



RESENHA

LIRA, Rodrigo Anido. **Accountability e democracia local: entendendo os conselhos municipais**. Rio de Janeiro, RJ: Autografia, 2021.

Petter Curty de Almeida¹
Suély Gomes da Silva²

77

O livro traz a publicação da pesquisa desenvolvida no doutorado do autor em 2012, na qual é debatida a importância da criação dos conselhos municipais, movimento surgido em meados dos anos 1970. Nesse estudo, destaca-se a autonomia dos municípios em gerirem seus orçamentos e suas políticas públicas trazendo especificamente a realidade dos conselhos do município de Campos dos Goytacazes, RJ, identificando as características da qualidade do envolvimento e da representação da sociedade nesses conselhos, bem como a ocorrência de formas de cooptação.

A introdução apresenta a importância da descentralização possibilitada pela Constituição de 1988, conferindo maior autonomia aos municípios (política, administrativa, financeira, legislativa), surgindo, assim, um novo regime de ação pública. Desta forma, criam-se maiores interações entre a sociedade e o poder público por meio de canais e métodos de atuação da sociedade gerando, assim, um ambiente mais democrático.

O autor destaca como a discussão democrática ganhou espaço a partir de tal descentralização e como os conselhos se mostraram canais decisórios de ação, principalmente aqueles com atividade junto a setores governamentais, como saúde, educação, meio ambiente e patrimônio, ao trazerem a possibilidade de formular propostas políticas e programas, além de atuarem na fiscalização de seus setores.

A primeira reflexão do livro é traçada ainda na introdução, onde é ressaltada a importância dos conselhos, com destaque, em especial, ao fato de seu sucesso estar em superar os desafios impostos à gestão democrática, por exemplo, na composição dos membros e na forma de gerência realizada por esses conselhos, porquanto, como

¹ Mestrando em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – Universidade Candido Mendes (UCAM). Engenheiro de produção (UCAM), especialista em Gestão Empresarial pela Universidade Estácio de Sá.

² Licenciada em Ciências Biológicas pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Mestre em Ensino e suas Tecnologias pela Instituto Federal Fluminense (2019), Doutorado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades pela Universidade Candido Mendes (UCAM).



seres políticos, os membros acabam sendo influenciados pelo meio representado por eles.

O segundo capítulo traz uma apresentação sobre como se dá a participação e a representação popular em democracias modernas, conceitos importantes ao funcionamento dos conselhos municipais, nos quais a presença da sociedade na gestão dos bens e serviços públicos é fator primordial. O autor traz teóricos de renome no assunto sobre democracia, como o Tocqueville, Joseph Schumpeter, Olson e Putnam.

No terceiro capítulo, são apresentadas definições e um contexto histórico sobre democracia participativa, controle social e *accountability*. Ele traça considerações sobre a importância de representação de toda a sociedade para a democracia moderna, bem como de os cidadãos, devidamente informados, poderem utilizar ferramentas com o intuito de questionar e demandar ações da gestão pública, permitindo assim que não se contraiam os interesses do bem comum. O autor destaca o fato de a atividade social não ser resumida ao momento do voto — visto pela sociedade como ápice da expressão da democracia —, mas apenas um ponto para uma sociedade realmente democrática.

O quarto capítulo faz uma abordagem direta sobre os conselhos municipais, explicando movimentos dos anos 1970 que ajudaram a criar no País a ideia de atuação popular. Com isso, tais práticas participativas puderam tomar forma e influenciar modelos por todo o território nacional. O panorama histórico traçado é fundamental à compreensão dos avanços da forma de gestão e o entendimento de como ainda hoje algumas práticas existem, fruto de anos de pressão e repressão.

Por muito tempo, o País vivenciou esquemas de políticas com caráter clientelista e diversas formas de cooptação, os quais começam a ser rompidos com o surgimento dos Movimentos Sociais Urbanos. Por eles a atuação das classes populares passou a ser mais ativa ao reivindicarem acesso à implantação ou à melhoria dos serviços públicos, como transporte público, saúde, educação, moradia e saneamento, todos direitos relacionados à cidadania.

