

**ESCOLA NACIONAL DE CIÊNCIAS ESTATÍSTICAS
(ENCE/IBGE)**

**MESTRADO EM ESTUDOS POPULACIONAIS E
PESQUISAS SOCIAIS**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA EM CONSELHOS
GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DO
RIO DE JANEIRO**

VANESSA CAMPAGNAC

RIO DE JANEIRO – RJ

2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

VANESSA CAMPAGNAC

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA EM CONSELHOS
GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DO
RIO DE JANEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em
Ciências Sociais Aplicadas da Escola Nacional de
Ciências Estatísticas – ENCE, para obtenção do título
de Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas
Sociais.

Área de Concentração: População, Sociedade e
Território.

Orientadora: Lavínia D. Rangel Pessanha

Rio de Janeiro, julho de 2007

VANESSA CAMPAGNAC

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA EM CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em
Ciências Sociais Aplicadas da Escola Nacional de
Ciências Estatísticas – ENCE, para obtenção do título
de Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas
Sociais.

Área de Concentração: População, Sociedade e
Território.

Orientadora: Lavínia D. Rangel Pessanha

Aprovado em 11 de Julho de 2007

Banca Examinadora

Prof. Dra. Lavínia D. Rangel Pessanha - Orientadora

Instituição: Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE

Assinatura: _____

Prof. Dr. Eli Alves Penha

Instituição: Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE

Assinatura: _____

Prof. Dr. Antonio Carlos Peixoto

Instituição: Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha família e ao Rafael, que, sem reclamações, suportaram minha ausência em tantos momentos tão importantes.

AGRADECIMENTOS

Escrever a página de agradecimentos de um trabalho tão longo é sempre tarefa difícil. Foram tantas experiências, conversas e horas gastas que agora me foge à cabeça a quem devo agradecer.

Começando pelas pessoas da ENCE. Encontrei tanto apoio dentro dessa Escola que é até difícil colocar em palavras. Agradeço aos colegas de sala pelas conversas de corredor, principalmente àqueles que encararam o desafio de fazerem parte da Área de Concentração 3. Essas pessoas, sofrendo de uma ligeira crise de identidade, assim como eu, já que não somos nem Estatísticos nem Demógrafos, me ensinaram que o trabalho em equipe é possível e que é muito bom ser recebido com sorrisos quando chegamos a algum lugar. A convivência que tive com vocês é inestimável e nunca será esquecida.

Sempre me lembrarei do aviso que a Professora Lavinia Pessanha – minha orientadora – passou a todos na sua primeira aula sobre não reclamarmos da quantidade de trabalho a ser realizada, pois “ninguém pegou vocês pela mão para vir fazer o Mestrado; vocês vieram por livre e espontânea vontade”. Esse conselho me valeu pelo resto do curso, e, talvez, valerá pelo resto da vida. Como orientadora, ela sempre esteve disposta a ouvir minhas argumentações e minhas dúvidas. Também descobri que trabalhamos muito bem em parceria.

Também gostaria de agradecer nominalmente à professora Neide Patarra, por ter me empurrado até o limite, talvez porque ela soubesse que eu daria conta. Suas “brincas” bem dadas vieram no momento certo, e também nunca as esquecerei. Ainda, gostaria de agradecer aos outros professores que passaram pelo meu caminho nesta estada na ENCE, especialmente ao professor Eli Penha e a professora Maria Salet Novellino.

Em tempo, não posso deixar as secretárias Sueli Cândido e Marilene Câmara fora dessa página, pois estas sempre foram fontes de apoio e simpatia. Muito obrigada!

Gostaria de agradecer aos amigos sempre dispostos a ouvir conversas nas quais sempre havia as palavras “ENCE”, “dissertação” e “conselhos municipais”. Agradecimentos às amigas Samara Mancebo e Lilian Cruz e ao amigo Paulo Jorge Ribeiro.

Gostaria de agradecer também ao professor Antônio Carlos Peixoto, que sempre foi fonte de inspiração e uma espécie de guru intelectual. Não por acaso, ele faz parte, agora, da banca avaliadora deste trabalho.

Finalmente, tenho de agradecer à minha família por tudo. Pelas ausências (que foram muitas), pelas conversas (coitada da mamãe Tânia, que sempre ouviu tudo com a maior paciência), pelos fins de semana trabalhando e pela compreensão de que este trabalho que agora apresento era muito importante para mim. Agradecimentos, então, à mamãe Tânia, ao pai Ricardo, à irmã Tatiana, à prima-irmã Sarah e à matriarca da família Joaquina.

Por último, mas não menos importante, agradeço ao companheiro de todas as horas Rafael Ferraz, por ter ficado, mesmo que eu não percebesse, tantas vezes em segundo plano. Mesmo não tendo sido esta a minha intenção, peço perdão por minha ausência e agradeço a compreensão com a qual ele sempre lidou o assunto. Seu apoio em todos os momentos foi fundamental para minha caminhada e posso afirmar, com toda certeza, que sem ele este trabalho nunca seria concluído. Como surpresa, nosso amor e companheirismo foram selados com a chegada, em alguns meses, de um bebê, que estará comigo durante a apresentação deste trabalho.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo o estudo da participação social e política em conselhos gestores de políticas públicas no município do Rio de Janeiro. Este tema consolida-se como importante porque revisita o debate das relações entre Estado e sociedade diante de uma perspectiva interdisciplinar, aglutinando elementos estatísticos de análise, bem como outros relativos à Ciência Política. Conselhos gestores temáticos apresentam-se como instâncias deliberativas inovadoras, consolidados legalmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, surgidos da tradição dos Movimentos Sociais e das reformas institucionais do aparato estatal brasileiro. A fim de viabilizar tal estudo, foram utilizados dados quantitativos da Pesquisa de Informações Municipais (MUNIC) do IBGE, do ano de 2001. Como parte qualitativa, foi feita extensa pesquisa documental considerando os diferentes conselhos temáticos presentes no município do Rio de Janeiro. A partir destas fontes de dados, panoramas comparativos foram montados com o objetivo de possibilitar o posicionamento, em 2001, desta cidade perante as outras capitais brasileiras e os outros municípios do estado, no que se refere, especialmente, à existência e atividade de seus conselhos gestores. Ademais, foi possível atualizar os dados encontrados na pesquisa do IBGE de 2001 desta capital para o ano de 2006. A partir da comparação dos panoramas cariocas de conselhos gestores nos dois tempos indicados, foram identificados inter-relações entre estas diversas instâncias e seus conselheiros, assim como entraves à efetividade da participação nestas esferas participativas.

ABSTRACT

This work's objective is the study of social and political participation in public policy councils in the city of Rio de Janeiro. This theme's importance lies on revisiting the debate over the relations between State and society from an interdisciplinary perspective, joining statistical analysis elements with Political Science. Public policy councils are shown as new deliberative instances legally based on the 1988 Federal Constitution, derived from the tradition of Social Movements and Brazil's institutional changes over the last two decades. To make this work possible, quantitative data found on IBGE 2001 Pesquisa de Informações Municipais (MUNIC) has been used. In the qualitative part, an extensive documental research has been done, concerning different theme councils found in the city of Rio de Janeiro. Starting from these pieces of information, comparative panoramas were done in order to rank Rio de Janeiro in comparison to other capitals and other cities of the same state, concerning the councils' existence and their activity. Besides, it was possible to update IBGE 2001 data about Rio de Janeiro city to 2006. After comparing the public policy councils of this city in both years, interconnections among these instances and their councilors were found, as well as difficulties to be surpassed to reach participation effectiveness in these arenas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. PARTICIPAÇÃO SOCIAL ORGANIZADA EM ESFERAS DE DECISÃO COLEGIADA NO BRASIL	13
1.1 A AMPLIAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA	15
1.2 CONTEXTO DE SURGIMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS NO BRASIL	24
1.2.1 A REFORMA INSTITUCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO	24
1.2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS MOVIMENTOS SOCIAIS	33
1.2.3 A DESCENTRALIZAÇÃO DOS PODERES: O NOVO PAPEL MUNICIPAL	38
1.3 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	48
1.4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA EM CONSELHOS GESTORES	53
2. PANORAMA DOS CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS DE POLÍTICAS SETORIAIS: BRASIL, ESTADOS E CAPITAIS	60
2.1 CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS DE POLÍTICAS SETORIAIS	61
2.2 PANORAMA BRASILEIRO DOS CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS	65
2.2.1 CONSELHOS EXISTENTES (BRASIL)	66
2.2.2 GRAU DE ATIVIDADE DOS CONSELHOS (BRASIL)	71
2.2.3 PERIODICIDADE DAS REUNIÕES DOS CONSELHOS (BRASIL)	72
2.2.4 GRAU DE PARIDADE DA REPRESENTAÇÃO NO ÂMBITO DOS CONSELHOS (BRASIL)	73
2.2.5 GESTÃO DE FUNDOS MUNICIPAIS ATRAVÉS DE CONSELHOS (BRASIL)	76
2.3 PANORAMA DOS CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	81
2.3.1 CONSELHOS EXISTENTES (ESTADO DO RIO DE JANEIRO)	81
2.3.2 GRAU DE ATIVIDADE DOS CONSELHOS (ESTADO DO RIO DE JANEIRO)	83
2.3.3 PERIODICIDADE DAS REUNIÕES DOS CONSELHOS (ESTADO DO RIO DE JANEIRO)	84
2.3.4 GRAU DE PARIDADE DA REPRESENTAÇÃO NO ÂMBITO DOS CONSELHOS (ESTADO DO RIO DE JANEIRO)	85
2.3.5 GESTÃO DE FUNDOS MUNICIPAIS ATRAVÉS DE CONSELHOS (ESTADO DO RIO DE JANEIRO)	85
2.4 PANORAMA DOS CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS	86
2.4.1 CONSELHOS EXISTENTES (CAPITAIS)	87

2.4.2 GRAU DE ATIVIDADE DOS CONSELHOS (CAPITAIS)	91
2.4.3 PERIODICIDADE DAS REUNIÕES DOS CONSELHOS (CAPITAIS)	95
2.4.2 GRAU DE PARIDADE DA REPRESENTAÇÃO NO ÂMBITO DOS CONSELHOS (CAPITAIS)	96
2.4.5 GESTÃO DE FUNDOS MUNICIPAIS ATRAVÉS DE CONSELHOS (CAPITAIS)	98
3. CONSELHOS GESTORES TEMÁTICOS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO – HISTÓRICO DE FORMAÇÃO E PANORAMAS COMPARATIVOS (2001 E 2006)	101
<hr/>	
3.1 PANORAMA QUANTITATIVO DOS CONSELHOS GESTORES DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: 2001 E 2006	103
3.2 PANORAMA QUALITATIVO DOS CONSELHOS GESTORES DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO EM 2006	108
3.2.1 CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE (CMS)	110
3.2.2 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (CME)	119
3.2.3 CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CMAS)	127
3.2.4 CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CMDCA)	131
3.2.5 CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA (COMPUR)	132
3.2.6 CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO (COMUDES)	134
3.2.7 CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE (CONSEMAC)	136
3.2.8 CONSELHO MUNICIPAL DE TRABALHO	140
3.2.9 OUTROS CONSELHOS ENCONTRADOS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (2006)	144
3.3 INTERLIGAÇÕES ENCONTRADAS A PARTIR DO ESTUDO DOS CONSELHOS GESTORES DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	153
CONSIDERAÇÕES FINAIS – PARTICIPAÇÃO PARTIDA: ENTRAVES AO FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS GESTORES E POLÍTICAS SETORIAIS	157
<hr/>	
BIBLIOGRAFIA	174
ANEXOS	182

INTRODUÇÃO

A discussão acerca da participação social e política na gestão pública municipal através de conselhos setoriais está na agenda de debates dos estudos da Ciência Política, da Sociologia e das Políticas Públicas desde a criação formal destas instâncias deliberativas e participativas, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Este tema apresenta-se como importante objeto de estudo já que retoma o debate a respeito da articulação entre Estado e sociedade diante do processo de democratização das políticas sociais e de desconcentração da decisão do poder público.

Neste sentido, vemos aqui uma tentativa de abordagem interdisciplinar do objeto de estudo – tradição da Escola onde esta dissertação foi elaborada, a qual conduz a discussão sobre conselhos gestores de políticas públicas a partir dos olhares diferenciados, embora complementares, da Ciência Política e da Estatística.

A metodologia utilizada neste trabalho pode ser dividida em duas. A primeira possui caráter quantitativo, através da qual foi realizada uma análise dos dados obtidos a partir da fonte de dados Pesquisa de Informações Municipais (MUNIC) do IBGE, de 2001. Nesta edição da pesquisa, de natureza municipal, foi incorporado um bloco de perguntas acerca da desconcentração e descentralização de políticas públicas, com foco nos conselhos setoriais.

Assim, foi possível montar panoramas gerais dando conta da questão quantitativa destas instâncias no território brasileiro, no estado do Rio de Janeiro, no município do Rio e nas outras capitais brasileiras, na tentativa de posicionar a capital fluminense em âmbito nacional. Desta maneira, indicamos a distribuição destes conselhos, de acordo com suas diferentes áreas temáticas, nas três esferas de governo.

Embora a metodologia quantitativa nos tenha fornecido boas ferramentas de análise, a parte qualitativa desta pesquisa se fez necessária para atualizar, para o ano de 2006, os dados referentes às funções e ao funcionamento dos conselhos gestores da cidade do Rio de Janeiro, já que não houve atualização dos dados sobre conselhos em nenhuma outra pesquisa quantitativa em âmbito nacional. Para tal, foi realizada uma extensa pesquisa virtual de base documental dos conselhos existentes hoje, nas diferentes áreas temáticas, na capital fluminense.

O grande desafio desta dissertação foi a compilação de dados recentes que tornasse possível a atualização da base de dados do IBGE, já existente para o ano de 2001, para o ano de 2006, sempre no que se refere aos diferentes conselhos temáticos deste município. Este esforço metodológico, contudo, foi, muitas das vezes, dificultado pela falta de informações disponibilizadas pelos próprios conselhos.

Deste modo, como objetivo geral deste trabalho, apontamos a caracterização dos conselhos setoriais gestores de políticas públicas cariocas, buscando captar limites e possibilidades de participação efetiva nessas instâncias, além de deter suas dimensões sociais, políticas e territoriais, em dois momentos: 2001 e 2006.

Para que tal tarefa fosse realizada, foi necessária uma longa pesquisa de base teórica acerca do tema para que fosse entendido o que realmente significa a existência e atividade de um conselho gestor, qual dimensão toma a participação social e política nestas instâncias, e, ainda, qual sua importância no contexto democrático brasileiro.

Como objetivos específicos, apontamos a confecção de panoramas gerais comparativos da distribuição destes espaços colegiados nas três esferas de governo, bem como a observação da relação entre agentes governamentais e não-governamentais no processo de tomada de decisão dentro dos Conselhos Setoriais do município do Rio de Janeiro.

Ainda, como considerações finais, nos ocupamos de avaliar os limites e entraves impostos à efetividade desta participação, tanto à luz da bibliografia estudada, como com base na articulação entre a teoria já existente e o que pôde ser observado durante a pesquisa e a elaboração deste trabalho que ora se apresenta.

CAPÍTULO 1 – PARTICIPAÇÃO SOCIAL ORGANIZADA EM ESFERAS DE DECISÃO COLEGIADAS NO BRASIL

O primeiro capítulo desta dissertação ocupa-se de introduzir e debater o tema da participação social e política no Brasil nos últimos anos. Para tal, é demonstrado, primeiramente, como a teoria política trata o assunto, a partir da discussão habermasiana de ampliação de esfera pública, para então entendermos como esta se dá no país.

A discussão a ser apresentada leva também em consideração a discussão estratégica acerca das reformas sociais, políticas e econômicas que o Estado brasileiro vem sofrendo nas duas últimas décadas, refletidas, aqui, especialmente na descentralização dos poderes e das decisões públicas. Neste sentido, os debates que tangem a questão do federalismo no Brasil e o papel do município enquanto ente federativo são trazidos à tona. Uma vez que temas como governança e poder local se misturam, a função assumida pelos municípios a partir da década de 1990, com respaldo na Constituição Federal de 1988, é de fundamental importância para darmos conta da discussão ora apresentada.

Ainda, outros pontos levantados pela CF de 1988 são trazidos ao debate, como as diversas formas de participação societal por ela possibilitadas. Após um longo período de Ditadura Militar, a Constituição de 1988 promulgada como início do mais recente período democrático prevê modalidades de participação – tanto através da Democracia Representativa, como através da chamada Democracia Participativa – impossíveis de serem postas em prática durante o período político anterior. Essas inovações encontram-se, portanto, aqui respaldadas pela evolução dos Movimentos Sociais Populares ocorridos no Brasil, que ora assumiam caráter reivindicatório, ora atuavam como instâncias de *accountability*.

Desta forma, a partir da ponderação das possibilidades de ações participativas previstas pela Constituição de 1988 e da trajetória dos Movimentos Sociais, nos é possível delinear e melhor compreender de que forma a participação social e política em conselhos gestores de políticas públicas se insere na agenda de estudos no âmbito, por exemplo, da Sociologia, da Ciência Política e das Políticas Públicas, bem como identificar quais atores fazem parte das relações, mais do que controversas, entre Estado e sociedade no Brasil.

1.1. A AMPLIAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA

A idéia do contrato social e de seus princípios reguladores é o que organiza a sociabilidade e a política nas sociedades modernas. Sua característica principal é criar um paradigma que sustente quatro bens públicos: legitimidade de governo; bem-estar econômico e social; segurança; e identidade coletiva. Estes quatro bens são expressões diferenciadas de realizar o bem comum e a vontade geral, com base em leis, consolidando o contrato social. (Santos, 1999).

O Estado se apresenta como o garantidor do contrato. No entanto, Rousseau (1762) entende que o estado de sociedade gera ausência de igualdade e liberdade. Hobbes (1650) identifica que o Estado é aceito pelos homens no momento em que entregam sua liberdade e são obrigados a usá-la de acordo com as leis estabelecidas. Os indivíduos têm apenas o dever de cumprir as leis, sendo todos os direitos pertencentes ao Estado. Locke (1690), por sua vez, entende o Estado como o garantidor da liberdade individual, no qual os indivíduos permanecem com seus direitos.

Na tentativa de evitar o caráter arbitrário do governo dos Estados, Locke (1690), por exemplo, identifica a necessidade de elaboração de leis e a garantia de que elas sejam efetivamente aplicadas. Conferindo, assim, maior importância ao poder legislativo, Locke (1690) identifica o princípio da representação, no qual o poder executivo – derivado do legislativo – se torna fundamental para que haja a aplicação das leis.

O princípio liberal diz respeito ao fato de que a legitimidade de um governo se dá através da participação do povo e de um processo público de deliberação da vontade geral. A participação liberal é, então, um instrumento – ou um meio – de satisfação das necessidades dos membros da sociedade. A participação direta de cada cidadão acerca da tomada de decisão é uma maneira de proteger os interesses privados e assegurar um bom

regime de governo. Neste ponto, vemos em Rousseau, de acordo com a doutrina da vontade geral, a participação como base da organização social e política.

O caráter associativo da deliberação se faz presente, portanto, principalmente, no momento em que o contrato social é irrevogavelmente firmado. O caráter da irrevogabilidade do contrato social é, pois, encontrado em Rousseau (1762), em Hobbes (1650) e em Locke (1690), embora os autores percorram caminhos diferenciados até chegarem a esta afirmação.

No entanto, ao contrário da natureza do contrato social preconizado por Hobbes, Locke e Rousseau há mais de três séculos, mesmo considerando seus critérios básicos de exclusão¹, Santos (1999) identifica que, hoje, os processos de exclusão do contrato social são predominantes em relação aos de inclusão. Este processo, segundo Santos (1999) se apresenta sob duas formas: (a) o “*pós-contratualismo*”, no qual os grupos de interesse até então incluídos passam a ser excluídos; e (b) o “*pré-contratualismo*”, no qual há o “*bloqueamento do acesso da cidadania por parte de grupos sociais que se consideravam candidatos à cidadania*”. (Santos, 1999:45). Essas exclusões, segundo o autor, são definitivas, sendo os indivíduos lançados do estado de natureza, cuja expressão, transposta para os dias de hoje, é identificada como a “*ansiedade permanente em relação ao presente e ao futuro*”. (Santos, 1999:45).

Segundo o pensamento que o *contrato* outrora estabelecido não mais dá conta da inclusão dos cidadãos, a democracia representativa² é, portanto, caracterizada por uma contradição interna, ancorada na relação dialética entre governabilidade e participação, já

¹ Segundo Santos (1999), as três premissas básicas do contratualismo dizem respeito a: (a) No contrato, a inclusão se refere apenas a indivíduos e suas associações, estando a natureza, portanto, fora do contrato; (b) O critério da cidadania é territorialmente fundado, ou seja, somente cidadãos integram o contrato social; e (c) Somente os interesses da sociedade civil são objeto do contrato, estando, desta maneira, o comércio público dos interesses excluído.

² De maneira sucinta, democracia representativa trata-se de “*sistemas políticos nos quais as decisões que afetam a comunidade não são tomadas pelo conjunto de seus membros, mas pelas pessoas que eles elegeram para essa finalidade*”. (Giddens, 2005:344)

que é necessário restringir a soberania das massas a uma seleção de governantes. (Avritzer, 1999). A democracia deixa de ser base potencial de desenvolvimento dos indivíduos e passa a ser encarada como método para assegurar a liderança política. (Lima Jr., 1997). A teoria liberal – de Estado como estrutura para garantir a coesão social – e a democracia representativa começam, então, a sofrer críticas. Ao final do século XIX, a descrença neste regime e na possibilidade de que este possa garantir inclusão social é latente.

