

DE ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO A CONTRAESPACOS: uma análise de Conselhos em municípios pequenos

FROM PARTICIPATION SPACES TO COUNTERSPACES: an analysis of Councils in small municipalities

DE ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN A CONTRAESPACIOS: un análisis de los Consejos en los municipios pequeños

Idair Augusto Zinke

Doutorando em Geografia pela Universidade Federal do Paraná – UFPR/Campus de Curitiba.
idair_augusto.zinke@hotmail.com / <http://orcid.org/0000-0003-3758-5332>

Francisco Lima Mota

Doutorando em Geografia pela Universidade Estadual do Centro-Oeste – UNICENTRO/Guarapuava/PR.
franciscocesiuema@gmail.com / <http://orcid.org/0000-0002-9602-3543>

Cleiton Costa Denez

Doutor em Geografia pela Universidade Estadual de Maringá – UEM. Membro do Grupo de Pesquisa Redes de Poder, Migrações e Dinâmicas Territoriais (GEPES/UNICENTRO).
cleiton.denez@hotmail.com / <http://orcid.org/0000-0002-4344-3077>

Recebido: 12/05/2021; Aceito: 10/07/2021; Publicado: 22/08/2021.

RESUMO

Este artigo tem o intuito de averiguar os Conselhos participativos obrigatórios e sua possibilidade de conformação de contraespaços no âmbito de municípios com pequena ocupação populacional no Centro-Sul do Paraná. Para tanto, apresentam-se dados referentes à capacidade de criação de Conselhos participativos, a forma de inserção dos conselheiros, os segmentos que representam, a participação em movimentos sociais e organizações outras. Por meio do texto, demonstra-se que em municípios pequenos, apesar da possibilidade institucional de ampliar a participação social, há empecilhos que põem em risco a efetiva promoção de contraespaços, uma vez que a forma de inserção dos conselheiros é seletiva e a representação junto a estes espaços participativos atende aos interesses da atual administração municipal. Desta forma, a promoção de contraespaços como contestação da ordem territorial vigente e transformação do *status quo*, torna-se um desafio frente ao controle político do território e baixa atividade cívica da população em inserir-se de forma atuante nos Conselhos enquanto instrumento de contrapoder.

Palavras-chave: Conselhos Municipais; Contraespaços; Municípios Pequenos.

ABSTRACT

This article aims to investigate the mandatory participatory councils and their possibility of shaping counterspaces within municipalities with low population occupation in the Center-South of Paraná. For that, it presents data referring to the capacity to create participative councils, the form of insertion of the councilors, the segments they represent, the participation in social movements and other associations. Through the text, it is shown that in small municipalities, despite the institutional possibility of expanding social participation, there are obstacles that put at risk the effective promotion of counterspaces, since the form of insertion of councilors is selective and the

representation together these participatory spaces meet the interests of the current municipal administration. In this way, the promotion of counterspaces as a challenge to the current territorial order and transformation of the *status quo*, becomes a challenge in the face of political control of the territory and low civic activity of the population in actively inserting themselves in the Councils as an instrument of counterpower.

Keywords: Municipal Councils; Counterspaces; Small Municipalities.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo investigar los consejos participativos obligatorios y su posibilidad de configurar contraespacios en el ámbito de los municipios con baja ocupación poblacional del Centro-Sur de Paraná. Para ello, presenta datos referentes a la capacidad de crear consejos participativos, la forma de inserción de los concejales, los segmentos que representan, la participación en movimientos sociales y otras asociaciones. A través del texto, se muestra que en los municipios pequeños, a pesar de la posibilidad institucional de ampliar la participación social, existen obstáculos que ponen en riesgo la promoción efectiva de los contraespacios, ya que la forma de inserción de los concejales es selectiva y la representación conjunta de estos espacios participativos responde a los intereses de la actual administración municipal. De esta manera, la promoción de contraespacios como desafío al orden territorial actual y transformación del *status quo*, se convierte en un desafío ante el control político del territorio y la baja actividad cívica de la población al insertarse activamente en los Consejos como un instrumento de contrapoder.

Palabras clave: Consejos Municipales; Contraespacios; Pequeños Municipios.

INTRODUÇÃO

Podemos considerar que a década de 1980 marcou o processo de redemocratização do Brasil e deliberou mecanismos para que a participação social se ampliasse nas mais diferentes escalas. No caso dos municípios brasileiros, houve implementação de Conselhos municipais obrigatórios, como os Conselhos de Saúde, Educação, Assistência Social e FUNDEB, bem como Conselhos oriundos de interesses da sociedade que, a priori, surgem e implementam-se de acordo com a necessidade e organização da sociedade civil. Estes espaços participativos são compreendidos como importantes mecanismos para a participação da sociedade civil nos processos decisórios e marcam a possibilidade de uma melhor distribuição da democracia participativa no espaço brasileiro.

Apesar da carta Constitucional de 1988 ter ampliado significativamente os Conselhos participativos, não se pode afirmar que a existência destes reforça a participação da sociedade civil na fiscalização dos gastos e implementação de políticas públicas, outrora, como instrumento de contrapoder, especialmente, por parte dos grupos mais excluídos da sociedade.

Tal expressão pode se conformar no que chamamos aqui de contraespaço, que se manifesta como resistência e transformação frente ao *status quo* em determinada ordem espacial e territorial. Assim, um contraespaço é reflexo das organizações da sociedade civil

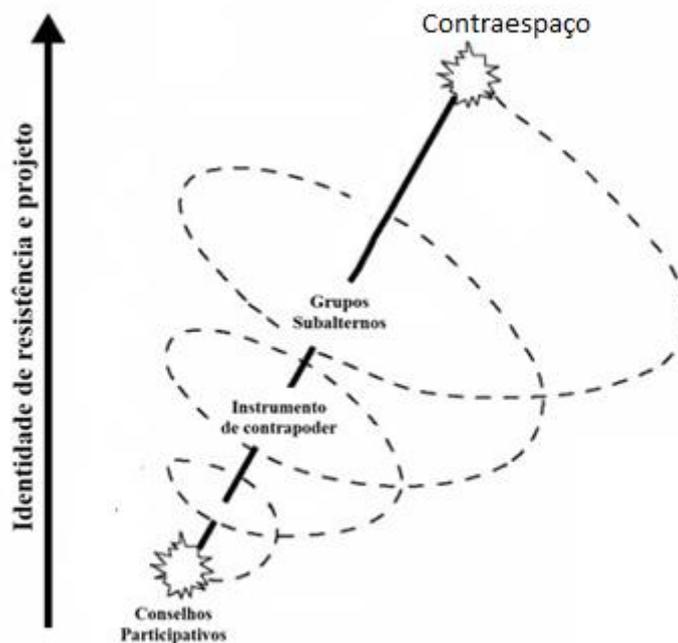
e suas manifestações e reivindicações. No caso dos Conselhos participativos, observa-se a possibilidade institucional como instrumento para esta conformação.

