

**SEM O OLHO QUE ENGORDA O GADO:
DEFICIÊNCIAS INSTITUCIONAIS NOS
CONSELHOS MUNICIPAIS DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA REGIÃO
METROPOLITANA DE SOROCABA E SUAS
IMPLICAÇÕES PARA A QUALIDADE DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS**

***WITHOUT THE EYE THAT FATTENS THE CATTLE:
INSTITUTIONAL DEFICIENCIES IN THE MUNICIPAL ECONOMIC
DEVELOPMENT COUNCILS OF THE METROPOLITAN REGION
OF SOROCABA AND THEIR IMPLICATIONS FOR THE QUALITY
OF PUBLIC POLICIE***

***SIN EL OJO QUE PLUMA AL GANADO:
DEFICIENCIAS INSTITUCIONALES EN LOS CONSEJOS
MUNICIPALES DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA REGIÓN
METROPOLITANA DE SOROCABA Y SUS IMPLICACIONES
PARA LA CALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS***

Francisco Carlos Ribeiro

Faculdade de Tecnologia de Sorocaba – email: francisco.ribeiro@fatec.sp.gov.br

Flaviano Agostinho de Lima

Faculdade de Tecnologia de Tatuí – email: lima.flaviano@hotmail.com

Vidal Dias da Mota Junior

ET1. Desafios para o planejamento urbano e regional: Outros olhares sobre planejamento urbano e regional.

Agradecimentos

À todos aqueles que colaboraram para que nossa Região Metropolitana de Sorocaba se tornasse realidade, e que ela possa melhorar a cada dia, para o usufruto das atuais e futuras gerações.

Universidade de Sorocaba – email: vida.mota@prof.uniso.br

Sandra Yukari Shirata Lanças

Agencia Metropolitana de Sorocaba – email: slancas@sp.gov.br

Celio Olderigi De Conti

Faculdade de Tecnologia de Sorocaba – email: celio.conti@fatec.sp.gov.br

RESUMO

O presente artigo trata sobre a constatação da ausência de assentos para os principais interessados nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Econômico dos municípios da Região Metropolitana de Sorocaba, bem como outras deficiências presentes em seus Conselhos de Desenvolvimento. Considerando que a política com cidades até 200.000 habitantes é, tradicionalmente personalista, e dos 27 municípios que compõe essa região, 26 estão abaixo deste limite populacional, somado à cultura patrimonialista e de patronagem tão comum na cultura política brasileira, a não participação dos principais interessados na política pública dá azo à má qualidade da política pública, na medida que a sua construção ocorre sem a efetiva participação dos principais conhecedores dos problemas, bem como à corrupção, pela ausência de controle social. Então, rever a composição dos Conselhos Municipais, melhorando sua composição, pode se mostrar interessante instrumento de política pública para fomentar sua eficácia e necessidade.

Palavras-chave:

Cidades; Controle Social; Conselhos Municipais; Região Metropolitana

ABSTRACT

This article deals with the lack of occupied seats for the main stakeholders in the Municipal Economic Development Councils of the municipalities in the Metropolitan Region of Sorocaba, as well as other deficiencies present in their Development Councils. Considering that politics with cities of up to 200,000 inhabitants is traditionally personalist, and of the 27 municipalities that make up this region, 26 are below this population limit, added to the patrimonial and patronage culture so common in Brazilian political culture, the non-participation of the main stakeholders in public policy, it gives rise to the poor quality of public policy, as its construction occurs without the effective participation of those most knowledgeable about the problems, as well as corruption, due to the lack of social control. Therefore, reviewing the composition of Municipal Councils, improving their composition, could prove to be an interesting public policy instrument to promote their effectiveness and necessity.

Keywords:

Cities; Social Control; Municipal Councils; Metropolitan region

RESUMEN

Este artículo aborda la falta de escaños de los principales actores en los Consejos Municipales de Desarrollo Económico de los municipios de la Región Metropolitana de Sorocaba, así como otras deficiencias presentes en sus Consejos de Desarrollo. Considerando que la política con ciudades de hasta 200.000 habitantes es tradicionalmente personalista, y de los 27 municipios que componen esta región, 26 están por debajo de ese límite poblacional, sumado a la cultura patrimonial y clientelista tan común en la cultura política brasileña, la no participación de los principales actores de las políticas públicas, da lugar a la mala calidad de las políticas públicas, ya que su construcción se da sin la participación efectiva de quienes mejor conocen los problemas, así como la corrupción, por la falta de control social. Por tanto, revisar la composición de los Consejos Municipales, mejorando su composición, podría resultar un interesante instrumento de política pública para promover su eficacia y necesidad.

Palabras clave:

Ciudades; Control social; Consejos Municipales; Región Metropolitana

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS: A PREDOMINÂNCIA DE MUNICÍPIOS COM MENOS DE 200.000 HABITANTES E SUAS FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO

Segundo os dados preliminares do Censo de 2022, dos 5.570 municípios brasileiros, 5.416 têm menos de 200.000 habitantes, ou seja, representam 97,24% dos municípios brasileiros. Ribeiro (2004) separa os comportamentos políticos para dois tipos de cidades, àquelas que têm mais de 200.000 habitantes e a que têm menos.