Neste sentido, uma segunda dimensão de tentativa de explicação da participação popular e da legitimação do poder diz respeito ao chamado elitismo democrático. Segundo a teoria das elites, há a percepção de que em toda sociedade, invariavelmente, existe uma minoria que governa e uma maioria que é governada. A legitimidade do poder não é mais entendida como advinda da associação de um conjunto de indivíduos visando o bem comum – como no republicanismo. Esta legitimidade é conferida a partir da compatibilização entre massa e governo, sendo as elites que sustentam as regras do jogo democrático das sociedades de massa. O indivíduo é visto como auto-interessado, almejando suas próprias conquistas. (Avritzer, 1999).

Schumpeter (1983) um dos maiores pensadores da – cética – teoria do elitismo democrático, afirma, já no século XX, que para que fossem mantidos os fundamentos do conceito de soberania popular seria necessário reduzir o significado e a abrangência desta soberania a um processo de escolha de governantes. Neste sentido, o autor entende que o indivíduo moderno não é formador de suas vontades e não exerce sua soberania de acordo com o conceito político moderno de soberania popular, questionando a participação social e políticas nas instituições.

Seguindo o mesmo pensamento, Avritzer (1999) identifica três críticas principais à teoria democrática – e sua prática – a partir, fundamentalmente, a partir da Segunda Guerra Mundial. A primeira diz respeito à problematização da amplitude e do significado conceito

de soberania popular, já que suas dimensões foram ampliadas de acordo com a complexificação da administração estatal. A segunda crítica dá conta da particularização dos interesses envolvidos no debate político já que houve, no âmbito das arenas públicas, a entrada de interesses específicos. A terceira é identificada pelo autor na medida em que formas de mobilização de massa passam ao largo das instituições do processo de formação da vontade geral.

Uma vez verificada a fragmentação societal ao longo de eixos econômicos, sociais, políticos e culturais, é identificado que a luta pelo bem comum e por definições de alternativas em prol deste bem é deixada de lado, bem como a vontade geral. Diante deste movimento Santos (1999) avalia que vivemos a “crise do contrato social”. Com a perda de centralidade do Estado e sua atuação minimalista, um contexto de contratualização diferente emerge: o caráter individualista do contrato sobressai, sendo pautado na idéia de contrato entre indivíduos e não mais entre “*agregações coletivas de interesses sociais divergentes*” (Santos, 1999:44). Este novo contrato social se mostra instável, excludente e *falso*.

A crise de representação, participação e legitimação social e política das sociedades contemporâneas há de ser resolvida – invariavelmente – a partir de formas legítimas de participação. Na tentativa de solucionar este impasse então posto pela democracia representativa – segundo suas duas visões clássicas, Habermas (1984) cunha o conceito de *esfera pública*. A partir da ascensão da burguesia – e de seu conseqüente controle político – o autor pensa ser possível verificar sua oposição à autoridade política já instaurada. Suas reivindicações de poder se dirigem, portanto, à autoridade pública, havendo um processo de demandas por transparência de decisões governamentais. Com isso, abre-se um espaço de interação política em outra esfera, além do Estado. Nesta nova esfera, há a possibilidade de interação entre indivíduos, mediante debate, acerca das

decisões tomadas pelas autoridades políticas. Ao mesmo tempo, são traçadas estratégias para que estas sejam sensíveis a suas discussões e demandas. No entanto, é preciso ressaltar que nesta esfera pública, o processo participativo, segundo Habermas, não diz respeito, necessariamente á propostas administrativas, mas, fundamentalmente, à discussão democrática.

Este pensamento habermasiano renova a teoria democrática, já que rompe com um dos elementos principais da tradição elitista democrática, a saber, que a complexificação administrativa – e partidária – impossibilita a participação societal. Ao contrário, Habermas indica a possibilidade de diferentes atores construírem suas identidades no âmbito da esfera pública. A posição de descentralização que os Estados nacionais assumiram nas últimas décadas, sua despolitização e a redução do papel regulador social por conta da “*erosão do contrato social*” (Santos, 1999:67) mostram a emergência de uma organização política mais vasta que o Estado, sendo formada por redes e organizações que mesclam elementos estatais, assim como nacionais e globais.

Ainda, a *erosão do contrato social* exige do indivíduo algum tipo de reação. Esta se traduziria em “*reconstrução ou reinvenção de um espaço-tempo que favoreça a deliberação democrática*” (Santos, 1999:57-58). Para que essa reação ocorra, Santos (1999), assim como Habermas (1984) identifica alguns princípios a serem obedecidos a fim de realizarmos tal *reinvenção* da deliberação democrática. Seu argumento principal diz respeito à construção de um contrato social diferente daquele da modernidade, com as seguintes características:

“um contrato muito mais inclusivo porque deve abranger não apenas o homem e os grupos sociais, mas também a natureza. Em segundo lugar, é mais conflitual porque a inclusão se dá tanto por critérios de igualdade como por critérios de diferença. Em terceiro lugar, sendo certo que o objetivo último do contrato é reconstruir o espaço-tempo da deliberação democrática, este, ao contrário do que sucedeu no contrato

social moderno, não pode confinar-se ao espaço-tempo nacional estatal e deve incluir igualmente os espaços-tempo local, regional e global. Por último, o novo contrato não assenta em distinções rígidas entre Estado e sociedade civil, entre economia, política e cultura, entre público e privado. A deliberação democrática, enquanto exigência cosmopolita, não tem sede própria, nem uma materialidade institucional específica”. (Santos, 1999:60).

Neste processo de descentralização, a cidadania tem posição de destaque. Vieira (1997), por exemplo, retoma o pensamento de Marshall de que os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) exigem um Estado para que haja os direitos de segunda geração (direitos sociais). No entanto, identifica que “recentes concepções mais democráticas procuram dissociar completamente a cidadania da nacionalidade. A cidadania teria, assim, uma dimensão puramente jurídica e política, afastando-se da dimensão cultural existente em cada nacionalidade. A cidadania teria uma proteção transnacional, como os direitos humanos. Por esta concepção, seria possível pertencer a uma comunidade política e ter participação independente da questão da nacionalidade” (Vieira, 1997:31-32).

Surge, assim, o que o Santos (1999) chama de “novíssimo movimento social”, no qual o Estado é transformado em *mais* um elemento do espaço público não-estatal. Embora seu conceito pareça, à primeira vista, contraditório, o Estado assume tarefas de coordenação de interesses diversos, estando assim, ainda mais “*diretamente comprometido com os critérios de redistribuição e, portanto, com os critérios de inclusão e exclusão*” (Santos, 1999:68).

Diante deste novo papel do Estado, a luta social também ganha novo significado, dizendo respeito não mais à democratização do monopólio regulador do Estado, mas à democratização da perda deste monopólio (Santos, 1999:68), abrindo novos canais e novas arenas de negociações e disputas.

Nestas novas condições, ao autor defende a afirmação de que a democracia representativa não apresenta (mais) sua potencialidade distributiva, conferindo à democracia participativa³ este papel, através de ações dirigidas não só à atividade estatal, como também à atividade privada ou não-governamental. *“Em outras palavras, não faz sentido democratizar o Estado se, simultaneamente, não se democratizar a esfera não-estatal. Só a convergência dos dois processos de democratização garante a reconstituição do espaço público de deliberação democrática”* (Santos, 1999:69)⁴. A criação deste espaço público, e de tantos outros, significa a *“única alternativa democrática à proliferação de espaços privados ratificados pela participação estatal”* (Santos, 1999:71)

Em consonância, Vieira, (1997) identifica que:

“a democracia não é apenas um regime político com partidos e eleições livres. É sobretudo uma forma de existência social. Democrática é uma sociedade aberta, que permite sempre a criação de novos direitos reais. As lutas pela liberdade e igualdade ampliaram os direitos civis e políticos da cidadania, criaram os direitos civis e políticos da cidadania, criaram os direitos sociais, os direitos das chamadas “minorias” – mulheres, crianças, idosos, minorias étnicas e sexuais – e, pelas lutas ecológicas, o direito ao meio ambiente sadio”. (Vieira, 1997: 39-40)

No entanto, a teoria habermasiana, revista aqui por Santos, Avritzer e Vieira, não se mostra incólume a críticas. Embora Habermas tenha identificado a esfera pública como homogênea e excludente – já que sua teoria fora pensada com base no contexto social e político da burguesia do século XVIII –, quando transpomos o conceito de esfera pública para os dias atuais, vemos que o papel que antes era exercido pela burguesia é agora

³ *“Na democracia participativa (ou democracia direta), as decisões são tomadas em comunidade por aqueles que são afetados por elas”*. (Giddens, 2005:344)

⁴ Como exemplo do que pode ser alcançado tendo em vista a democracia participativa, Santos (1999) cita a experiência da prefeitura de Porto Alegre, com a implementação do orçamento participativo, que, mesmo em escala reduzida, nos indica como pode ser feita a utilização dos recursos estatais, tratando-se do conceito de “fiscalidade participativa”. (Santos, 1999:69). Neste sentido, o controle exercido sobre o Estado é compensado por intensificação de participação e cidadania.

pertencente aos movimentos sociais, conferindo à esfera pública um caráter plural, não necessariamente excludente. (Avritzer, 1999).

Ainda, é necessário ressaltar que o conceito de esfera pública não deve ser entendido como espaço somente de discussão pública e deliberação, mas também como espaço de conexão entre deliberações populares e instituições políticas. Avritzer (1999), neste sentido, dá um passo além, e destaca que as deliberações devem ser imbuídas de altos graus de legitimidade e transparência. Desta maneira, a esfera pública pode ser mais do que um locus privilegiado de discussão informal, deixando a ação para o sistema político formal – como acreditava Habermas. A esfera pública

“se torna um local na periferia do sistema político e administrativo, no qual se conectam as redes informais de comunicação constituídas por membros sociais e das associações civis. (...) As decisões de uma esfera pública deliberativa pensada nesses termos são implementadas por um sistema administrativo que está fora de sua alçada, mas que pode ter suas decisões submetidas a processos públicos de monitoramento” (Avritzer, 1999:40-41).

Desta maneira, no âmbito da *erosão da soberania do Estado*, uma transformação pode ser percebida, na qual bens públicos como segurança, identidade cultural, legitimidade política, bem-estar político e social – todos outrora produzidos pelo Estado – se encontram, hoje, em arenas de negociação permanente. Além disso, espaços de disputa são ocupados por grupos e organizações heterogêneas e fluídas. No entanto, a despolitização aparente do Estado dá lugar a um novo tipo de politização: “*neste novo marco, o Estado é uma relação política parcelar e fraturada, aberta à competição entre agentes de subcontratação política, com concepções alternativas de bem comum e de bens públicos*”. (Santos, 1999:67).

É neste contexto de ampliação da esfera pública enquanto local de debate, deliberação, monitoramento de políticas públicas e embate perante o sistema que este

trabalho se insere. Entendendo que através desta disputa por espaços sociais seja possível aumentar a prática democrática, realizar conquistas sociais, e conferir legitimidade ao governo instituído, este trabalho visa melhor entender os processos de participação social e política da sociedade civil brasileira no âmbito estatal a partir do exemplo da existência e da atuação dos Conselhos Municipais de Políticas Setoriais no Brasil.

1.2. CONTEXTO DE SURGIMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS NO BRASIL

1.2.1. A Reforma Institucional do Estado Brasileiro

Durante a década de 1930, políticos e acadêmicos acreditavam que o crescimento econômico das nações e o bem-estar social de suas populações deveriam ser promovidos, eficazmente, pelo Estado, a partir da atuação de governos forte e centralizadores. (Cortes, 2002). No entanto, ao longo do século XX, guerras e crises econômicas tiveram reflexos nas concepções econômicas, sociais e políticas que outrora eram encaradas como *verdadeiras*. Com o crescente processo de globalização, principalmente no pós-guerra, os paradigmas sócio-econômicos e políticos mudaram: o acirramento da competitividade por mercados foi verificado ao longo das décadas e a de 1980 – a *década perdida* – trouxe crises, baixos níveis de desenvolvimento, mobilização social e necessidade de ajustes estruturais – para o bem ou para o mal.

Neste sentido, as reformas dos aparatos administrativos nacionais, de modo geral, se inscrevem em uma transformação mais ampla, envolvendo as relações internas de poder dos países, seu modelo de desenvolvimento e sua inserção na economia internacional. Os países desenham seus próprios projetos de mudanças de acordo com as forças políticas em jogo e os recursos econômicos, institucionais e técnicos existentes. Os processos de reforma dos Estados latino-americanos, especificamente, guardam características comuns, tais como separação de funções do Estado, de autonomia, de suas competências, de seus regimes de contratualização e de recuperação de custos. As estratégias freqüentemente utilizadas dizem respeito a processos de privatização, descentralização de poderes, flexibilização do trabalho e amplas reformas do serviço civil. (Fleury, 2001).

O Estado brasileiro acompanhou esse processo, sendo sua reforma apontada como elemento central da agenda política dos anos 90. Essas mudanças se tornaram *imperativas* diante da lógica da globalização e da crise do Estado, definida por três dimensões fundamentais: crise fiscal (perda de crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa); crise do modo de intervenção do estado (esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações); e crise do modelo burocrático de gestão pública (altos custos e baixa qualidade dos serviços). (Barreto, 1999).

Pensou-se ser necessário reconstruir o aparato estatal a fim de se recuperar a poupança pública, superar o déficit fiscal, redefinir os moldes da intervenção econômica e social e implementar um novo modelo de gestão que superasse os obstáculos criados pela tradição administrativa pública no Brasil. Ademais, segundo Barreto (1999), a crise institucional deve ser definida a partir do aprofundamento do descompasso entre Estado e sociedade, a par da ineficácia do poder público na gestão dos problemas sociais mais urgentes.

“Esses movimentos, na verdade, são reflexos de uma crise maior, configurada pelo esgotamento do modelo do Estado contemporâneo nos planos jurídico-institucional, econômico, social e político. O impacto da globalização – aliado à crise fiscal enfrentada por quase todos os países centrais e periféricos – colocou em xeque o atual arcabouço jurídico-institucional dos estados, expondo o anacronismo do modelo de estado produtor, prestador de serviços, interventor, excessivamente burocrático e pouco comprometido com resultados”. (Barreto, 1999:108).

A reforma do Estado brasileiro foi projetada para que, em teoria, o deixasse mais ágil e flexível, além de mais responsável perante a sociedade, cumprindo o papel ao qual realmente se propõe perante a lei (Fleury, 2001). Essas mudanças institucionais, acima de tudo, alterariam as posições de poderes, as possibilidades de representação dos interesses dos diferentes atores e sujeitos políticos nas mais diversas sociedades.

Diante desta *necessidade*, então, a estratégia do governo brasileiro para enfrentar a crise social se baseou em um conjunto de medidas para dar conta de questões emergenciais e latentes. Barros Silva (1998) nos mostra algumas destas estratégias governamentais:

(a) Criação das condições (materiais) necessárias – melhoria da qualidade de vida da população, bem como assegurar a estabilidade macro-econômica e a reforma do Estado;

(b) Reestruturação dos serviços sociais básicos e promoção da geração de empregos e oportunidades de trabalho e renda – melhoria de serviços como educação, saúde, previdência social, habitação, etc;

(c) Implementação de ações prioritárias – inclusão de programas considerados prioritários para acelerar a reestruturação dos serviços sociais;

(d) Desenvolvimento de um novo mecanismo de coordenação de políticas focadas no combate à fome e à miséria – conferir novo estilo gerencial para programas sociais, através de Câmaras e Comitês Executivos.

Faleiros (2001) pensa que estes passos acima descritos deveriam ser seguidos para que ocorresse uma *reordenação estratégica* do aparato estatal. Outra estratégia de enfrentamento da crise financeira identificada pelo autor diz respeito à mudança de vários artigos da Constituição Brasileira de 1988, com vistas à consolidação legal da abertura ao capital no Brasil. A chamada *reordenação estratégica* do Estado, portanto, foi iniciada já no primeiro ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, trazendo, em 1995, diversas mudanças:

Quadro 1

Emendas Constitucionais⁵ (1995)

Emenda Constitucional Número 05	Aboliu a exclusividade dos estados em explorar diretamente ou mediante concessão o gás canalizado, o que abre espaço para privatizações.
Emenda Constitucional Número 06	Revogou o artigo da Constituição que se referia à empresa brasileira. Embora modificando o artigo relacionado às pequenas empresas, o tratamento favorecido foi mantido.
Mudança no artigo 176	Abriu a pesquisa e a lavra de recursos naturais a empresas estrangeiras, desde que fosse constituída sob as leis brasileiras.
Emenda Constitucional Número 07	Abriu os transportes aéreos, aquáticos e terrestres a empresas estrangeiras.
Emenda Constitucional Número 08	Desnacionalizou as telecomunicações, rompendo o monopólio previsto na Constituição de 1988.
Emenda Constitucional Número 09	Aboliu o monopólio da exploração de petróleo.

Fonte: Faleiros, 2001

Na lei das Oscips (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), Lei 9.790/90, o papel das ONGs – entendidas aqui como representantes da sociedade civil organizada – foi formulado nos seguintes termos:

“É necessário incluir também as chamadas ONGs (organizações não-governamentais) cuja atuação não configura nenhum tipo de complementariedade ou de alinhamento aos objetivos de políticas governamentais, e nem, muitas vezes, de complementariedade à presença do Estado. Ao lado das instituições que complementam a presença do Estado no desempenho dos seus deveres sociais e ao lado daquelas entidades que intervêm no espaço público para suprir as deficiências ou a ausência da ação do Estado, devem ser também consideradas, como de fins públicos, aquelas organizações que promovem, desde pontos de vista situados na Sociedade Civil, a defesa de direitos e a construção de novos direitos - o desenvolvimento humano, social e ambientalmente sustentável, a expansão de idéias-valores (como a ética na política), a universalização da cidadania, o

⁵ Vale destacar que, segundo Soares (2006), emendas constitucionais são aprovadas se conseguido 60% dos votos do legislativo, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado. Embora estas estão previstas no texto constitucional, há dificuldades de se conseguir mínimo consenso nas duas Casas, excluindo casos de interesses da bancada governista, caso esta seja maioria.

ecumenismo (lato sensu), a paz, a experimentação de novos padrões de relacionamento econômico e de novos modelos produtivos e a inovação social etc.” (“Documento-Base”. Segunda Versão, de 29.09.97, p.12).⁶

Outra estratégia fundamental para que entendamos a reforma do Estado brasileiro diz respeito ao Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE). Elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, foi aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em 21 de setembro de 1995 e pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em novembro do mesmo ano. Faleiros (2001) nos mostra que o PDRE considera que mudanças são necessárias, já que os mentores do plano consideram a Constituição de 1988 como “um retrocesso burocrático sem precedentes”, já que engessa o aparato estatal no momento que lhe atribui diversas funções, principalmente na área social.

No novo modelo, de orientação neoliberal, o aparelho de Estado compreende quatro setores, segundo Barreto (1999):

(a) Setor do Núcleo Estratégico: compreende os três poderes, o Ministério Público, etc, ou seja, é o governo no sentido *lato*.

(b) Setor de Atividades Exclusivas do Estado: possui o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar. Como exemplo, podemos citar a Polícia, a Receita Federal, etc.

(c) Setor de Serviços Não-Exclusivos – ou Competitivos – do Estado, ou seja, o chamado Terceiro Setor: compreende atividades realizadas não somente pelo setor público não-estatal, com atividades nas áreas sociais – saúde e educação –, proteção ambiental, etc.

(d) Setor de Bens e Serviços para o Mercado: compreende a área de atuação das empresas estatais, como por exemplo, as empresas de infra-estrutura do Estado.

⁶ Disponível em: <http://www.abong.org.br/novosite/biblioteca_pag.asp?bibli1=151>. Último acesso: set. de 2006.

No entanto, com o passar do tempo, Bresser Pereira, idealizador do plano, afirma ser importante salientar o fato de que o termo *reforma do Estado* – indicado no PDRE (1995-1998) – não é o mais adequado, já que esta é uma expressão muito ampla e parece tratar de mudanças em todas as instituições do Estado. Na verdade, argumenta o autor, trata-se de “*reforma da organização do Estado*” (Pereira, 2004:10), acreditando que a eficiência administrativa do Estado depende, fundamentalmente, da qualidade de sua gestão e organização. Desta maneira, a reforma da gestão pública teria dois objetivos, segundo seu próprio idealizador: tornar administradores e gestores mais autônomos e responsáveis e garantir que o Estado só execute diretamente tarefas que lhe são exclusivas, ou que necessitem de seu poder ou recursos.

No caso específico desta dissertação, nos é interessante compreender as estratégias de reforma no que tange o setor dos serviços não-exclusivos do Estado, já que é esse que vem a abarcar, em grande parte, os movimentos sociais e as lutas por participação social e política da sociedade civil. Neste sentido, o PDRE trata de assumir que a forma ideal de propriedade do setor de serviços não-exclusivos do Estado é a denominada *propriedade pública não-estatal*, correspondendo ao formato institucional de associações civis sem fins lucrativos e sem proprietários, por exemplo.