Esse momento marca um passo importante em direção à democracia; no entanto tudo o apontado ao longo do texto demonstra ainda haver muito a ser rompido a fim de existir, de fato, uma sociedade sem cooptação e as políticas públicas serem realmente realizadas pelo bem comum, e não como forma de clientelismo.



Os conselhos municipais são importantes e, em alguns casos, essenciais como requisito legal para o repasse de verbas. Em setores nos quais não existem esses condicionantes, eles também se mostram relevantes na formulação de propostas políticas e programas e como agentes de fiscalização. Os conselhos podem ter função deliberativa ou consultiva com membros representantes de diversos segmentos importantes ao funcionamento de seu setor, tendo representantes da sociedade civil e do governo.

Recebe destaque a possibilidade de cooptação dos membros e a burocratização de suas ações, as quais podem comprometer sua funcionalidade primordial de dar voz à sociedade. O autor aponta essas dificuldades não aparecerem apenas nos conselhos municipais, mas em todos os canais locais democráticos, mostrando-se um risco à qualidade da democracia. Tais problemas tornaram-se mais visíveis com a descentralização política pela aproximação do governo com a sociedade. Essa proximidade representa uma ambiguidade pelo fato de se fazer necessária a formulação de programas e propostas que atendam às demandas locais, mas também criem a possibilidade de transformar cada vez mais o interesse público em privado.

A confusão promovida entre o público e o privado nas organizações brasileiras cria dificuldades para estabelecer elementos importantes da cidadania, principalmente quanto à igualdade de todos perante a lei, tornando complexa a efetividade do processo democrático. Assim, é preciso haver representatividade dentro dos conselhos, porquanto, por meio dela, é possível a garantia de decisões coletivas que não acarretem prejuízos aos seus setores e aos seus usuários.

O quinto capítulo traz a apresentação do contexto no qual a pesquisa foi realizada, exibindo o histórico da cidade de Campos dos Goytacazes, bem como suas relações como pertencente à Região Norte Fluminense. Com tal apresentação, torna-se possível perceber também na cidade as críticas tecidas anteriormente com relação aos entraves à democracia; forma-se, assim, um panorama de como é composta a política municipal

O município de Campos dos Goytacazes é uma referência na indústria petrolífera por receber altos valores de royalties, fator possibilitador da realização de grandes investimentos em políticas públicas e do fomento a atividades econômicas. Porém seus indicadores socioeconômicos trazem uma realidade de desigualdades de distribuição de renda, alta concentração de propriedade da terra e ainda baixos índices de qualidade de vida de grande parte da população. Assim, apesar dos altos valores,



com orçamento per capita comparado com o de algumas capitais e municípios de grande base produtiva do País, os quadros de desigualdade são persistentes, excluindo uma parcela da população dos investimentos em capital humano e do potencial do município de participar de outras atividades econômicas.

Nesse cenário de desigualdades, ressalta-se ainda mais a necessidade de transparência no uso dos recursos e, com isso, na presença da sociedade civil, a qual pode ser mais efetiva por meio da ação dos conselhos municipais, caso tenham a representatividade e possam atuar com independência junto ao poder executivo municipal. Fator relevante referente a essa ação diz respeito à capacidade política dos conselheiros, os quais precisam ter conhecimento do regimento ou estatuto do conselho, bem como compreender as funcionalidades dele e de questões básicas inerentes a ele e ao setor ao qual está ligado.

Tendo todo o panorama e conhecimento das responsabilidades e dificuldades que rodeiam os conselhos municipais, principalmente os do município de Campos dos Goytacazes, a pesquisa apresentada no livro foi realizada de 2010 a 2012 com o intuito de mapear os 21 conselhos existentes em Campos dos Goytacazes e de como seu funcionamento tem sido realizado. O estudo contou com respostas de questionários e entrevistas com conselheiros e ainda com a observação participante por meio da atuação em reuniões.

O primeiro ponto positivo apontado pelo trabalho refere-se ao número registrado de conselhos e/ou em funcionamento no município, superando em muito a média nacional, estimada, em 2009, em sete conselhos por município. Entretanto, quando eles começam a ser caracterizados, mostra-se a precariedade encontrada em alguns, com dificuldades quanto a seu funcionamento como local de encontro, indisponibilidade dos membros para participarem dela e falta de regimentos. Assim, a pesquisa foi aplicada em 14 dos conselhos existentes, com estrutura acessível e reuniões para o desenvolvimento do estudo.