Quadro N° 1:
Características de municípios com menos e com mais de 200.000 habitantes

Municípios com até 200.000 habitantes	Municípios acima de 200.000 habitantes	Fatores explicativos da diferenciação
Gestão administrativa e política personalista.	Gestão Pública personalista-partidária com uso de representações	No município pequeno, a proximidade do Prefeito com a população faz com que a importância do Gabinete do Prefeito seja usada não apenas para acordos políticos como também para atendimento direto ao público. Quanto às lideranças da sociedade civil organizada, elas existem, mas como o Prefeito é altamente encontrável dada as dimensões do município, seja na igreja, no campo de futebol etc., qualquer cidadão membro de determinada organização também acaba fazendo a mesma demanda que a liderança, em compromisso oficial, poderá fazer. Nas cidades acima de 200.000 habitantes, o Prefeito não é encontrável com facilidade. A maioria dos cidadãos nunca falou e nunca falará pessoalmente com o Prefeito. Assim, a representação ganha importância.
Baseada na capacidade de arregimentação de votos e eliminação de oposição crítica	Baseada na capacidade de gerar resultados	Alianças políticas são determinantes para ambas as nomeações para o Secretariado, mas nas cidades pequenas o determinante da decisão é eliminar a oposição que atua corpo-a-corpo com o eleitor dada a dimensão da cidade, mesmo que o escolhido para a função não produza grandes resultados. No município acima de 200.000 habitantes a melhoria das condições dos serviços públicos é o meio defetivo de comunicação do eleito com o cidadão. Gerar resultados é condição fundamental para continuar sendo votado. No município pequeno o carisma pessoal do prefeito e seus amigos têm maior peso que a geração de resultado em si. O que é justamente o contrário num município grande. No município pequeno o que se perde de votos com a inação de um secretário tende a ser menor do que a sua capacidade de gerar perda de votos pela crítica ostensiva, se ele estiver na oposição. No município grande uma figura quatrocentona ocupando uma Secretaria e não produza resultados, o que se perderá de voto pela piora das entregas será maior do que o prestígio de qualquer ocupante do cargo.
Fatos notórios que acontecem na Prefeitura, primeiro circulam boca-a-boca e são depois confirmados ou desmentidos na publicação do jornal local	De maneira abrangente pelos veículos de comunicação	Primeiramente os fatos notórios são comentados entre os cidadãos e as dúvidas se esperam que sejam dirimidas na publicação do jornal local. Na cidade grande os fatos notórios chegam ao cidadão comum via veículos de comunicação.

Municípios com até 200.000 habitantes	Municípios acima de 200.000 habitantes	Fatores explicativos da diferenciação
Um ou no máximo 3 jornais locais normalmente de publicação semanal	Veículos de comunicação diversos, publicações diárias	Na cidade pequena, a elasticidade-publicidade é inelástica. "Todos" conhecem o estabelecimento, como atua, como atende, os preços. Assim, a publicação no jornal local se dá mais pelos laços de amizades entre os empreendedores. Em municípios de dimensões maiores que 200.000 habitantes a elasticidade publicidade começa a ser relevante, uma vez que o volume e a distribuição espacial de habitantes exigem uma ação publicitária maior, para algo se tornar conhecido e relevante. Essa necessidade permite maior receita, robustez e diversidade dos meios de comunicação.
Arregimentação de votos centrada nos acordos políticos	Arregimentação de votos centrada nos resultados e nas alianças com os meios de comunicação	O eixo da arregimentação de votos no município pequeno é o prestígio, carisma e ação corpo a corpo do Prefeito. Nos municípios acima de 200.000 os resultados e a boa relação com os órgãos de imprensa passam a ser os determinantes.

Fonte:

Elaborado com base em Ribeiro (2004).

1.1. UM PROCESSO EM MUDANÇA

Essa matriz de comportamento que consta no Quadro nº 1, adaptada de Ribeiro (2004), se baseou numa realidade em que as redes sociais ainda estavam incipientes. O LinkedIn foi lançado em 2003 e o Facebook em fevereiro de 2004 (Linke, 2011). Assim, quando o artigo de Ribeiro foi escrito não levava em consideração o efeito das redes sociais sobre a ação entre os pares. Hoje redes/mídias sociais geram discussões políticas em qualquer tipo de município.

O segundo limitador atual da análise feita em 2004, por Ribeiro, é que naquele ano não havia ainda sido lançado, pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal-IEG-M. Seu lançamento só veio a ocorrer em 2015 (TCE, 2015). O fato de que o Tribunal de Contas usa este índice para apurar as contas e desempenho dos municípios, a preocupação com resultados, mesmo em municípios pequenos, começa estar em pauta. Mas ainda estas questões não modificaram, fortemente, ainda, a pessoalidade e personalismo existentes nas cidades pequenas. Contribuirão, entretanto, com o passar do tempo.

1.2. O PATRIMONIALISMO ARRAIGADO NA CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA

Segundo Faoro, o patrimonialismo brasileiro é "intrinsecamente personalista, tendendo a desprezar a distinção entre as esferas público e privada" (Faoro,

1993 apud REGATIERI, 2005). E essa cultura patrimonialista se mostra nas mínimas coisas da esfera pública como, por exemplo, quando se verifica os símbolos nacionais e estaduais tendo como referência a Federação e o Estado de São Paulo. Além de Faoro, Hollanda (1997) foi um importante estudioso deste fenômeno considerado um dos vícios da formação sócio-política brasileira em seu conceito de “homem cordial”.

O município, ou melhor, o poder local sempre foi a base fundamental da política brasileira e nela é que se verificam diretamente uma série de aspectos que marcam a formação social brasileira, especialmente, aspectos ligados ao patrimonialismo, o clientelismo e outras práticas que não condizem com o que se entende pelo Estado Moderno. (MOTA JUNIOR, 2002).

A Lei Federal nº 5.700/71, estabeleceu como símbolos nacionais a Bandeira Nacional, o Hino Nacional, as Armas Nacionais e o Selo Nacional. Assim, importante compreender o que diz a referida Lei quanto ao Selo Nacional.

Art. 9º O Selo Nacional será constituído, de conformidade com o Anexo nº 9, por um círculo representando uma esfera celeste, igual ao que se acha no centro da Bandeira Nacional, tendo em volta as palavras República Federativa do Brasil. Para a feitura do Selo Nacional observar-se-á o seguinte:

I - Desenham-se 2 (duas) circunferências concêntricas, havendo entre os seus raios a proporção de 3 (três) para 4 (quatro).

II - A colocação das estrelas, da faixa e da legenda Ordem e Progresso no círculo inferior obedecerá às mesmas regras estabelecidas para a feitura da Bandeira Nacional.

