

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

GT 13- Reforma do estado, governabilidade e democracia

FARIA, Everton Henrique
Universidade Estadual de Maringá - UEM

RESUMO

A aproximação da população nos processos políticos institucionais brasileiros tem sido uma das determinantes da nova configuração política que a gestão pública tem estabelecido desde a Constituição Federal de 1988. O desdobramento do conceito de representação na esfera política ocorridos nos últimos anos vislumbra a necessidade de se pensar a representação para além das instituições governamentais e do processo de escolha eleitoral. Assim, apresentaremos algumas reflexões acerca da representação política frente ao limite da “desarticulação” dos representantes do povo sobre as questões que permeiam o Poder Legislativo e os Conselhos Gestores. Nosso objeto de estudo é o *Conselho das Cidades do Paraná* (gestão 2008 a 2011) empregando as técnicas de pesquisas mistas que envolvem os métodos qualitativos e quantitativos.

Palavras-chaves: Representação política, Conselhos Gestores e Gestão Pública.

1. OS CONSELHOS GESTORES E O PODER LEGISLATIVO

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

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

Como sabemos, a divisão constitucional dos poderes no Brasil é feita entre os Poderes Executivo, Legislativo e o Judiciário, cada qual com a sua respectiva função. Ao Poder Executivo compete à condução da máquina pública, ao Poder Legislativo cabe à formulação, discussão e aprovação de leis, as quais devem ser pensadas considerando as demandas e os anseios da sociedade que representa. E, ao Poder Judiciário, compete o julgamento dos possíveis conflitos agindo de forma imparcial pautado pela obrigatoriedade do cumprimento das leis.

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

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

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

Borba & Lüchmann (2010) destacam que

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

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

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

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

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

As consequências desses processos podem ser percebidas quando vemos a falta de conhecimento da população com relação à existência dos conselhos, bem como a falta de conhecimento sobre suas funções perante a sociedade e o governo. Desta forma, a disseminação dos conselhos não conseguiu garantir que estes fossem divulgados no meio social, sobretudo, não estabeleceu que a população desse o aporte necessário para as ações realizadas por estas instituições.

Borba et al (2010) ressaltam que

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

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

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

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

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

Desta forma, as associações não governamentais

desempenham atividades de representação da população de onde estão inseridas, como no caso das associações comunitárias e/ou de moradores; ou em causas e temas que recobrem setores e espectros mais amplos, como as associações feministas, de negros, ambientalistas etc.; defendem os interesses dos seus associados, como clubes e sindicatos; e, ainda, atendem e representam as pessoas carentes e excluídas, como as entidades assistenciais e filantrópicas, para darmos apenas alguns exemplos (LÜCHMANN, 2011: p.46).

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

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

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

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

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

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

2. A ARTICULAÇÃO ENTRE O CONSELHO DAS CIDADES E O LEGISLATIVO ESTADUAL DO PARANÁ

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

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

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

As articulações das câmaras legislativas com os conselhos gestores não configuram uma prática constante no exercício da representação. Encontramos nas instancias legislativas diversos representantes que não conhecem os trabalhos realizados pelos conselhos gestores em nossa sociedade, nem mesmo a sua inserção como mecanismo de controle social como, por exemplo, na análise e na fiscalização de que envolvem o ciclo orçamentário anual muitas vezes desconhecendo e/ou desconsiderando as legislações existentes acerca dos pareceres realizados por estes conselhos nas definições dos programas de governo a serem aprovados. Configurando desta forma, falta de conhecimento dos procedimentos deliberativos existentes dentro da gestão pública.

No entanto, mesmo conhecendo os procedimentos existentes, são poucos os legisladores que reconhecem os conselhos gestores como órgãos legítimos ou aliados na fiscalização das políticas públicas. O fato é que, além de serem articuladores entre governo e sociedade, os conselhos gestores também se constituem como mediadores entre os poderes executivo e legislativo, pois os mesmos propõem, deliberam e fiscalizam, ou seja, propõem e deliberam para o executivo e deliberam e fiscalizam junto com o legislativo. Deste modo, a descentralização proposta na constituição brasileira de 1988 proporciona a sociedade civil interferência direta não somente no poder executivo como também no legislativo.

