

Governança Local e Democrática em Dois Municípios da Grande Florianópolis:

estudo sobre Conselhos Municipais
e Políticas de Sustentabilidade¹

Sérgio Luis Boeira²
Eduardo Zanetti Bueckmann³
Elaine Ferreira⁴

Resumo

O tema deste artigo é a democracia e o processo de descentralização administrativa na região da Grande Florianópolis, com destaque para a capital, Florianópolis, e para São José, um município adjacente. O governo estadual catarinense, sob a gestão de Luiz Henrique da Silveira (PMDB), teve início em janeiro de 2003 com a proposta de reforma administrativa focada na idéia de descentralização. Uma grande mudança legislativa e estrutural tem sido desde então promovida, com novas instituições, como os Conselhos de Desenvolvimento Regionais e as Secretarias Regionais de Desenvolvimento. Na pesquisa buscou-se saber se há estruturas de governança local em condições de apoiar o processo descentralizador, ou seja, entender quais conselhos municipais estão em funcionamento, quais são suas principais características sociopolíticas e administrativas. Os conselhos municipais representam a possibilidade de expansão e qualificação da democracia participativa, expressando a cultura cívica (capital social). A pesquisa foi qualitativa, com perfil exploratório e descritivo, além de interpretativo. O estudo mostrou, entre outros dados, que há grande desinformação sobre os conselhos municipais entre os órgãos das prefeituras da região e não somente na sociedade civil, com exceção dos casos de Florianópolis e de São José.

Palavras-chave: Governança local. Conselhos municipais. Democracia participativa.

¹ Os autores agradecem à Univali pelo financiamento da pesquisa que deu origem a este artigo (Edital 2005/2006 – Probic).

² Professor do Mestrado em Administração e do Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Univali. sbocira@univali.br

³ Acadêmico de Administração e mestrando em Administração na Univali.

⁴ Professora do Mestrado em Administração da Univali. elaineger@uol.com.br

Abstract

The subject of this article is democracy and the administrative decentralization process in the area of Florianópolis, with emphasis to Florianópolis and São José, an adjacent city. In January of 2003, the State Government of Santa Catarina, under the management of Luiz Henrique da Silveira (PMDB), started implementing a new administrative reform with focus on decentralization. A big structural and legislative change has been happening since then with new institutions, such as the Regional Development Councils and the Regional Development Divisions. The research aimed at finding out if there are local government structures in good conditions to support the decentralization process, that is, to find out which City Councils are working and what their main administrative, social and political characteristics are. The City Councils represent the possibility of participative democracy expansion and qualification, expressing civic culture (social capital). The research was qualitative, descriptive and exploratory, as well as interpretative. The study showed, among other things, that there is a lack of information about City Councils among the government organs in the region, and not only among civil society organs. The cities of Florianópolis and São José are the only exceptions.

Keywords: Local administration. City councils. Participative democracy.

Contextualização e Aspectos Metodológicos

Para contextualizar a temática deste trabalho cabe fazer uma breve retrospectiva da recente história política brasileira. A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183, capítulo II, previa uma reforma da política urbana que, em síntese, implicaria em descentralização administrativa, gestão democrática participativa e sustentabilidade do desenvolvimento urbano. Para tanto, debateu-se durante mais de uma década o que ficou conhecido como Estatuto da Cidade, aprovado em 2001. As transformações recentes da sociedade brasileira (Sorj, 2000) ocorreram em meio ao processo de globalização dos mercados e do domínio do pensamento econômico sobre o pensamento político, social e ambiental, determinando, na década pós Rio-92, “grandes frustrações” (Camargo et al, 2002, p. 23).

Por outro lado, a participação em conselhos de políticas públicas tem sido considerada uma estratégia relevante de organizações da sociedade civil, do chamado terceiro setor ou simplesmente das ONGs, na defesa de políticas públicas que universalizem direitos e combatam a exclusão social (Santos Junior et al, 2004). Os conselhos setoriais de gestão, constituindo uma nova instância de deliberação, estão em funcionamento há mais de dez anos no país, e estão instituídos em âmbitos nacional, estadual e municipal, formando uma espécie de sistema nacional de participação.

A obra *Governança Democrática e Poder Local*, de Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004), constitui-se como o estudo mais abrangente da experiência dos conselhos municipais no Brasil nos últimos dez anos. Diversos autores têm apontado experiências que combinam as “instituições e práticas próprias do regime representativo com os da democracia direta, entre as quais se destacam o orçamento participativo e os conselhos municipais de gestão de políticas setoriais” (Santos Junior et al, 2004, p. 7).

O conceito de governança alterou o padrão e o modo de se pensar a gestão dos bens públicos, antes restritos aos atores da esfera estatal. Altvater, citado por Gohn (2004, p. 64), afirma que os atores da sociedade civil – pressionando por equipamentos coletivos, melhores condições materiais e ambientais de vida, direitos sociais, cidadania, identidade de raça, etnia, gênero, geracional, etc. – cada vez mais se tornaram parte de novas estruturas de *governança política* em âmbito regional e nacional, e mesmo no plano global. Conforme Altvater (1999, p. 147), “as estruturas de governança emergentes estão substituindo funções tradicionais do Estado, pelo menos nas áreas de política ambiental e social”.

Gohn (2004) destaca a relevância dos conselhos municipais, distritais ou regionais em razão de sua maior proximidade dos cidadãos e dos problemas vivenciados. A autora descreve um leque variado de tipos possíveis de iniciativas. Estes grupos tendem a despertar interesse da população e “têm mais possibilidades de publicizarem suas ações, reunindo condições para serem mais eficientes” (p. 67). A autora destaca que “os conselhos não são órgãos executivos nem substituem o parlamento, são uma instância democrática participativa”. Ela argumenta, entretanto, que “se os conselhos não tiverem poder deliberativo de fato, ou executivo, podem ficar reféns dos políticos/administradores de plantão” (p. 68). Além da influência muitas vezes decisiva dos prefeitos na composição dos conselhos, há também a percepção da maioria dos vereadores, que desconfiam das novas estruturas de participação institucionalizadas “porque elas representam ameaças ao poder que eles detêm sobre grupos da sociedade civil a quem eles representam” (p. 64).

A propósito da história e das tendências contemporâneas, a teoria da “democracia inesperada” aponta um paradoxo: “amplia-se a democracia, com a atuação de um número crescente de ONGs, diversificando-se a representação de direitos humanos, e simultaneamente amplia-se a desigualdade social” (Sorj, 2004). E também, pode-se acrescentar, amplia-se a degradação ambiental (pelo menos em âmbito planetário). Na

visão deste autor há um esvaziamento do prestígio e do poder dos partidos políticos, do parlamento e do Executivo, enquanto aumenta o poder do Judiciário, do mercado e, especialmente, dos meios de comunicação de massa.

Nesse contexto cabe questionar as possibilidades de êxito do projeto de reforma administrativa do governo estadual catarinense, numa região com as características sociais, políticas, econômicas e ambientais da Grande Florianópolis. Assim, na pesquisa realizada, distinguimos duas instâncias de poder em questão – a estadual e a municipal – e o problema de pesquisa foi o de investigar a hipotética emergência de estruturas de governança local estimuladas pela política de descentralização administrativa do governo estadual, sem as quais o processo de descentralização poderá ficar truncado. O pressuposto, aqui, é o de que a governança local é imprescindível para o êxito da política descentralizadora. O objetivo geral inicial da pesquisa foi identificar as estruturas de governança local e suas políticas de sustentabilidade socioambiental na região da Grande Florianópolis, no contexto da política de descentralização administrativa do governo estadual. Os 13 municípios que constituem a nova divisão administrativa são os seguintes: Florianópolis, São José, Palhoça, Biguaçu, Santo Amaro da Imperatriz, Governador Celso Ramos, Antônio Carlos, Angelina, Águas Mornas, São Pedro de Alcântara, Rancho Queimado, Anitápolis e São Bonifácio.