III - As letras das palavras República Federativa do Brasil terão de altura um sexto do raio do círculo inferior, e, de largura, um sétimo do mesmo raio. (BRASIL, 1971)

No artigo 27, têm-se, “O Selo Nacional será usado para autenticar os atos de governo e bem assim os diplomas e certificados expedidos pelos estabelecimentos de ensino oficiais ou reconhecidos”. Assim, por analogia, tudo que se tratar de referência a documentos oficiais, desde as assinaturas de e-mail de funcionários até diplomas e certificados, poderiam ser utilizados tal selo, fazendo referência à origem oficial, ou seja, originada da Administração Pública.

No entanto, gasta-se tempo e recursos na construção de slogan e logomarca do governo de plantão. Não se estabelece como prioritário identificar a origem oficial e impessoal do governo, mas, sim, o governo cujo mandato é corrente. Importante notar a ilustração na Figura 1:

Figura Nº:1:
Selo nacional



Fonte:

Brasil - Governo Federal¹ (1971).

¹ <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/acervo/simbolos-nacionais/selos>

O selo da Figura 1, na sua forma natural ou estilizada poderia ser o documento utilizado de maneira permanente ao longo do tempo. Mas não é isso que se verifica ao longo dos Governos. A Figura 2 evidencia os logotipos dos governos federais extraída do site da agência publicitária Carcará:

Figura Nº:2:
Logotipos dos Governos Federais entre 1990 e 2023

Veja logotipos dos governos



1990 - 1992
Slogan governo
Fernando Collor



1992 - 1994
Slogan governo
Itamar Franco



1995 - 2002
Slogan governos
Fernando Henrique Cardoso



2003 - 2010
Slogan governos
Lula 1 e 2



2011 - 2014
Slogan governo
Dilma Rousseff 1



2014 - 2016
Slogan governo
Dilma Rousseff 2



2016 - 2018
Slogan governo
Michel Temer



2019 - 2022
Slogan governo
Bolsonaro



2023
Slogan governo
Lula 3



Fonte:
Agência Carcará (2023)²

A mesma situação ocorre com o Governo do Estado de São Paulo. A Lei nº 145 de 03 de setembro de 1948 instituiu a Bandeira e o Brasão do Estado de São Paulo. O Decreto nº 11.074 de 05 de janeiro de 1978, estabeleceu a forma pela qual o Brasão deverá ser usado na correspondência oficial. Conforme consta no Manual de Utilização do Brasão do Estado (2022), ilustrado na Figura 3, há a orientação de até como deve ser feito uso de e-mail.

² Extraído do site, em 2023.

Figura Nº:3:
Orientação do uso do Brasão do Estado de São Paulo

Verificar com a SECOM se o seu logo pode ser utilizado no período eleitoral.

 DESENVOLVE SP O BANCO DO EMPREENDEDOR		Nome Sobrenome
		Cargo
		Setor

		email@sp.gov.br 11 2193-0000
		Av. Morumbi, 4.500 - São Paulo - SP

Fonte:
Governo do Estado de São Paulo-Secretaria de Comunicação, 2022

Ora, se a orientação é usar o Brasão do Estado, a princípio, de acordo com o princípio constitucional da impessoalidade, esta orientação e atitude deveriam ser constantes ao longo dos governos. Mas à semelhança do Governo Federal, não é o que ocorre conforme é possível verificar no Quadro nº 2 na sequência:

Quadro 2:
Logomarcas de governos do estado de São Paulo

Governo	Logo	Mandato
Geraldo Alckmin		2011 a 2018
João Dória		2019 a 2021 (2022 com Rodrigo Garcia)
Tarcísio de Freitas		2023-2026

Fonte:
Elaborado pelo autor com base nos Manuais de Identidade Visual dos Governo do Estado de São Paulo nos períodos respectivos (2016, 2021, 2023).

Este singelo exemplo está sujeito a uma série de críticas e abordagens diferentes. No entanto, é um importante exemplo da personalidade que permeia a administração pública, a qual a Constituição Federal da República procurou eliminar pelo princípio da Impessoalidade³.

³ O assunto é controverso e resulta em debates acalorados. Em representação ao Tribunal de Contas, o Ministério Público da Contas do Estado do Espírito Santo, em 2014, pediu “fim do uso de logomarca de gestão e cobra a utilização de brasão oficial no Estado e em 43 municípios”, porém o relator *Rodrigo Chaumon* opinou pelo indeferimento da medida cautelar, dentre seus argumentos estavam “É imperioso ressaltar que a Constituição veda apenas a utilização de

Mas o interesse privado com o público se mistura, culturalmente, neste país. Seria muito mais econômico ao Estado, não ter de dispender recursos, seja com pessoal se elaboração própria, seja com a licitação e contratação de empresa publicitária, para criar uma logomarca visual que o brasão do Estado dá conta⁴. Assim, se estas condutas personalistas patrimonialistas permeiam as esferas estaduais e federal, no município ela ganha contornos agudos.

1.3. Conselhos, Controle Social e corrupção nos pequenos municípios

Os Conselhos Municipais são os espaços democráticos onde podem se encontrar os stakeholders interessados. Ribeiro et al. (2015) ao realizar uma taxonomia dos stakeholders envolvidos na construção de uma política pública, classifica uma das situações como: Stakeholder de excelência empírica e de fraca percepção em Políticas Públicas. Segundo o autor:

...” A) STAKEHOLDERS DE EXCELÊNCIA EMPÍRICA E DE FRACA PERCEPÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Esses demandantes de política pública estão na linha de frente do problema. Vivenciam o problema. Aqueles que não o vivenciam diretamente (normalmente acadêmicos) tem visão teórica e prática do problema. Sabem que é necessário fazer algo, sabem que o problema deve ser atacado, e algumas vezes sabem como atacá-lo. Mas não têm a menor ideia sistêmica de administração pública e muito menos as bases do direito administrativo que rege a coisa pública. Nesse grupo, também existem advogados, mas que em geral, estudaram na sua graduação Direito Administrativo, mas lhes faltam conhecimento de outras ferramentas teóricas como teorias da justiça, princípios de focalização do gasto público, conhecimentos do problema da causação circular da pobreza cumulativa e como se propõe uma política pública de maneira robusta e, ao mesmo tempo, preservando a não-discrecionalidade do administrador público. Isso pressupõe estudos que em muitos casos não são da área de atuação deles. Isso falando de advogados que estudaram, obrigatoriamente na sua graduação, Direito Administrativo. Imaginem o cidadão comum? Esses stakeholders sabem descrever e caracterizar o problema com precisão ímpar, mas são reféns de terceiros quanto às formas de resolução deles na esfera do poder público. Aqui se insere também muitos acadêmicos que desconhecem (não o conhecem com a devida proficiência básica) o Direito Administrativo e, portanto, os princípios da administração pública e sua aplicação adequada (RIBEIRO et al., 2015 p. 47-48)