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

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

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

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

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

Com relação ao legislativo este necessita estar ligado às ações e deliberações dos conselhos, pois eles serão o ponto de partida para as emendas e/ou as aprovações dos projetos executivos na câmara legislativa. No caso, dos conselhos deliberativos a câmara legislativa só poderá aprovar matérias a políticas específicas se estes já tiverem passado pelo clivo e aprovação do conselho. Porém, o conhecimento das atribuições de um conselho e as suas atividades em desenvolvimento deve ser uma constante para que o ciclo da política pública alcance sua efetividade, uma vez que o que temos percebido é a falta de comunicações e articulação entre os legisladores e os conselheiros.

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

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

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

Independentemente se a escolha for por sufrágio universal, conferência ou reunião setORIZADA da instituição o desempenho das atividades de representante deve conduzir os trabalhos evidenciando as demandas sociais e os interesses diretos daqueles que representa. De fato, a inserção dos conselhos no campo institucional colocou no cenário político uma imensidão de conselheiros para discutir as políticas públicas, contudo, a falta de traquejo político, de habilidade com a coisa pública, de experiência política e de conhecimento das estruturas governamentais pela maioria dos conselhos enfatiza expressivamente que a quantidade de representante não trás garantias de funcionamento adequado e com qualidade dos conselhos gestores.

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

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

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

houver diálogo entre aqueles que são responsáveis pela aprovação monitoramento e fiscalização das ações executivas.

Contudo, é perceptível que as demandas com referência as políticas urbanas no Paraná tem sido estabelecida em campos de atuação diferentes. Por um lado, temos as organizações sociais de proteção e defesa dos direitos urbanos fazendo e apresentando as demandas no CONCIDADES e por outro, a câmara legislativa aprovando programas e projetos do governo estadual que desconsidera as discussões realizadas pelo conselho e os instrumentos normativos de políticas urbanas. Um exemplo disso foi à aprovação do Programa “Morar Bem Paraná” lançado pelo atual governador do Estado do Paraná Beto Richa no ano de 2001 que desconsiderou o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social que vem sendo desenvolvido no Estado e acompanhado pelo CONCIDADES. Este fato, ocasionou diversas discussões entre os atores sociopolíticos que discutem as políticas públicas urbanas e a implementação efetiva dos instrumentos de gestão que ordenam o crescimento sustentável das cidades.

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

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

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

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

Assim sendo, as novas estruturas de gestão pública possibilitam que os novos sistemas de representação sejam cada vez mais disseminados no campo institucional. Entretanto, o reconhecimento

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A articulação entre os diversos atores e instituições políticas possibilitam o aprimoramento do sistema democrático por meio da participação e da representação em um campo institucional político o que ressalta que a reconfiguração dos espaços de participação e representação de nosso país ocorridos ao longo das últimas décadas estabeleceram a busca por um novo modelo de gestão colocando em evidência a sociedade como co-responsável na condução administrativa das questões públicas.

Desta forma, a desarticulação do poder legislativo e dos conselhos gestores pode ser entendida como um dos principais limites existentes no CONCIDADES. A ausência de uma dinâmica de articulação entre essas duas instituições representativas que representam o interesse do povo estabelecem limites tanto em níveis objetivos quanto subjetivos, os quais são ocasionados pela falta de reconhecimento dos legisladores sobre as atribuições dos conselheiros, a falta de um planejamento estratégico entre as duas instituições que possibilita o conhecimento das ações que estão e/ou serão realizadas no atendimento à demanda do povo.

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

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

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

BORBA, Julian e LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Curitiba: Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana, 2010. Vol. 2, n. 2, Jul/Dez, p. 229-246.

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

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

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

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

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

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

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

_____. Participação e representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo.

CADERNO CRH, Salvador, 2008. Vol. 21, n. 52, Jan/Abr, p. 87-97.

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

OUTRAS FONTES DE PESQUISA:

Site: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em 18 de Agosto de 2012.

Site: <http://www.concidades.pr.gov.br>. Acesso em 20 de Agosto de 2012.

Site: <http://www.pr.gov.br>. Acesso em 20 de Agosto de 2012.