Consideramos que um contraespaço se apresenta como forma de contrapoder nas relações estabelecidas no território, ou seja, aquele poder que se opõe a um poder previamente estabelecido: do Estado, dos grupos políticos familiares e grupos de poder empresariais, por exemplo. Porém, atribui-se ao contraespaço o poder manifestado por grupos subalternos e marginalizados da sociedade, que podem se articular contra a estrutura espacial vigente para transformação de determinada realidade.

Ressaltamos aqui a conformação de contraespaço possibilitado via espaços de participação, institucionais ou não, que agregam demandas de diferentes segmentos da sociedade civil em prol de transformações que são, em essência, territoriais. Desta maneira, o contraespaço está atrelado ao território, numa perspectiva relacional entre diferentes grupos, segmentos e interesses, manifestados a partir de relações de poder. No entanto, a expressão do contrapoder e do próprio contraespaço, se dá na participação daqueles que desejam a transformação de determinada ordem espacial/territorial em virtude de sua exclusão frente a estrutura social.

Para tanto, a Figura 1 demonstra um esquema representativo, em espiral, da conformação de contraespaços na lógica dos espaços de participação, baseado nas abordagens elucidadas em Ruy Moreira (2006) e Manuel Castells (2008). Nesta, partimos da contestação da ordem espacial pelos Conselhos participativos, como instrumento de contrapoder, se apropriados e criados por segmentos subalternos da sociedade. Ainda, baseamo-nos na identidade de resistência e de projeto, em Castells (2008), como elemento fundamental na organização e ocupação desses espaços participativos para transformação de determinada realidade.

Figura 1 – Esquema espiral – Contraespaço.



Org.: Autores (2021).

Com isso, ao discutir espaço e contraespaço, salientamos que o primeiro expressa o complexo da sociedade, sua organização e dinâmica, já o contraespaço, por sua vez, contrapõe a ordem estabelecida. Os contraespaços configuram-se como movimentos que contestam e transformam a ordem espacial vigente. Pode-se tomar como exemplo uma greve ou uma insurreição de operários, uma ocupação de terra com finalidade de assentamento rural, uma favela como forma de movimento e ocupação-assentamento urbano, assim como um ritual de candomblé e capoeira (MOREIRA, 2007).

Nesta mesma perspectiva, Manuel Castells (2008) apresenta a identidade como elemento fundamental para a transformação social. Apresenta três formas de identidade que ocorrem em contextos marcados por relações de poder, a primeira corresponde a identidade legitimadora, expressa pelas instituições dominantes com finalidade de expandir seu domínio sobre os atores sociais.

Já a identidade de resistência e a identidade de projetos, que fundamentam o que consideramos aqui como contraespaço, surgem na contestação e resistência dos grupos marginalizados frente a identidade legitimadora. A identidade de resistência pode ser definida da seguinte maneira:

A identidade de resistência é criada por atores que se encontram em posições/condições desvalorizadas e/ou estigmatizadas pela lógica da dominação, construindo, assim, trincheiras de resistência e sobrevivência com base em princípios diferentes dos que permeiam as instituições da sociedade, ou mesmo opostos a estes últimos (CASTELLS, 2008, p. 24).

Já a identidade de projeto, que marca o florescer do contraespaço, surge quando os atores sociais utilizam-se de material cultural ao seu alcance para construir uma nova identidade capaz de redefinir sua posição na sociedade, a partir de transformação de toda a estrutura social, ou seja, da ordem espacial vigente (CASTELLS, 2008).

Podemos considerar, portanto, o contraespaço como reflexo destas duas últimas identidades citadas, ao procurarem a transformação do *status quo* a partir de organização expressa em espaços de participação, sejam em movimentos sociais ou Conselhos participativos. Cabe destacar, ainda, que estes surgem como contestação de condições de vida, conquista de autonomia política local e participação na qualidade de cidadãos (CASTELLS, 2008).

Desta forma, especialmente em municípios pequenos, onde movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil são de mais difícil articulação, pode-se confrontar a implementação de Conselhos participativos como força da Lei – para repasse de recursos – ou por força da sociedade, que se articulam para criar e ocupar espaços institucionais que atendam às demandas sociais. O município pequeno possui escala importante para compreensão da efetividade dos Conselhos participativos, uma vez que estes representam maior parte dos municípios do Brasil e onde, também, vive parte significativa da população do país.

Dombrowski (2008) afirma que o município se apresenta como a escala territorial onde o geógrafo pode realizar uma leitura mais eficaz das relações de poder que perpassam pelos processos de tomada de decisão, possibilitando uma abordagem crítica em torno dos espaços participativos. No mesmo caminho, Castro (2013) afirma que o município é uma escala importante, à medida que é nele onde vivem e convivem os cidadãos, bem como implementam-se as políticas públicas no território e deslumbram-se as relações sociais, como o voto e a participação social.

Reforça-se que a extensão territorial do Brasil denota para diferentes realidades sociais, políticas e econômicas e, com isso, cada município possui particularidades locais e regionais que os diferem de outros. Desta forma, pode-se afirmar que em termos legais e constitucionais a implementação dos Conselhos participativos ocorreu via de regra, mas não necessariamente pode refletir em maior ocupação e participação em todos os territórios, pois variáveis territoriais também são de suma importância para a eficácia destes espaços, como acessibilidade, infraestrutura e desigualdades social.