Embora os autores apontem outros problemas e outros grupos que podem dificultar a construção de uma boa política pública, são nesses espaços, evidentemente, que podem se reunir os stakeholders que detém conhecimento mais profundo do problema que vivenciam, mas, por outro lado, muitas vezes sem o conhecimento das políticas públicas. Assim, mesmo com a participação

símbolos que caracterizem promoção pessoal de autoridade”. Na Adin70044046878, promovida pelo município de Horizontina, são elencadas diversas decisões apontando que logomarcas e slogans podem significar um estreitamento do governo com seus governados, ampliando a característica da publicidade. Se por um lado, não há como negar esta possibilidade, por outro lado, é nítida a intenção de identificar o Governo e não o Estado, nesta relação.

⁴ Claro que poderia se argumentar que a intenção foi melhorar a comunicação com o seu cidadão e ampliar a transparência. Mas será que ela precisa ser substituída justamente coincidindo com início de mandatos?

de demais membros que podem contribuir, inclusive, Instituições de Ensino Superior e Pesquisa, que tem conhecimento técnico refinado, ainda se corre o risco de desenhar uma política pública distinta da realmente necessária por não conhecer a fundo o problema, por não vivenciar a profunda realidade, quando os principais interessados estão ausentes da sua elaboração. A participação da academia e dos profundos conhecedores do problema empírico, por outro lado, não elimina a necessidade dos membros do poder executivo nelas, pelo fato deles conhecerem, *interna corporis*, o processo e as dificuldades locais da construção de políticas públicas consistentes. A conjunção destes stakeholders no Conselho aumentam as chances da efetividade de boas políticas públicas.

Do ponto de vista Constitucional Jesus Júnior e Consenza (2015) apontam que os Conselhos gestores exercem papel de ligação entre o cidadão e a administração pública, e ainda aponta que: ... “faz-se imprescindível analisar a importância da participação dos cidadãos na elaboração e aplicação das políticas públicas municipais...” (2015, p. 2).

O economista inglês Robert Klitgaard⁵ (1998) em sua apresentação no “Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción” estabeleceu a fórmula da corrupção como: “C = M + D - A Corruption (C) equals monopoly power (M) plus discretion by officials (D) minus accountability (A).³ Corruption (C) equals monopoly power (M) plus discretion by officials (D) minus accountability (A).”

Posteriormente foi acrescentado à fórmula (BOUCHET, 2023) a questão da opacidade, seja pela falta de publicidade ou pela falta de controle social.

Desta forma, a fórmula na sua versão atual é:

$$C = M + D + O - A$$

Sendo:

Corrupção = Poder de Monopólio (M) + Discricionariedade + Opacidade - Accountability

Portanto, a opacidade tanto pela falta de publicidade como pela falta de diversidade de fontes de informação, ou ainda, podemos acrescentar, diante da falta de participação dos devidos stakeholders fazendo o controle social, aumenta a possibilidade de corrupção. Por outro lado, maior publicidade, maior diversidade de fontes de informação e maior controle social pela participação dos stakeholders, contribuem para redução da malversação do dinheiro público e da corrupção (Ribeiro, 2022).

Assim, a devida participação dos stakeholders contribui para a redução da opacidade do público com o Chefe do Poder Executivo e pode, sem dúvida,

⁵ 15-16: *Strategies against Corruption*

proporcionar um maior controle social. Isso, entretanto, não significa que devido a essa proximidade a corrupção possa, automaticamente, ser menor, conforme aponta o documento “*Corruption: How to Obtain Accountability, Oversight, and Transparency.*” (COLUMBIA LAW SCHOOL, 2016). Isto porque boa legislação e proximidade não bastam. É necessário dotar o município das ferramentas que melhorem o controle social e a accountability (New York State Bar Association, 2016), precisa ser construída com ferramentas para a sua elaboração, além do que, a sociedade, em si, precisa desenvolver a cultura de acompanhar a efetividade do gasto público. E como apontaram Davis e Trebilcock (2009), a questão cultural também importa.

Não obstante estas limitações, é fato que a não presença dos principais stakeholders além de não prover o conhecimento relevante para os agentes políticos, que tão bem Hayek apontou (*apud* Ribeiro, 2002), facilita em muito a opacidade.

Não obstante estas limitações, é fato que a não presença dos principais stakeholders além de não prover o conhecimento relevante para os agentes políticos, que tão bem Hayek apontou (*apud* Ribeiro, 2002), facilita em muito a opacidade.

2. O problema da ausência dos *stakeholders* nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Econômico (ou Industrial) da Região Metropolitana de Sorocaba

2.1. Premissas da Pesquisa elaborada.

A pesquisa partiu da verificação se cada um dos municípios da Região Metropolitana de Sorocaba possuía seu respectivo Conselho de Desenvolvimento Econômico (ou industrial) ou mesmo Conselhos de Desenvolvimento Rural. Uma vez constatada sua existência, procedeu-se à verificação se em cada um dos Conselhos de Desenvolvimento, em especial, os representantes dos setores econômicos, ou seja, oriundos da agropecuária, indústria, serviços⁶ tinham assento nos Conselhos. A participação dos setores econômicos é, a princípio, uma obviedade, mas a pesquisa se originou justamente da constatação em outra pesquisa feita por Ribeiro, intitulada “Estudo e proposição de legislações de políticas públicas de desenvolvimento com critérios padronizados para os municípios de Mairinque, Alambari, Alumínio e Araçoiaba da Serra. uma contribuição à Agem e ao PDUI.” (2021) onde o pesquisador constatou nesta amostra, o fato da não presença dos reais

⁶ Comércio incluso.

stakeholders e, dada esta experiência empírica, supôs o fato ocorrer em demais municípios da Região Metropolitana de Sorocaba, o que se confirmou.