Em resumo, uma vez identificadas disfunções no interior do sistema formado pelo mercado e pelo Estado, e dificuldades de integração de parcelas significativas da sociedade, vemos três movimentos na esfera pública: redefinição do papel do estado; incorporação pelo setor privado de parcela da produção que antes era de competência estatal; e a emergência de um setor não-estatal – o Terceiro Setor – entre o Estado e o mercado, representado, no geral, por organizações voltadas para atividades sociais sem fins lucrativos. (Barreto, 1999).

Essas organizações ficaram assim inseridas no contexto da promoção da publicização, que ganha materialidade através de um processo de implementação de novas formas de parceria e interação entre sociedade e Estado:

“Através desse programa [o PDRE], o Estado abre espaço para a transformação de entidades estatais em organizações públicas não-estatais. Estas últimas, ao serem qualificadas como organizações sociais, são reconhecidas como de interesse coletivo e de utilidade pública e ficam habilitadas a receber recursos financeiros do estado e a gerenciar bens, equipamentos e servidores cedidos pelo Poder Executivo para a execução de serviços públicos”. (Barreto, 1999:120)

Segundo o Plano, neste novo setor haveria maior garantia de agilidade, qualidade e eficiência no atendimento das demandas sociais, sendo mantidas de acordo, muitas das vezes, através de recursos orçamentários transferidos pelo governo federal. O objetivo, segundo o ponto de vista da reforma, seria o de superação da rigidez burocrática estatal, bem como maior autonomia e responsabilidade para os dirigentes destes serviços. Neste sentido, grande parte da estratégia, como já mencionado, se apóia em programas de privatização, terceirização e publicização. Esta última seria a estratégia mais utilizada no Terceiro Setor, dando conta da transferência dos serviços não-exclusivos do Estado para o setor público não-estatal. Neste sentido, o Terceiro Setor realiza atividades nos setores onde não existe o poder exclusivo de Estado, atuando simultaneamente com outras instituições públicas não-estatais e privadas.

Trata-se de promover grandes alterações do papel estatal nas áreas sociais, e não somente transferir sua propriedade para o setor público não-estatal porque:

“os setores envolvidos tradicionalmente demandam investimentos significativos de médio e longo prazos e, na maioria das vezes, não geram lucros, o que dificulta uma atuação completamente autônoma”. E ainda porque “o setor público não-estatal envolve grande número de instituições que, embora compartilhem da mesma estrutura de valores, são muito

dispersas, o que inviabiliza uma ação coordenada e integrada dos setores envolvidos”. (Barreto, 1999:135).

O setor público não-estatal emergiu, desta maneira, como uma possibilidade de conciliar a eficiência de empresas privadas com a finalidade social dos serviços públicos. Ao mesmo tempo, é criado um novo espaço de representação social, compreendendo oportunidades e desafios. A oportunidade está na possibilidade de superação da imobilidade e incompetência administrativa que acomete o setor público estatal a partir da interação destas novas representações sociais. O desafio diz respeito à dimensão política, calcada no descompasso das relações entre Estado e sociedade. (Barreto, 1999).

Barros Silva (1998) também percebe que as relações – de descompasso – entre Estado e sociedade se constituem como um dos problemas fundamentais para a implementação de tais mudanças em âmbito social, já que há a dificuldade de obtenção de consenso político entre os diferentes atores que interagem neste novo espaço público não-estatal.

Ao caracterizarmos os planos de reorientação estatal ocorridos recentemente no Brasil, faz-se necessário apontar algumas posições de autores a respeito da eficácia e legitimidade dos mesmos. Desta maneira, com relação à validade social destes planos diretores apresentados, os autores lidos, em sua maioria, se mostram relativamente céticos quanto às efetivas melhorias sociais que podem advir destes processos que podem ser caracterizados desde *cooperação funcional intersetorial* até *delegação de funções estatais*. De acordo com Barreto (1999), por exemplo, no que se refere ao PDRE, desenvolveu-se um espaço público não-estatal através da recomposição de uma comunidade cívica no Brasil. No entanto, no plano social, verificamos a ocorrência da crise do Estado de bem-estar, traduzindo-se em tendência ao encolhimento de programas estatais de caráter social e

universalizante em território nacional. A autora ainda lança dúvidas quanto à própria viabilidade e funcionalidade dessas reformas:

“(...) a reestruturação desse setor governamental, seja por sua posição de fronteira entre o governo e a sociedade civil, seja pela natureza social dos serviços envolvidos, ou ainda pelo conteúdo revolucionário das transformações pretendidas, constitui o ponto nevrálgico de todo o processo de reforma, podendo vir a lograr resultados positivos – como é o caso de algumas experiências anteriores, especialmente na área da saúde – ou profundamente negativos, dependendo da forma pela qual venha a ser conduzida”. (Barreto, 1999:127)

Fleury (2001), por sua vez, afirma que, em um balanço das iniciativas de reforma estatal nos países latino-americanos, fica evidente que, na maioria das vezes, tais medidas não foram capazes de aumentar as capacidades do Estado para cumprir as funções essenciais de defesa do território, construção da comunidade nacional, inserção vantajosa na nova organização internacional, redução de diferenças e desigualdades e estabelecimento de um modelo de desenvolvimento sustentável. Ao contrário, muitas das medidas reformadoras acentuaram os problemas sócio-econômicos preexistentes.

Contudo, Morales (1999) acredita que, ao menos, uma parcela dos problemas sociais pode ser resolvida com o apoio das organizações não-governamentais:

“caso tivéssemos de contar somente com os dois instrumentos clássicos do desenvolvimento econômico e social, o mercado e o Estado, possivelmente estaríamos numa situação grave. O mercado já se mostrou incapaz de regular a produção e a distribuição de bens que correspondem a conquistas de direitos sociais”. (Morales, 1999:56).

Desta maneira é possível perceber que essas mudanças são, no mínimo, passíveis de controvérsias, dividindo opiniões de autores e polarizando embates ideológicos. No entanto, devemos ainda compreender melhor o processo que culminou nesta transformação da esfera pública brasileira.

1.2.2. A Constituição Federal de 1988 e os Movimentos Sociais

O mesmo processo de globalização que culmina no desmonte da máquina administrativa dos Estados também contribui para a emergência de novos movimentos sociais, caracterizados, por exemplo, pela atuação das Organizações Não-Governamentais. No âmbito legal, as organizações da sociedade civil podem ser consideradas como causa e, ao mesmo tempo, consequência da reivindicação de direitos e do aumento de demandas características da dinâmica social. Externamente, essas organizações também representam um duplo papel: são causa e efeito do processo de mundialização de fenômenos sociais e universalização de valores democráticos que acompanham a globalização econômica.

Assim, a atuação dos movimentos sociais é incorporada, de maneira definitiva, nos processos de reformas estatais e de grandes mudanças estruturais, tanto no Brasil como em outros países do mundo. No Brasil, embora já houvesse associações civis mesmo sob o regime militar, foi somente no final da década de 80 que essas instituições ganharam visibilidade. Seu papel foi expressivo durante este período: *“a sociedade civil demonstrava uma capacidade de organização sem precedentes, ao mesmo tempo em que se liberalizava a vida política”* (Cortes, 2002:22). Neste sentido, essas organizações se envolvem em movimentos populares e participam da agenda política num processo que caracteriza a participação das massas nos anos 80 e 90.

Teixeira (2003) destaca como uma política de ajuste estrutural, como ocorrida no Brasil, provoca aproximação do Estado em direção às organizações da sociedade, uma vez que políticas de bem-estar são substituídas por políticas sociais liberais. Desde a segunda metade da década de 80 há a discussão governamental sobre o sistema de proteção social latino-americano, no que se refere a ser economicamente ineficiente e socialmente injusto, sem a uniformização e universalização dos direitos. Uma vez verificada, nas décadas de 70

e 80, as lógicas governamentais pautadas na lógica de corte de gastos sociais e detenção da inflação, os discursos das organizações da sociedade civil se dirigem, em certa medida, para denunciar esses cortes.

Teixeira (1996) também compartilha da idéia do caráter denunciante assumido pelos movimentos sociais durante as décadas de 1970 e 1980, mas indica que este dá lugar a uma dimensão propositiva a partir da década seguinte, com vistas, por exemplo, à formulação de alternativas de políticas públicas e controle social, com a utilização de mecanismos judiciais, por exemplo, como forma de operacionalizar a institucionalização da ação social. Bonfim e Silva (2003) também reconhecem que os movimentos sociais e outros tipos de associativismo se referem, em sua gênese, ao protesto contra os maus serviços governamentais e à exigência por mais eficiência, havendo posterior transição.

No Brasil, a aprovação da Constituição de 1988, após um conturbado período político e social, teve papel decisivo no processo de ampliação da participação da sociedade civil nas decisões do Estado⁷. Ademais, ela também regulamenta a possibilidade de que associações da sociedade civil possam apresentar emendas constitucionais e participar de discussões específicas da Câmara. A autonomia dessas associações brasileiras é garantida, portanto, como direito democrático básico no artigo 5º da Constituição:

“Inciso XVII – É plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter para-militar;

Inciso XVIII – A criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

Inciso XIX – As associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se no primeiro caso, o trânsito em julgado”. (Szazi, 2001).

⁷ A questão dos tipos de participação social promovidos pela Constituição Federal de 1988 será discutida com mais profundidade adiante.

Soares (2006) nos informa que as primeiras constituições redigidas em países democráticos possuem caráter estritamente *político*, sendo breves e dispendo de como deveria se organizar o Estado. No entanto, as mais recentes – como a brasileira – assumem novo caráter, com dimensões sociais e econômicas sendo incorporadas. A partir disto, em certa medida, podemos concordar com Marshall no que se refere às três dimensões temporais da cidadania – a civil, a política e a social. Contudo, a CF de 1988, cujo texto contém a palavra “direitos” 93 vezes (Soares, 2006), é vasta e incorpora dimensões sociais e de direitos, embora num contexto de profunda reorganização dos Estados.

A respeito do que foi decidido pela Constituição de 1988:

“Esse novo formato da estrutura organizacional que passou a nortear as relações intergovernamentais tem causado impacto sobre as condições em que vem realizando-se o processo de transferência de atribuições na área social. Nesse contexto de recuperação das bases federativas do Brasil, a sociedade civil ganhou visibilidade a partir da definição de instrumentos democráticos de participação política” (Bonfim e Silva, 2003).

Desta maneira, vemos que a participação social, a partir da década de 90, com a política neoliberal, emerge como elemento crítico: atua como canal de reivindicação, como fator de contenção da atuação de grupos de interesse, sejam eles públicos ou privados, deixando a atuação propriamente assistencial para trás (Barreto, 1999). Além disso, esse movimento traz à tona uma pluralidade de atores que demandam atendimento às suas necessidades, não só materiais, mas também àquelas que dizem respeito às diferenças, às identidades e às especificidades culturais, ou seja, necessidades essas que dizem respeito a um lado mais subjetivo das ações humanas. (Gohn, 2005).

A transferência de atribuições políticas e sociais abre espaço para o processo de descentralização do *poder* político em diferentes escalas. Este movimento acarreta conseqüências, tais como, a abertura de um canal de comunicação entre governos e

sociedade civil, com base na evolução dos movimentos sociais, bem como a municipalização de serviços públicos que outrora eram de responsabilidade da União.

Oliveira (1999) também aponta para o processo de desconcentração de poderes, pautado pela Constituição de 1988, abrindo um canal entre Estado e sociedade civil, propiciando uma *parceria* definida pela interação e colaboração entre órgãos do governo e organizações da sociedade civil. Essas parcerias múltiplas e flexíveis, orientadas para diferentes projetos, só foram possíveis, portanto, graças às inovações da Constituição brasileira de 1988.

Dentro do contexto de ambigüidades e contradições demonstradas a partir das relações travadas entre Estado e organizações da sociedade civil, pensadores fazem tentativas de mapeamento dos movimentos sociais na atualidade, tanto aqueles que possuem parcerias financeiras, como aqueles que se sustentam de outras formas.

Na tentativa de interpretação da evolução dos movimentos sociais no Brasil, Doimo (1995) identifica três tipologias: (a) movimentos autônomos para transformação social, sendo caracterizados como movimentos anti-Estado (Inflexão estrutural-autonomista); (b) movimentos autônomos e culturais, respeitando as pluralidades dos sujeitos e novas identidades culturais (Inflexão cultural-autonomista); e (c) movimentos nos quais o Estado pode ser um parceiro ou um canal de reivindicação (Enfoque institucional).

De acordo com a terceira caracterização conferida por Doimo (1995) aos movimentos sociais, Teixeira (1996) acredita que o enfoque dado não pode ser aquele que dicotomiza o *institucional* e o *social*. O autor acredita que, na dinâmica dos movimentos sociais, sua viabilidade é dada a partir de como o social pode *permeiar* o institucional com conquistas sociais. No entanto, assim como Doimo (1995), “na realidade, a institucionalidade tem um caráter contraditório. Por um lado pode concretizar e consolidar mudanças sociais, dando-lhes permanência e continuidade. Por outro, pode estabilizar

situações e práticas rígidas que dificultam mudanças, exigindo dos atores um processo crítico e reflexivo permanente, e das estruturas regras flexíveis que possam ser renegociadas e reelaboradas conforme as necessidades”. (Teixeira, 1996:12).

Dagnino (2004) vai além das contradições acima apontadas, indicando que há uma *“confluência perversa entre um projeto político democratizante, participativo, e o projeto neoliberal, que marcaria hoje, desde nosso ponto de vista, o cenário da luta pelo aprofundamento da democracia na sociedade brasileira”*. Teixeira (2003) também vê a interação entre Estado e sociedade, em âmbito social, como enfraquecedor das forças políticas associativas populares: *“Se considerarmos que o neoliberalismo em seu ‘estado puro’ dificilmente é encontrado, é possível perceber indícios fortes de que o projeto de reforma do Estado encaminha-se no sentido de diminuir o papel do Estado e transferir para o conjunto da sociedade tarefas que até então caberiam a ele”*. (Teixeira, 2003).

Em relação aos eixos temáticos que norteiam as demandas populares mais recorrentes no Brasil, Gohn (2005), em linhas gerais, sugere uma tipologia das lutas da sociedade civil:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">(a) Movimentos sociais que lutam pela questão urbana e inclusão social;(b) Mobilização em torno das estruturas institucionais de participação na gestão política e administrativa da cidade;(c) Movimentos pela educação;(d) Movimentos pela saúde;(e) Movimento de demandas na área dos direitos humanos e culturais;(f) Mobilizações contra o desemprego;(g) Mobilizações decorrentes de questões religiosas e crenças;(h) Movimentos articulados entre campo e cidade (Movimento dos Sem-Terra, dos Sem-Teto, etc.);(i) Movimentos contra as políticas neoliberais;(j) Fóruns de mobilização da sociedade civil contra a globalização (Fóruns Sociais, por exemplo);(l) Movimentos de cooperativas populares;(m) Mobilizações do Movimento Nacional de Atingidos pelas Barragens, por hidroelétricas, pela implantação de áreas de fronteiras de exploração vegetal ou mineral, etc;(n) Movimentos sociais no setor das comunicações. |
|--|

Desta maneira, vimos que para que o Plano Diretor de Reforma do Estado e outras mudanças sociais, institucionais e organizacionais ocorressem de forma efetiva no Brasil, fez-se necessário um respaldo legal: a Constituição Federal de 1988. Ela foi responsável pelo pontapé inicial em direção a profundas mudanças formais ocorridas em diversas esferas nos últimos anos, principalmente na social.

1.2.3. A Descentralização dos Poderes: o Novo Papel Municipal

Pinto (2002) resgata as diversas limitações e noções de município na história brasileira. A partir de sua periodização, o autor mostra das diferentes concepções do que é o município no Brasil e quais são suas funções. Assim, é possível observar como o papel municipal foi se modificando ao longo do tempo.

Quadro 2

Características Gerais de Governo dos Municípios na História do Brasil

Municípios Brasileiros	Características Gerais
Municípios no Brasil Colônia e Império	Adota-se o modelo português de administração, sendo governado por 1 presidente, 3 vereadores, 1 procurador, 2 almotacés, 1 escrivão, 1 Juiz de Fora vitalício e 2 Juízes Comuns, eleitos com os vereadores. Busca autonomia em relação à metrópole com o apoio da Igreja e das Câmaras Municipais
Municípios na República Velha	Descaso por parte do governo federal e falta de definições precisas sobre seu papel, que fica limitado aos interesses dos estados e do coronelismo estadual.
Municípios durante a Era Vargas e Estado Novo	A Constituição de 1934 restabelece sua autonomia e define o critério de eleição de seus prefeitos e vereadores. Já durante o Estado Novo, a tarefa de escolher os prefeitos fica a cargo dos Interventores Federais, fato que tolhe sua autonomia.
Municípios na Constituição de	Passa a ser considerado legalmente como uma das esferas da divisão político-administrativa brasileira. Ganha autonomia já que

1946	o direito de possuir prefeitos e vereadores eleitos pelo povo é assegurado.
Municípios na Constituição de 1967 e 1969	Sua autonomia é suprimida, já que municípios de fronteira, capitais, estâncias hidrominerais, e aqueles considerados de interesse à segurança nacional passam a ter seus prefeitos nomeados. Ademais, a função das Câmaras Municipais também é cerceada.

Fonte: Pinto, 2002.

Diante de tantas mudanças, verificamos um consenso a respeito do aumento da autonomia dos municípios brasileiros a partir de 1988. [(Abrúcio e Couto: 1996), (Lubambo e Coutinho: 2004), etc]. Abrúcio e Couto (1996), por exemplo, acerca do novo papel assumido pelos municípios brasileiros diante das redefinições do setor público, afirma que a União perdeu grande parte de seus recursos financeiros em prol dos estados e municípios, fazendo com que esses redesenhassem suas atividades estatais.

No entanto, a partir da definição conferida pela mais recente Constituição brasileira, hoje a receita municipal é proveniente da soma de:

1. “(...) Taxas e contribuições de melhoria (importantes para o financiamento de investimentos na infra-estrutura urbana) cobrados pela Prefeitura Municipal dos moradores, empresas e transações comerciais realizadas no município. Os impostos de competência municipal são: IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano, ISS – Imposto Sobre Serviços, ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos”. (Pinto, 2002:10).

2. Repasse de recursos, em âmbito federal, tais como: “21% do FPM – Fundo de Participação dos Municípios; 50% do ITR – Imposto Territorial Rural; 70% do Imposto sobre Operações Financeiras sobre Ouro; o produto da arrecadação do IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte sobre rendimentos pagos a qualquer título” (Pinto, 2002:11). Já no que se refere às transferências do Governo Estadual, é arrecadado pelo município “50% do IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores; 25% do ICMS – Imposto

sobre Circulação de Mercadorias e Serviços; 25% do IPI – Imposto sobre Produtos Importados”. (Pinto, 2002:11).

No entanto, pelo fato da CF de 1988 não ter sido suficientemente clara com respeito a determinadas funções e atribuições de encargos dos municípios, não só podemos verificar a existência de lacunas em alguns setores, como também superposição de funções em setores e regiões do país. (Affonso, 1996:9). Já que houve indefinição de atribuições quanto às diferentes competências, os municípios acabaram por assumir mais responsabilidades do que as anteriormente previstas.

Assim, a descentralização administrativa foi concretizada. Segundo Affonso (1996), esta só foi possível graças a sucessivas emendas constitucionais que visavam ampliar o percentual dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, o que resultou em um aumento de 9% em 1980 para 15% em 1994. (Affonso, 1996:3). Durante o mesmo período, a União diminuiu sua participação na receita própria de 75% para 66%. Ainda, pensa que a característica central desse processo descentralizador no país está intimamente relacionada com sua descoordenação, ao contrário do que se verifica, por exemplo, em outros países latino-americanos, onde a descentralização foi feita pelo governo federal e não pelos estados ou próprios municípios, como no caso brasileiro. Aqui, argumenta o autor, a descentralização é decorrente do processo de redemocratização combinada com a crise econômica também verificada na década de 80.

Arretche (1999) também aponta como o processo de descentralização administrativa no Brasil se deu, a partir de, segundo a autora, profundas transformações institucionais característica da dinâmica de desmonte do aparato estatal. Neste sentido, seu foco de análise está nas atribuições do governo federal que são passadas para os estados da federação e para os municípios, principalmente quando nos referimos às atribuições na área

social. Esse processo, segundo a autora, é característico da descentralização das políticas sociais no Brasil.

Assim, Neves (1997:123) afirma que o crescimento das demandas a serem resolvidas pelos municípios brasileiros foi muito superior aos recursos a seu dispor, já que as demais esferas, segundo a autora, não tiveram a preocupação de tratar de maneiras diferentes municípios de portes populacionais diferenciados, estando todos submetidos às mesmas regras. Ainda, a autora sugere que os municípios menores – principalmente aqueles surgidos após a Constituição de 1988 – não se encontram preparados para lidar com a distribuição de recursos.