Dessa maneira, a presente abordagem traz em discussão os Conselhos participativos em municípios pequenos no Centro-Sul do estado do Paraná, averiguando de

que maneira a Carta Constitucional promoveu ampliação dos espaços de participação nestes municípios e se eles tornam-se efetivamente em contraespaços, a partir de uma abordagem em torno da criação de Conselhos participativos outros, inserção e engajamento em movimentos sociais e organizações.

Entretanto, para averiguação e comparação dos dados empíricos, o recorte espacial concentrou-se em três municípios da mesorregião Centro-Sul do Paraná, sendo eles: Boa Ventura de São Roque, Santa Maria do Oeste e Mato Rico. A comparação destes com os demais é possibilitada por meio da similaridade social e econômica dos municípios pequenos do Centro-Sul do Paraná, que contam com baixa população e dinâmica econômica baseada, em sua maioria, no setor primário, além dos baixos indicadores sociais que são características inerentes a estes municípios.

Posto isso, o artigo divide-se em duas partes principais, a primeira apresenta a promoção de Conselhos participativos a partir da Constituição Federal de 1988, bem como uma abordagem de autores como Castro (2003; 2010; 2013), Dombrowski (2008), Moreira (2007) e Castells (2008) em torno da participação na escala local e os desafios territoriais impostos no processo de promoção de contraespaços.

O segundo momento apresenta dados coletados junto aos conselheiros municipais dos respectivos municípios, como (a) Conselhos municipais participativos existentes; (b) Forma de inserção; (c) Segmentos que representam; (d) Participação em organizações; e (f) Participação em movimentos sociais. Dados estes que permitem uma melhor compreensão sobre a efetividade dos Conselhos participativos enquanto espaços de articulação entre Estado e sociedade civil na promoção, acompanhamento e fiscalização de políticas públicas em municípios pequenos.

Para tanto, apresenta-se como objeto de discussão, mais afincado, os Conselhos nas áreas de Saúde, Educação, FUNDEB e Assistência Social, devido seu caráter obrigatório e importância social. A existência de Conselhos participativos nas demais áreas é abordada de forma comparativa para a compreensão da ampliação de contraespaços por articulação da sociedade e suas demandas.

Em síntese, podemos afirmar que, em termos legais, houve significativa ampliação dos Conselhos participativos obrigatórios nos municípios do Brasil, em especial, em municípios pequenos, onde as manifestações de cidadania dificilmente ocorrem por meio de movimentos sociais e organizações, devido ao baixo teor de engajamento de classes e seus interesses. No entanto, a baixa criação de Conselhos em temáticas outras, como Direito LGBTQIA+, da Mulher ou Idoso, por exemplo, demonstram pouca articulação da sociedade em criar, ocupar e promover contraespaços a partir dos Conselhos.

Além disso, expõem-se possibilidades, em forma de Lei, para promoção de contraespaços, ao mesmo tempo em que se identificam empecilhos que põem em risco o verdadeiro caráter da existência dos Conselhos, tendo em vista que nos casos abordados a ocupação ocorre de forma seletiva, em grande parte, indicados pelas secretarias municipais, com baixa participação de membros da sociedade civil que se inseriram nos Conselhos por desejo de participação e transformação social.

A AMPLIAÇÃO DOS CONSELHOS PARTICIPATIVOS E O PAPEL DEMOCRÁTICO DO MUNICÍPIO NO BRASIL: promovendo contraespaços?

Castro (2003, p. 9) apresenta o município como “um recorte espacial possível para a análise porque ele é um espaço político, uma escala de ação e um território onde se encontram organizadas as condições materiais e simbólicas do cotidiano social”. No contexto brasileiro, o papel do município variou muito ao longo da história, conforme os regimes políticos adotados este possuía maior ou menor autonomia, mas, na maioria das situações, ele teve um tratamento subalterno, reduzido à corporação meramente administrativa.

Foi com a redemocratização do Estado brasileiro durante a década de 1980, em especial a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que passou a fazer parte da federação e muitas atribuições foram destinadas a ele. Gerir seus impostos, ter papel fundamental na gestão das políticas públicas e atenção às demandas e aos interesses locais são alguns dos exemplos.

No Estado democrático de Direito, o município apresentou-se como um novo paradigma de exercício do poder político, fundado na imaginação de uma nova cidadania e rompendo as fronteiras burocráticas que separavam o Estado do cidadão, recuperando o controle do cidadão no seu município, mediante a reconstrução de uma esfera democrática, pelo menos em termos constitucionais (SANTIN, 2007).

A descentralização da tomada de decisões no Brasil foi sem dúvida um passo importante para a democracia, pois abriu portas para que o cidadão participe de forma mais efetiva, sendo consultado e também deliberando nas decisões. Assim, os Conselhos participativos são uma conquista recente, mas que merecem atenção em todas as escalas, em especial a escala local, por ser a mais próxima dos cidadãos.

Nas palavras de Borges (2017, p. 10), “no município o indivíduo adquire o status formal de cidadão, pode exercer seus direitos políticos, sendo neste onde as políticas públicas governamentais ou territoriais se materializam”. Além disso, é na escala local onde

os cidadãos usufruem de serviços públicos e podem pressionar seus representantes para uma melhor gestão, bem como atuar diretamente por meio de mecanismos de democracia participativa.

Em teoria, os Conselhos participativos são caracterizados como arenas onde a sociedade pode participar da tomada de decisões referentes à gestão e, em especial, às políticas públicas. Configuram-se como mecanismos para descentralizar a tomada de decisões e podem promover uma democracia mais justa e inclusiva, em que as diferentes classes da sociedade podem expressar suas demandas.

Assim, os Conselhos surgiram como forma de interação entre sociedade e Estado e são mecanismos importantes na prática da democracia, caracterizando-se como resultado de luta por maior participação da sociedade nos processos deliberativos e, por isso, são apreendidos como possibilidade para promoção de contraespaços.

Desta forma, os Conselhos participativos são, também, apresentados como contraespaços uma vez que são fruto de luta por maior atuação da sociedade na formulação de políticas públicas e transformação do *status quo*. Toma-se como primeiro elemento a resistência durante a Ditadura Militar (1964 – 1984) e luta por maior participação da sociedade na tomada de decisões, marcando um período de avanços sociais.