A pesquisa também realizou uma análise das leis constitutivas dos Conselhos municipais. Neste sentido, considerando que há entendimento jurídico pacificado de que o Poder Legislativo não pode ter assento nos Conselhos, porém foi detectado que participam dos mesmos. Assim, contrariando o entendimento, visto que os Conselhos se constituem como órgão de apoio do Poder Executivo e não das Câmaras que possuem suas comissões setoriais e tem o dever precípuo de fiscalizar o Poder Executivo.

Um outro ponto que a pesquisa procurou verificar era se a dimensão do Conselho se encontrava operacionalmente viável, pois seria mais adequado iniciar com uma estrutura básica garantindo aos stakeholders a participação junto com membros representantes do Poder Executivo e, depois, começar a ampliar, do que iniciar com um Conselho com numerosos assentos, mas com pouca capacidade de operacional.

2.2. Dos resultados da Pesquisa

2.2.1. Dos Conselhos de Desenvolvimento Econômico-Industrial

Conforme o gráfico da Figura 4, a pesquisa possibilitou constatar que na Região Metropolitana de Sorocaba, 44% apenas dos Conselhos de Desenvolvimento (ou industrial) possuem os devidos stakeholders e, ao mesmo tempo, não possuem vício de inconstitucionalidade. Os casos em que possuem os devidos stakeholders, mas também sofrem com o vício de inconstitucionalidade, porém, são apenas 4%. Para a situação sem os devidos stakeholders e com vícios de inconstitucionalidade são encontrados 26% dos municípios, somados a 11% que não possuem vícios de inconstitucionalidade, mas, no entanto, os principais stakeholders não estão presentes, alcança-se, então, 37% de Conselhos formados sem a presença dos principais stakeholders dos setores produtivos.

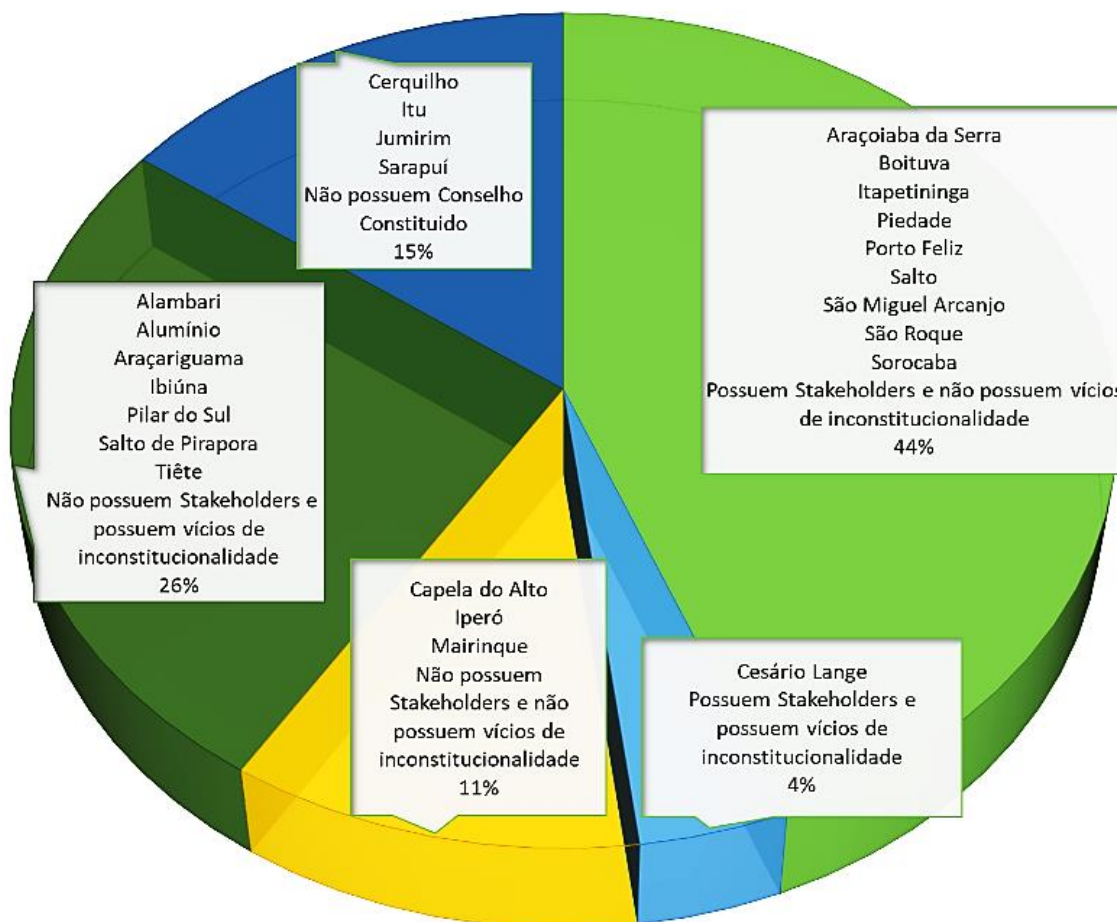
Considerando, ainda, que 15% dos municípios não têm seus Conselhos de Desenvolvimento (ou indústria), então tem-se que em 52% dos municípios da Região Metropolitana de Sorocaba os principais stakeholders interessados no desenvolvimento econômico não estão presentes.

Assim, como 4% são Conselhos em que os stakeholders se fazem presentes, mas têm vício de inconstitucionalidade, observa-se que 56% dos Conselhos Municipais possuem algum tipo de falha grave na sua construção.

Seja pelo vício de inconstitucionalidade, o que pode tornar nula qualquer decisão do Conselho caso ocorra pertinente ação direta de inconstitucionalidade, ou, tão grave quanto, os principais interessados e conhecedores dos problemas produtivos, não estão presentes.