Ainda, Abramovay (2001) aponta que os repasses de recursos federais para os municípios não incentivam a cooperação intermunicipal, o dificulta o processo de desenvolvimento, principalmente, de pequenos municípios do interior. Segundo dados da pesquisa “Perfil dos Municípios Brasileiros de 2001”, do IBGE, embora todos os municípios brasileiros possuam leis orgânicas visando planejamento e desenvolvimento em esfera municipal, apenas 37% dos municípios brasileiros, possuem consórcios intermunicipais⁸ previstos em seus planos diretores municipais⁹, afetando principalmente os municípios de pequeno porte. “Somente 100 dos 1407 [municípios] com menos de 5 mil

⁸ Segundo o sítio do BNDES, “Consórcios intermunicipais são entidades que reúnem diversos municípios para a realização de ações conjuntas que se fossem produzidas pelos municípios, individualmente, não atingiriam os mesmos resultados ou utilizariam um volume maior de recursos. (...) Seus recursos podem vir de receitas próprias que venham a ser obtidas com suas atividades ou a partir das contribuições dos municípios integrantes, conforme disposto nos estatutos do consórcio. Todos os municípios podem dar a mesma contribuição financeira, ou esta pode variar em função da receita municipal, da população, do uso dos serviços e bens do consórcio ou por outro critério julgado conveniente”. Disponível em: <<http://federativo.bndes.gov.br/dicas/D097%20-%20Cons%C3%B3rcios%20intermunicipais.htm>> Último acesso: out. 2006.

⁹ “O Plano Diretor é um instrumento básico da política de desenvolvimento das cidades. Mais do que um documento técnico, é um instrumento político, que deve dar visibilidade e transparência à política urbana. (...) Desde 1988, a Constituição Federal estabelece que os municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes devem ter Planos Diretores. Em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) ampliou esta obrigatoriedade para os municípios pertencentes a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas”. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/plandiretor/>>. Último acesso: out. 2006.

habitantes e 115 dos 1.320 situados entre 5 e 10 mil habitantes possuem um plano diretor”. (Abramovay, 2001:133).

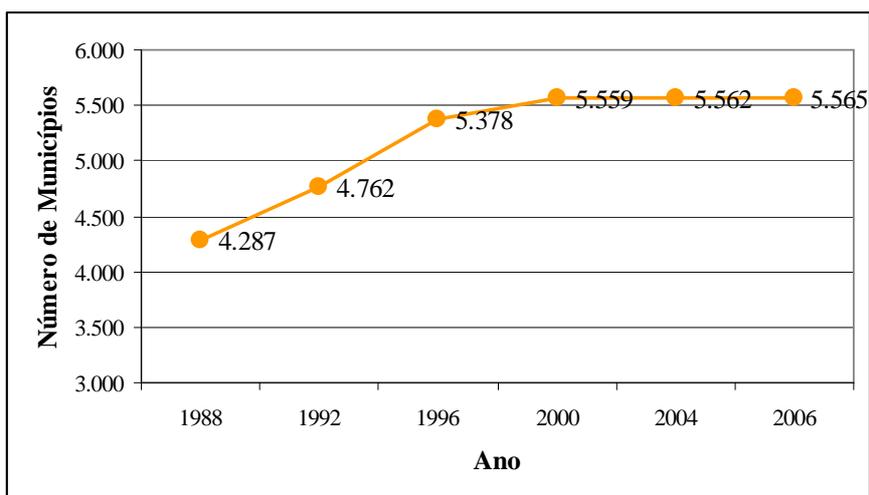
Com isso, vemos restrição a novas parcerias, reduzindo os planos municipais estratégicos aos limites territoriais dos mesmos. Ou seja, apesar da indução legal do plano federal em direção ao plano local, os estímulos e condições para que mudanças ocorram de fato são escassos. Desta maneira, os consórcios são sub-aproveitados, ainda mais por conta do retorno eleitoral (que pode advir do uso de recursos dos fundos) ser dado dentro do próprio município, o que desestimula que sejam pensadas estratégias coletivas de desenvolvimento, sendo os recursos destinados a suprir deficiências elementares nos município – quando muito –, deixando de lado projetos de parceria e de melhoria de infraestrutura. (Abramovay, 2001).

Por outro lado, Nunes (1996), cinco anos antes de Abramovay, já apontava que a guerra fiscal travada por municípios – ou estados – com vistas à alocação de novas indústrias em seus limites territoriais indica tentativa de regulação e planejamento do desenvolvimento local. No entanto, os dois autores não se diferenciam tanto quando se trata do porquê dessas ações locais, já que ambos concordam que estas estão pautadas na lógica do capital e não na geração de empregos a médio e longo prazos.

A indução federal de repasse de verbas, como mencionado acima, foi um dos fatores responsáveis para que o número de município fosse verificado após a Constituição de 1988. Este incremento foi em torno de 30%, fazendo com que 4.287 municípios brasileiros em 1988 se transformassem em 5.565 em 2006. Com respeito à fragmentação territorial, é interessante notar o grande aumento de municípios até 2000, havendo um pico no ano de 1997, quando 127 novos municípios se formaram, a maioria deles na Região Nordeste. Durante os últimos 6 anos, portanto, o aumento do número de municípios foi bem menos significativo.

Gráfico 1¹⁰

Evolução do Número de Municípios Brasileiros (1988-2006)



Fontes: Dados do TSE e do IBGE, 2006.

A partir do aumento do número de municípios no Brasil, faz-se pertinente aprofundar o estudo da descentralização administrativa e do federalismo no Brasil. O país adota o sistema federalista desde a República (com exceção aos períodos de ditadura),

¹⁰ Neste gráfico foram utilizados intervalos de tempo de 4 anos, que correspondem às eleições municipais em território nacional. Desta maneira, o número de municípios apresentados diz respeito àqueles que realizaram eleições para as prefeituras municipais nos anos indicados. Contudo, o último intervalo de tempo apresentado é de apenas dois anos, a fim de que tenhamos o dado mais recente sobre o número total de municípios brasileiros (2006).

respeitando, de certa maneira, a autonomia dos estados e municípios ao longo do tempo. Contudo, o arranjo federativo pactuado na CF de 1988 diz mais respeito à descentralização de recursos e competências do que propriamente de poderes (Arretche, 2006). As reformas feitas no final da década de 80 e início da década de 90 aumentaram, pois, a receita da União (via aumento da carga tributária), enquanto limitaram a autonomia de gastos no que se refere aos governos locais. “*A União tem elevada ingerência na agenda social dos governos locais, limitando na prática sua autonomia para defini seus próprios programas*” (Arretche, 2006:127), o que fere, segundo a autora, os princípios básicos do federalismo.

Contudo, estados e municípios são, efetivamente, unidades federativas autônomas segundo a CF de 1988, com eleição de cargos legislativos e executivos. Fazendo uma ponderação sobre esta questão, Arretche (2006) afirma que estados e municípios têm autonomia *política*, não, necessariamente, de *poderes*.

Em consonância, Nunes (1996) também argumenta que a descentralização ocorrida no Brasil, tanto a administrativa como territorial, só reproduz o *modus operandi* do Estado e de suas formas de representação política, mesmo que permeada pela intervenção da sociedade civil local. Neste sentido, Nunes (1996) apresenta a fragilidade do consenso de que a descentralização administrativa produziria, necessariamente, redistribuição do poder. A “teoria do Estado”, ao longo da história, disse respeito a suprimir os poderes locais, atribuindo-lhes características – negativas – como “particularismos, relações pessoais, domínio tradicional, comunidade, folclore, etc.”. (Nunes, 1996:33). Mesmo em nações onde o federalismo é a regra, como nos Estados Unidos, o autor argumenta que os poderes locais só são *poderes* para que se fortaleça, através deles, o poder da União. Desta maneira, a democracia representativa sempre relegou às municipalidades os níveis *administrativos* de poder.

Souza (2004) também acredita que a descentralização brasileira não pode ser considerada como abrangente. Ao contrário, está focada, majoritariamente, em dois campos: no aumento de recursos financeiros para os municípios a partir de 1988 e no aumento sucessivo de transferências federais para implementação de alguns programas sociais universais, principalmente a partir do início dos anos 90.

O processo de descentralização também não tem gerado mudanças substantivas no aparato de Estado segundo Jacobi (2002). O autor pensa que este processo está mais relacionado a mudanças administrativas do que a real transferência de poder. No entanto, o autor acredita que a efetiva democratização do estado só pode ser conseguida através da descentralização, concomitantemente à distribuição territorial do poder e delegação de autoridade (Jacobi, 2002:35). Já Nunes (1996) conclui que a descentralização administrativa pode ter reflexos positivos no processo democrático, mas as relações assimétricas entre poderes públicos e locais devem ser repensadas para que tal fato ocorra.

Desta maneira, a partir do processo de descentralização administrativa fica claro o caráter municipalista da Constituição de 1988. *Municipalista* e não *federalista*, já que, na realidade, o poder dos municípios foi reforçado para diminuir o dos estados. No entanto, a autonomia municipal é garantida sem que haja, por exemplo, divisão de recursos a contento (Camargo, 2004). Neste novo contexto, o conceito de *planejamento* de políticas públicas foi substituído pelo conceito de *gestão* – local. Neste sentido, deve ser entendido que enquanto o planejamento é rígido e estruturante, a gestão pode ser modificada de acordo com diferentes conjunturas.

Neste sentido, aceitando o novo paradigma instituído pela Constituição de 1988, há de se aceitar também novas características foram agregadas aos municípios brasileiros. Suas responsabilidades e seus papéis se re-configuram, havendo, de fato, transferências de funções federais para os municípios como a gestão das políticas públicas de saúde e

educação, por exemplo. Isto nos permite falar verificamos que os municípios não só passaram a ter mais importância dentro da política nacional, como também aumentaram de número.

Desta maneira, discutiremos na próxima parte desta dissertação como os conselhos gestores de políticas municipais se inserem nesta nova divisão de funções administrativas proposta pela Constituição Federal.

1.3. FORMAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 promulgou duas formas distintas de participação social além daquelas previstas pela Democracia Representativa: a Participação Semidireta, referente à possibilidade de realização de Plebiscitos, Referendos, e Projetos de Lei a partir de Iniciativas Populares; e a Participação Local, aquela exigida para que haja a implementação de algumas políticas sociais, ganhando forma nos conselhos gestores. (Avritzer, 2006). Assim, observamos que a Constituição Federal de 1988 propôs uma combinação entre formas de representação e participação societal de caráter inovador, segundo o ponto de vista legal, já que institucionalizou formas de expressão política além da representativa.

As formas de participação semidireta foram pouco utilizadas no país, havendo somente um plebiscito, em 1993, acerca da forma de governo a ser adotado no país, e um referendo, em 2005, acerca da comercialização das armas de fogo. Embora projetos de lei de iniciativas populares terem também sido prescritos pela mais recente Constituição, estes necessitam de, ao menos, 1,5 milhão de assinaturas de eleitores em 5 diferentes estados do país. (Avritzer, 2006).

Contudo, as formas de participação local se multiplicaram pelo país, através da instauração de conselhos de políticas setoriais e, em menor profusão, através de experiências de Orçamento Participativo.

Além destas experiências participatórias, em 2001 foi criada a Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados Federais, com o objetivo de *“facultar aos cidadãos acesso ao sistema de produção legal do país e aproximar representantes e representados no Poder Legislativo Federal”*. (Anastasia e Nunes,

2006:25). Desta maneira, a CLP recebe sugestões legislativas de organizações da sociedade civil e também de comissões de conselhos gestores setoriais¹¹.

A CLP deriva da possibilidade de apresentação de projetos de lei a partir da iniciativa popular prevista na Constituição (artigo 61, parágrafo 2). Contudo, não há a necessidade de tamanha quantidade de assinaturas para que haja algum processo de tramitação legislativa. Ao contrário, a *facilidade* de apresentação de projetos à CLP abre um canal de acesso ao sistema de produção legislativa do país, podendo representar, pois, diversos interesses. Após cinco anos de funcionamento, de 362 sugestões encaminhadas à comissão, 182 foram apreciadas e 113 foram transformadas em proposição e encaminhadas à Câmara Federal (Anastasia e Nunes, 2006). Estes números, portanto, indicam que certas demandas da sociedade civil estão sendo efetivamente incorporadas à agenda governamental.

Mesmo com as dificuldades encontradas em direção às possibilidades de participação e associativismo políticos, Souza (2004) afirma que experiências participativas no Brasil são abundantes porque são estimuladas pela legislação federal. A descentralização, promulgada pela CF de 1988 proporcionou a participação na esfera local de poder, contribuindo para o empoderamento segmentos da sociedade e promoção de *accountability* dos gestores públicos. Os resultados desta combinação, segundo a autora, podem ser expressos no fato de que “(...) muitos governos locais estão implementando ou consolidando várias experiências participativas, que vão desde conselhos municipais setoriais voltados para a decisão, participação na gestão e fiscalização de políticas sociais e de pequenas obras públicas, até a incorporação de segmentos sociais marginalizados do

¹¹ É importante mencionar que a Comissão de Legislação Participativa não recebe proposições de partidos políticos, uma vez que, segundo a Lei das OSCIPS, artigo 16, “*é vedada às entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público a participação em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas*”. (Szazi, 2001).

processo decisório na alocação de parcela dos recursos orçamentários locais, através do que ficou conhecido como Orçamento Participativo – OP”. (Souza, 2004:11).

Desta maneira, é possível perceber que o processo de deliberação social e política na democracia brasileira não é atributo exclusivo dos mecanismos eleitorais representativos, embora ainda predominantes. Mesmo reconhecendo que no Brasil a participação popular ainda se dá, primordialmente, segundo os preceitos da Democracia Representativa, também há de ser notado que esta está cada vez mais permeada por movimentos diversos, em direção ao que podemos chamar de Democracia Participativa. (Fleury, 2006), na qual diferentes canais de participação e representação podem – e devem – comunicar-se entre si (Anastásia e Nunes, 2006).

“Nas teorias do governo representativo, a função de canalizar capilarmente a participação em esferas mais abrangentes cabe em primeiro lugar aos partidos políticos e, secundariamente, a outras macro-instituições. Na vida prática também movimentos de opinião e organizações não-governamentais desempenham o papel de articuladores de interesses e organizadores de demandas, capazes de estimular a participação”. (Nunes, 1996:34).

A democracia participativa, então, diz respeito à ampliação da participação cidadã nas decisões do governo, o que significa ir além da participação eleitoral e em partidos políticos. Condições são criadas para que haja mobilização social em direção à reivindicação de *direito a ter direitos* (Nunes, 1996). Neste sentido, “o pluralismo é a marca dessa concepção [de participação]. Os partidos políticos não são mais importantes que os movimentos sociais, e os agentes de organização da participação social são múltiplos” (Gohn, 2001:19).

Com relação ao caráter simbólico da participação nas gestões municipais, Jacobi (2002) avalia que esta deve ser entendida como um canal que propicia diálogo e cooperação, permitindo que iniciativas inovadoras de fortalecimento de experiências de

cidadania ampliada sejam desenvolvidas. Ademais, esta participação pode se transformar num meio democrático, podendo conferir direitos de intervenção aos cidadãos ao perseguir fins igualitários para a população da cidade.

Ainda, o autor vê a participação enquanto processos continuados de democratização, com alguns objetivos principais. Dentre estes, a promoção de iniciativas com vistas ao desenvolvimento do interesse coletivo; reforço do caráter associativo do tecido social a fim de ampliar a capacidade técnica e administrativa das associações; e desenvolvimento da definição de programas e projetos pertinentes à gestão pública municipal.

Bonfim e Silva (2003) também afirmam que a participação e a inserção da sociedade civil nos negócios públicos através de conselhos gestores, por exemplo, amplia o acúmulo de capital social e se constitui como um possível ponto de partida para mudanças sociais mais profundas.

Porém, nem tudo são flores: não podemos desconsiderar as críticas feitas à democracia participativa. O alerta dado por Fleury (2006) diz respeito ao fato de que este tipo de participação não complementa a democracia representativa; ao contrário, a deslegitima, passando por cima da autoridade dos representantes eleitos. Outro alerta, agora focando a sociedade civil, é dado por Avritzer (2006), cujo pensamento identifica dois problemas principais acerca desta arquitetura institucional participativa brasileira: (a) entendendo que a combinação de diferentes formas de participação e representação nem sempre é realizada da maneira correta, há de se reconhecer que aquelas de caráter semidireto ficam, de acordo com o texto constitucional, dependentes da autorização do Congresso Nacional, o que demonstra alto grau de vinculação da participação popular ao legislativo, principalmente no caso dos plebiscitos e dos referendos; (b) O segundo problema apontado pelo autor diz respeito à perda da legitimidade, não por parte dos

representantes eleitos, mas sim daquela em escala local, já que conselhos gestores, por exemplo, ainda apresentam dificuldades de articulação entre governo e sociedade civil. Estas instâncias de participação ainda se encontram submetidas em relação ao legislativo *federal*, havendo ainda a necessidade de melhor articulação com os legislativos *locais*. Estes fatores dificultam, portanto, o objetivo de complementariedade entre democracia representativa e participativa no Brasil (Avritzer, 2006).

1.4. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA EM CONSELHOS GESTORES

Como anteriormente mencionado, á medida que, a partir da década de 70, percebe-se aumento da cultura democrática, torna-se pouco a pouco possível a participação de novos atores sociais. A partir de então, participar da gestão de interesses coletivos significa também participar do governo da sociedade, disputar espaços e definições nas políticas públicas, afirmando o controle social sobre o Estado. (Carvalho, 1998). Ademais, a autora enxerga que a cultura democrática e participativa que se enraizou no Brasil naquele período afirmou a participação na gestão social durante períodos autoritários significou contestação e oposição ao Estado centralizador, com participação centrada na tentativa de construção social de novos valores democráticos.

Ainda, enxergando a complexidade nas relações entre Estado e sociedade, Jacobi (2002) pensa que a noção de participação implica em idéia de compartilhamento das alternativas criadas nas esferas social e política. Além disso, representa a combinação entre

“ (...) o ambiente político que a cerca e a vontade individual de participar, sendo ambos resultantes das múltiplas formas e possibilidades e da densidade do próprio processo. A noção de participação está direta e inevitavelmente vinculada a condições específicas e a condicionantes político-institucionais, daí resultando a complexa conjunção de fatores que permeia cada dinâmica social”. (Jacobi, 2002:28)

Ainda, o autor vê a relação entre sociedade civil e esfera pública não-estatal como possibilitada pela instauração de instituições democráticas:

“As formas de participação cidadina mais citadas pela literatura baseiam-se principalmente na criação de novos canais e mecanismos de articulação entre sociedade civil e esfera pública. Essa nova esfera pública não estatal que incide sobre o Estado, com ou sem suporte da representação política tradicional, resulta de uma construção democrática e participativa que abre o Estado

a um conjunto de organizações sociais ao admitir a tensão política como método decisório e ao diluir na medida do possível as práticas autoritárias e patrimonialistas que também prevalecem na esfera urbana” (Jacobi, 2002:29)

Tonella (2003) identificou em sua pesquisa que algumas entidades do setor não-governamental se fazem representar através de conselheiros de forma mais substancial que outras. Estudando conselhos temáticos, a autora faz menção ao fato de que organizações como as APAEs (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais), a Pastoral da Criança, a Pastoral da Saúde, sindicatos e asilos estão representadas em diversos conselhos temáticos, sendo, portanto, considerados por seus próprios pares mais *participativas* que outras organizações.

Com relação a esta participação, Carvalho (1998) afirma que esta é, de todas, a forma de participação e controle social mais enraizada nos movimentos sociais, uma vez que é a forma mais permanente de participação com apoios legais.

“Já existem hoje no Brasil, nos 5 mil municípios, mais conselheiros que vereadores, o que nos dá a dimensão desta forma de participação popular, muito mais acessível aos participantes dos movimentos sociais do que a tradicional representação parlamentar. Os conselhos são instâncias de formação de políticas que gozam de um alto conceito de respeitabilidade enquanto espaços transparentes e comprometidos com o interesse público, espaços que tornam a política mais pública, pelo menos aqueles em que há participação de grupos sociais organizados e democráticos.” (Carvalho, 1998:11)

Desta maneira, a questão da participação societal em conselhos gestores perpassa pelo entendimento dos atores nestas instâncias e os reais papéis a eles atribuídos no contexto da democracia participativa no campo das políticas públicas.

Primeiramente, ao analisar a participação social em conselhos gestores devemos ter o cuidado de perceber que esta é, no mínimo, ambígua e de difícil delimitação, já que se trata de diversos atores no âmbito da atuação e da prática políticas. Os atores envolvidos

neste movimento são extremamente heterogêneos e possuem diferentes valores sócio-econômicos e culturais agregados. Ademais, podemos encontrar atores representando diferentes entidades não-governamentais, incluindo, por exemplo, militantes sindicais e partidários, integrantes de movimentos populares, ONGs, entidades prestadoras de serviço, agentes comunitários, dentre outros (Tommasi, 1997:89). Neste sentido, a idéia de que a participação concreta de atores de segmentos populares nos processos decisórios é condição fundamental para que a gestão seja efetiva é quase unanimidade (Lubambo e Coutinho, 2004).

As identidades e atores encontrados no âmbito destes conselhos, pois, não representam somente o setor não-governamental. Ao contrário, há de ser também considerada a atuação dos atores governamentais e a interação entre estes dois segmentos. Uma vez identificada a intrínseca relação entre conselhos e esfera pública, o fato destas instâncias estarem submetidas aos chefes do executivo federal – prefeitos e/ou secretários – há de ser notada, já que se a presença não só de atores tradicionalmente vinculados à estrutura social de governo (velhos atores), mas também das “forças emergentes” (Teixeira, 1996).