Os movimentos e manifestações durante a Ditadura demonstraram o desejo pela participação e a formação de contraespaços. Mas é somente a partir da carta constitucional de 1988 que a participação passou a ser um direito social. Tem-se como um dos ganhos da Constituição de 1988 a incorporação da dimensão participativa na concepção da democracia, caracterizando o Brasil como uma democracia semidireta. Assim, podemos concordar que:

A conquista do Estado pelas forças da mudança presente na sociedade civil é possibilitada justamente pela continuidade da relação entre as instituições da sociedade civil e os aparatos de poder do Estado, organizados em torno de uma identidade semelhante (cidadania, democracia, politização da transformação social, confinamento do poder do Estado e às suas ramificações, e outras similares) (CASTELSS, 2008, p. 25).

No âmbito da escala local, como já citado, se tem a existência dos Conselhos municipais, que surgiram e se intensificaram com o processo de descentralização promovido pelo pacto federativo instituído na carta de 1988. Os Conselhos municipais atuam de forma deliberativa ou consultiva, sendo alguns obrigatórios para o repasse de recursos e outros formulados a partir de demandas da sociedade.

Sendo assim, no que concerne à legislação dos Conselhos municipais, estes estão previstos na Constituição Federal de 1988, ao regulamentar a participação da comunidade

no que diz respeito às tomadas de decisão aos serviços de saúde, educação e na assistência social. De acordo com os artigos 198, 204 e 206, respectivamente:

As ações e serviços públicos de **saúde** integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; **III - participação da comunidade**. As ações governamentais na área da **assistência social** serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; **II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis**. O **ensino** será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; **VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei** (BRASIL, 1988, s.p).

Esses espaços pressupõem a existência de uma nova cultura política fundamentada na relação entre Estado e sociedade, bem como as relações democráticas que envolvem o debate via argumentação e o confronto de ideias entre diferentes atores sociopolíticos e culturais. Todas as demandas são, em princípio, legítimas no âmbito desses espaços participativos (GOHN, 2004).

Entende-se que a existência dos Conselhos participativos não garante sua efetividade, ou seja, promoção da democracia participativa por meio de atuação de segmentos da sociedade. O desejável controle do Estado por parte da sociedade só ocorrerá na interface entre a estrutura dos Conselhos participativos e a sociedade organizada, com cultura cívica para participar das tomadas de decisões (TONELLA, 2003).

Desta maneira, cabe destacar que a legislação imposta pela Constituição de 1988 criou e ampliou significativamente os Conselhos em todo território nacional, especialmente àqueles obrigatórios para repasse de recursos nas áreas essenciais. Todavia, a discussão que se sugere no tópico a seguir demonstra os desafios impostos para a real ocupação e funcionamento dos Conselhos no âmbito dos municípios pequenos, bem como para a promoção de contraespaços.

Destaca-se, ainda, os contextos políticos que norteiam a participação da sociedade nos processos decisórios. Para elucidar como isso influencia os Conselhos participativos, citamos as intenções do atual governo federal brasileiro, com início em janeiro de 2019, que

planeja limitar a atuação de alguns Conselhos Nacionais, alegando que estes são resquícios do Partido dos Trabalhadores (PT), mesmo que alguns, como o Conselho Nacional de Saúde, tenham sido criados ainda na década de 1930.

No âmbito da escala local ainda não se manifestam possíveis mudanças, todavia, Conselhos como o de Meio Ambiente e Direitos Humanos, enquanto deliberativos, podem se apresentar como empecilhos para aprovação de bandeiras defendidas durante a campanha eleitoral de Jair Bolsonaro (Sem partido). Assim, em todas as escalas, cogita-se limitações na atuação dos Conselhos enquanto mecanismos institucionais de participação e deliberação de decisões.

OS DESAFIOS DE MUNICÍPIOS PEQUENOS: uma abordagem para o Centro-Sul do Paraná

Como já apresentado anteriormente, os Conselhos participativos caracterizam-se como os espaços de participação mais comuns nos municípios brasileiros. Após o fim da Ditadura Militar, a criação destes espaços foi intensificada em todo o território nacional como forma de promover a chamada descentralização na tomada de decisões, bem como envolver os mais diferentes segmentos da sociedade no processo de formulação, controle e avaliação de políticas públicas.

Para Borges (2017, p. 10), estes “configuram-se como espaços político-institucionais de participação na gestão municipal, responsáveis por fiscalizar, propor e definir políticas públicas nas esferas locais”. Sendo assim, no âmbito local, os Conselhos apresentam-se como importantes mecanismos na participação da sociedade dentro dos processos decisórios que dizem respeito aos serviços essenciais.

Para esta abordagem toma-se como recorte o Centro-Sul do estado do Paraná, mais afimco os municípios de Boa Ventura de São Roque, Santa Maria do Oeste e Mato Rico, com 6.411, 9.824 e 3.340 habitantes, de acordo com a estimativa populacional (IBGE, 2019).

Em termos regionais, destaca-se que quase todos os municípios assemelham-se no que se refere à dinâmica econômica e grande parte dos municípios são caracterizados, de acordo com a definição de Veiga (2002), como municípios pequenos, ao possuírem população inferior a 20 mil habitantes. No caso do Centro-Sul do Paraná, destaca-se que grande parte dos municípios não chega a ter 10 mil habitantes.

Nos municípios abordados aqui, os Conselhos participativos aparecem nas Leis Orgânicas Municipais dentro da seção “Dos organismos de cooperação”. Nestes documentos, os Conselhos são apresentados da seguinte forma, em síntese:

- São organismos de cooperação com o Poder Público os **Conselhos Municipais** e as fundações e associações privados que realizam, sem fins lucrativos, função de utilidade pública.
- Os **Conselhos Municipais** terão por finalidade auxiliar a Administração na análise, no planejamento e na decisão de matéria de sua competência.
- Lei autorizará o Executivo a criar **Conselhos Municipais**, cujo meios de funcionamento este proverá, e lhes definirá, em cada caso, atribuições, organizações, composição, funcionamento, forma de nomeação de titulares e suplentes e prazo do respectivo mandato.
- Terão precedência na destinação de subvenções ou transferências à conta do orçamento municipal ou de outros auxílios de qualquer natureza por parte do Poder Público, ficando, quando os recebem, sujeitas à prestação de contas.