Figura 4:
Conselhos Municipais de Desenvolvimento Econômico-Industrial

DIAGNÓSTICO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ECONÔMICO/INDUSTRIAL



Fonte:
RIBEIRO, 2022.

2.2.2. Dos Conselhos de Desenvolvimento Rural

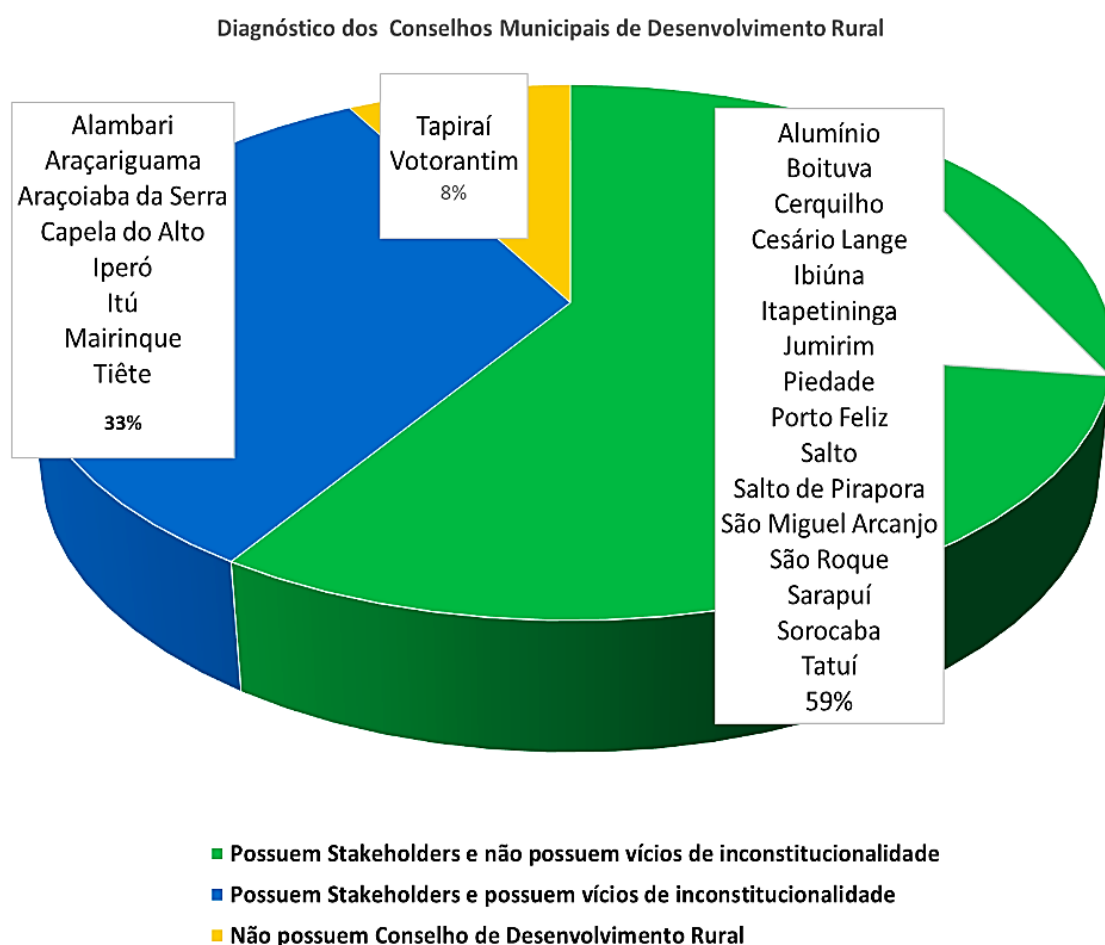
No caso dos Conselhos de Desenvolvimento Rural como historicamente receberam orientações da Secretaria de Estado da Agricultura para a sua formação, eles aparecem numa condição melhor.

Conforme a Figura 5, um total de 59%⁷ dos Conselhos de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba estão devidamente constituídos e sem vícios

⁷ No original da pesquisa o índice estava em 56 por um fato curioso. Por algum motivo de indexação ou outro problema técnico, quando pesquisado no site da Câmara Municipal de Salto de Pirapora, com as palavras-chave agricultura, agrícola e rural, não retornava entre as leis, a Lei ordinária 1.238 de 23/04/2008 que instituiu o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e, deu outras providências correlatas. À época da pesquisa, os técnicos da Prefeitura de Salto de Pirapora foram consultados sobre a existência do Conselho de Desenvolvimento Rural e eles afirmaram não existir. Há uma diferença capital entre um Conselho existir (instituído por Lei) e não estar em operação. Mas mesmos os novos técnicos da atual gestão, também desconheciam

de inconstitucionalidade. Mas, ainda sim, 33% deles possuem vícios de inconstitucionalidade embora todos stakeholders estejam lá. Pode-se explicar isto pelo fato de que muitos destes Conselhos foram constituídos ou anteriormente à pacificação do entendimento de que membros do Poder Legislativo, ainda que representantes e não agentes políticos, não poderiam ter assento no Conselho ou, que não se atentaram a esta questão. Além do que, 8% dos municípios da Região Metropolitana de Sorocaba não têm Conselho de Desenvolvimento Rural constituído.

Figura 5:
Conselhos de Desenvolvimento Rural na Região Metropolitana de Sorocaba



Fonte:
RIBEIRO, 2022.

3. PROPOSTA DE CORREÇÃO DA COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS COMO ESTRATÉGIA DE POLÍTICA PÚBLICA

a referida Lei, para eles não havia o Conselho. Então, no original da pesquisa desenvolvida por Ribeiro que também assina este artigo, os índices eram 56%, 33% e respectivamente 11% pois Salto de Pirapora se configurava como inexistente o Conselho de Desenvolvimento Rural, quando, na verdade, já o tinha sido instituído desde 2008.