Theodoro (2002) ressalta o papel duplo dos Conselhos gestores de políticas públicas também podem representar um papel duplo, podendo constituir-se enquanto *arena* ou como *ator*. Embora os conselhos sejam espaços de discussão e deliberação, esta arena também deve respeitar “*uma certa unidade, um certo espírito de equipe ou grupo, cuja inobservância poderia colocar em xeque a própria capacidade do conselho em se impor e impor suas deliberações no âmbito das decisões de políticas públicas*”. (Theodoro, 2002:25).

Em um segundo momento, os conselhos se transformam em atores sociais, quando conseguem fazer valer as decisões tomadas enquanto arenas. Ainda, Theodoro

(2002) indica que sua trajetória ideal destas instâncias seria aquela que encontrasse um ponto de equilíbrio entre esses dois papéis¹².

Pensando os conselhos enquanto arenas, encontramos quatro atores principais que se fazem representar. No entanto, as articulações e presenças diferenciadas destes quatro tipos de representação são definidas de acordo com a temática de cada conselho e seu processo histórico de consolidação.

- (a) Setor governamental;
- (b) Setor privado;
- (c) Trabalhadores do setor temático;
- (d) Usuários de serviços públicos.

Cada um destes quatro setores é responsável pela indicação de conselheiros, ou seja, membros da comissão gestora de um conselho. Neste processo, novas identidades são criadas, como por exemplo, a figura do *conselheiro* (Tommasi, 1997). Ainda, é necessário ressaltar, como Carvalho (1998), o número de conselheiros gestores em municípios brasileiros, que, segundo a autora, já é maior do que o de vereadores¹³.

Estes diferentes atores são possibilitados de participar das *arenas* de formas também diferenciadas. Neste sentido, Draibe (1998) propõe quatro categorias de representação e indicação dos agentes não-governamentais nos conselhos temáticos:

- (a) Representação Vinculada – Neste tipo de representação, os membros da sociedade civil estão ligados a organizações ou a grupos de interesses específicos.

¹² Cortes (2002) aponta que este *equilíbrio* pode ser encontrado no exemplo dos conselhos de saúde, já que estes se depararam com condições favoráveis à participação social, consolidando-se efetivamente como *arenas e atores*.

¹³ Tonella (2003) ainda nos fornece contribuição bastante interessante para este estudo quando mostra os resultados de sua pesquisa qualitativa, que teve como objeto de estudo os conselheiros municipais. A autora nos oferece relatos de conselheiros da sociedade civil reportando que a participação popular nas reuniões é bem-vinda, desde que “sadia, sem vândalos”. (Tonella, 2003:14). Ainda, os relatos priorizam a ordenação e a normatividade no âmbito das reuniões. Esta observação sobre os atores participantes dessas instâncias é, no mínimo, passível de reflexão, uma vez que as reuniões dos conselhos são – e devem ser – públicas.

(b) Representação Não-Vinculada – Neste tipo há a indicação pontual de personalidade ou especialistas em temas determinados de acordo com a temática do conselho. A representação realizada a partir do convite do setor governamental para a compor a mesa de conselheiros também pode ser considerada nesta tipologia.

(c) Representação Mista – É o tipo de *counseling board* que agrega representantes indicados por ambas as maneiras descritas acima.

(d) Representação vinculada funcional – Nesta categoria é englobada a presença de conselheiros que, de acordo com sua posição funcional, passam a fazer parte do conselho. Este tipo de representação pode ser encontrado em conselhos gestores, cuja representação tripartite, prevê a inclusão de trabalhadores, como no caso dos conselhos de trabalho. Diante da tríade governo-empregador-empregado, representantes de sindicatos, por exemplo, podem ter a obrigatoriedade de participação.

A partir do tipo de representação, Jacobi (2004) propõe três modalidades de participação cidadã:

(a) Participação consultiva: não interfere no processo de tomada de decisão e pode ocorrer tanto na fase de planejamento de determinada política como no momento de sua definição e implantação.

(b) Participação resolutive: intervém da atividade pública e pressupõe um compartilhamento do poder decisório sobre o processo de gestão e formulação de políticas, interferindo, assim, diretamente na administração pública.

(c) Participação fiscalizadora: além de também intervir na atividade pública, essa modalidade envolve atores sociais no controle de políticas públicas, abrindo espaço para ações coercitivas e/ou reorientadoras da gestão.

Lubambo e Coutinho (2004) indicam que um dos princípios elementares a serem observados diz respeito ao *nível* de participação empregada. Os autores identificam três

tipos: a *pseudoparticipação* – quando há somente consulta sobre as políticas; *parcial* – quando uma parte do fórum participa; e *total*. Ademais, níveis diferenciados de participação na esfera democrática também podem ser diversamente expressos se considerarmos também

“(…) o nível de legitimidade e representatividade política dos membros; a disponibilidade real de recursos para o setor ou programa envolvido; o grau de socialização das informações (interna e externamente ao conselho ou instância competente para as deliberações); o grau de compromisso com o *empowerment* (em médio e longo prazos), capaz de superar o efeito conjuntural de ações meramente imediatistas e, por fim, a capacidade de acomodação de conflitos entre os atores envolvidos”. (Lubambo e Coutinho, 2004:64).

Desta maneira, a partir do tipo de representação e participação, Neves, Costa e Augusti (1997) propõem que os conselhos gestores podem ser caracterizados de quatro formas, de acordo com sua função:

- (a) Conselho Deliberativo;
- (b) Conselho Opinativo
- (c) Conselho Normativo;
- (d) Conselho Fiscalizador.

Desta maneira, retomando a discussão iniciada no início desta seção, como aponta Pessanha (2004), conselhos gestores de políticas setoriais funcionam como ampliação – e não substituição – das formas de representação democráticas tradicionais, como o voto, por exemplo. Assim, podem funcionar como possíveis formatos (não convencionais) de participação política, fazendo uma ponte entre Estado e sociedade. Em consonância, para Lubambo e Coutinho (2004), conselhos municipais são importantes no que tange à participação popular porque são, supostamente, originários de lutas e demandas populares,

mesmo considerando sua conexão com a esfera pública. (2004:64), o que, não necessariamente, deslegitima sua atuação.

CAPÍTULO 2 – PANORAMA DOS CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS DE POLÍTICAS SETORIAIS: BRASIL, ESTADOS E CAPITAIS

Seguindo a tradição de interdisciplinaridade desta Escola, o segundo capítulo desta dissertação apresenta, inicialmente, uma caracterização teórica do que vem a ser os conselhos gestores de políticas públicas e como a participação nestas instâncias podem ser realizadas. Num segundo momento, apresentamos dados empíricos acerca da participação, com vistas a enriquecer a análise.

Desta maneira foram utilizados dados de 2001 da Pesquisa de Informações Municipais – MUNIC, do IBGE a fim de montar panoramas comparativos que nos permitam delinear a distribuição dos conselhos temáticos em três diferentes escalas. Primeiramente, o país como um todo é encarado como lócus de atuação desses conselhos. Posteriormente, uma análise mais local é realizada, dando conta das capitais brasileiras. Ainda, no sentido de uma aproximação do objeto de estudo ora apresentado, a capital fluminense, os dados relativos ao estado do Rio de Janeiro são analisados.

Infelizmente, contudo, os dados e análises mostrados a seguir pouco – ou nada – dizem respeito à qualidade e à eficácia da participação nestas instâncias. Diversamente, as análises quantitativa e territorial puderam ser eficientemente feitas, demonstrando como a referida pesquisa pode ser útil, embora ainda pouco utilizada, no estudo desta temática.

2.1. CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS DE POLÍTICAS SETORIAIS

Diante do processo de descentralização de políticas públicas sociais ocorrido no Brasil a partir de 1988, é verificada não só a ampliação do controle social sobre decisões públicas através de participação direta (em experiências de orçamentos participativos, por exemplo), mas também através do fortalecimento de mecanismos de controle de políticas setoriais através de instâncias de deliberação. Neste contexto, é possível observar uma mudança de foco no estudo das políticas públicas: a interação entre diferentes atores e agentes se torna ponto base, não somente no que se refere à formulação destas políticas, mas também à implementação efetiva. (Marques, 2006).

É a partir da articulação de atores diferenciados com vistas à definição de políticas públicas que os conselhos gestores de políticas setoriais entram, definitivamente, na cena política brasileira¹⁴. Por serem instâncias formais de deliberação, criadas por leis orgânicas e/ou decretos, os conselhos gestores são espaços abertos de decisão de políticas públicas, além de materializarem a proposta do governo federal de descentralização administrativa, na medida em que se constituem como uma nova institucionalidade, já que são responsáveis por formulação e implementação de políticas públicas nas diversas esferas de poder, principalmente em âmbito municipal, como neste estudo.

De forma geral, segundo a literatura lida, suas funções estão relacionadas com: (a) gestão de bens públicos; (b) estabelecimento de estratégias políticas de ação; e (c) definição de prioridades, regulações e normatizações de determinadas áreas de políticas públicas. Trata-se, assim, de viabilizar as tomadas de decisão em âmbito governamental.

¹⁴ Contudo, a gênese de conselhos setoriais no país remonta à década de 1930, na qual, sob a égide do Estado de bem-estar social, conselhos temáticos começam a encontrar espaços em diversos pontos da estrutura governamental, embora pautados em modelos muito mais informais do que aqueles que encontramos nos dias de hoje. (Draibe, 1998).

Em um dos primeiros estudos sobre conselhos gestores, Franco (1997) propõe alguns parâmetros sob os quais podemos analisar o que estes representam, de acordo com o ponto de vista específico da participação social e política.

Quadro 3
Possibilidades de Análise e de Entendimento dos Conselhos Gestores (Franco, 1997)

Elementos do processo de radicalização da democracia e da transição para a chamada democracia deliberativa
Movimentos de transformação de agentes sociais em sujeitos políticos
Instituições de sustentabilidade e legitimidade políticas
Espaços de parceria entre sociedade e Estado
Agências de <i>accountability</i>
Instrumentos de co-governança
Embriões de novas institucionalidades políticas

Fonte: Franco (1997:115)

Segundo o mesmo estudo, de autoria do IBAM (1997), os conselhos gestores são diferenciados de acordo com três categoriais¹⁵.

(a) Conselhos de Políticas

Dizem respeito a conselhos gestores ligados a políticas públicas universalizantes previstos em legislação nacional. “São concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acento ao aparelho de estado”. (IBAM, 1997:2112). Nesta tipologia podemos incluir conselhos como os de saúde, os de assistência social, o de educação e o de direitos da criança e do adolescente.

(b) Conselhos de Programas

São conselhos gestores vinculados a programas governamentais concretos e bem delimitados, que atraem clientela específica e/ou beneficiária de programas determinados.

¹⁵ Esta tipificação proposta pelo IBAM pode ser aplicável não só a conselhos gestores municipais, mas também aos estaduais e aos nacionais.

Dentro deste escopo poderíamos incluir, por exemplo, os conselhos de desenvolvimento rural, os de alimentação escolar, os de habitação, os de distribuição de alimentos os do FUNDEF.

(c) Conselhos Temáticos

Referem-se a conselhos gestores sem vinculação direta a sistemas de legislação nacional, existindo, em maior parte, em virtude de iniciativa local ou indução governamental. Segundo esta definição, pode-se encontrar os mais variados tipos e formatos de conselhos de políticas, segundo as características e/ou demandas específicas das diferentes instâncias governamentais – como estados ou municípios. Os conselhos de direitos da mulher, os de cultura, os de esportes, os de transporte, os de patrimônio cultural e os de urbanismo, por exemplo, poderiam ser englobados nesta categoria.

A existência e atividade destes diferentes tipos de conselhos, contudo, dependem, sobremaneira, das características de cada localidade: *“O processo de construção dos conselhos é um processo desigual, lento e descontínuo. Varia conforme a realidade de cada município, conforme a organização da sociedade local”* (Gomes, 2000:26).

De acordo com a afirmativa feita acima por Gomes (2000), podemos supor que há diferenças na implementação dos conselhos quando considerado o território brasileiro. Desta maneira, o melhor ferramental quantitativo para que estudemos a distribuição dos conselhos gestores municipais brasileiros se encontra na Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC – do IBGE. Embora tenha como informante o gestor (ou a secretaria municipal responsável por cada uma das áreas temáticas), o que pode dar origem a dados enviesados, a pesquisa se mostra valiosa para o estudo da participação social e política através de conselhos gestores municipais.

Em sua versão mais completa até hoje¹⁶ acerca deste tema, 2001, investigou-se a existência de conselhos voltados para diversas áreas temáticas, tais como: assistência social; direitos da criança e do adolescente; cultura; educação; emprego e trabalho; habitação; meio ambiente; política de desenvolvimento econômico; promoção de desenvolvimento urbano; saúde; transportes e turismo.

Para cada gestor destas áreas temáticas foram feitas perguntas acerca dos conselhos gestores existentes nos municípios. No bloco da pesquisa com perguntas relativas à descentralização e desconcentração de políticas (questionário completo no Anexo 1), encontramos, pois, quatro perguntas a respeito dos conselhos temáticos citados acima¹⁷:

- (a) Se os conselhos existem;
- (b) Se estão em atividade;
- (c) Se possuem composição paritária;
- (d) Se gerem fundos municipais ou especiais.

Desta maneira, procederemos a construção de painéis comparativos dos conselhos gestores em âmbito federal e estadual, além de posicionar a cidade do Rio de Janeiro perante as outras capitais brasileiras, com base, principalmente, nas informações obtidas na MUNIC de 2001.

2.2. PANORAMA BRASILEIRO DOS CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS

¹⁶ A Pesquisa de Informações Municipais tem sido periodicamente realizada pelo IBGE, embora o tema acerca de descentralização governamental, que engloba a questão dos conselhos gestores dos municípios, não foi posteriormente repetido. Dado isto, nos é possível, apenas, verificar como se realizou a distribuição destas institucionalidades em território nacional no ano de 2001.

¹⁷ Ainda foi feita uma pergunta acerca, somente, da existência dos conselhos de orçamento de cada município.

Em 1997, antes que houvesse um estudo panorâmico sobre conselhos gestores, como aquele feito pelo IBGE em 1999 e em 2001, Neves, Costa e Augusti, identificaram 50 leis orgânicas municipais em diversos estados brasileiros que previam o estabelecimento formal de, ao menos, 302 conselhos gestores municipais de diferentes setores espalhados pelo país, de acordo com dados de 1994.

Tabela 1
Conselhos Criados segundo Leis Orgânicas Municipais – Brasil (1994)

Tipos de Conselho	Número
Total	302
Saúde	45
Educação	40
Meio Ambiente	35
Crianças e Adolescentes	28
Cultura	22
Transportes	22
Política Urbana	20
Mulheres	14
Esportes	12
Desenvolvimento Agrícola	11
Defesa do Consumidor	11
Escolas	9
Promoção de Desenvolvimento	7
Econômico	
Idosos	7
Habitação	6
Direitos Humanos	6
Deficientes	5
Saneamento	2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados retirados de Neves, Costa e Augusti (1997).

Ainda de acordo com a mesma pesquisa, os autores encontraram que diferenças nas porcentagens de conselhos efetivamente implementados: enquanto os conselhos de proteção de crianças e adolescentes, os de saúde e os de política urbana alcançaram cerca de 60% de atividade, os de meio ambiente e os de transporte apresentaram em torno de

40% de efetividade. Em nível mais baixo, foram encontrados os conselhos de educação com apenas 25% de seus conselhos implementados em atividade.

2.2.1 Conselhos Existentes (Brasil)

De acordo com dados da primeira Pesquisa de Informações Municipais (MUNIC) a focar o tema da descentralização e desconcentração política e administrativa, no ano de 1999, em território brasileiro havia, em média, 4,9 conselhos gestores temáticos por município. Naquele panorama, 98,6% do total de municípios já possuía conselhos de saúde; 91,6% deles já contavam com conselhos de educação; 91,1% com conselhos de assistência social; e 71,9% com conselhos de proteção dos direitos das crianças e adolescentes.

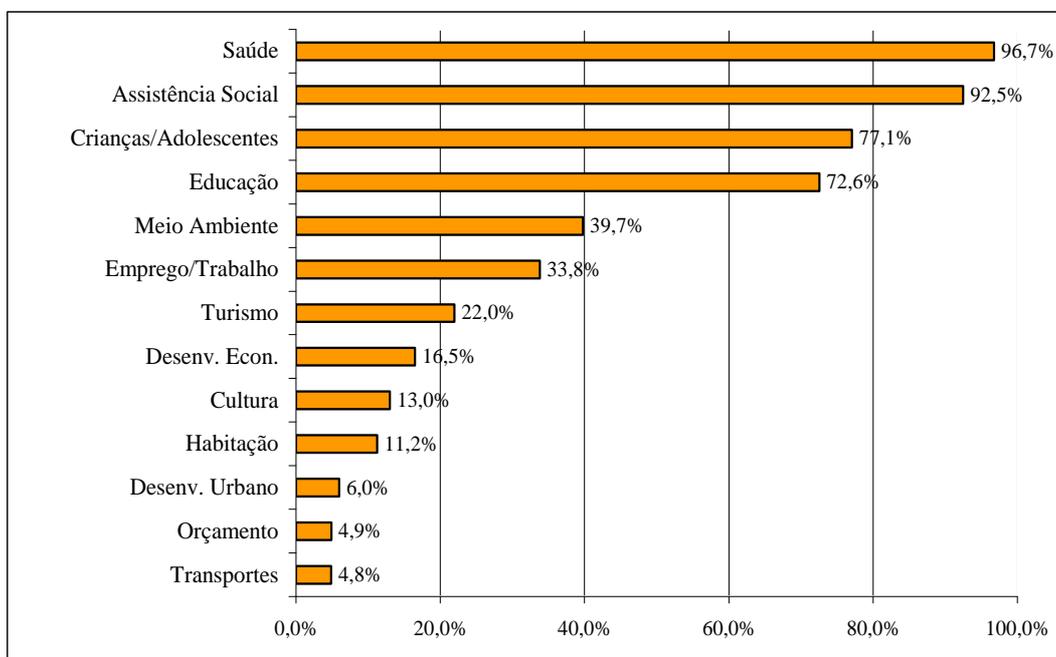
No entanto, esta distribuição temática se mostra alterada dois anos depois, quando da segunda edição da pesquisa realizada pelo IBGE. No geral, houve aumento da proporção de municípios com conselhos gestores, embora observemos que os conselhos de saúde mostraram mínima diminuição percentual neste intervalo de dois anos. Esta diferença pode ser explicada através da impossibilidade de organização de conselhos nas novas unidades territoriais – municípios – surgidos durante este curto tempo. É possível observar que os conselhos temáticos melhor representados, tanto no ano de 1999 como no ano de 2001, são os de saúde e os de assistência social. Nota-se, contudo, uma diminuição expressiva na porcentagem de municípios com conselhos de educação. Este fato se dá devido a MUNIC de 2001 ter excluído, no pergunta feita na pesquisa, os conselhos de merenda escolar e do FUNDEF.

No panorama de 2001, pôde ser observado que, nos 5.560 municípios brasileiros, havia um total de 32.430 conselhos gestores voltados para os setores de saúde, de assistência social, de educação, de crianças e adolescentes, de meio ambiente, de emprego e trabalho, de turismo, de cultura, de promoção do desenvolvimento econômico, de política

urbana, de transportes, de habitação e de orçamento. Além destes, ainda foram encontrados 1.346 conselhos não incluídos nos setores pesquisados, estando, desta maneira, excluídos desta análise.

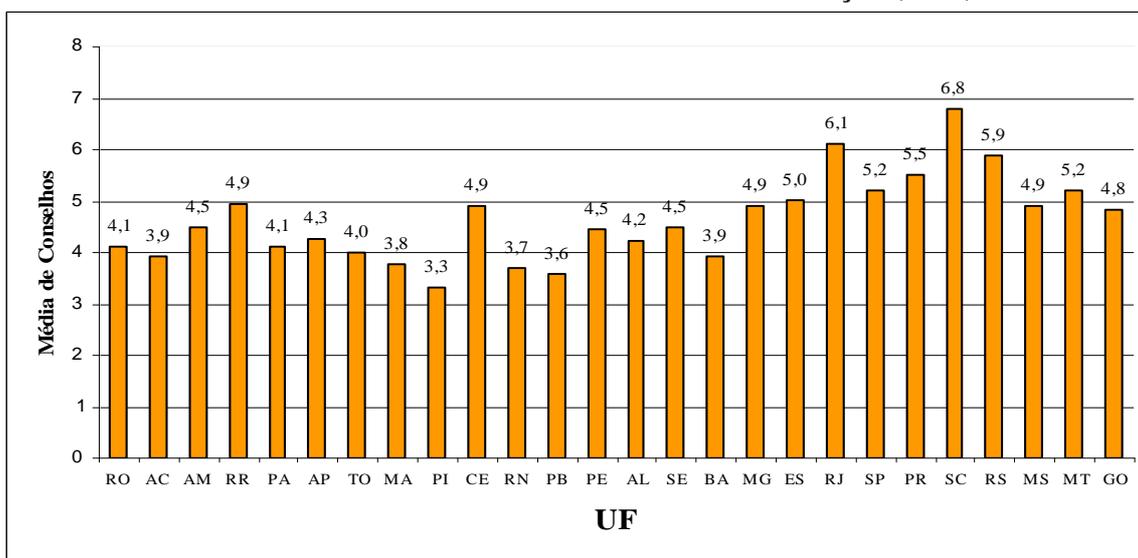
De acordo com o gráfico abaixo, podemos verificar o panorama dos conselhos gestores temáticos em território nacional, em 2001, a partir da porcentagem de municípios com conselhos existentes em cada área temática.