A Lei Orgânica dos municípios analisados apresentam que esses são organismos de cooperação na governança pública e regem sobre a criação destes e suas funções, sendo: auxiliar e decidir acerca da matéria de sua competência, isto é, deliberar e auxiliar nos assuntos relacionados aos Conselhos e suas respectivas áreas de atuação. Tais Conselhos são criados a partir de amparo de legislação federal e municipal e, assim, estão presentes em todos os municípios da mesorregião.

A tabela abaixo apresenta um balanço da existência de Conselhos participativos por temáticas em municípios pequenos no Centro-Sul do Paraná. É possível perceber que os Conselhos de caráter obrigatório para repasse de recursos estão presentes em 100% dos municípios pequenos na mesorregião, entretanto, Conselhos que surgem por meio da intervenção da própria sociedade para sua criação, como Direito da Mulher, LGBTQIA+ e Igualdade Racial, por exemplo, são de número bem reduzido ou inexistente.

Tabela 2 – Porcentagem de Conselhos em municípios do Centro-Sul do Paraná.¹

Conselhos Municipais	Municípios Pequenos
Assistência Social	100%
Educação	100%
FUNDEB	100%
Saúde	100%
Tutelar	100%
Direitos da Criança e Adolescente	64%
Segurança Pública	64%
Desenvolvimento Rural	55%
Segurança Alimentar	54%
Alimentação Escolar	45%
Direitos do Idoso	36%
Trabalho	36%
Turismo	36%
Direitos da pessoa com Deficiência	27%
Meio Ambiente	27%
Agrícola	18%
Antidrogas	18%
Direitos da Mulher	18%
Habitação	18%
Política Urbana ou similar	18%
Transporte escolar	18%
Cultura e Esporte	9%
Saneamento	9%
Acompanhamento e Controle social	0%
Direitos Humanos	0%
Direitos LGBTQIA+	0%
Escolares	0%
Juventude	0%
Preservação do Patrimônio	0%
Promoção de Igualdade Racial	0%
Transporte	0%

Fonte: Leis municipais e Portal da Transparência (2018). Org.: Autores (2019).

Tal fato expressa a fragilidade cívica e ausência de participação de movimentos sociais relacionados aos temas nos municípios pesquisados, tendo em vista que a criação destes Conselhos, por não serem obrigatórios, dependem do engajamento da própria população para a criação de novos espaços de participação e delineamento de políticas públicas para as respectivas temáticas.

A ausência de conselhos vinculados a essas temáticas demonstra a dificuldade destes municípios na formação de efetivos contraespaços, uma vez que os Conselhos predominantes são obrigatórios por força da Lei e não dependem de atividade cívica para

¹ Os dados para elaboração do quadro foram retirados do Portal da Transparência do Governo federal e Leis Municipais de cada município, bem como, a partir de dados obtidos em questionários aplicados nas Prefeituras municipais.

sua criação. Souza (2002) chama atenção para uma melhor compreensão dos conselhos municipais, pois, apesar da descentralização acompanhar um contexto nacional e um desenho institucional, a efetividade destes espaços não ocorre de forma homogênea e estão muito vinculadas a particularidades locais e regionais.

Por isso, em “Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna”, Robert Putnam (1996) chama atenção para que certas regiões são mais bem governadas do que outras, mesmo que possuam a mesma estrutura jurídica para conformação de Conselhos. O bom desempenho dessas instituições, portanto, depende de atividade cívica das populações locais em buscar melhorias para o desenvolvimento coletivo.

Retornando a Castells (2008, p. 28), “o surgimento da identidade de projeto, pode ocorrer dependendo das sociedades em questão. Ou seja, a identidade de projeto surge como reflexo da resistência”. Desta forma, os contextos locais e regionais são essenciais para a formação de atividades cívicas – a partir de acesso a serviços como educação, fundamentais às liberdades individuais – e, conseqüentemente, na ocorrência de identidade de resistência e projetos.

Por isso, antes de apresentarmos os dados referentes aos Conselhos participativos municipais, chamamos atenção para a vulnerabilidade dos municípios pesquisados, expressados a partir do IDH-M.

Figura 3 – IDH-M

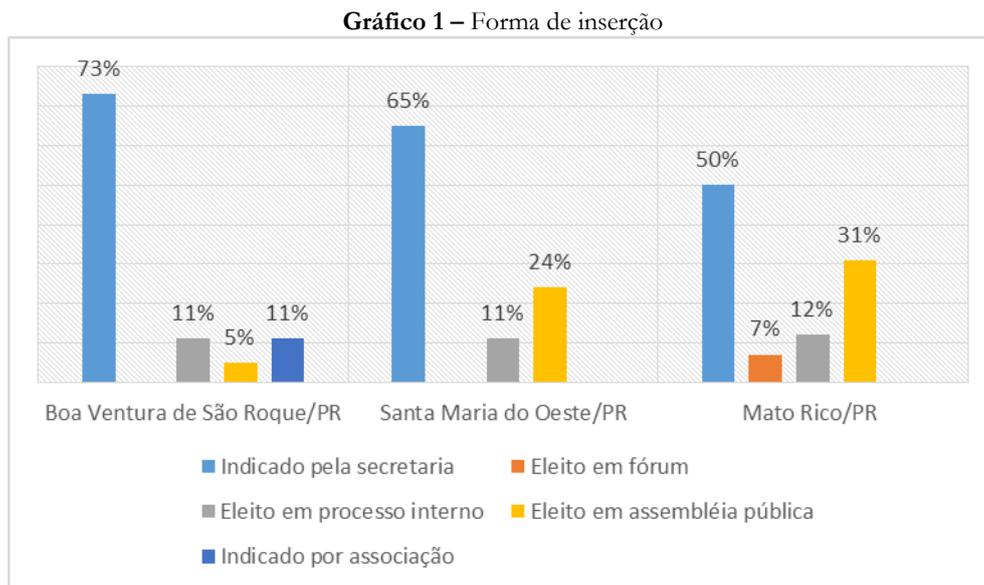
Município	IDH-M (2010)
Boa Ventura de São Roque/PR	0,655
Santa Maria do Oeste/PR	0,609
Mato Rico/PR	0,632

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010). Org.: Autores (2019).