Por meio da pesquisa de Ribeiro (2022) e, neste artigo, propõem-se que os devidos stakeholders possam estar sempre presentes nos Conselhos pelas seguintes justificativas:

3.1. Do conhecimento relevante que os empreendedores possuem

Hayek, em seu livro “Individualism and Economic Order” (1984, apud RIBEIRO, 2002) estabeleceu que o conhecimento relevante é aquele que influencia e/ou influenciou a decisão do agente e este só pode ser realizado em hora e local. E por mais, que os formuladores de políticas públicas conheçam de economia, numa realidade dinâmica competitiva, somente saberão em detalhes o que é prioritário a ser atacado, se ouvido os principais interessados. Assim se faz fundamental a participação dos verdadeiros agentes econômicos dentro do Conselho de Desenvolvimento.

Por outro lado, o personalismo, o patrimonialismo e a patronagem, tão comuns na cultura política brasileira, é reforçada na dimensão dos pequenos municípios pela proximidade do agente político com seu eleitor, e este agente pode tender a, e muitas vezes é essa a práxis, escolher a dedo, um correligionário da atividade econômica específica que pode acomodar seus interesses personalíssimos a uma pseudo accountability, por ser do ramo mas não representar efetivamente o segmento.

Então, torna-se fundamental que a sociedade civil organizada e as lideranças das atividades econômicas exijam que o escolhido tenha representatividade efetiva, enfim, que seja de fato o representante do setor, e não um mero escolhido.

Nestes termos, as consultas públicas ou editais para que o setor econômico indique o seu representante aumentam a qualidade e a efetividade da representação.

3.2. Do aumento da transparência e do combate à corrupção.

A participação de membros da sociedade organizada, sendo representantes legítimos dos setores econômicos, ampliam as possibilidades de combate a corrupção por permitir melhor accountability.

Como a literatura aponta, governos locais, dada a proximidade do agente público com seu eleitor, infelizmente, não significam, menor nível de corrupção.

A escassez de recursos técnicos em nível municipal, o baixo grau de organização da sociedade civil organizada, a falta de uma estrutura acadêmica local, além do que muitos moradores qualificados desenvolverem suas atividades econômicas em cidades maiores, corroboram para que a gestão personalíssima grasse e a corrupção aconteça, conforme a disposição do agente

político. Esse quadro estrutural, ficaria mitigado, se as lideranças locais como Associações Comerciais, Associações de Engenheiros e Arquitetos, empresários industriais devidamente representados através de organizações de classe ou não, e agricultores, portanto cidadãos participantes e ativos, possam acompanhar o que acontece nas decisões que afetam suas vidas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Tribunal de Contas do estado de São Paulo por meio do índice de efetividade da gestão municipal tem contribuído para a redução do personalismo. No entanto, a primeira edição do IEG-M foi em 2014 (TCE, 2022, p. 4) e, portanto, ainda é bastante recente diante de décadas e séculos de política personalista. E como apontaram Davis e Trebilcock (2009) a cultura importa.

Cabe ressaltar que a Região Metropolitana de Sorocaba se constitui numa das regiões metropolitanas mais ricas do Brasil, mas foi encontrada na composição dos seus municípios múltiplas deficiências⁸ além das deficiências institucionais nos seus Conselhos de Desenvolvimento, conforme apontamos. Soma-se a essas deficiências institucionais, a prática comum em muitos dos municípios, incentivar a atividade econômica, em especial a indústria, através da doação de áreas públicas ou áreas adquiridas pelo poder público.

A deficiência de mecanismos de atuação da sociedade civil organizada, somada ao personalismo da política local e a possibilidade de doação de bem público, ainda que regulamentada, abre margem à situações espúrias⁹ que poderiam ser, se não evitadas, ao menos mitigadas com a participação dos verdadeiros representantes dos interessados no bom andar da política.

Por outro lado, esses representantes têm excelente conhecimento do problema, mas muitas vezes desconhecem as minúcias da construção de políticas públicas, bem como sua adequação às legislações municipais, estadual, e à Constituição Federal, sem dizer os trâmites internos da Prefeitura para que ela se transforme de fato em uma legislação. Fundamental neste processo, o cuidado político com a realização das necessárias audiências públicas e a participação de técnicos do Poder Executivo que não se pode prescindir. Com um Conselho bem formado todos têm a ganhar, sem grandes variações e oscilações nas legislações urbanas, causando retrocessos aos processos de autorizações e diminuindo a velocidade da máquina pública (LANÇAS, 2018).

⁸ Vide Lima, 2023, que, ao analisar os municípios da Região Metropolitana de Sorocaba, encontrou muitas deficiências ainda a superar.

⁹ Possíveis solicitações de apoio, barganhas e mesmo propinas, seja do chefe do Poder Executivo pois movimentará apoio político partidário para conseguir “conceder” a área para determinados interessados ou mesmo membros do Poder Legislativo para “votar a favor” da doação. A presença da sociedade civil, no mínimo, **poderá** inibir tais práticas.

Por fim, se isso ocorre numa região metropolitana rica como a de Sorocaba, o assunto merece ser estudado em Regiões Metropolitanas onde os recursos são muito mais escassos. E uma vez tendo o diagnóstico, agir na melhoria institucional. Eis, portanto, a esperada contribuição deste artigo.

5. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CARCARÁ. **Confira a rápida análise da Agência Carcará da nova logo do Governo Lula e slogan, apresentada dia 01/01/2023 na posse do novo governo do Brasil.** Disponível em <https://agenciacarcara.com.br/conheca-a-nova-logo-do-governo-lula/> Acessado em 23/07/2023.

BOUCHET, Michel Henry. Political Risk Assessment II. Where does political risk come from? In: **Cife Seminar, Roma-Berlin-Nice, 2023-2024.** (Apresentação).

BRASIL. **Lei 5.700 de 01 de setembro de 1971.** Dispõe sobre a forma e a apresentação dos Símbolos Nacionais, e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5700.htm Acessado em 23/07/2023

BRASIL. **Selos.** Disponível em <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/acervo/simbolos-nacionais/selos> Acessado em 23/07/2023

COLUMBIA LAW SCHOOL- Center for the Advancement of Public integrity, Fighting "Small Town" **Corruption: How to Obtain Accountability, Oversight, and Transparency.** New York: Columbia Law School, 2016. Disponível em [Center for the Advancement of Public Integrity \(Inactive\) | Research Centers & Programs | Columbia Law School](#) Acessado em 10/09/2023.