Como objetivos específicos pretendeu-se, inicialmente: a) identificar municípios que dispõem de conselhos municipais já organizados e efetivos; b) identificar tipos e características fundamentais dos conselhos municipais existentes na região; c) perceber a composição sociopolítica dos conselhos em efetivo funcionamento (filiação dos integrantes a associações civis, religiosas, partidárias e movimentos sociais); d) identificar quais políticas de sustentabilidade socioambiental dos municípios são apoiadas pelos conselhos municipais ou propostas por estes.

No período de realização da pesquisa, no entanto, o obstáculo principal foi a omissão da maior parte das prefeituras na prestação de informações específicas, úteis para identificação de nomes e endereços de presidentes de conselhos municipais. Receberam-se respostas das prefeituras de Florianópolis, São José e São Bonifácio, mas com informações sem identificação dos presidentes de conselhos. Já as prefeituras de Anitápolis, Governador Celso Ramos e Águas Mornas identificaram nomes e telefones de presidentes de conselhos, mas, considerando-se as dificuldades encontradas para marcação de entrevistas, optamos por excluir estes municípios, concentrando os esforços de pesquisa em São José e Florianópolis (mais próximos e com mais peso político na região).⁵ O objetivo de fazer um levantamento quantitativo sobre os conselhos organizados e em efetivo funcionamento teve de ser abandonado e os demais objetivos também foram restringidos. Como consequência, buscou-se identificar as principais características de sete conselhos em Florianópolis e São José, comparando-os entre si, em dois casos. Foram efetivamente estudadas, por meio de entrevistas em profundidade (gravadas, com média de 40 minutos cada uma), as seguintes organizações: Conselho Municipal de Meio Ambiente (dos dois municípios), de Saúde (dos dois municípios), dos Direitos da Criança e do Adolescente (de Florianópolis) e de Assistência Social (dos dois municípios).

Os aspectos destacados nas entrevistas, que constituíram os objetivos específicos, foram os seguintes: a) Histórico do conselho e trajetória de inserção do(a) presidente no mesmo; b) Formas de sustentação financeira e de funcionamento em geral (periodicidade de reuniões, localização, condições de trabalho, etc.); c) Aspectos político-administrativos quanto à condição do conselho (consultivo e/ou deliberativo e as implicações disso na sociedade civil local); d) Principais problemas polí-

⁵ Foram feitas diversas tentativas de contato com as prefeituras da região: por telefone (mais de uma vez), correspondência eletrônica (mais de uma vez) e correspondência em papel. Este obstáculo fez com que a realização da pesquisa se restringisse ao núcleo urbano da região.

tico-administrativos; e) Forma de escolha dos participantes e de eleição da presidência; f) Capacitação de conselheiros; g) Visibilidade e legitimidade do conselho; h) Setorialidade e Intersetorialidade (formas de atuação em relação a outros setores da administração pública ou mesmo de outros conselhos); e, i) Perspectivas para o futuro.

Nas seguintes seções, além desta introdução, são os seguintes os temas: 1) confronto ou convergência entre dois modelos emergentes de administração pública no Brasil; 2) sustentabilidade do desenvolvimento regional e local; 3) tendências recentes das melhores gestões públicas no país; 4) caracterização geral de Florianópolis e São José, seguida de entrevistas em sete conselhos gestores nos dois municípios e das conclusões.

Confronto ou Convergência entre Dois Modelos de Administração Pública

Nas últimas três décadas do século 20, especialmente nos anos 90 e no início do século 21, a ideologia neoliberal acentuou a centralização das sociedades na dinâmica e nos valores do mercado, enquanto contribuía decisivamente para a crise do papel do Estado-nação. Ana Paula Paes de Paula (2005), contrariando Bresser Pereira (1998), compara a “new public management” ou gerencialismo (impulsionado pelos governos de Reagan e de Thatcher) com o que ela chama de “administração pública societal”, conforme o Quadro 1 a seguir.

A explicitação das principais idéias da obra de Paula (2005, p. 42-43) mostra que tanto no Reino Unido quanto nos EUA o *Welfare State* se estabeleceu de modo residual – uma vez que foram preservados preceitos do livre-mercado e a política de bem-estar não era tão extensiva como na França e na Suécia, por exemplo. Assim como Keynes apresentou alternativas para a crise do liberalismo, os neoliberais apontaram saídas para a crise do keynesianismo, com apoio de vários institutos de

pesquisa financiados por empresas capitalistas.⁶ O caso britânico é esclarecedor: a ascensão do Partido Conservador (Thatcher – 1979-1987) foi acompanhada pelo declínio do sindicalismo e uma nova agenda para o mundo do trabalho baseada na desregulamentação da legislação trabalhista e na flexibilização dos direitos sociais.

Variável	Administração Pública Gerencial	Administração Pública Societal
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 80 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense.	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 60 e desdobramentos nas três décadas seguintes.
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensão econômico-financeira e institucional-administrativa.	Dimensão sociopolítica.
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não exclusivas do Estado nos três níveis governamentais.	Não tem uma proposta para a organização do aparelho de Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública.
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no plano do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular.	Participativo no âmbito das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público.	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas.

Quadro 1: Comparação entre Modelos de Administração Pública: gerencial e societal

Fonte: Paula (2005, p. 175)

⁶ O mais antigo *think tank* britânico é o *Institute of Economics Affairs*, que surgiu em 1955 e contou com a participação indireta de Hayek na sua fundação. Em 1974 foi criado o *Centre for Policy Studies*; em 1977 foi criado nos EUA o *Adam Smith Institute*, transferindo sua sede para Londres em 1979.

Tais transformações se estenderam durante a década de 80, entrelaçando-se à nova cultura gerencial, que passou a dominar os EUA e a Europa. Surgiram, então, as soluções pós-fordistas, que desencadearam o enxugamento das empresas, o crescimento das pequenas unidades produtivas e a formatação de contratos flexíveis de trabalho temporário. Paralelamente também ocorreu a proliferação de *business schools* e a disseminação de “panacéias” gerenciais como a reengenharia, a administração da qualidade total e a administração participativa, entre outras.

O thatcherismo segue a recomendação neoliberal de diminuir o papel do Estado na área social, cortando gastos, transferindo serviços para o setor privado, focalizando a atenção estatal apenas nos segmentos mais necessitados da população e abrindo espaço, dessa forma, para que as organizações filantrópicas atuassem em setores pouco atraentes para o mercado (Paula, 2005, p. 39). Nesse contexto, o chamado movimento empreendedorista foi também parte do projeto de Thatcher de ir além da regeneração econômica do Reino Unido, reavivando valores nacionais e religiosos. Assim, ao resgatar a cultura empreendedorista, tentou fundar um capitalismo popular que pudesse substituir o *Welfare State* keynesiano.

Em síntese, as características do modelo britânico são as seguintes: a) descentralização do aparelho de Estado, que separou as atividades de planejamento e execução do governo e transformou as políticas públicas em monopólio dos ministérios; b) privatização das estatais; c) terceirização dos serviços públicos; d) regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado; e) adoção de idéias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado (Paula, 2005, p. 47).

A autora conclui que

de modo geral, os críticos tentam demonstrar que a meta das reformas neoliberais não é exatamente o crescimento econômico nacional, mas o aumento dos lucros privados, pela intensificação do trabalho e da

transnacionalização industrial e financeira. Até recentemente, tal argumentação era rechaçada, mas a crise e a estagnação econômica do final dos anos 1990 causaram uma rachadura no edifício neoliberal: a ineficiência no campo do desenvolvimento econômico vem abalando sua legitimidade e reforçando as críticas (Paula, 2005, p. 66).