Gráfico 2
Porcentagem de Municípios Brasileiros com Conselhos Gestores por Setor (2001)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da MUNIC 2001

Gráfico 3
Média de Conselhos Gestores – Estados da Federação (2001)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da MUNIC 2001

O gráfico acima nos informa as médias de conselhos gestores municipais em cada estado brasileiro em 2001. Observa-se que os estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro apresentaram os maiores números. Considerando que a média brasileira de conselhos por município é de 4,5, podemos verificar que os estados abaixo desta média estão, majoritariamente, concentrados nas regiões Norte e Nordeste. No geral, o padrão é considerado bom: 60,9% dos municípios brasileiros estão acima desta média.

Apenas três municípios brasileiros possuem o número máximo de conselhos (13) existentes investigados pela pesquisa, dizendo respeito à Brasília (DF), Ponta Grossa (RS) e Florianópolis (SC). Observando o número de municípios com as maiores médias de conselhos, foi encontrado que 5,1% os municípios do país possuíam entre 9 e 13 conselhos existentes. Por outro lado, 26 municípios não possuem conselhos instituídos formalmente.

Tabela 2
Conselhos Gestores Municipais por Setor segundo Maior e Menor Ocorrência –
Regiões Brasileiras (2001)

Área de Atuação dos Conselhos	Região em que aparecem com	
	Maior ocorrência	Menor ocorrência
Saúde	Sul 99,0%	Nordeste 97,0%
Assistência Social	Sul 96,0%	Nordeste 92,0%
Crianças e Adolescentes	Sul 91,0%	Nordeste 66,0%
Educação	Sul 79,0%	Norte 63,0%
Emprego/Trabalho	Sul 63,0%	Norte 10,0%
Meio Ambiente	Sul 40,0%	Nordeste 14,0%
Turismo	Sul 32,0%	Nordeste 10,0%
Cultura	Sul 29,0%	Nordeste 6,0%
Habitação	Sul 29,0%	Norte 3,0%
Política Urbana	Sul 13,0%	Nordeste 3,0%
Transportes	Sul 10,0%	Norte 2,0%

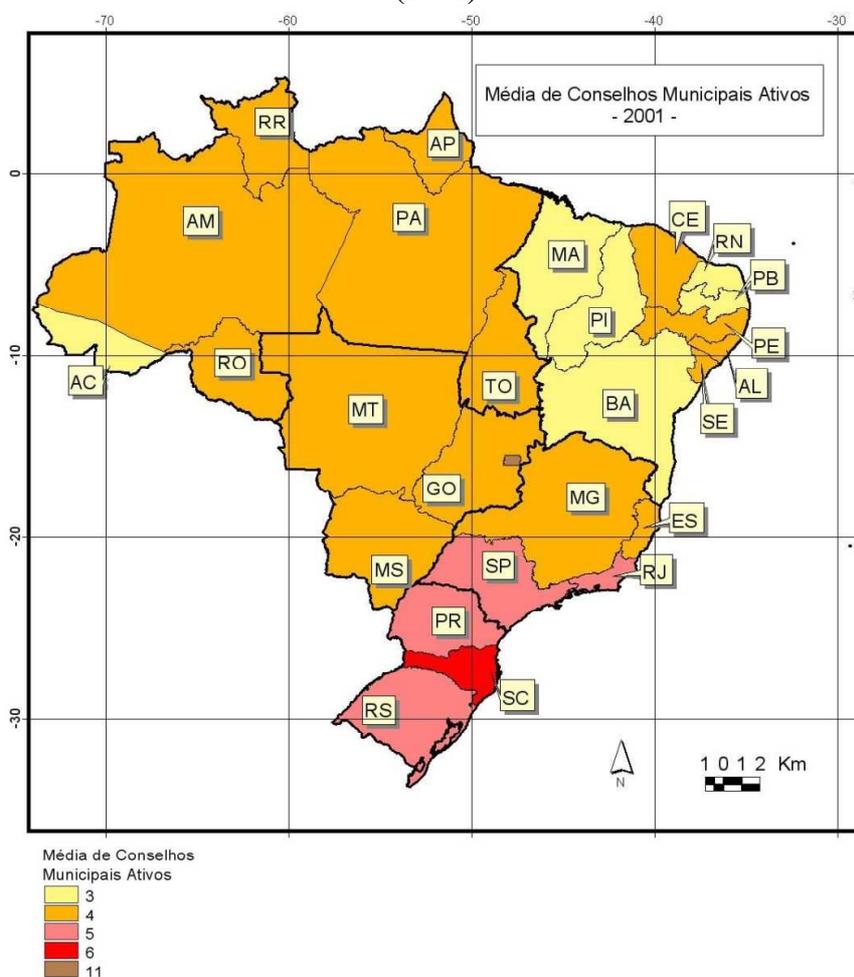
Fonte: Pessanha, Campagnac e Figueiredo, 2004.

De acordo com a tabela acima, é possível perceber que as diferenças regionais brasileiras estão também refletidas na distribuição dos conselhos gestores em território nacional. A região Sul se encontra em melhor posição no que tange a porcentagem de municípios com conselhos temáticos existentes, enquanto as regiões Norte e Nordeste possuem as menores porcentagens de municípios com estas institucionalidades. Há de se destacar, ainda, a enorme disparidade regional verificada em relação, principalmente, aos conselhos de crianças e adolescentes, de meio ambiente e de habitação.

2.2.2. Grau de Atividade dos Conselhos (Brasil)

Haver um determinado conselho gestor de política setorial em um município não garante, necessariamente, sua funcionalidade ou mesmo funcionamento. Assim, outra questão investigada pela MUNIC 2001 foi a atividade dos conselhos gestores nos municípios. São considerados conselhos ativos, pois, aqueles que reportaram, ao menos, uma reunião dos membros colegiados no ano base da pesquisa.

Figura 1
Média de Conselhos Gestores Municipais Ativos – Brasil e Estados da Federação (2001)



Fonte: Pessanha, Campagnac e Mattos, 2006.

Diante da discrepância entre conselhos gestores existentes e em atividade, foram encontrados 41 municípios sem conselhos ativos. Contudo, em relação ao número de

conselhos em atividade, foi verificado que a média dos municípios brasileiros em 2001 foi de 4,2, sendo 11 o número máximo de conselhos em atividade. Seis municípios puderam ser identificados com esta característica: Campo Mourão (PR), Fraiburgo (SC), Joinville (SC), Erechim (RS), Redentora (RS) e Brasília (DF). A prevalência encontrada em território nacional diz respeito a 70,5% dos municípios compreendendo entre 3 a 5 conselhos ativos. Na faixa mais com maior número de conselhos (entre 9 e 11), encontramos, no entanto, apenas 1,3% dos municípios.

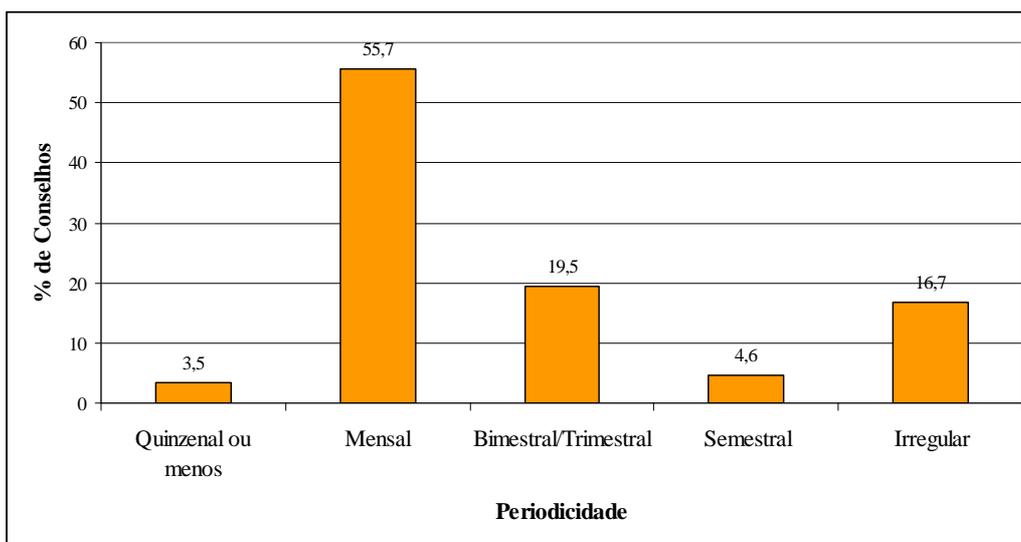
As menores médias de conselhos gestores nos municípios brasileiros foram encontradas nos estados do Acre, Maranhão, Piauí, Bahia, Rio Grande do Norte e Paraíba. Esses dados apontam que mais da metade dos estados da região Nordeste estão no patamar mais baixo de média de conselhos.

2.2.3. Periodicidade das Reuniões dos Conselhos (Brasil)

A análise da frequência de reuniões dos conselhos gestores nos dá indicativos a respeito de seu funcionamento. Realizar reuniões periódicas – mesmo entre grandes intervalos de tempo – significa que determinado conselho foi capaz de alcançar certo grau de organização societal e institucionalização.

De acordo com o gráfico abaixo, podemos verificar que a prevalência da periodicidade de reuniões dos conselhos gestores municipais em território nacional é mensal, abrangendo 55,7% do total de conselhos ativos. Contudo, ainda foram encontrados 16,7% de conselhos com periodicidade irregular, demonstrando, de certa maneira, baixo grau de institucionalização.

Gráfico 4 Porcentagem de Conselhos Gestores Municipais Ativos de acordo com Periodicidade de suas Reuniões – Brasil (2001)



Fonte: Pessanha, Campagnac e Mattos, 2006.

2.2.4. Grau de Paridade da Representação no Âmbito dos Conselhos (Brasil)

Também é possível verificar o grau de representatividade societal nessas instâncias tomando por base a paridade da representação. Um conselho é paritário quando possui igual número de representantes entre instância governamental e sociedade civil, o que configura uma representação chamada bipartite. Ademais, pode haver a representação paritária tripartite, quando há o mesmo número de conselheiros representantes, por exemplo, do governo, dos trabalhadores e dos usuários de determinados serviços públicos. No entanto, Draibe (1998) nos apresenta a existência de dois outros tipos de representação nas quais o número de conselheiros não é equânime: a primeira é a representação bipartite não-paritária, composta por representantes do governo e da sociedade civil sem igualdade quanto ao número de conselheiros. Há, ainda, a representação múltipla não-paritária, na qual não há equivalência quanto ao número de conselheiros e estes representam setores diferenciados, tais como: governo, trabalhadores, usuários, empregadores, prestadores de serviço, etc. Por outro lado, é necessário apontar que a representação paritária é, em alguns

casos, exigida por lei federal ou por leis orgânicas municipais que prevêm a criação do conselho.

Acerca da importância da representação paritária nos conselhos gestores, Theodoro (2002) afirma que:

“a perspectiva de democratização do aparelho de Estado – engendrada pela Constituição de 1988 e consubstanciada na idéia de que os diferentes setores da sociedade deveriam ter participação direta nas decisões e na gestão de políticas pública – passa a ser associada à percepção de que a representatividade dessas participação deveria ser avaliada pela equivalência no número de representantes”. (Theodoro, 2002:16).

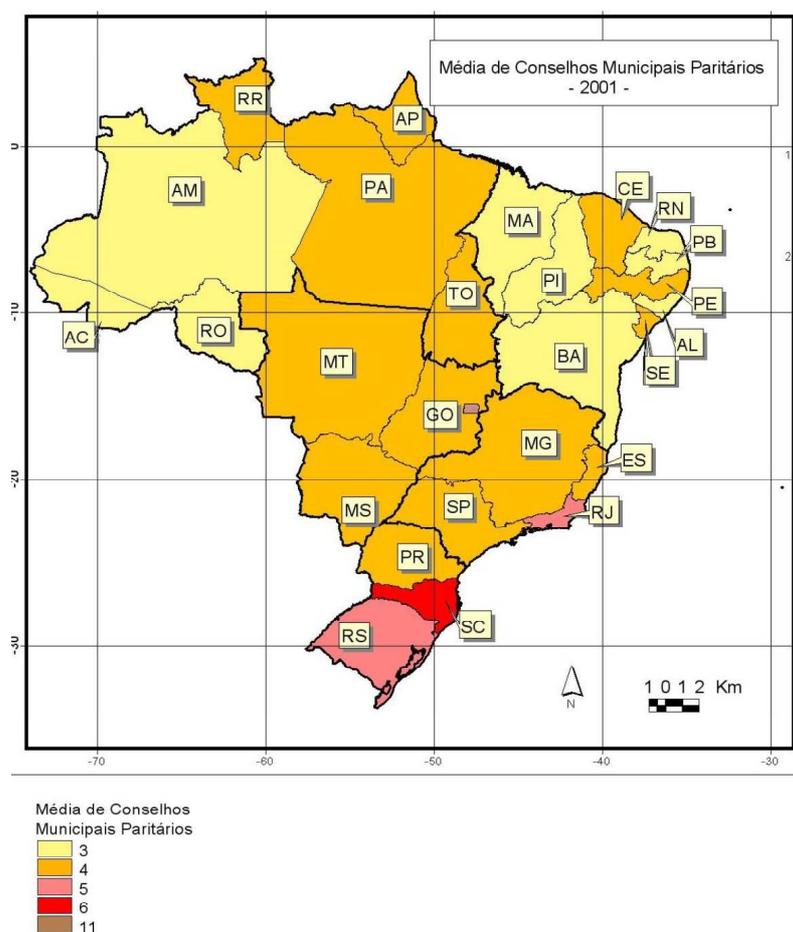
Tommasi (1997) aponta que a paridade de representação viabiliza a democratização da participação dentro dos conselhos gestores. Entre outros fatores, a paridade possibilita competências semelhantes dos atores envolvidos, no que diz respeito ao acesso de informações e oportunidades de formação, além de acessos semelhantes a tais recursos. Em teoria, este tipo de representação possibilitaria, ainda, a construção autêntica de uma relação de parceria e complementariedade entre ambos os lados: o governamental e não-governamental. Contudo, há de se lembrar que as disponibilidades financeiras e de tempo, em geral, não são igualitárias, já que a atividade de um conselheiro governamental faz parte de sua atividade remunerada, enquanto a de um conselheiro da sociedade civil pode ser pouco ou não remunerada.

Carvalho (1997), a respeito da composição paritária e do caráter deliberativo dos conselhos gestores, aponta que esses órgãos não decidem quais ações serão executadas, mas sim quais correspondem – ou não – ao interesse público. Além disso, indica que:

“a composição paritária (...) discrimina positivamente os segmentos e grupos com menor poder no sistema, não como um expediente para assegurar maiorias nominais, embora inefetivas, mas sim para explicitar a vigência de um pacto redistributivo e operacionalizar o concurso daqueles setores que mais têm

necessidade de vocalizar e ter absorvidas suas demandas, de resto não contempladas pelos canais normais”. (Carvalho, 1997:152).

Figura 2
Média de Conselhos Gestores Municipais Paritários – Brasil e Estados da Federação (2001)



Fonte: Pessanha, Campagnac e Mattos, 2006.

Utilizando conselhos ativos como total, no que se refere à paridade existente nestas instâncias, encontramos prevalência de 63,9% de municípios na faixa entre 3 a 5 conselhos paritários, embora haja 18,9% de municípios no patamar mais baixo, possuindo entre 0 e 2 conselhos paritários. Apenas os municípios de Campo Mourão (PR), Fraiburgo (SC) e Erechim (RS) apresentam o número máximo de conselhos paritários por município,

possuindo 12 conselhos com essa característica cada um. O estado de Santa Catarina se encontra na primeira posição, com média de 6 conselhos municipais paritários. Já os estados do Rio Grande de Sul e do Rio de Janeiro estão na segunda posição, possuindo, ambos, média de 5. No geral, os estados da região Nordeste se encontram em pior posição com relação à representação parital.

2.2.5. Gestão de Fundos Municipais através de Conselhos (Brasil)

Fundos municipais, ou fundos especiais, são recursos financeiros obtidos e destinados a políticas específicas. “São compostos de 25% da arrecadação com o Importo sobre a Propriedade Predial e Territorial – IPTU, com o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS e com o Imposto sobre Transmissão de Bens *Inter Viros* – ITBI”¹⁸.

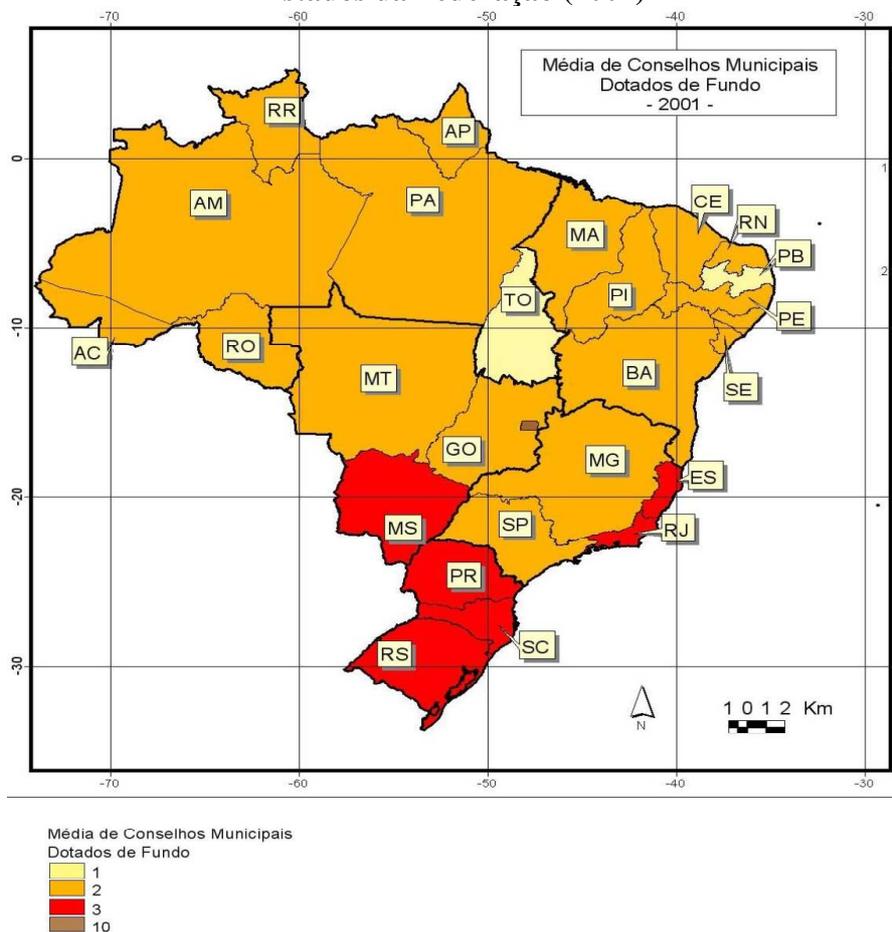
Quando estes são estabelecidos e gerenciados por conselhos municipais, constitui-se, pois, uma forma colegiada de gestão desses recursos. A gestão de um fundo dessa natureza significa:

“segregar parte dos ativos do patrimônio municipal e geri-lo com a finalidade exclusiva de se cumprir um objetivo específico, ou seja, a aplicação em determinada política setorial. Em diversos casos, esta segregação e a criação de CMPS’s específicos para a sua gestão é decorrente das exigências legais vinculadas ao recebimento de recursos setoriais específicos oriundos da instância administrativa superior”. (Pessanha, Campagnac e Figueiredo, 2004:10)

O cálculo realizado para a alocação do fundo municipal considera a renda *per capita* como critério de distribuição apenas para grandes cidades e capitais. Assim, para os pequenos municípios, a distribuição do fundo é feita considerando a magnitude da população.

¹⁸ Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema10/2005_7353.pdf> .
Último acesso: junho de 2007.

Figura 3
Média de Conselhos Gestores Municipais Providos de Fundo Especial – Brasil e Estados da Federação (2001)

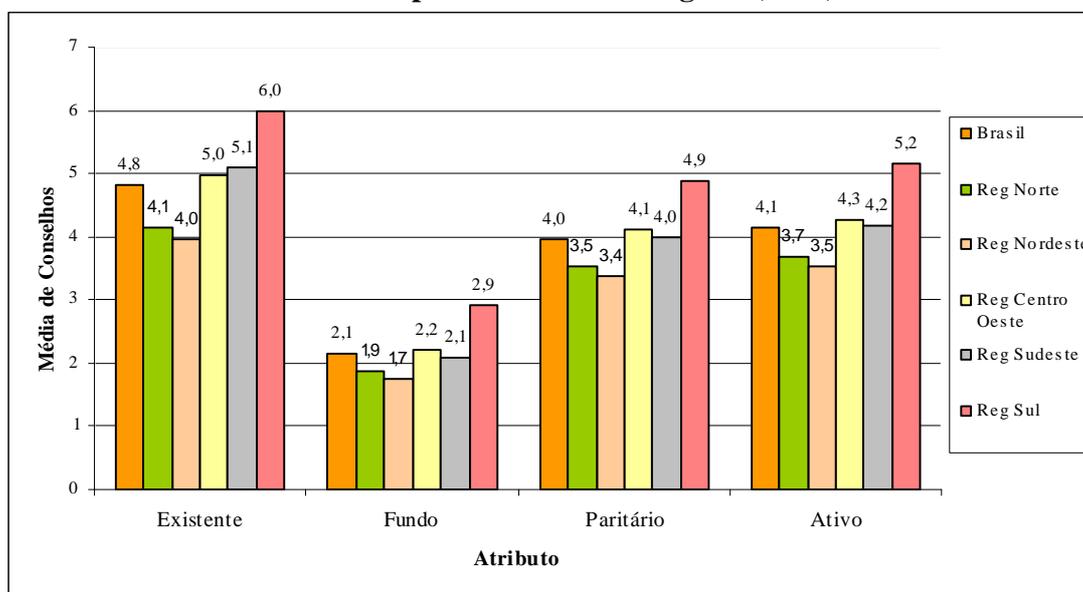


Fonte: Pessanha, Campagnac e Mattos, 2006.

