião existe alguma organização da sociedade civil que não faz parte do Conselho Municipal, mas deveria fazer?

- () Sim. Qual (s)? _____ () Não

18.1) Porque?

R. _____

19) Na sua opinião qual é o principal papel do conselho?

R. _____

20) Ele vem cumprindo este papel?

- () Sim. Porque? _____

 () Não. Porque? _____

21) Na sua opinião os locais de reuniões ou a sede do conselho municipal são:

- () Adequadas
- () Não possui condições mínimas
- () Não temos sede ou local próprio para reuniões
- () As reuniões são realizadas em locais alternados ou salas cedidas pela prefeitura
- () Outros _____

22) Qual a frequência das reuniões:

- () Mais de 1 por mês
- () Apenas uma por mês
- () Apenas uma a cada três meses
- () Apenas 1 em um ano.

23) Acha suficiente o número de reuniões:

- () Sim. Porque? _____
- () Não. Porque? _____

24) Na sua opinião, em relação às decisões do conselho municipal:

- () O prefeito tem implementado todas as decisões
- () O prefeito tem implementado algumas das decisões
- () O prefeito não tem implementado nenhuma decisão
- () O Conselho atua independentemente da prefeitura municipal
- () Outro _____

25) Cite os 3 maiores problemas que dificultam maior aproximação/cooperação com a prefeitura:

- Resposta 1 _____
- Resposta 2 _____
- Resposta 3 _____

26) Cite os 3 maiores problemas que dificultam que ocorra maior discussão dentro do conselho:

- Resposta 1 _____
- Resposta 2 _____
- Resposta 3 _____

27) Cite os 3 maiores problemas na cidade:

- Resposta
- 1 _____
- _____

28) Quais os principais problemas relacionados ao conselho que você faz parte:

- Resposta
- 1 _____
- _____

29) Na sua opinião o conselho tem tomado medidas para solucioná-los:

- () Sim
- () Não

30) E a prefeitura tem dado respaldo às medidas do conselho, no sentido de solucionar estes problemas:

- () Tem dado muito respaldo
- () Tem dado respaldo razoável
- () Não tem dado nenhum respaldo, mas possui uma política específica para estes problemas
- () Não tendo nenhum respaldo, nem possui uma política específica

31) Nos últimos 12 meses você participou de alguma atividade de formação (na sua área de atuação no conselho):

- () Seminários
- () Cursos
- () Oficinas

- () Não, busco informação individual através de leituras específicas
 () Outras _____

32) Na sua opinião você:

- () Tem conhecimento básico para acompanhar os trabalhos do conselho
 () Tem dificuldades, mas recebo auxílio da organização/entidade. Qual? _____
 () Não entende quase nada que é discutido nas reuniões

33) As pautas das reuniões:

- () Na maioria é elaborada pelo prefeito ou secretário municipal
 () Na maioria é elaborada pelo presidente
 () As indicações das pautas são proporcionais (prefeito, presidente e conselheiros)
 () Outras formas _____

34) Como você divulga a pauta das reuniões:

- () Apenas no dia da reunião
 () Apresenta antecipadamente aos conselheiros. Quando? _____ De que forma? _____
 () Por algum órgão de comunicação. Qual? _____
 () Outros _____

35) Na discussão das pautas, sua percepção em relação aos conselheiros é que?

- () Na maioria das vezes eles expressam sua opinião ou a posição da entidade que representa
 () Na maioria das vezes eles omitem sua opinião
 () Na maioria das vezes eles são indiferentes ao assunto discutido
 () Na maioria das vezes eles não conhecem o assunto, portanto não opina
 () Na maioria das vezes eles acompanham a posição da maioria
 () Na maioria das vezes eles acompanham a posição dos representantes do governo

36) As propostas (pautas) são:

- () Na maioria das vezes aprovadas
 () Na maioria das vezes não são aprovadas
 () Na maioria das vezes há consenso para a aprovação ou reprovação
 () Outros _____

37) Você acha que as decisões do conselho são tomadas:

- () Por pressão do prefeito ou secretário municipal
 () Por pressão dos próprios conselheiros. Quais? () Sociedade Civil _____ () Governo
 () Não há pressões, cada um opina livremente
 () Outros _____

38) Quanto à execução das decisões tomadas pelo conselho, normalmente:

- () São todas executadas pelo prefeito ou secretário
 () Algumas decisões são executadas pelo prefeito ou secretário. Cite 2 casos:

1 _____

2 _____

- () Pouquíssimas decisões são executadas pelo prefeito ou secretário
 () Nenhuma decisão é executada pelo prefeito ou secretário

39) Como você avalia a participação do conselho municipal na elaboração das políticas públicas referente a setor de atuação:

- () Importante, pois vejo os resultados positivos
 () Pouco importante, pois os resultados são prejudicados por alguns problemas.

Quais? _____

- () Pouco importante, pois os resultados não são executados pelo prefeito ou secretário municipal
 () Desnecessário, pois não há resultado nenhum

40) Nas Conferências ou reuniões do conselho municipal a maioria das decisões foi:

- () Relacionada a parte administrativa do conselho.
 () Relacionado a discussão conjunta com a prefeitura de projetos/programas do governo, estadual e federal

- Relacionada à dificuldade de implementação dos projetos/programas em decorrência da falta de recursos financeiro.
- Relacionada ao planejamento de projetos/programas levados por iniciativa do legislativo ou executivo municipais
- Houve poucas decisões e não sei responder

41) Nestas Conferências ou reuniões do CM a participação dos representantes da sociedade civil organizada é?

- Ativa, pois apresenta diversas propostas de projetos/programas
- Ativa, pois intervém através de perguntas aos palestrantes
- Ativa, pois defende fortemente às posições da entidade/organização que faz parte
- Pouco ativa. Porque?
- Outros _____

42) Você sabe o que é PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária) e LOA (Lei Orçamentária Anual)?

- Já ouvi falar, mas não tenho idéia que isso seja
- Já ouvi falar e entendo basicamente o que é isso
- Nunca ouvi falar e não tenho idéia que isso seja
- Já ouvi falar apenas _____ (Citar em qual já ouviu falar – PPA – LDO – LOA)

43) A respeito do PPA (Plano Plurianual):

- Em alguma (s) reunião (s) já discutimos ou aprovamos algo relacionado
- Já decidimos alguma indicação ou proposta
- Nunca discutimos nada a respeito

44) A respeito da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária):

- Em alguma (s) reunião (s) já discutimos ou aprovamos algo relacionado
- Já decidimos alguma indicação ou proposta
- Nunca discutimos nada a respeito

45) A respeito da LOA (Lei Orçamentária Anual)?

- Em alguma (s) reunião (s) já discutimos ou aprovamos algo relacionado
- Já decidimos alguma indicação ou proposta
- Nunca discutimos nada a respeito

46) O conselho já aprovou alguma proposta, que após ser encaminhada ao prefeito ou à Câmara Municipal foi incorporada ao PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária) ou LOA (Lei Orçamentária Anual):

- A proposta foi incorporada numa destas leis
- A proposta foi discutida, mas rejeitada pelo executivo
- A proposta foi discutida, mas rejeitada pelo legislativo
- A proposta foi apresentada por algum vereador, através de emenda

47) O Sr.(a) se lembra quando foi a última vez que o conselho discutiu a destinação de algum recurso financeiro da prefeitura? E se de fato foi executada a proposta?

- Sim. Quando _____
- Não.