A complexa relação público-privado tende a ser simplificada pela ciência convencional. Há que se considerar que a esfera econômica, desde que sujeita ao poder público do Estado, tornou-se assunto de interesse público e, assim, a concorrência socialmente regulada entre empresas pode ser valorizada como um *bem público*. Segundo Franco (2001), a publicação de *balanços sociais* por parte de empresas, viabilizando uma concorrência por responsabilidade social e transparência (*accountability*), tende a ocupar um espaço entre os bens públicos nas sociedades e regiões com mais *capital social* (entendido aqui como capacidade associativa voltada para a geração de bens públicos). O patrimônio ambiental, visto como bem público em grande medida sob a responsabilidade da iniciativa privada, também depende do desenvolvimento de uma ética *pública* no meio empresarial (Keinert, 2000, p. 62).

Giddens (2001, p. 58), ao relançar o tema da terceira via, afirma que uma sociedade que permite a infiltração demasiada do mercado em outras instituições experimentará o declínio da vida pública. Aquela que não encontra espaço suficiente para os mercados, contudo, não será capaz de gerar prosperidade econômica. Da mesma forma, onde as comunidades na sociedade civil se tornam fortes demais, a democracia e o desenvolvimento econômico podem ser ameaçados. Se a ordem civil, no entanto, é demasiado fraca, um governo eficaz e o crescimento econômico são postos em risco. Por isso o autor propõe um novo contrato social, baseado no teorema segundo o qual “não há direitos sem responsabilidades”.

Essas reflexões nos levam a pensar e a propor a hipótese de uma convergência com mútuo aperfeiçoamento entre os dois modelos de administração pública, no combate ao clientelismo e à burocratização,

mas também com agregação de critérios de gestão socioambiental à democracia participativa, visando à sustentabilidade em suas múltiplas dimensões.

Sustentabilidade do Desenvolvimento Regional e Local

Entre os conceitos-chave deste artigo, que são fundamentais inclusive para a compreensão ou releitura de outros mais conhecidos, estão o de sustentabilidade (por referência ao “direito a cidades sustentáveis”, que consta no Estatuto da Cidade) e o de democracia participativa. Estes estão subjacentes a idéias como “desafio metropolitano” (Souza, 2000) e “crise urbana” (Maricato, 2001), abordagens mais comuns na literatura, aqui revisada apenas de forma introdutória.

A noção de sustentabilidade derivou da problemática ambiental e esta do conceito de *ecologia*. Este termo, por sua vez, remete para aquilo que já era abrangido pelas palavras “meio”, “ambiente”, “natureza”, mas dá mais complexidade à primeira, dá maior precisão à segunda e tira à terceira a mística, e até a euforia, argumenta Morin (1984, p. 249). Por isso há que substituí-los por um termo mais rico e mais exato: o *ecossistema*. A ecologia, enquanto ciência natural, chegou a esta noção que engloba o ambiente físico (biótopo) e o conjunto das espécies vivas (biocenose) num espaço e num “nicho” determinado. Morin (1984) questiona as limitações desta ecologia porque ela não extrai da noção de ecossistemas todas as suas possibilidades, afirmando que para compreendê-la realmente é preciso conceber uma teoria dos sistemas e ao mesmo tempo uma teoria da auto-organização. Ele próprio avança nesse sentido em várias de suas obras. Aqui, basta reter o essencial dessa reflexão: o pensamento ocidental dominante, desde Descartes, tem ignorado que o ser humano é um sistema aberto (auto-organizador), que se alimenta do ambiente exterior, do ecossistema. “Quanto mais independentes nos tor-

namos, mais nos tornamos dependentes do mundo exterior; é o problema da sociedade moderna que, pelo contrário, julga emancipar-se do mundo exterior dominando-o” (Morin, 1984, p. 251). Além disso, quanto mais evoluído, isto é, complexo e rico, for um sistema, mais é aberto. O ser humano é o sistema mais aberto de todos, o mais dependente na independência. O autor entende por ecossistema “não só a natureza, mas também o ecossistema tecnossocial, que se sobrepõe ao primeiro e o torna ainda mais complexo” (p. 251).

O ecossistema não é apenas nutritivo em matéria e energia, mas também em organização e ordem: alimenta o ser vivo, incluindo o humano, de neguentropia (entropia negativa), sendo co-autor, cooperador, co-programador do desenvolvimento destes. Por isso, conclui Morin, é necessário “inverter toda a ideologia ocidental desde Descartes, que fazia o homem sujeito de um mundo de objetos” (p. 251). É a ideologia do homem como unidade insular, mônada fechada no universo, contra a qual o romantismo só pôde reagir poeticamente, e o cientificismo mecanicamente. O capitalismo e o marxismo continuaram a exaltar a “vitória do homem sobre a natureza”, observa ele.

O conceito de sustentabilidade, com o debate ecológico (Conferência da ONU sobre a Biosfera, em 1968, Paris), ocupa um espaço entre a academia e o das arenas do debate público, a partir da Conferência da ONU em Estocolmo, 1972. Vê-se que a problemática das cidades vem sendo crescentemente debatida sob a ótica deste conceito, pelo menos desde a publicação do *Relatório Brundtland* (1987), que dedica 28 páginas ao “desafio urbano” (CMMAD, 1988). A *Agenda 21* contém dois capítulos que tratam do fenômeno urbano: o 7º (Promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos) e o 28 (Iniciativa das autoridades locais em apoio à Agenda 21). Estes dois documentos das Nações Unidas inspiraram uma série de estudos específicos, com contribuições de múltiplas ciências: Geografia, Sociologia, Administração, Ciência Política, Ecologia Humana, Demografia, entre outras. Os con-

ceitos de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável têm sido criticados, analisados, ampliados, delimitados, aplicados de diversas formas, em diferentes organizações e com fins os mais variados. O enfoque que será apresentado a seguir constitui-se uma contribuição dos pesquisadores que trabalharam na Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (Novaes, 2000).

A partir da conhecida definição do *Relatório Brundtland* de que o desenvolvimento sustentável é “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (CMMAD, 1988, p. 46), várias dimensões do conceito (também considerado paradigma, com certo abuso da complexidade deste termo) são apontadas como inerentes ao mesmo: a) *ecológica*: refere-se à base física do processo de crescimento e tem como objetivo a manutenção de estoques de capital natural incorporada às atividades produtivas; b) *ambiental*: referindo-se à manutenção da capacidade de sustentação dos ecossistemas, o que implica a capacidade de absorção e recomposição dos ecossistemas diante das interferências antrópicas; c) *social*: tem como referência o desenvolvimento e como objeto a melhoria da qualidade de vida da população. Em países com desigualdades, implica a adoção de políticas distributivas e/ou redistributivas e a universalização do atendimento na área social, principalmente em saúde, educação, habitação e seguridade social; d) *política*: refere-se ao processo de construção da cidadania, em seus vários ângulos, e visa a garantir a plena incorporação dos indivíduos ao processo de desenvolvimento; e) *econômica*: implica uma gestão eficiente dos recursos em geral e caracteriza-se pela regularidade de fluxos do investimento público e privado – o que quer dizer que a eficiência pode e precisa ser avaliada por processos macrossociais; f) *demográfica*: revela os limites da capacidade de suporte de determinado território e de sua base de recursos; implica cotejar os cenários ou tendências de crescimento econômico com as taxas demográficas, sua composição etária e contingen-

tes de população economicamente ativa; g) *cultural*: relaciona-se com a capacidade de manter a diversidade de culturas, valores e práticas no planeta, no país e/ou numa região, que compõem ao longo do tempo a identidade dos povos; h) *institucional*: trata de criar e fortalecer engenharias institucionais e/ou instituições que considerem critérios de sustentabilidade; i) *espacial*: norteada pela busca de maior equidade nas relações inter-regionais.