Desta maneira, quando consideramos a existência de fundo municipal gerido por conselhos setoriais, encontramos prevalência de 58,4% de municípios brasileiros na menor faixa, possuindo entre 0 e 2 conselhos com fundo municipal, havendo, ainda, 22,0% (1.221 municípios) do total sem conselhos gerindo fundos municipais. Por outro lado, o número máximo de conselhos por município gerindo fundos especiais (10) foi encontrado em duas cidades de localidades distintas: Martinópolis (CE) e Brasília (DF). Neste ponto é importante destacar que embora todas as outras variáveis analisadas apontem para Brasília

e os municípios da Região Sul como possuidores dos números máximos de conselhos, quando considerada a questão dos fundos municipais encontramos um município da Região Nordeste com número máximo. Com relação à divisão estadual, os estados do Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Rio de Janeiro e Espírito Santo apresentam as maiores médias de conselhos dotados de fundos especiais. As menores médias, entretanto, são encontradas no estado de Tocantins e na Paraíba.

Gráfico 5
Média de Conselhos Gestores Municipais Existentes, Ativos, Paritários e Providos de Fundos Especiais – Brasil e Regiões (2001)

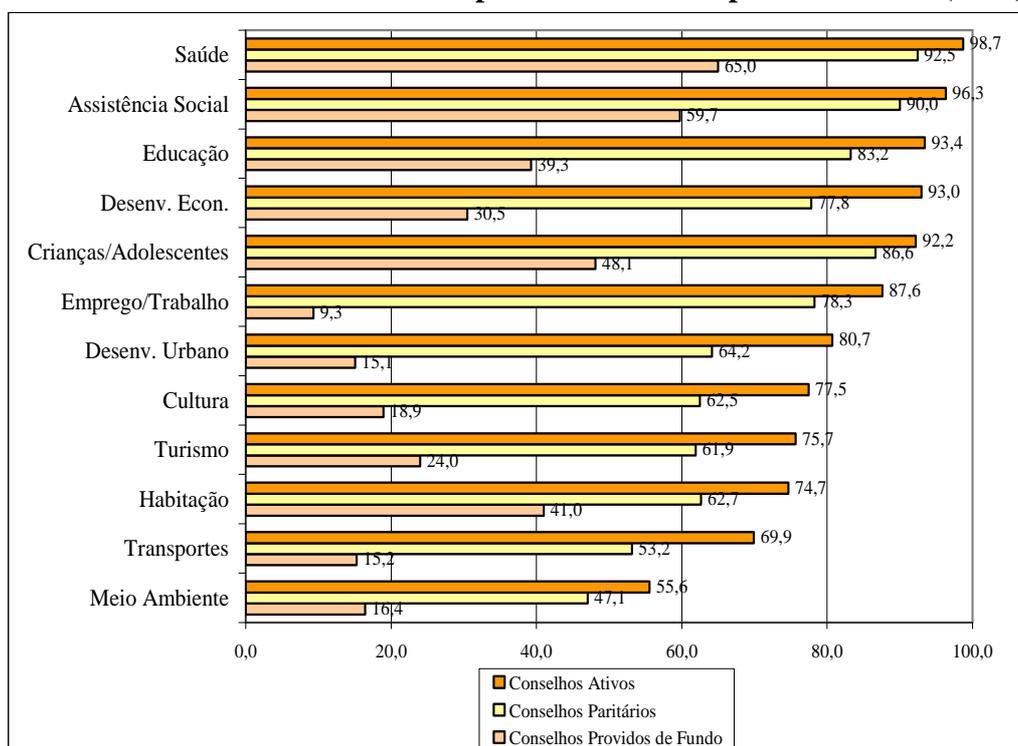


Fonte: Pessanha, Campagnac e Mattos, 2006.

Embora tenhamos realizado comparações entre estados brasileiros, a análise regional mais ampla também se mostra importante. O panorama global, como dito, aponta para a região Sul como a melhor classificada em todos os atributos estudados, enquanto as médias das regiões Norte e Nordeste se encontram posicionadas sempre abaixo da média nacional. As diferentes médias encontradas nos conselhos dos municípios da região Centro-Oeste se mostram sempre pouco acima das médias brasileiras. Por sua vez, os municípios

da região Sudeste apresentam discrepâncias: apesar de bem posicionadas em relação às médias do país no que se refere aos conselhos existentes e ativos, estando acima da média nacional, encontramos também médias iguais às nacionais no tocante aos municípios com conselhos providos de fundos especiais e conselhos com grau paritário de representação.

Gráfico 6
Percentual de Conselhos Gestores por Setor – Municípios Brasileiros (2001)



Fonte: Pessanha, Campagnac e Mattos, 2006.

O gráfico acima mostra uma comparação entre os diferentes atributos – conselhos ativos, paritários e providos de fundos especiais – nos conselhos de temáticas diferenciadas. A porcentagem de município com cada atributo em cada área temática indica um tipo de funil. O número de conselhos existentes é sempre maior do que o número de conselhos ativos. Estes, por sua vez, são encontrados em maior número do que aqueles com representação paritária. Com as menores porcentagens encontramos sempre os conselhos

gestores que gerem fundos especiais em sua área temática. Este padrão encontrado pode ser verificado no gráfico acima.

Com relação às discrepâncias de atributos encontrados, pode ser notado que os conselhos gestores municipais de emprego/trabalho, de desenvolvimento urbano, de cultura, de transportes e de meio ambiente são aqueles que apresentam as maiores diferenças entre atributos quando analisada a distribuição municipal.

2.3. PANORAMA DOS CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2.3.1. Conselhos Existentes (Estado do Rio de Janeiro)

O estado do Rio de Janeiro possuía, em 2001, o total de 558 existentes distribuídos em seus 91 municípios. A média encontrada foi de 6,1 conselhos por município fluminense, estando dois pontos percentuais acima da média nacional.

Tabela 3
Conselhos Gestores Municipais por Faixas Populacionais – Estado do Rio de Janeiro (2001)

Faixas Populacionais	Estado do Rio de Janeiro			
	Conselhos		Municípios	Conselhos/ municípios
	abs	%		
Total	558	100	91	6,1
Até 5000 hab.	5	0,9	1	5,0
De 5001 a 20000 hab.	177	31,7	32	5,5
De 20001 a 100000 hab.	216	38,7	37	5,8
De 100001 a 500000 hab.	132	23,7	17	7,8
Mais de 500000 hab.	28	5,0	4	7,0

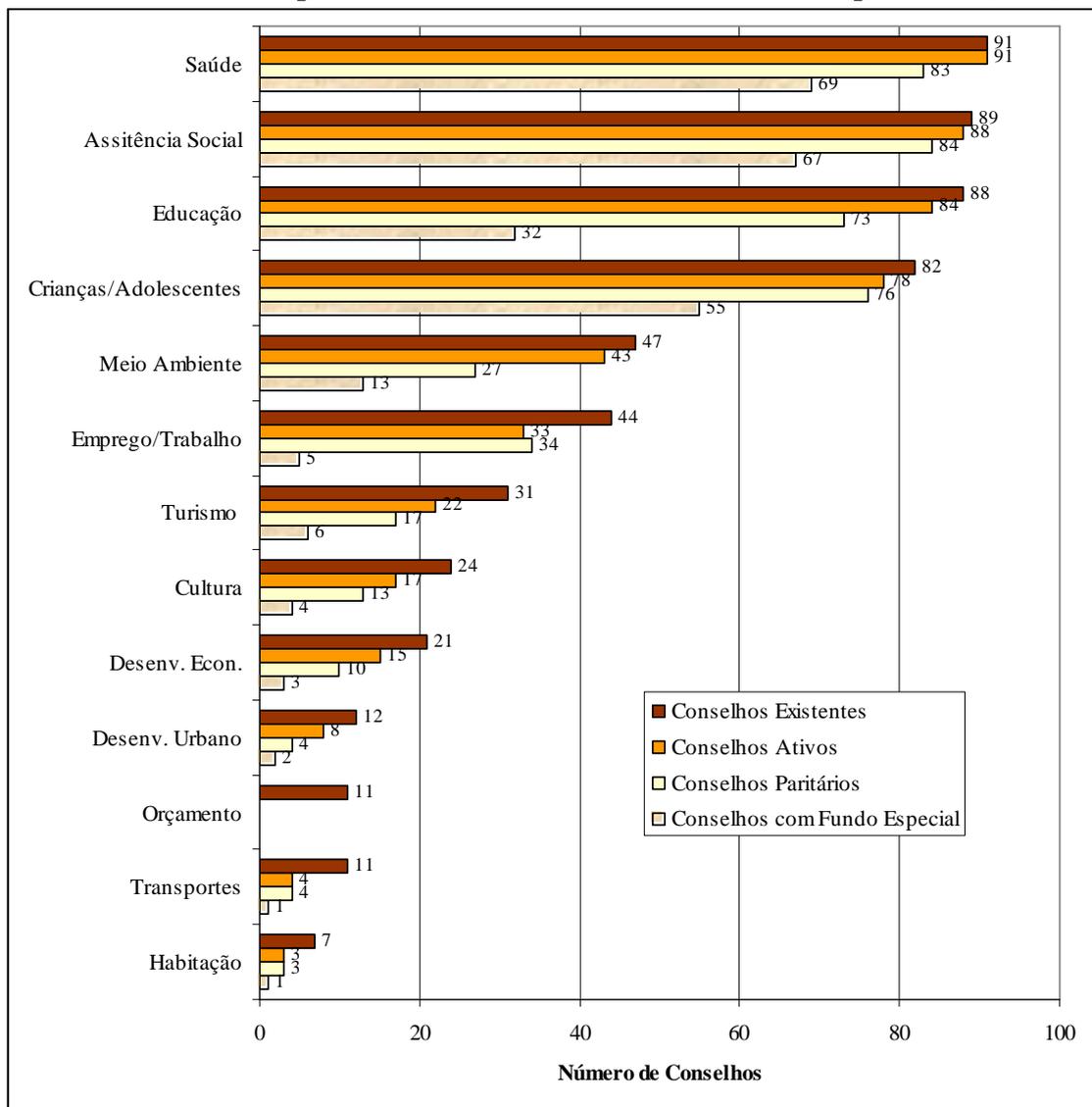
Fonte: Pessanha, Campagnac e Figueiredo (2006).

Quando analisados os números de conselhos a partir das faixas de população, observamos que há uma tendência geral de crescimento destas instâncias em cidades de até 100 mil habitantes, havendo uma queda no número de conselhos em municípios de maior porte populacional.

Com relação à distribuição dos diferentes conselhos existentes nos municípios do estado do Rio de Janeiro, todos os municípios possuem ao menos um conselho setorial. O município que apresenta o menor número de conselho é Itaocara, com apenas três. Já

Petrópolis, Resende, Três Rios e Volta Redonda ficam no nível mais alto, participando com 11 cada. Os dados completos pertinentes aos municípios do Rio de Janeiro estão no Anexo 2.

Gráfico 7
Número de Municípios Fluminenses com Conselhos Gestores por Setor (2001)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da MUNIC 2001

Segundo o gráfico acima, a distribuição dos conselhos gestores de políticas setoriais no estado do Rio de Janeiro mostra que os conselhos de saúde, de assistência

social, de educação e de crianças e adolescentes são predominantes nos municípios, alcançando, juntos, 62,7% de todos os conselhos do estado. Os conselhos de habitação são os menos presentes em território fluminense, contribuindo com apenas 1,3% do total de conselhos existentes.

Ainda é necessário apontar para a existência de conselhos de saúde em todos os municípios do estado do Rio de Janeiro em 2001. Os conselhos de assistência social e de educação estavam representados, ao menos formalmente, na quase totalidade dos municípios naquele ano. Estes não estavam presentes, respectivamente, em 2 e 3 cidades fluminenses.

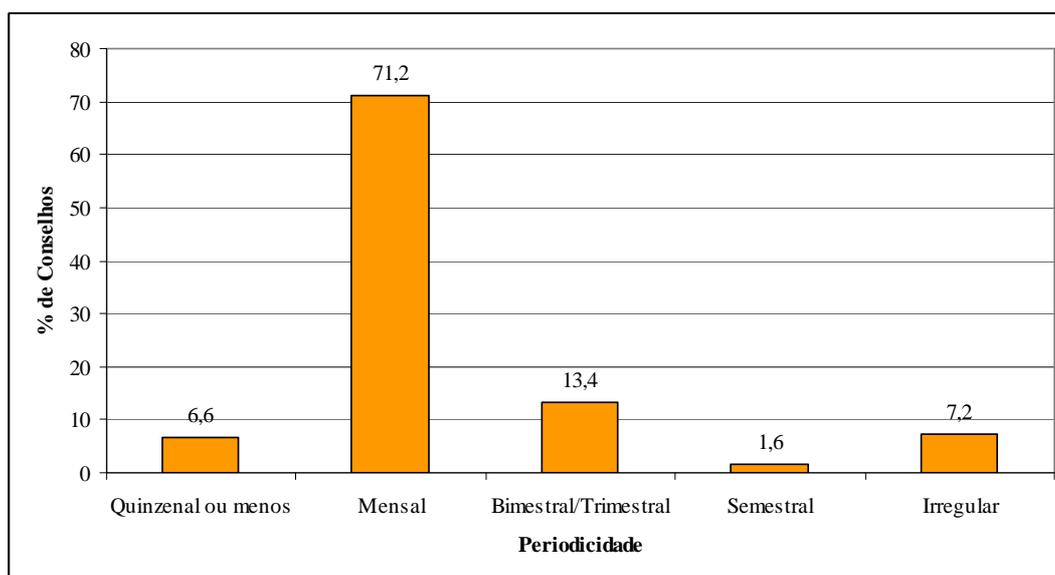
2.3.2. Grau de Atividade dos Conselhos (Estado do Rio de Janeiro)

Ainda de acordo com o gráfico anterior, focando o panorama do estado do Rio de Janeiro, embora o grau de atividade dos conselhos atinja 88,9% dos municípios e 87,1% dos conselhos, há setores nos quais a atividade não passa de 43%, como no caso dos conselhos de habitação. Por outro lado, é possível perceber que os conselhos de saúde do estado estão presentes em 100% dos municípios fluminenses. Ainda com alto grau de disseminação, há os conselhos de assistência social, os de educação e os de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, todos com grau de atividade acima de 90%.

2.3.3. Periodicidade das Reuniões dos Conselhos (Estado do Rio de Janeiro)

A periodicidade das reuniões também foi verificada segundo a MUNIC de 2001. Aqui, o total de conselhos se refere aos ativos, ou seja, aos que realizaram ao menos uma reunião durante o ano base da pesquisa.

Gráfico 8
Porcentagem de Conselhos Gestores Municipais Ativos de acordo com Periodicidade de suas Reuniões – Estado do Rio de Janeiro (2001)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da MUNIC 2001

No estado do Rio de Janeiro, em 87,1% dos municípios encontramos conselhos que realizaram ao menos uma reunião no ano base da pesquisa. O município com pior grau de periodicidade, em números absolutos, é Nilópolis, onde apenas dois de seus quatro conselhos realizaram reuniões. A melhor posição fica com Resende e Volta Redonda, municípios nos quais 10 de seus 11 conselhos foram ativos naquele ano.

2.3.4. Grau de Paridade da Representação no Âmbito dos Conselhos (Estado do Rio de Janeiro)

Diante do total de 486 conselhos ativos no Estado do Rio de Janeiro, 428 conselhos são paritários, representando 88% do total. Os conselhos de assistência social, de saúde, de educação e de crianças e adolescentes se encontram no patamar mais alto de conselhos paritários, todos acima de 70%.

Quando consideramos os 91 municípios fluminenses, verificamos que Parati é o único município do estado do Rio de Janeiro que não apresenta, em 2001, conselhos paritários. O município de Conceição de Macabu, por sua vez, conta com a presença de apenas um conselho paritário. Possuindo o mais alto grau de paridade do estado, a cidade de Resende possui 9 de seus 11 conselhos neste regime de representação.

2.3.5. Gestão de Fundos Municipais através de Conselhos (Estado do Rio de Janeiro)

Menos da metade dos municípios do estado do Rio de Janeiro apresentam conselhos com a responsabilidade de gestão de fundos especiais. No total, foram encontrados 10 municípios cujos conselhos não gerem fundos especiais municipais: Carapebus, Conceição de Macabu, Engenheiro Paulo de Frontin, Itaocara, Maricá, Pinheiral, Porciúncula, Porto Real, Rio Bonito e Tanguá. No entanto, o município de Resende, mais uma vez, possui a maior quantidade de conselhos com fundos municipais, sete.

2.4. PANORAMA DOS CONSELHOS GESTORES DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

Uma vez que o foco principal deste trabalho é a cidade do Rio de Janeiro, faz-se necessário compará-la com as outras capitais¹⁹ brasileiras. Deste modo, podemos identificar com a capital fluminense se posiciona diante das maiores cidades do país.

De forma geral, a distribuição dos conselhos temáticos nas capitais não difere muito daquela encontrada em âmbito nacional e no estado do Rio de Janeiro. Os conselhos de saúde, de educação, de assistência social e os de meio-ambiente estão melhor representados nas capitais do que aqueles responsáveis por outras políticas públicas setoriais. Diversamente, os conselhos de desenvolvimento urbano aparecem com maior relevância numérica e proporcional quando as capitais brasileiras são consideradas.

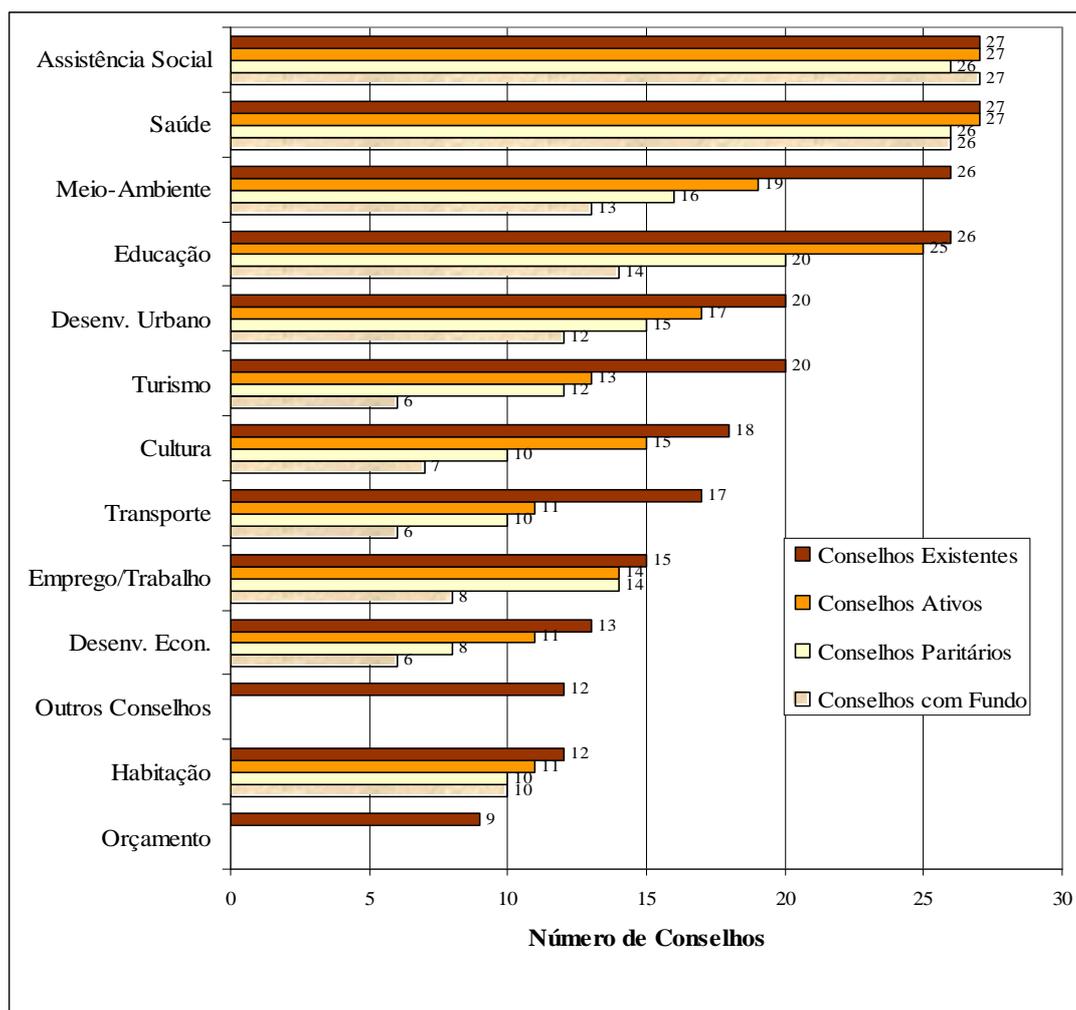
Foi encontrado um total de 240 conselhos gestores nas capitais brasileiras em 2001, o que simboliza média de 8,9 conselhos setoriais por capital. Todas as 27 capitais ficaram posicionadas acima da média de conselhos existentes em território nacional (4,9), o que demonstra, em certa medida, que estes municípios simbolizam o que há de melhor, em termos numéricos, no que se refere à distribuição dos conselhos gestores municipais.