Na perspectiva da participação social via Conselhos, o IDH-M pode refletir a relação estabelecida entre acesso a serviços, especialmente educação, e atividade cívica da população em participar e atuar junto aos espaços de participação. No âmbito dos municípios abordados, de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil (2018), os municípios possuem desenvolvimento médio, dentro dos parâmetros analisados, que varia entre 0,600 e 0,699.

Cabe ressaltar que mesmo com o índice nesta média, os municípios do Centro-Sul do Paraná estão entre os piores indicadores socioeconômicos do estado do Paraná. No ranking geral, por exemplo, Santa Maria do Oeste ocupa o lugar 391º dos 399 municípios paranaenses.

Desta maneira, nos atentamos agora a discutir os dados obtidos em trabalho empírico. Para tanto, os dados apresentados a seguir foram obtidos por meio de aplicação de questionários² com conselheiros municipais dos Conselhos de Saúde, Educação, Assistência Social e FUNDEB, nos municípios de Boa Ventura de São Roque, Santa Maria do Oeste e Mato Rico. Nestes, são apresentados a forma de inserção dos conselheiros nos Conselhos participativos, os segmentos que representam e a participação em organizações e movimentos sociais vinculados, ou não, aos Conselhos temáticos que atuam.



Fonte: Pesquisa de campo (2018).

Com base no gráfico, percebe-se que a maior parte dos conselheiros municipais foi indicado por secretarias municipais. Em Boa Ventura de São Roque, apenas uma minoria foi eleita em assembleia pública. Assim, destaca-se um número maior de eleitos em assembleia pública nos municípios de Santa Maria do Oeste e Mato Rico, com 24% e 31%, respectivamente. Os eleitos em processo interno, ou seja, dentro dos conselhos, se equivalem nos três municípios e, entre os indicados por alguma associação, estes só aparecem em Boa Ventura de São Roque com 11%.

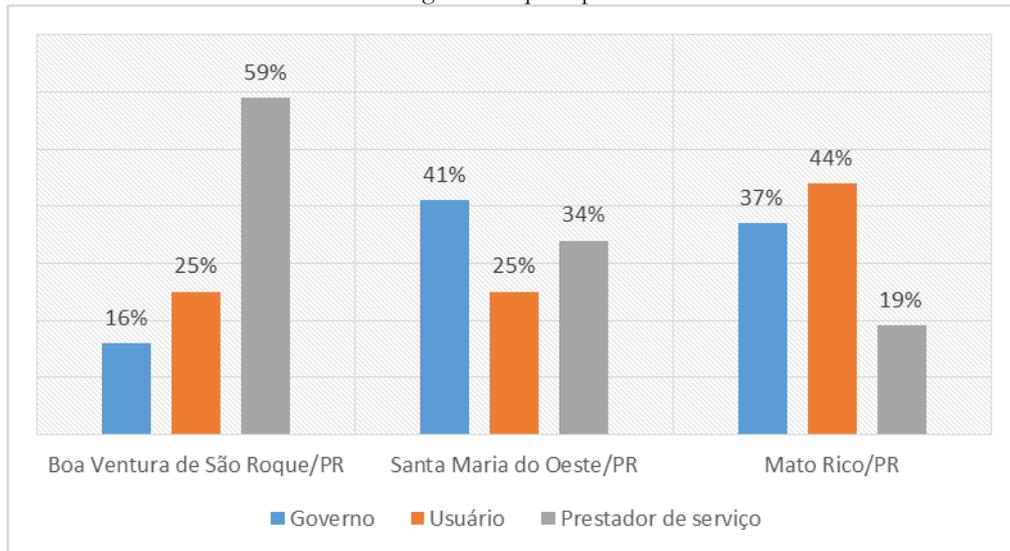
Com relação a esses dados, Souza (2002, p. 39) argumenta que: “não é incomum nas comunidades pequenas e pobres, em que muitas vezes os membros dos Conselhos são indicados pelos dirigentes locais, e o seu papel é ratificar as decisões tomadas pelo executivo local”. Assim, a forma de inserção demonstra que os conselheiros em sua

² Foram aplicados um total de 74 questionários, sendo 32 em Boa Ventura de São Roque e 21 em Santa Maria do Oeste e Mato Rico. Os questionários foram aplicados após as reuniões dos respectivos Conselhos participativos.

maioria, ao serem indicados pelas secretarias municipais, possuem maior vínculo com os interesses do governo ao tomarem decisões junto aos Conselhos participativos.

A seguir, o gráfico 2 apresenta os segmentos representados pelos respectivos conselheiros, dado importante quando propõem-se discutir os Conselhos participativos no âmbito da promoção de contraespaços, uma vez que demonstra a ocupação, ou não, por membros da sociedade civil.

Gráfico 2 – Segmentos que representam.



Fonte: Pesquisa de campo (2018).

Por meio do gráfico, percebe-se que grande parte dos conselheiros atuantes nas reuniões são membros do segmento prestador de serviço e governo. No município de Boa Ventura de São Roque, 59% dos conselheiros eram prestadores de serviço; em segundo lugar, com 25%, os usuários enquadrados nos membros da sociedade civil. Em Santa Maria do Oeste e Mato Rico, nota-se a distribuição de membros de cada segmento.

Desta forma, somando os membros prestadores de serviço e representantes do governo, observa-se que estes se sobressaem na representatividade dos conselhos: em Mato Rico 56% e, em Santa Maria do Oeste e Boa Ventura de São Roque, 75%, números bem superiores se comparados aos conselheiros do segmento da sociedade civil.

O fato deve servir de alerta ao pleno funcionamento dos conselhos, pois, pelo exposto, o que se demonstra é a fragilidade das representações desses espaços, gerando questionamento sobre a legitimidade de seus integrantes e os segmentos que representam. No caso dos municípios analisados, por meio do gráfico, pode-se perceber que há maior predominância dos segmentos dos prestadores de serviços e governo.