Esta concepção ampliada do conceito pressupõe que o mesmo esteja em construção e que o *Relatório Brundtland* seja apenas uma referência entre outras. Na pesquisa nacional *O Que o Brasileiro Pensa do Meio Ambiente, do Desenvolvimento e da Sustentabilidade* (Ministério do Meio Ambiente/ISER, 1997) ficou demonstrado que há forte empatia da população com os temas da sustentabilidade. Existe uma elite multisetorial – empresários, cientistas sociais, parlamentares, líderes de movimentos sociais, dirigentes de ONGs ambientalistas e civis – que já opera com razoável desenvoltura o conceito e nele identifica quatro dimensões básicas: *ética*, na qual se destaca que o equilíbrio ecológico almejado vai além de um padrão duradouro de sociedade, pois implica a vida dos demais seres e da própria espécie humana (gerações futuras); *temporal*, que rompe com a lógica do curto prazo e estabelece o *princípio da precaução*, bem como a necessidade de planejar em longo prazo; *social*, que expressa o consenso de que só uma *sociedade sustentável* – menos desigual e com pluralismo político – pode produzir o desenvolvimento sustentável; *prática*, que reconhece como necessária a mudança de hábitos de consumo e de comportamentos (Novaes, 2000; Viola; Boeira, 1990).

A questão da democracia participativa, como forma superior à democracia representativa (liberal) a partir de uma combinação desta última com a democracia direta, tem sido debatida ou sugerida em diversas obras, do ponto de vista sociológico, filosófico, histórico, jurídico e ambiental (Giddens, 1996; Krishcke, 2000; Chauí, 1982; Trindade; Castro, 1997; Bobbio, 1986; Nunes, 1997; Dagnino, 1994; Oliveira; Paoli,

1999). O grau de legitimidade e organização dos movimentos sociais, a complexidade da questão socioambiental, a fragilidade institucional do Estado para expor-se à dinâmica democrática, o desafio representado pela ciência e a tecnologia no processo de formulação e instituição de políticas públicas, especialmente diante da tradição clientelista e patrimonialista – são aspectos que, entre outros, condicionam o alargamento, a qualificação e a eficácia do que Lefort (1987) chamou de “invenção democrática”.

Cristiano Lenzi (2000), ao discutir a noção de “modelo catarinense de desenvolvimento”, difundida pelas elites empresariais e estatais em Santa Catarina, mostra a emergência de duas visões concorrentes sobre “desenvolvimento sustentável” no Estado, com o declínio daquele modelo (que se baseou no empreendedorismo do empresário, especialmente o de origem européia, nas características da urbanização em cidades-pólo, em um processo de industrialização descentralizada). As duas visões são a neomodernizadora e a democrático-participativa. A primeira considera que houve um esgotamento do modelo catarinense, por falta de recursos internos à região, por impossibilidade de se intensificar um crescimento físico no longo prazo (expansão industrial). A visão neomodernizadora reformula o modelo propondo a racionalização dos setores industriais tradicionais, intensificação do crescimento do setor de serviços, com salto tecnológico (informática) e integração das cidades-pólo, com melhoramento da qualidade de vida. Os agentes da mudança são o empresário empreendedor e o capital estrangeiro. No que se refere ao desenvolvimento sustentável, há uma percepção positiva de que as empresas estão a caminho de uma modernização ecológica.

Na segunda visão, democrático-participativa, considera-se que o modelo catarinense caracteriza-se pelos limites de participação e, portanto, trata-se de romper com o mesmo, ou seja, com as limitações da democracia representativa. Valoriza-se a democracia direta e a participação em órgãos colegiados de decisão e planejamento do governo. Os

agentes são as associações da sociedade civil, as ONGs, os movimentos sociais. Segundo esta interpretação, o desenvolvimento sustentável é ainda estranho em Santa Catarina, as melhorias tecnológicas (controles ambientais nas empresas) são resultado da imposição do mercado externo; a sustentabilidade é valorizada na medida em que pressupõe a ampliação dos canais de participação. Há ainda um conhecimento fragmentado a respeito de experiências de projetos ecologicamente sustentáveis. A pesquisa de Lenzi ocorreu na região de Blumenau, uma das pioneiras no ambientalismo catarinense. O autor, contudo, não teve como foco específico de pesquisa as ONGs ambientalistas. Sua abordagem aproxima-se da terceira via proposta por Giddens.⁷

Uma autora que tem tratado sistematicamente da crise urbana brasileira sob o enfoque da democracia participativa (com maior ênfase) e da sustentabilidade (com menor ênfase) é Ermínia Maricato (2001). Ela discute o processo de urbanização das metrópoles brasileiras no contexto da periferia do mundo globalizado. O processo de globalização econômica neoliberal é criticado, assim como o modernismo funcionalista (matriz clássica do urbanismo) e o chamado “planejamento estratégico *à la* Barcelona” que, apesar da roupagem democrática e participativa, combina-se com o ideário neoliberal, favorecendo o mercado. No “plano estratégico” a cidade precisa instrumentalizar-se para competir com outras por investimentos, tornando-se uma máquina de produzir renda e minimizando os conflitos internos. A cidade passa a ser gerenciada como uma empresa privada competente. Para esta autora o chamado *Consenso de Washington* e o *Planejamento Estratégico à la Barcelona* se complementam: as propostas que enfatizam a autonomia das cidades e a disputa entre elas se alinham com a campanha de enfraquecimento do Estado-Nação. Por outro lado, ressalta a importância das experiências de “orçamento participativo”, como

⁷ Sobre o modelo catarinense de desenvolvimento, cabe examinar também a crítica marxista de Michels (1998) e o estudo com enfoque no ecodesenvolvimento e na perspectiva de industrialização descentralizada, de Raud (1999).

a de Porto Alegre, e defende a idéia de Planos de Ação participativos como superior à dos Planos Diretores, “que são burocráticos e herméticos para a maior parte da população” (Maricato, 2001, p. 191).

Souza (2000), acompanhando Maricato (2001), também alerta contra a “onda neoconservadora”, importada do exterior e caracterizada pela difusão de um planejamento e uma gestão “empresarialistas”, obcecados com a competição interurbana por novos investimentos e ainda mais acríticos perante o mercado que o planejamento regulatório tradicional. Ele defende um enfoque autonomista, com base na obra de Castoriadis, e conclui: o desafio metropolitano é tanto de instauração de instituições compatíveis com maior autonomia, valores mais solidários e tecnologias mais convivias quanto de construção de uma espacialidade que permita e estimule a autonomia, o encontro, a satisfação de necessidades e a convivencialidade, em vez da segregação, da desigualdade social e dos preconceitos.

Gestão Pública Municipal no Brasil: Tendências Recentes

José Gomes de Pinho e Mercejane Santana (2002) fazem uma revisão dos projetos inscritos no *Programa Gestão Pública e Cidadania* (1996 a 1999), iniciativa da EAESP (Escola de Administração de Empresas de São Paulo), Fundação Getúlio Vargas, Fundação Ford, BNDES, com participação de diversas instituições nacionais. Eles focalizam especialmente os 100 projetos semifinalistas de cada ano. Como um dos resultados, relatam que as áreas de intervenção e as novas atribuições do governo municipal podem ser assim resumidas: a) políticas de responsabilidade fiscal, elevando a capacidade de arrecadação própria; b) reconhecimento da sociedade civil organizada como novo ator social, o que leva à institucionalização de mecanismos de democracia direta, como orçamento participativo, conselhos municipais, fóruns de consulta, além de parcerias com o setor privado; c) práticas gerenciais centradas na qualidade e no exercício da participação; d) intervenções na área de abastecimento envolvendo produção,

circulação, comercialização e consumo; e) defesa do meio ambiente; f) políticas de cunho redistributivo ou anticíclico para garantir a renda e o emprego; g) reconhecimento de que a industrialização não é o único caminho para o desenvolvimento, mas que também a agricultura, o comércio e o turismo podem ser considerados setores potenciais de geração de emprego e renda; h) abandono da visão tradicional assistencialista, substituída por políticas mais consistentes de combate à exclusão social e à pobreza, e sobretudo um novo papel de agente de desenvolvimento local, desenvolvimento este que abrange o econômico, o social e o humano, uma espécie de *welfare municipal*. Afirmam os autores que emerge também uma visão crítica das possibilidades da descentralização além das reais possibilidades de o município constituir-se agente do desenvolvimento econômico, destacando-se, porém, sua capacidade de funcionar como um articulador, um negociador com instâncias da sociedade. Os autores questionam o modelo neoliberal e a globalização, a partir dos seus efeitos perversos na arena em que atuam os governos municipais (Pinho; Santana, 2002, p. 280). Na tentativa de uma compreensão teórica da inovação na gestão pública, analisam as 100 experiências semifinalistas em 1997 e criam as seguintes categorias de inovação:

Gestão Democrática	Gestão participativa, comunitária, sem paternalismo, com combate ao clientelismo; a participação pode ocorrer em várias esferas: na concepção, no planejamento, nas decisões, na operacionalização.
Descentralização e Desburocratização	Serviços públicos são considerados um movimento no sentido de uma maior descentralização, rompendo-se com formas centralizadas e tradicionais de gestão pública.
Incorporação de Excluídos	Categoria que resulta da percepção dos governos subnacionais da existência de uma situação de exclusão social que precede a condição de cidadania.
Valores Tradicionais (para trás)	Constata-se que, apesar da modernização, há uma recuperação de valores tradicionais, como zelo pelo patrimônio público, senso comunitário, calor materno em substituição à incubadora, participação da família no atendimento à saúde, etc.
Valores Novos (para frente)	Valores que emergem como resultado de uma nova configuração econômica, social e política, como o da consciência ecológica (redução do consumo de água, coleta seletiva e reciclagem de resíduos, recuperação de matas, controle biológico de pragas, etc); outros valores são a atenção à terceira idade, a prevenção ao uso de drogas, despertar do hábito de leitura em populações de baixa renda, conscientização de problemas de trânsito, etc.

Quadro 2: Categorias de Inovação na Gestão Pública Municipal

Fonte: Adaptação a partir de Pinho e Santana (1998, p. 282, 283; 2002)

A literatura específica sobre governança local e conselhos gestores é recente no Brasil (Gohn, 2001; Santos Junior et al, 2004), entretanto, se a vincularmos à temática do capital social, da descentralização administrativa, à participação sociopolítica e aos indicadores de desenvolvimento local e qualidade de vida, como é bastante razoável, perceberemos que o leque de opções e contribuições se amplia (Franco, 2001; Putnam, 1996).

A literatura sobre a realidade local/regional é ainda escassa e pouco densa do ponto de vista da análise científica e crítica, mas imprescindível para estudos exploratórios, descritivos e interpretativos. Nesse sentido, cabe destacar a contribuição do historiador Farias (2001; 1999), que faz uma introdução à história, à cultura e à evolução político-econômica de diversos municípios do litoral catarinense. Também é imprescindível reconhecer a contribuição dos sociólogos Scherer-Warren e Rossiaud (1999), que destacam a democratização, o associativismo civil e as trajetórias de lideranças dos movimentos sociais em Florianópolis. Sobre Florianópolis e sua cultura, em especial, há o estudo antropológico de Fantin (2000). Do ponto de vista ambiental, uma referência relevante é a obra de Olga Cruz (1998).

Conforme já foi referido anteriormente, a obra *Governança Democrática e Poder Local*, organizada por Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004) pode ser definido como o estudo mais abrangente da experiência dos conselhos municipais no Brasil. Além do ensaio *Os Conselhos Municipais e a Gestão Urbana* (Gohn, 2004), de natureza teórica, há diversos artigos fundamentados em pesquisa empírica: *Os Conselhos Municipais da Região Metropolitana do Recife: aspectos da cultura cívica* (Lima; Bitoun, 2004); *A Representação Social no Contexto da Participação Institucionalizada. O Caso dos Conselhos Municipais do Rio de Janeiro* (Santos, M., 2004); *A Capacidade dos Conselhos Setoriais em Influenciar Políticas Públicas: realidade ou mito?* (Abranches; Azevedo, 2004), que trata da Região Metropolitana de Belo Horizonte; *Conselhos Municipais e a Institucionalização da*

Participação: a Região Metropolitana de São Paulo (Tótorá; Chaia, 2004); *Governança Urbana – estudo sobre Conselhos Municipais da Região de Curitiba* (Machado; Baptista; Kornin, 2004); *Arcabouço Institucional e Participação em Conselhos Municipais de Saúde e Assistência Social* (Côrtez, 2004).

Caracterização Geral de Florianópolis e São José

Antes de uma abordagem de cada um dos municípios integrantes da pesquisa são apresentadas, a seguir, algumas características gerais de ambos, nos Quadros 3 e 4.

População	Renda per capita mensal (R\$)	Pessoas com renda insuficiente	Pessoas pobres	Famílias com renda Insuficiente
342.315	701,42	22.136 = 6,8%	61.602 = 18%	7.166 = 6,9%
Esperança de vida ao nascer	IDH-M	Posição em SC	Taxa bruta de frequência escolar	
73,9 anos	0.881	1 ^a	95,2%	
Domicílios 103.820	Acesso à água (rede pública) 90%	Esgoto 48%	Coleta de lixo 99%	Telefone 75%

Quadro 3: Florianópolis

Fonte: Borchardt (2003)

População	Renda per capita mensal (R\$)	Pessoas com renda insuficiente	Pessoas pobres	Famílias com renda insuficiente
173.559	427,58	11.294 = 6,5%	35.981 = 20,7%	3.487 = 7 %
Esperança de vida ao nascer	IDH-M	Posição em SC	Taxa bruta de frequência escolar	
75,4 anos	0.849	11 ^a	86,3%	
Domicílios 49.972	Acesso à água (rede pública) 99%	Esgoto 31%	Coleta de lixo 98%	Telefone 72%

Quadro 4: São José

Fonte: Borchardt (2003)

Note-se que o critério para definir o conceito de “pessoas pobres” é o mesmo da metodologia do Ipea (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas). A linha de pobreza corresponde ao dobro da linha de indigência, ou seja, caracteriza a situação de quem tem renda mensal menor ou igual a R\$ 180,00. Pessoas com renda insuficiente (para garantir sua própria alimentação) têm renda menor ou igual a R\$ 90,00 por mês. Famílias com renda insuficiente têm renda que não chega a R\$ 90,00.

Um denominador comum nos quadros 3 e 4 é o descaso com a poluição das águas pelo esgoto (mar, rios, riachos). Os altos percentuais de “coleta de lixo” escondem a realidade do desperdício sistemático de material descartável. O elevado percentual de pessoas pobres, sem condições de garantir sua própria alimentação, é outro aspecto comum.

Florianópolis

Fundada por bandeirantes paulistas no fim do século 17, Florianópolis emancipa-se em 1726. Atualmente tem no turismo e no comércio suas principais atividades econômicas. Com etnia marcadamente açoriana ao longo da História, atrai pessoas de diversas partes do país e do mundo, por ser localizada junto ao mar, possuindo em seu território (436,5 Km²) uma ilha, diversas praias, algumas dunas, duas lagoas e áreas de Mata Atlântica (Governo de SC, 2002, 2006).