DAVIS, Kevin E; TREBILCOCK. A relação entre Direito e Desenvolvimento: Otimistas versus céticos. **Revista Direito GV** v. 5 n. 1 p. 217-268 jan-jun 2009.

HOLLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEORGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. **Censo de Demográfico 2022 – Primeiros resultados.** Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?=&t=resultados> Acesso em 23/07/2023.

JESUS JUNIOR, Guilhardes de; CONSENZA, Liz Zumaêta Costa. **A importância da participação popular através dos Conselhos Municipais na formulação e aplicação de políticas públicas no âmbito local.** Disponível em: [A importância da participação popular através dos Conselhos Municipais na formulação e aplicação de políticas públicas no âmbito local - Jus.com.br | Jus Navigandi](#) , acessado em 11/10/2023.

KLITGAARD, Robert. Strategies against Corruption. In: **Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción (1998 jun. 15-16: Santa Cruz de la Sierra)** CLAD; Agencia Española de Cooperación Internacional.

LANÇAS, Sandra Yukari Shirata. **Zoneamento e Urbanização: trechos da Rodovia Raposo Tavares (SP270) - 1950 a 2017**. 2018. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. doi:10.11606/T.16.2019.tde-18102018-152815. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-18102018-152815/pt-br.php> , Acesso em: 2024-03-04.

LIMA, Flaviano Agostinho de. **Desenvolvimento de um Índice de Sustentabilidade (ISE) aplicado à Região Metropolitana de Sorocaba**. 2023. Tese. (Doutorado em Ciências Ambientais) – Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho Campus Sorocaba, Sorocaba, 2023.

LINKE, Knut. Generation Facebook? The History of Social Networks. Conference Paper. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/270281872_GENERATION_FACEBOOK_-_THE_HISTORY_OF_SOCIAL_NETWORKS Acesso em 23/07/2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **MPC pede fim do uso de logomarca de gestão e cobra a utilização de brasão oficial no Estado e em 43 municípios**. Disponível em <https://www.mpc.es.gov.br/2014/11/mpc-pede-fim-do-uso-de-logomarca-de-gestao-e-cobra-a-utilizacao-de-brasao-oficial-no-estado-e-em-43-municipios/> Acesso em 27 out. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL-PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA. **Ação direta de inconstitucionalidade 70044046878 – Tribuna Pleno**. Porto Alegre: Ministério do Rio Grande do Sul, 2011.

MOTA JUNIOR, Vidal Dias da. **A criação de pequenos municípios como um fenômeno da descentralização política: o caso de Itaoca – SP**. Dissertação de Mestrado, São Carlos, Centro de Educação e Ciências Humanas – Universidade Federal de São Carlos, 2002.

NEW YORK STATE BAR ASSOCIATION. **Municipal Ethics in New York: A Primer for Attorneys and Public Officials**. New York State Bar Association, 2016. Disponível em <https://nysba.org/NYSBA/Publications/Books/TOCs%20and%20Author%20Bios/TOC%20and%20author%20bios.pdf> Acessado em 14/09/2023

REGATIERI, Ricardo Pagliuso. Patrimonialismo: o debate brasileiro e alguns elementos para sua crítica. **Revista Brasileira de Sociologia**. Vol 09, nº 23, p. 204-227, set-dez. 2021.

RIBEIRO, Francisco Carlos. Das coalizões advocatórias às coalizões defensivas: uma análise da forma de administração condicionada pela

dimensão dos municípios” **Revista de Estudos Universitários**. Sorocaba, v. 30 – p. 63-76, dez. 2004.

RIBEIRO, F.C. et al. Política Pública e a integração-prodigiousidade legislativa. Problemas para a política industrial e desenvolvimento sorocabanas. In: KON, ANITA; BORELLI, ELIZABETH. (Org.). **Aportes ao Desenvolvimento da Economia Brasileira**. 1ed.São Paulo: Blucher, 2015, v. 1, p. 41-63.

RIBEIRO, Francisco Carlos. **Estudo e proposição de legislações de políticas públicas de desenvolvimento com critérios padronizados para os municípios de Mairinque, Alambari, Alumínio e Araçoiaba da Serra**. Uma contribuição à Agem e ao PDUI." **Relatório de Pesquisa RJI CPS-Fatec José Crespo Gonzales**, Sorocaba, 2021.

RIBEIRO, Francisco Carlos. Pesquisa e diagnóstico: Desenvolvimento econômico e as políticas públicas através dos Conselhos Municipais nos 27 municípios de Região Metropolitana de Sorocaba. **Relatório de Pesquisa RJI CPS-Fatec José Crespo Gonzales**, Sorocaba, 2021.

RIBEIRO, Francisco Carlos. **Hayek e a teoria da informação: uma análise epistemológica**. São Paulo: Annablume, 2002.

SÃO PAULO. Governo do Estado. **Manual de utilização do Brasão do Estado**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2022. Disponível em [manual-brasao-Periodo Eleitoral Identidade Visual v5.pdf](#) Acessado em 23/07/2023.

SÃO PAULO, Governo do Estado. **Manual de Identidade Visual Web do Governo do Estado de São Paulo**. Versão atualizada em junho de 2016.

SÃO PAULO, Governo do Estado. **Manual de Identidade Visual Web do Governo do Estado de São Paulo**. Versão atualizada em abr. 2021.

SÃO PAULO, Governo do Estado. **Manual de Identidade Visual Web do Governo do Estado de São Paulo**. Versão atualizada em junho de 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Processo TC 11185/2014 Representação.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO-TCESP – **Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Manual 2022, dados do exercício de 2012**. São Paulo: TCESP, 2022. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual-IEGM%202022%20-%20Ano%20Base%202021.pdf> Acesso em 16/03/2023.