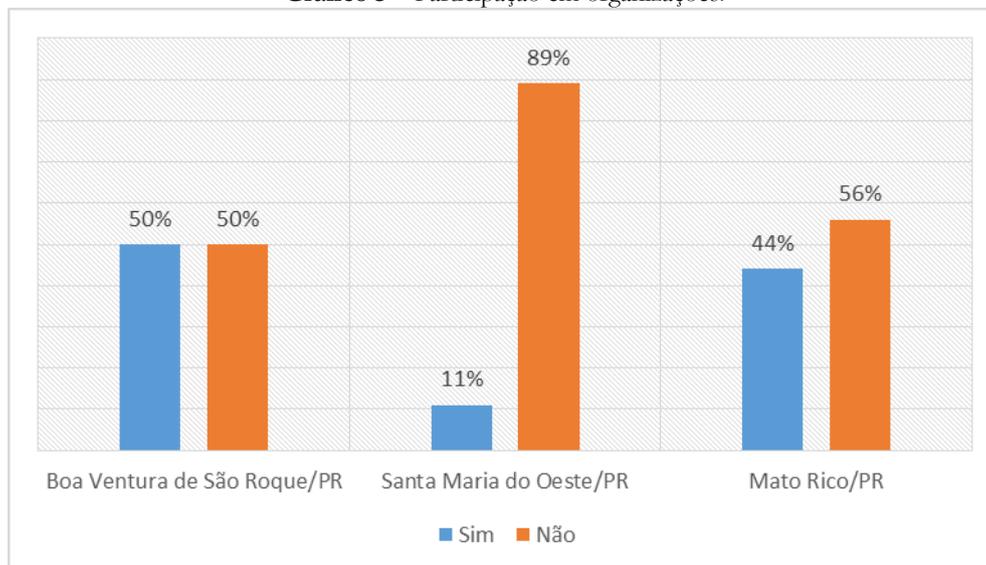
Com isso, é possível concordar com Moreira (2007, p. 75) quando este afirma que “o espaço é um campo de correlações de forças, assim a organização da sociedade se

constitui como uma determinação política por excelência”. No âmbito dos Conselhos analisados, os interesses e conflitos caracterizam-se como um jogo de poder entre os diferentes segmentos representados, o que pode levar à aprovação ou não de políticas públicas de interesses da sociedade ou de interesses de parte dela, tornando-se os Conselhos legitimadores de determinados grupos de poder nestes municípios.

Dessa forma, pode-se afirmar que, apesar de o desenho institucional estabelecer a participação de usuários membros da sociedade civil nos Conselhos, em muitos casos, nas reuniões para tomadas de decisões efetiva-se a participação dos prestadores de serviços e segmentos do governo, centralizando as decisões aos interesses destes grupos.

Os gráficos 3 e 4 apresentam a participação dos conselheiros municipais em organizações e movimentos sociais.

Gráfico 3 – Participação em organizações.



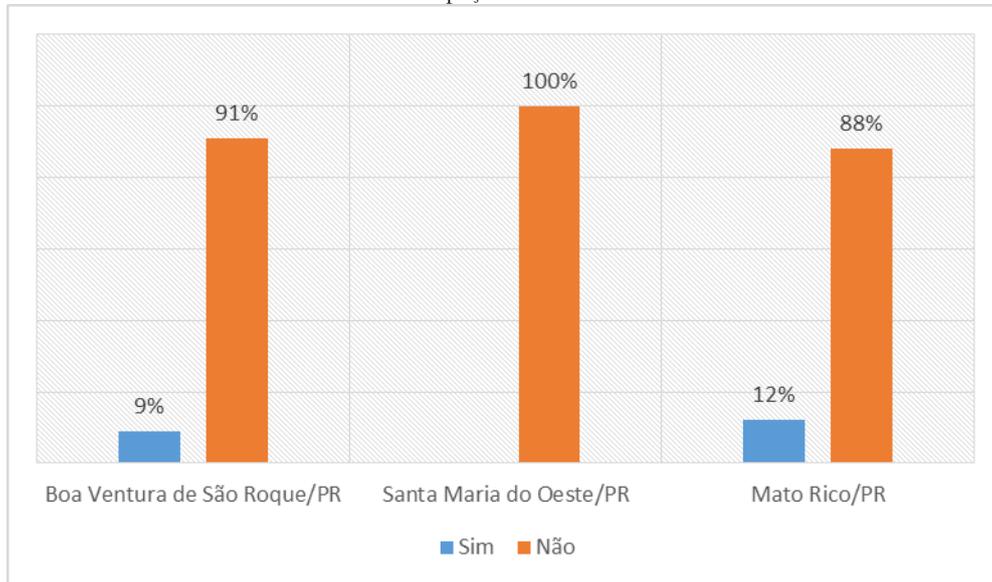
Fonte: Pesquisa de campo (2018).

O primeiro gráfico apresenta a porcentagem de conselheiros que participam de organizações como: associação comunitária, associação religiosa, partido político e sindicatos. A partir do gráfico é possível perceber que, em Boa Ventura de São Roque/PR, 50% dos conselheiros municipais possuem participação em partidos políticos e sindicatos, sendo, majoritariamente, representantes vinculados ao Conselho Municipal de Educação e FUNDEB. Em Mato Rico e Santa Maria do Oeste, 44% e 11% possuem participação em organizações, respectivamente, sendo que, em Santa Maria do Oeste, todos têm participação no sindicato dos professores.

Já o gráfico 4 demonstra a porcentagem de conselheiros municipais que participam de movimentos sociais. No questionário, destacou-se o movimento negro, das mulheres,

peças com necessidades especiais, terceira idade, população LGBTQIA+, além de disponibilizar espaço para preenchimento de outros movimentos sociais.

Gráfico 4 – Participação em movimentos sociais.



Fonte: Pesquisa de campo (2018).

De acordo com os dados, a maior parte dos conselheiros não está vinculada a nenhum movimento social, os 9% em Boa Ventura de São Roque correspondem à participação em movimentos das mulheres e movimento de trabalhadores sem-terra. Em Mato Rico, foram identificados 12% dos conselheiros que responderam aos que participam de movimentos sociais, também com destaque para a participação no movimento de trabalhadores sem-terra. Destarte, em Santa Maria do Oeste, os 21 conselheiros municipais assinalaram que não participam de movimentos sociais.