Em *Cidade Dividida*, Márcia Fantin (2000), analisa os dilemas e disputas simbólicas em Florianópolis nas três últimas décadas do século 20, o conflito entre os “nativos” e os “de fora”, entre os que defendem um modelo de cidade-metrópole e os que argumentam a favor de um modelo de cidade-província. O primeiro tem sua origem na década de 70, particularmente nas idéias do arquiteto Luís Felipe da Gama Lobo d’Eça, considerado um dos mais influentes intelectuais formuladores de planos de desenvolvimento urbano da Grande Florianópolis (ou seja, a capital conurbada com São José, Biguaçu e Palhoça). A discussão atra-

vessa as décadas de 80 e 90, com vários conflitos intra-elites político-empresariais e entre os setores de oposição. Os debates tornam-se gradualmente mais complexos com a chegada à cidade de pessoas de outras localidades e Estados (especialmente do Rio Grande do Sul).

A autora sintetiza da seguinte forma os projetos de cidade: a) o *modelo cidade-metrópole* é compartilhado pelas forças conservadoras e se caracteriza por justapor dois discursos contraditórios: o nostálgico lamenta a perda da *identidade cultural* e das tradições, relembra o mito da origem açoriana, destaca o empenho em preservar os *nativos*. O discurso do progresso revela a síndrome da angústia do atraso, manifesta a vontade do progresso, do desenvolvimento, enfatiza a necessidade de Florianópolis fazer jus a sua condição de capital do Estado e transformar-se numa verdadeira metrópole turística. Paradoxalmente, os mesmos atores que defendem esta proposta manifestam um discurso e uma prática urbana provinciana (no sentido perverso), que reforça a idéia de uma cidade fechada, tradicional, intolerante com os *de fora* (especialmente os militantes ativos), porém aberta aos turistas e empreendedores que nela investem; b) o *modelo cidade-província* é compartilhado pelas forças progressistas alternativas e também se caracteriza pela justaposição de dois discursos contraditórios: o primeiro destaca a manutenção da Ilha com toda a riqueza do seu patrimônio natural e cultural, os traços arcaicos, os estilos de vida, seu *jeito de ser cidade*, defendendo a manutenção da cidade de tamanho médio, não metropolitano. Aqui existe a crítica ao modelo de desenvolvimento hegemônico. O segundo discurso expressa uma *vontade cosmopolita*, cultiva o respeito à diferença e à diversidade cultural (Fantin, 2000, p. 210, 211).

O “ponto crítico”, segundo Fantin, que distancia e distingue os dois projetos de cidade, é o conflito entre a concepção marcada pela razão autônoma (que vê a cidade como lugar de cidadania, exercício da liberdade, da comunicação, da fruição) e a concepção de razão instru-

mental (que vê a cidade como lugar de “negócios”, em que prevalece a lógica do lucro, da especulação). Enquanto setores da elite “nativa” possuem como modelo idealizado a metrópole turística norte-americana (Manhattan), setores das camadas médias universitárias e setores populares engajados (“de fora” e também “nativos”) desejam que ela mantenha seu padrão de “cidade média”, mas com padrão “metropolitano de cultura”. Sonham em garantir e manter a cidade com uma “cara provinciana”, bucólica, porém com a *efervescência cultural cosmopolita* (p. 211). A autora conclui que ainda não há uma proposta hegemônica emergindo entre os dois projetos e utopias, apesar da contínua contestação das tradições (Farra do Boi, por exemplo). Por fim ela define o desafio da cidade para o próximo milênio: “construir um projeto público de cidade que leve em conta os limites impostos por sua condição de ilha, as oportunidades abertas pela privilegiada situação da paisagem e dos recursos naturais e as experiências, antigas e recentes, nos planos da cultura e da sociabilidade, que expressam modos de vida diferenciados, próprios de uma cidade democrática e cosmopolita” (p. 213).

Uma outra contribuição, em parte articulada à de Fantin, é a de Ariane Kuhnen (2002), que examina e antevê problemas sociais e ambientais vividos na Ilha de Santa Catarina, concentrando-se num dos locais mais visitados por turistas e com intenso crescimento populacional – a Lagoa da Conceição. Esta localidade cresce 4,77% ao ano, contra 2,27% em Santa Catarina e 5,16% em todo o território da capital. A autora analisa conflitos semelhantes aos investigados por Fantin, mas concluindo que tanto *nativos* quanto os *de fora* estão em processo de transformação, estabelecendo novas relações socioambientais, em grande medida convergentes, na Lagoa da Conceição, especialmente a partir da problemática dos resíduos sólidos. Há, entretanto, diversas percepções distintas entre os grupos organizados no local (Kuhnen, 2002; Scherer-Warren; Rossiaud, 1999).

São José

Colonizado por açorianos em 1750, com emancipação em 1833, São José tem em seu território (114,7 Km²) a indústria e o comércio como principais atividades econômicas. Em grande parte da sua história o município de São José, limítrofe à capital Florianópolis, foi considerado uma extensão desta na parte continental. Cortado pela BR 101 desde 1964, constitui-se no presente como centro e periferia da microrregião conurbada (que inclui também Biguaçu e Palhoça). Por um lado, é centro atrativo para desempregados da periferia da microrregião. Por outro, sua economia tem uma dinâmica marcada pelo mercado consumidor central, com maior renda *per capita*, que é Florianópolis, e também pelo contrafluxo de investimentos representado pelo maior custo de vida e pelas restrições ambientais mais rigorosas na Ilha de Santa Catarina, tanto para a construção de residências quanto para a instalação de empresas. Os governos municipais de São José tendem a apresentar como virtude de suas gestões a atração de empresas, quando o que ocorre, em grande medida, é, simplesmente, uma opção de mercado que, no entanto, constitui-se como fonte de arrecadação de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) em São José. O lado obscuro do rápido crescimento econômico deste município, entretanto, está na desigualdade social e na degradação ambiental (Farias, 1999; Ferreira, 2000; Rosa, 2005). A falta de uma ação conjunta, intermunicipal, expressão de um pensamento disjuntor-redutor nas políticas públicas, é evidenciada pela situação do Rio Araújo, que serve de divisa entre os dois municípios – está praticamente morto, tornou-se um esgoto a céu aberto.

Entrevistas em Conselhos Gestores Municipais

Nestes municípios foram entrevistados os presidentes de sete conselhos municipais, que serão identificados simplesmente com a letra E (entrevistado) e números, conforme consta na tabela a seguir:

Tabela 1: Identificação dos Dirigentes dos Conselhos Municipais

Dirigente de Conselho Municipal	Florianópolis	São José
Meio Ambiente	E1	E2
Saúde	E3	E4
Assistência Social	E5	E6
Direitos da Criança e Adolescente	E7	

A comparação das informações e opiniões obtidas nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente de Florianópolis e de São José oferece uma indicação da fragilidade destes órgãos em praticamente todo o Brasil. No caso de Florianópolis, o conselho foi criado em 1993, mas só começou a se reunir em 1994, continuando ativo até 1997, quando a administração de Sérgio Grando, de cunho popular, foi substituída pela gestão conservadora-liberal de Ângela Amin. O conselho foi então desativado. As irregularidades jurídicas tornaram-se freqüentes, uma vez que o conselho não podia exercer nem mesmo seu papel como órgão consultivo. Em 2005, com o início da gestão Dário Berger, o conselho é reativado e um representante da sociedade civil, mais especificamente de entidades comunitárias, é eleito presidente (E1) que aponta o motivo fundamental da reativação:

Soubemos, por meio do secretário da Floram (Fundação do Meio Ambiente de Florianópolis), que a reativação do conselho estaria ocorrendo por necessidades jurídicas... a Floram está com várias ações jurídicas para demolição e os advogados das empresas (proprietárias das obras) verificaram que a legislação requer que o Conselho Municipal de Meio Ambiente seja ouvido.