Dentro dos conselhos analisados, a primeira questão levantada foi com relação a atingir quórum para as reuniões, apontado como um preocupante sinal para o cumprimento efetivo do papel dos conselhos. No que concerne a esse ponto, outra situação difícil foi identificada: nas importantes deliberações tomadas, mesmo com ausência de quórum, a ata era assinada posteriormente pelos ausentes. Essa é uma característica apontada como cooptação, podendo levar a ações clientelistas, pois presume a certeza de os membros ausentes concordarem com as deliberações,



incorrendo em grave irregularidade. Justamente com o objetivo de garantir serem coletivizadas as decisões no conselho, é preciso um número de representantes identificado como sendo necessário a fim de haver representatividade. Tais decisões terminam prejudicadas, por ser dada como justificativa a necessidade de agilizar e objetivar as discussões apresentadas somente por alguns dos conselheiros.

Ainda ligado ao quantitativo dos integrantes, nas reuniões, o autor pôde observar alguns conselheiros, principalmente os representantes do Executivo municipal, saírem delas logo após assinarem o livro de registro. Ao serem entrevistados, os conselheiros tiveram seus relatos caracterizados pela visão de que sua presença no conselho era apenas uma extensão das atividades de seu trabalho na prefeitura, sendo necessário nada além do cumprimento do protocolo nas reuniões. Apenas os conselhos atuantes em setores gerenciadores das verbas federais se mostraram mais regulares nesses encontros, significando ser isso fundamental para a adequada viabilização de políticas voltadas à sociedade.

Nas entrevistas, o autor expõe que os conselheiros concordam com a possibilidade da abertura das reuniões à presença do público, sendo posto apenas o fato de ser fundamental regulamentar seu tipo de atuação. Essa necessidade de regulação foi apresentada como uma forma de evitar conflitos. Há então, neste momento, uma contradição, porquanto a participação ampliada seria uma forma de aprofundar reflexões; no entanto, existe a preocupação dos conselheiros em não ocorrerem conflitos de ideias. Esses relatos demonstram uma concordância passiva dos conselheiros ao que lhes é imposto, desconsiderando a importância de opiniões divergentes para reflexões, as quais podem levar a mudanças muitas vezes necessárias à forma de condução de políticas e programas públicos.

É inegável a importância dos conselhos exposta pelo autor, e a possibilidade de representação diversa da sociedade se apresenta como uma forma muito positiva de organização dos interesses gerais, caminhando, assim, para uma política mais efetiva e com melhores resultados, voltados a uma sociedade mais justa. O autor destaca também o Poder Executivo ter grande papel na implementação das políticas, afinal é função da prefeitura realizá-las, bem como possibilitar o acesso às informações necessárias para as ações dos conselhos.

Chamou a atenção do autor, merecendo destaque, o fato de não existir nenhum conselho ligado à forma de aplicação dos royalties do petróleo — citada como uma das mais altas da receita municipal — mesmo o município tendo um maior número de



conselhos em relação à média nacional. Assim, uma crítica é criada, pois este fato tem reflexo na alta desigualdade social observada na cidade, com áreas muito diferentes e bem menos favorecidas pelas verbas, as quais poderiam ajudar a minimizar as diferenças.

Em suma, o livro é uma obra que traz reflexões necessárias sobre aspectos da importância da interação popular e dos instrumentos possibilitados pela Constituição, principalmente por meio dos conselhos municipais; mas também apresenta uma realidade controversa dessa participação e dos problemas enfrentados quando se trata de fazer a democracia se estabelecer. Muitas são as justificativas históricas e sociais em relação aos fenômenos observados, mas é inevitável não se sentir impotente frente a essa realidade de cooptação e exploração dos recursos públicos em favor de alguns grupos e em detrimento de outros já menos favorecidos. São apresentados problemas inerentes ao funcionamento dos conselhos, mas também soluções que poderiam trazer melhor proveito desse espaço. Há diversas fragilidades na atuação dos Conselhos de Campos pondo em risco sua forma de garantir uma verdadeira representatividade das demandas sociais do município.