Os movimentos sociais compreendem papel fundamental na conformação de contraespaços, ao fundamentarem a identidade de resistência e de projeto. De acordo com Castells (2008):

Em muitos casos, os movimentos sociais e urbanos e seus discursos, atores sociais e organizações, que se têm integrado na estrutura e na prática do governo local, direta ou indiretamente, por um sistema diversificado de participação dos cidadãos e de desenvolvimento da comunidade. Embora liquide os movimentos como fontes de alternativa de transformação social, essa tendência vem reforçando consideravelmente o governo local, oferecendo a possibilidade da existência do Estado local como exemplo significativo de reconstrução do controle político e do significado social (CASTELLS, 2008, p. 81).

Assim, tais questões foram incorporadas ao questionário com o intuito de compreender os Conselhos participativos municipais na perspectiva da promoção de contraespaços, ou seja, de lutas na perspectiva da transformação do *status quo*. Todavia, a

baixa participação em movimentos sociais, portanto, reforça a criação e ocupação dos Conselhos como cumprimento da Lei.

No caso dos municípios analisados, averigua-se que os Conselhos municipais são predominantemente ocupados por prestadores de serviços e representantes do governo. A participação em organizações e movimentos sociais demonstra o fraco engajamento de diferentes segmentos da sociedade civil nas decisões mais amplas, em especial, daqueles vinculados aos movimentos sociais reivindicatórios de melhorias econômicas e sociais. Tais Conselhos, portanto, expressam uma representação vinculada ao governo e ao Estado do que propriamente à sociedade civil, fato contraditório às propostas da existência dos Conselhos participativos e da promoção de contraespaços.

Apesar de a análise sobre os Conselhos participativos indicar certa fragilidade em termos de participação e diversidade dos segmentos representados, estes são instâncias importantes de participação para a elaboração e destinação de políticas públicas. No entanto, apesar das possibilidades impostas pela Carta Constitucional de 1988 e a abertura significativa de Conselhos participativos em municípios pequenos, ainda existem desafios que põem em risco a efetiva participação da sociedade civil nas tomadas de decisão.

Destaca-se que questões como acessibilidade, infraestrutura, desigualdade social e renda são eminentemente territoriais e que influenciam diretamente na atividade cívica de uma população. Nos municípios abordados aqui, reforçam-se os baixos indicadores sociais como variável territorial que afeta diretamente o exercício da democracia participativa em municípios pequenos, possibilitando abertura para o controle territorial por grupos políticos ao selecionar os conselheiros atuantes nestes espaços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo desenvolveu-se no âmbito da promoção de contraespaços, a partir da participação social via Conselhos e tendo como recorte espacial municípios pequenos na região Centro-Sul do Paraná. Por meio dos dados apresentados, é possível afirmar que a ocupação e atuação nos Conselhos abordados ocorre de forma seletiva e não necessariamente a partir de interesse da população em atuar junto das deliberações e construção da agenda de políticas públicas.

A ausência de afinidade e participação em movimentos sociais e organizações, por parte dos Conselheiros, corrobora para a compreensão de que se tratam de territórios com pouca atividade cívica, onde a conformação de verdadeiros contraespaços para

transformação do *status quo* apresenta-se como um desafio, fato averiguado também na criação, em grande parte, apenas de Conselhos obrigatórios para repasse de recursos.

Destarte, cabe ressaltar novamente a possibilidade institucional via conformação de espaços de participação obrigatórios, como os casos de Saúde, Educação, FUNDEB e Assistência Social, essenciais ao repasse de recursos e políticas públicas que, em termos teóricos, configuram-se como mecanismos para democratizar o espaço e fomentar a atividade cívica, mesmo que na prática o controle social apresente-se como um desafio na inserção de membros da sociedade civil.

Em termos conceituais, destacamos o contraespaço como possibilidade de confrontar desenhos institucionais, movimentos sociais e organizações com sua real capacidade de transformação social. Todavia, o uso do conceito não se restringe aos espaços de participação, mas está amplo em toda forma de resistência nos territórios e seus projetos para transformação da estrutura social. O conceito é provocativo e aplicado a diversos temas de análise em Geografia Política.

REFERÊNCIAS

BORGES, S. S. Democracia e participação social, um problema geográfico? A contribuição de conselhos municipais para a democratização do poder e do espaço. **Geografia, ensino & pesquisa**, v. 21, set./dez. 2017.

BRASIL. **Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

CASTELLS, Manuel. **O Poder da Identidade**. São Paulo: Paz & Terra, 2008.

CASTRO, I. E. de. **Geografia Política: território, escalas de ações e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

CASTRO, I. E. de. Instituições e território: possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **GEOSUL**, Florianópolis, v. 18, n. 36, p. 07-28, jul./dez. 2003.

CASTRO, I. E. de.; RODRIGUES, J. N.; RIBEIRO, R. W. (Org.). **Espaços da democracia: para a agenda da geografia política contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

DOMBROWSKI, O. Poder Local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 6, p. 269-281, jun. 2008.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2004.

IBGE, 2010. População por regiões e IDH-M. **Censo demográfico de 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

MOREIRA, R. O espaço e o contra-espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa. In: SANTOS, M.; BECKER, B. K. [et al.]. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 3. ed. São Paulo: Editora Lamparina, 2007.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SANTIN, J. R. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. SEMINÁRIO NACIONAL DE MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2007.

SOUZA, C. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdade e de descentralização. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.

TONELLA, C. Conselhos municipais de políticas públicas – participação e governança local. CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 11., 2003, Campinas. **Anais...** Campinas: Unicamp, 2003.

VEIGA, J. E. **Cidades Imaginárias**. O Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002.

Como citar:

ABNT

ZINKE, I. A.; MOTA, F. L.; DENEZ, C. C. De espaços de participação a contraespaços: uma análise de Conselhos em municípios pequenos. **InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade**, v. 7, e202124, 2021. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18764/2446-6549.e202124>>. Acesso em: 22 ago. 2021.

APA

Zinke, I. A., Mota, F. L., & Denez, C. C. De espaços de participação a contraespaços: uma análise de Conselhos em municípios pequenos. *InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade*, v. 7, e202124. Recuperado em 22 agosto, 2021, de <http://dx.doi.org/10.18764/2446-6549.e202124>



This is an open access article under the CC BY Creative Commons 4.0 license.

Copyright © 2021, Universidade Federal do Maranhão.