A prioridade do conselho passa a ser a sua transformação em órgão deliberativo. Este entrevistado (E1) afirma que o conselho depende das instalações da Floram para realizar suas reuniões, embora ainda não conte com mesa e equipamentos apropriados à participação dos 12 integrantes. São realizadas reuniões quinzenais para recuperar o tempo perdido com a desativação.

No caso de São José, o presidente do conselho é regimentalmente um representante da prefeitura, mais especificamente da Fundação de Meio Ambiente Pedra Branca, criada pelo governo municipal. Observa-se uma forte preocupação com a manutenção do poder do governo municipal sobre as demandas da sociedade civil. O entrevistado E2, ao contrário de E1, defende abertamente a condição de um conselho consultivo. O presidente do conselho de São José, diferentemente do presidente do conselho de Florianópolis, mostra-se inexperiente em questões ambientais – o que se revela, por exemplo, na sua idéia de transferir todo o tratamento do lixo do município de uma empresa terceirizada para uma associação de catadores. E um dos objetivos declarados desta transferência seria não só gerar renda para “várias famílias”, mas também obter recursos financeiros para a Fundação de Meio Ambiente, que teria participação direta no processo. E2 informa que a Fundação dispõe de apenas um carro e um técnico para fiscalização em toda a cidade – e compara a situação de São José com a de Florianópolis: “A Floram tem quarenta fiscais... a estrutura deles em termos de fiscalização é quarenta vezes maior que a nossa”.

O presidente do Conselho Municipal de Saúde de Florianópolis (E3) e a secretária executiva do conselho de saúde de São José (E4) têm experiências muito densas de participação democrática. Nota-se que os representantes destes conselhos contam com uma história de uma década e meia de intensa mobilização do setor (conferências de saúde), especialmente nas Regiões Sul e Sudeste do país, o que lhes possibilita uma atuação contemporânea mais coordenada entre instâncias federal, estadual e municipal. Observa-se, por outro lado, que tanto representantes do governo quanto da sociedade civil organizada têm uma clara preocupação com a fraca visibilidade dos conselhos municipais junto a maioria da população. Há, por assim dizer, um capital social bastante significativo entre os órgãos especializados, viabilizando uma atuação organizada acima da média dos conselhos municipais em geral, mas igualmente um grande desconhecimento da população sobre seus direitos e também

sobre a atuação dos Conselhos de Saúde. Nas entrevistas, E3 e E4 parecem concordar com esta avaliação geral, embora fique evidente a melhor estruturação do conselho de Florianópolis em relação à do conselho de São José.

O entrevistado E3 informa que os Conselhos de Saúde têm a participação de 50% dos usuários do SUS (Sistema Único de Saúde) e 50% dos prestadores de serviço, gestores do sistema e profissionais de saúde. Os representantes da sociedade civil são entidades como a associação dos diabéticos, associação dos hipertensos, associação de bairros. Os Conselhos de Saúde são deliberativos, esclarece E3, tendo por função aprovar o plano de saúde, as agendas de saúde anuais, o orçamento da saúde para as Câmaras de Vereadores. Além disso, os conselhos em geral supervisionam a execução financeira e orçamentária, a gestão e a agenda da saúde. O grande problema, observa E3, é a falta de conhecimento da população sobre sua capacidade de fiscalizar o funcionamento do sistema de saúde e até de interditar a conta dos gestores – e tudo isso por meio da participação no conselho municipal.

O entrevistado E4 tem uma história de atuação na sociedade civil e enfatiza a experiência de ampliação da democracia. No caso de São José, a democracia participativa ainda é uma meta não alcançada, mesmo no setor de saúde. Ele afirma que o conselho ainda enfrenta problemas de infra-estrutura devido a uma postura autoritária do prefeito, que “praticamente expulsou a saúde de lá” (da sede administrativa). Também revela sensibilidade para a inovação gerencial por meio de ações intersetoriais, envolvendo secretarias e conselhos municipais de saúde e educação, entre outros, visando a harmonizar e viabilizar atuação pública com melhores resultados para a população.

Em ambos os municípios, Florianópolis e São José, os presidentes dos conselhos municipais de assistência social, respectivamente E5 e E6, são assistentes sociais, funcionários públicos e representantes da parte governamental. Os dois conselhos são paritários (metade dos conse-

lheiros representa o governo municipal e a outra metade a sociedade civil) e deliberativos, ou seja, formulam e aprovam políticas públicas, orçamento e planos de ação da área. Estes entrevistados (E5 e E6) informaram que a infra-estrutura dos conselhos provém de recursos do município. Em ambos os casos a eleição dos conselheiros é feita da mesma forma: os governamentais são escolhidos pelo prefeito com base no que determina a lei de criação do conselho; os representantes da sociedade civil são eleitos em um fórum próprio composto pelas entidades civis cadastradas no respectivo conselho. Também destacaram que só existe capacitação informal (nas reuniões e plenárias), não há cursos sistemáticos neste sentido, embora concordem que estes são necessários.

A presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente de Florianópolis (E7), na capital catarinense, é advogada, representante do governo. O conselho é paritário e deliberativo, com reuniões ordinárias a cada 30 dias. Sua infra-estrutura é mantida pela prefeitura municipal, sendo os recursos oriundos do Fundo Municipal da Infância e Adolescência. A entrevistada E7 afirma haver no conselho um curso para capacitação dos conselheiros oriundos da sociedade civil, porém ressalta que estes devem ter um mínimo de conhecimento político sobre a área de atuação do conselho. Também afirmou que o conselho tem buscado combater a sua invisibilidade publicando as suas resoluções em jornais de grande circulação. Explica que a escolha dos conselheiros é feita de duas formas, com os conselheiros do governo sendo escolhidos pelo prefeito e os conselheiros da sociedade civil eleitos em fórum próprio das entidades cadastradas no conselho.

Conclusões

Ao enfocarmos a realidade de sete conselhos municipais, de Florianópolis e de São José, foi possível perceber a sua relevância para a democracia participativa e, conseqüentemente, para a descentralização

e o desenvolvimento regional. Também foi possível comparar algumas das suas experiências, ressaltando-se a dinâmica peculiar de cada um deles e também de cada município. Sem dúvida a experiência política, a cultura cívica, ou capital social, estão mais desenvolvidos em Florianópolis do que em São José, e neste, por dedução, mais do que nos outros municípios da região. A constatação disso é paradoxal, pois os problemas enfrentados pelos municípios maiores são certamente mais complexos e de difícil solução, enquanto que os problemas de municípios menores, cujo desenvolvimento poderia, em princípio, ser redirecionado para um modelo de sustentabilidade, contam com um mínimo de capital social, ou seja, com uma sociedade civil organizada, politizada, com democracia participativa.

A conclusão geral é de que tem havido uma tendência de descompasso entre o processo de desenvolvimento insustentável, na região, e o processo de fortalecimento da democracia participativa. Esta se faz presente nos locais em que a insustentabilidade tornou-se muito complexa e de difícil reversão histórica. Nos pequenos municípios da região, com muitos atrativos naturais (para o turismo), a democracia participativa tem sido bloqueada historicamente por vários fatores, entre os quais pode-se destacar: a hegemonia da democracia meramente delegativa e formal (representativa, em princípio), a ausência de educação para a cidadania, a falta de profissionalização de técnicos das administrações públicas e a tradição do clientelismo na relação entre os donos do poder e a população, especialmente – mas não exclusivamente – a mais marginalizada.

Este descompasso entre democracia e sustentabilidade mostra o grau de complexidade a ser enfrentado pela região no processo de descentralização administrativa. Se houver uma continuidade da simples descentralização intermediária e piramidal entre os órgãos da administração estadual e os órgãos oficiais dos municípios, sem o efetivo envolvimento da sociedade civil e da maioria da população, os problemas ambientais, sanitários, educacionais, etc., tenderão para o crescimento insustentável.

Por outro lado, este estudo indica que uma convergência, com mútuo aperfeiçoamento entre os modelos de administração pública gerencial e societal, no combate ao clientalismo e à burocratização, com a agregação de critérios de gestão socioambiental à democracia participativa, poderia promover, em São José e Florianópolis, o aprendizado e a aplicação das categorias de inovação das gestões públicas municipais em destaque no país. Um primeiro passo, nesse sentido, seria a promoção da visibilidade pública (por exemplo, nos *websites* das prefeituras e na imprensa local) das atividades e decisões dos conselhos gestores – como *locus* de geração de capital social.

Por fim caberia, como sugestão para novas pesquisas nessa temática, considerar a correlação entre democracia e sustentabilidade do ponto de vista da educação em sentido mais amplo, envolvendo aspectos da cultura cívica, da educação ambiental e da formação profissional. Talvez a educação seja um caminho central e prioritário a ser percorrido para a redução do referido descompasso, evitando-se que municípios pequenos se tornem grandes e insustentáveis pela ausência de participação cívica, educação ambiental e de capacitação profissional.

Referências

- ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004. 288p.
- ALVATER, E. Os desafios da globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos. In: HELLER, A. et al. *A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORCHARDT, I. *Diagnóstico da exclusão social em Santa Catarina*: mapa da fome. Florianópolis: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Instituto Cepa/SC, 2003. 235p. Disponível em: <www.icepa.com.br>.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do estado para a cidadania*. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: Enap, 1998.

CAMARGO, A.; CAPOBIANCO, J.; OLIVEIRA (Orgs.). *Meio ambiente Brasil*: avanços e obstáculos pós Rio-92. Rio de Janeiro: Estação Liberdade, 2002.

CHAUÍ, M. *Cultura e democracia*. O discurso competente e outras falas. 3. ed. São Paulo: Moderna, 1982.

CMMAD. *Nosso futuro comum*. Relatório Brundtland. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU). Rio de Janeiro: FGV, 1988.

CÔRTEZ, S. Arcabouço institucional e participação em Conselhos Municipais de Saúde e Assistência Social. In: SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO (Orgs.). *Governança democrática e poder local*: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004. 288p.

CRUZ, O. *A ilha de Santa Catarina e o continente próximo*. Um estudo de geomorfologia costeira. Florianópolis: Editora da UFSC, 1998.

DAGNINO, E. (Org.). *Anos 90*: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FANTIN, M. *Cidade dividida*. Dilemas e disputas simbólicas em Florianópolis. Florianópolis: Cidade Futura, 2000.

FARIAS, V. F. *Dos Açores ao Brasil Meridional*: uma viagem no tempo (500 anos de litoral catarinense). 2. ed. Florianópolis: Ed. do autor, 2001. Vol. 2.

FARIAS, V. F. *São José*: 250 anos: natureza, história e cultura. São José: Ed. do autor, 1999.

FERREIRA, E. *Um modelo de implementação de desenvolvimento sustentável em cidades baseado nos atores sociais e verificação de sua aplicabilidade em São José/SC*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2000. 170 p. (Tese de Engenharia de Produção).

FRANCO, A. de. *Capital social*. Leituras de Tocqueville, Jacobs, Putnam, Fukuyama, Maturana, Castells e Levy. Brasília: Instituto de Política Millennium, 2001. 562p.

- GIDDENS, A. *A terceira via e seus críticos*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- GIDDENS, A. *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: Unesp, 1996.
- GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.
- GOHN, M. G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004. 288p.
- GOVERNO DE SC. *Lei complementar n. 284*, de 28 de fevereiro de 2005. Estabelece modelo de gestão para a administração pública estadual e dispõe sobre a estrutura organizacional do poder Executivo. Governo do Estado de Santa Catarina, 2005.
- GOVERNO DE SC. Portal do Governo do Estado de Santa Catarina. *Municípios* (2002). Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/conteudo/municipios/frametsetmunicipios.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2006.
- KEINERT, T. M. *Administração pública no Brasil*. Crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2000.
- KRISCHKE, P. (Org.). *Ecologia, juventude e cultura política*. A cultura da juventude, a democratização e a ecologia nos países do Cone Sul. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2000.
- KUHNEM, A. *Lagoa da conceição: meio ambiente e modos de vida em transformação*. Florianópolis: Editora Cidade Futuar, 2002.
- LEFORT, C. *A invenção democrática*. Os limites do totalitarismo. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- LENZI, C. L. *O modelo catarinense de desenvolvimento*. Uma idéia em mutação? Blumenau: Ed. da Furb, 2000.
- LIMA, R.; BITOUN, J. Os conselhos municipais da região metropolitana do Recife: aspectos da cultura cívica. In: SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004. 288p.
- MACHADO, E.; BAPTISTA, J.; KORNIN, T. Governança urbana – estudo sobre conselhos municipais da região de Curitiba. In: SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004. 288p.

- MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MICHELS, I. L. *Crítica ao modelo catarinense de desenvolvimento*. Do planejamento econômico – 1956 – aos precatórios – 1997. Campo Grande: Ed. UFMS, 1998.
- MINISTÉRIO do Meio Ambiente/Iser. *O que o brasileiro pensa do meio ambiente, do desenvolvimento e da sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Iser, 1997.
- MORIN, E. *Sociologia*. Portugal: Publicações Europa-América, 1984.
- NOVAES, W. (Coord.). *Agenda 21 brasileira – bases para discussão*. Brasília: MMA/PNUD, 2000.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília, Enap, 1997.
- OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. *Os sentidos da democracia*. Políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 1999.
- PAULA, A. P. P. de. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- PINHO, J. A.; SANTANA, M. Inovação na gestão pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual. In: *Enanpad*, 22., 1998, Foz do Iguaçu. *Anais...* Foz do Iguaçu, 1998.
- PINHO, J.; SANTANA, M. O Governo Municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política para a década de 90. In: FISCHER, T. (Org.). *Gestão do desenvolvimento local: marcos teóricos e critérios de avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- PUTNAM, R. *Comunidade e democracia*. A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996. 260p.
- RAUD, C. *Indústria, território e meio ambiente no Brasil*. Perspectivas da industrialização descentralizada a partir da análise da experiência catarinense. Florianópolis: Ed. da UFSC; Blumenau: Ed. da Furb, 1999.
- ROSA, P. F. da S. *Identificação do modelo – ou antimodelo? – adotado de gestão integrada de resíduos sólidos no município de São José/SC*. São José: Universidade do Vale do Itajaí (Univali), 2005. 177 p. (Monografia em Curso de Ciência Política).
- SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004. 288 p.

SANTOS, M. A Representação social no contexto da participação institucionalizada. O caso dos Conselhos Municipais do Rio de Janeiro. In: SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004. 288p.

SCHERER-WARREN, I.; ROSSIAUD, J. *Democratização em Florianópolis*. Resgatando a memória dos movimentos sociais. Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais. Itajaí: Editora da Univali; Florianópolis: Diálogo, 1999.

SORJ, B. *A democracia inesperada*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

SORJ, B. *A nova sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000. 166p.

SOUZA, M. L. *O desafio metropolitano*. Um estudo sobre a problemática socioespacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

TÓTORA, S.; CHAIA, V. Conselhos municipais e a institucionalização da participação: a região metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004. 288p.

TRINDADE, A.; CASTRO, M. *A sociedade democrática no final do século*. Brasília: Paralelo 15, 1997.

VIOLA, E.; BOEIRA, S. L. A emergência do ambientalismo complexo-multissetorial no Brasil (particularmente na microrregião de Florianópolis) nos anos 80. VVAA. In: *Universidade e sociedade face à política ambiental brasileira*. Publicação do IV Seminário Nacional sobre Universidade e Meio Ambiente. Florianópolis, UFSC/Ibama, 1990.

Recebido em: 24/10/2006

Aceito em: 25/08/2007