A capital melhor representada foi Florianópolis, com 13 conselhos – número máximo de acordo com a pesquisa. Brasília e Porto Alegre se encontram em segundo lugar, já que verificamos 12 conselhos gestores em cada capital. Boa Vista e Porto Velho ficam nas piores posições, possuindo cinco conselhos existentes cada.

Gráfico 9

Conselhos Gestores Municipais por Setor – Capitais Brasileiras (2001)

¹⁹ Incluindo Brasília.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da MUNIC 2001

2.4.1. Conselhos Existentes (Capitais Brasileiras)

No que tange aos setores de políticas públicas, os conselhos de saúde e os de assistência social possuem representações em todas as capitais estaduais. Os conselhos de educação e meio-ambiente estão presentes em 26 destas cidades, já que não foram reportados pelos gestores de duas capitais: Curitiba e Belém, respectivamente²⁰. O conselho

²⁰ Neste ponto é importante notar que embora, no geral, as cidades da região Sul estejam melhor assistidas numericamente quando nos referimos a conselhos gestores de políticas públicas, a capital paranaense não apresenta conselho gestor na temática educação.

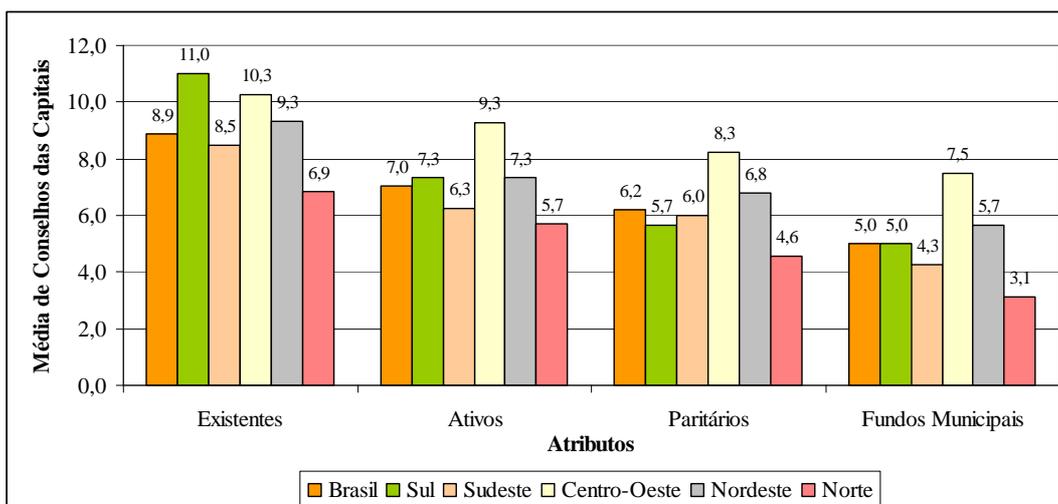
temático que apresenta o menor número de conselhos existentes é o de orçamento, presente em apenas 9 capitais.

Tabela 4
Panorama Geral dos Conselhos Gestores Municipais – Capitais Brasileiras (2001)

Capitais	Conselhos Existentes	Conselhos Ativos	Conselhos Paritários	Conselhos com Fundos Municipais
	240	190	167	135
Florianópolis	13	9	8	4
Brasília	12	11	10	9
Porto Alegre	12	9	5	7
Aracajú	11	10	10	8
Cuiabá	11	10	10	9
Natal	11	10	8	8
Teresina	11	10	9	7
Belo Horizonte	10	8	7	7
Campo Grande	10	8	8	5
Maceió	10	8	7	8
João Pessoa	9	8	8	3
Macapá	9	8	7	2
Salvador	9	4	3	3
São Paulo	9	5	5	5
Belém	8	7	6	4
Curitiba	8	4	4	4
Fortaleza	8	6	6	6
Gioânia	8	8	5	7
Palmas	8	5	2	2
São Luís	8	4	4	4
Vitória	8	7	7	2
Recife	7	6	6	4
Rio Branco	7	7	5	5
Rio de Janeiro	7	5	5	3
Manaus	6	5	5	4
Boa Vista	5	5	4	2
Porto Velho	5	3	3	3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da MUNIC 2001

Gráfico 10
Média de Conselhos Gestores Existentes, Ativos, Paritários e Providos de Fundos Especiais das Capitais – Brasil e Regiões (2001)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da MUNIC 2001

De acordo com o gráfico acima, ainda, é possível verificar que as médias de conselhos existentes nas capitais das regiões Norte e Sudeste estão abaixo da média nacional. Diversamente, as capitais da região Sul e a Centro-Oeste despontam com as maiores médias quando considerada divisão regional do país.

Quadro 4
Número de conselhos municipais de políticas setoriais existentes – Capitais brasileiras (2001)

Conselhos existentes na capital	Capitais
13	Florianópolis
12	Brasília, Porto Alegre
11	Aracajú, Cuiabá, Natal, Teresina
10	Maceió, Campo Grande, Belo Horizonte
9	São Paulo, Macapá, Salvador, João Pessoa
8	Vitória, São Luís, Palmas, Goiânia, Fortaleza, Curitiba, Belém
7	Rio Branco, Rio de Janeiro, Recife
6	Manaus
5	Boa Vista, Porto Velho

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da MUNIC 2001

Ao observarmos o número de conselhos existentes nas capitais brasileiras, segundo a tabela acima, é possível observar três níveis de representação numérica destas instâncias, sendo eles: (a) de 10 a 13 conselhos existentes – patamar superior; (b) de 8 a 10 conselhos – patamar médio; (c) de 5 a 7 conselhos – patamar inferior.

Assim, de acordo com a análise regional, gráfico mostrado anteriormente nos fornece indícios para afirmar que a região Sul possui as maiores médias de conselhos existentes, uma vez que 2 de suas 3 capitais apresentam a maior quantidade de conselhos existentes (tabela acima)

A região Centro-Oeste encontra-se também bem posicionada já que Brasília, Cuiabá e Campo Grande apresentam acima de 10 conselhos existentes. Ainda, Goiânia está no patamar considerado médio, apresentando 8 conselhos existentes.

O panorama da distribuição de conselhos existentes na Região Nordeste se apresenta de forma bastante heterogênea; Embora haja capitais como Aracajú, Natal, Teresina e Maceió com 10 ou 11 conselhos gestores cada, estando, portanto, no patamar superior de conselhos existentes encontrado, João Pessoa, Salvador, Fortaleza e São Luís se encontram no patamar médio, variando entre 8 e 9 conselhos. A capital pernambucana, entretanto, com 7 conselhos, fica posicionada no patamar inferior.

A heterogeneidade também é encontrada na região Sudeste: enquanto Belo Horizonte se encontra no nível superior de acordo com o número de conselhos existentes, 10, São Paulo e Vitória ficam posicionadas no nível médio, já que possuem, respectivamente, 9 e 8 conselhos formais. Entretanto, a capital fluminense, com 7 conselhos existentes em 2001, apresenta a pior posição dentre as capitais da região Sudeste, em 24º lugar no ranking das capitais dos estados.

De acordo com os dados encontrados em relação às capitais da região Norte, está é a única região brasileira que não possui capitais representadas no patamar superior de conselhos existentes. As capitais Macapá, Belém e Palmas se encontram no nível médio de representação, já que possuem 9 e 8 conselhos formais, enquanto as capitais Rio Branco, Manaus, Boa Vista e Porto Velho se posicionam no nível mais inferior, uma vez que estão, juntamente com a cidade do Rio de Janeiro, nos últimos cinco lugares do ranking nacional de números de conselhos gestores existentes nas capitais.

2.4.2. Grau de Atividade dos Conselhos (Capitais Brasileiras)

Segundo o Gráfico 10 e o Quadro 5 é possível notar que nem todos os conselhos setoriais das capitais estão ativos. A média de conselhos existentes encontrada em âmbito nacional, 8,9, cai para 7,0 quando contabilizamos somente os conselhos ativos. A cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, possui 5 de seus 7 conselhos em funcionamento no ano de

2001. Apenas as cidades de Goiânia, Rio Branco e Boa Vista apresentam totalidade de atividade no âmbito de seus conselhos. Contudo, há de se notar que estas cidades se encontram em patamar de médio a baixo quanto ao número total de conselhos. As capitais de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul – primeiras colocadas quando tratamos de número existente de conselhos (13 e 12, respectivamente) – contam com 9 conselhos ativos cada, galgando apenas 21º e 18º lugares quando ranqueados pela porcentagem de conselhos ativos em relação aos existentes. Brasília, por sua vez, possui apenas um conselho existente em inatividade.

Mesmo que no geral encontremos os estados da Região Sul com o maior número de conselhos gestores em todos os quesitos estudados pela pesquisa, encontramos a capital paranaense com apenas 4 de seus 8 conselhos em funcionamento. Salvador, por sua vez, apresenta a pior colocação em relação à proporção relativa de conselhos existentes, possuindo apenas 4, do total de 9.

É importante notar que os conselhos de saúde e assistência social se encontram presentes e ativos na totalidade das capitais brasileiras. Os de educação, estando presente em 26 estados, encontram-se efetivos em 25, uma vez que, como mencionado anteriormente, a cidade de Curitiba não o tem instituído e Fortaleza o mantém inativo. Por outro lado, os conselhos de transporte apresentam o menor grau de atividade das capitais. Embora instituídos formalmente em 17 dela, apenas 11 funcionam efetivamente. Na mesma situação encontram-se os conselhos de meio-ambiente: apesar de largamente difundidos nas capitais estaduais com 26 conselhos, apenas 19 deles se mantêm em funcionamento.

Quadro 5 **Conselhos municipais de políticas setoriais ativos – Capitais brasileiras (2001)**

Conselhos ativos na capital	Capitais
11	Brasília
10	Teresina, Natal, Cuiabá, Aracajú
9	Porto Alegre, Florianópolis
8	Goiânia, Macapá, João Pessoa, Maceió, Campo Grande, Belo Horizonte
7	Rio Branco, Vitória, Belém
6	Recife, Fortaleza
5	Boa Vista, Manaus, Rio de Janeiro, Palmas, São Paulo
4	Salvador, Curitiba, São Luís
3	Porto Velho

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da MUNIC 2001

Para que as médias das capitais fossem melhor visualizadas e ranqueadas, também foi montada uma tipologia que desse conta de três patamares de representação de conselhos ativos. Desta forma, foram identificados: (a) patamar superior – de 9 a 11 conselhos gestores ativos; (b) patamar médio – de 7 a 8 conselhos; e (c) patamar inferior – de 3 a 6 conselhos.

Assim, ainda com relação aos conselhos em atividade, segundo o Gráfico 10 acima, é visível como a região Centro-Oeste desponta no ranking nacional de média de capitais, estando a 2,3 pontos percentuais acima da média nacional (7,0). Ademais, mais uma vez, as regiões Norte e Sudeste encontram-se abaixo desta média, mostrando, *a priori*, alto grau de inatividade de conselhos gestores em suas capitais.

De acordo com os dados obtidos para os conselhos ativos – em números absolutos – das capitais da região Sul, encontramos Florianópolis e Porto Alegre no nível superior. Por outro lado, a cidade de Curitiba se encontra posicionada no nível inferior.

As capitais da Região Centro-Oeste apresentam conselhos ativos nos dois níveis superiores mencionados: Brasília e Cuiabá no superior e Campo Grande e Goiânia no médio.

A região Nordeste apresenta, mais uma vez, distribuição heterogênea com relação aos conselhos ativos de suas capitais. Suas capitais estaduais se posicionam nos três níveis de conselhos ativos. Enquanto Aracajú, Natal e Teresina apresentam total de 10 conselhos em atividade, Maceió e João Pessoa estão posicionados no patamar médio, com 8 conselhos gestores ativos em cada capital. Por sua vez, Fortaleza, Recife, Salvador e São Luís possuem menos conselhos, estando no patamar inferior.

As capitais da região Sudeste, entretanto, não possuem representação no patamar superior de número de conselhos ativos (entre 9 e 11). Belo Horizonte e Vitória se encontram no nível médio e São Paulo e Rio de Janeiro – as duas cidades mais importantes do país – ficam no 3º e último patamar, já que possuem apenas 5 conselhos ativos cada.

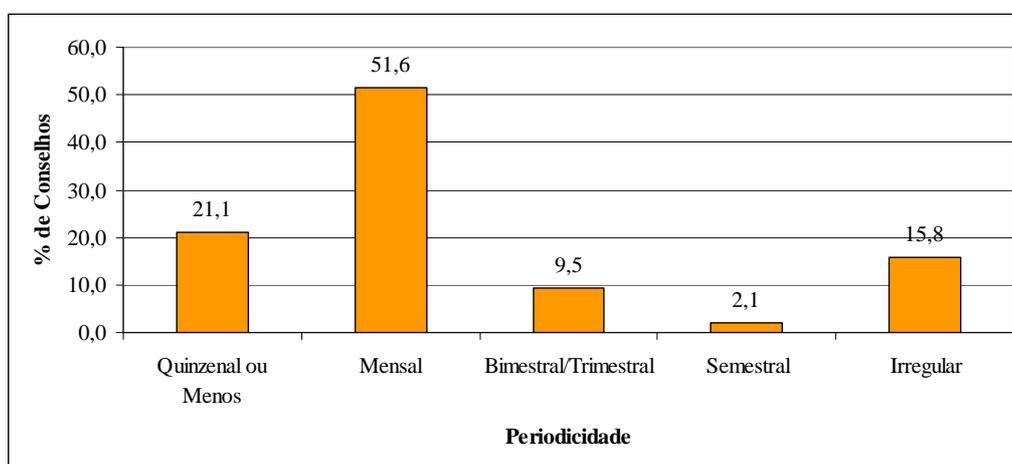
Diferentemente do panorama verificado em relação aos conselhos formais existentes na região Norte, no qual 4 de suas capitais se encontravam no patamar inferior de representação, suas capitais apresentam melhores posições relativas quando o número de conselhos ativos é levado em consideração. Macapá, Belém e Rio Branco encontram-se no nível médio, enquanto Manaus, Boa Vista, Palmas e Porto velho continuam naquele inferior.

2.4.3. Periodicidade das Reuniões dos Conselhos (Capitais Brasileiras)

Considerando apenas os conselhos em atividade, a periodicidade das reuniões dos conselhos gestores situados nas capitais dos estados difere levemente do padrão encontrado para os municípios brasileiros em sua totalidade. Embora haja prevalência de encontros

mensais tanto no panorama brasileiro como no das capitais, percebe-se, entretanto, maior regularidade nos encontros dos conselhos gestores situados nas capitais, havendo, por um lado, maior proporção de reuniões quinzenais e, por outro, menor quantidade de reuniões bimestrais ou trimestrais e semestrais. No que tange à periodicidade irregular de encontros dos conselhos, os patamares encontrados não são relevantemente diferentes.

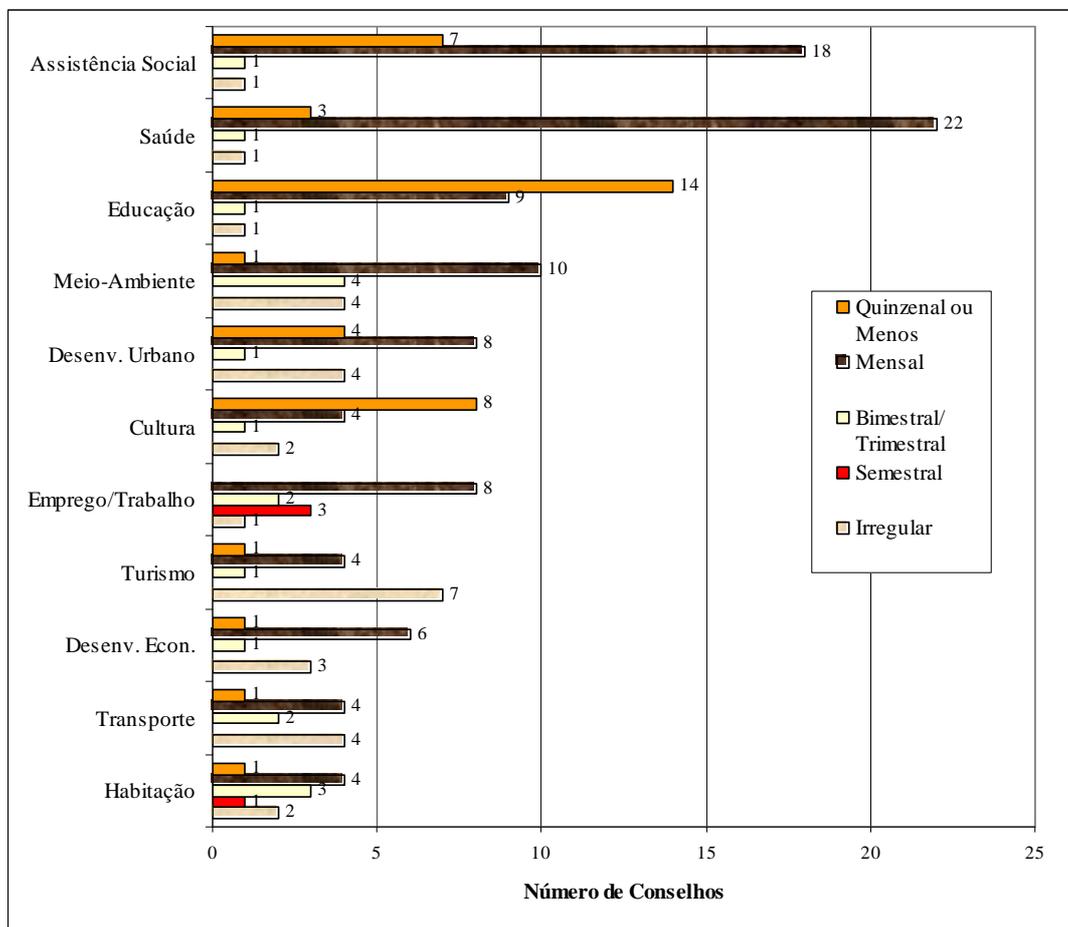
Gráfico 11
Periodicidade das Reuniões dos Conselhos Gestores Municipais – Capitais Brasileiras (2001)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da MUNIC 2001

Com relação aos conselhos temáticos, no geral, os conselhos de assistência social, de saúde, educação e os de meio ambiente são aqueles que apresentam maior regularidade de reuniões. Os conselhos de educação e os de cultura, contudo, as realizam, fundamentalmente, quinzenalmente ou em menores intervalos de tempo. Com prevalência de reuniões mensais encontramos os conselhos de saúde, de assistência social, de meio-ambiente e os de desenvolvimento urbano. Diversamente, os conselhos de turismo têm o maior número de reuniões irregulares, apresentando este atributo em 7 de seus 13 conselhos ativos.

Gráfico 12
Periodicidade das Reuniões dos Conselhos Gestores Municipais por Setor – Capitais Brasileiras (2001)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da MUNIC 2001

2.4.4. Grau de Paridade da Representação (Capitais Brasileiras)

Os dados da pesquisa nos mostram que a paridade da representação dos conselhos ativos é preservada em sua totalidade em 13 das 27 capitais. Outras 9 apresentam número também bastante elevado, havendo apenas um ou dois conselhos sem igualdade de representação. Um resultado curioso diz respeito à capital Porto Alegre: o município possui apenas 5 de seus 9 conselhos ativos em regime de paridade. Em pior posição encontramos Palmas, com paridade em apenas 2 de seus 5 conselhos ativos.

Os conselhos temáticos com maiores graus de paridade se referem, ainda, aos de assistência social e aos de saúde, os quais possuem 26 de seus 27 conselhos ativos em regime paritário. As exceções são encontradas, respectivamente em Palmas e em Rio Branco. Os conselhos de emprego e trabalho, os de transporte e os de turismo apresentam baixo grau de paridade. Apesar dos conselhos de emprego e trabalho, por exemplo, terem a tradição de representação tripartite entre governo, empregadores e empregados, estes possuem paridade representacional em apenas 8 de seus 14 conselhos ativos.

Quadro 6
Conselhos Municipais de políticas setoriais Paritários – Capitais Brasileiras (2001)

Conselhos paritários na capital	Capitais
10	Cuiabá, Aracajú, Brasília
9	Teresina
8	João Pessoa, Campo Grande, Natal, Florianópolis
7	Vitória, Macapá, Maceió, Belo Horizonte
6	Recife, Fortaleza, Belém
5	Manaus, Rio de Janeiro, Rio Branco, Goiânia, São Paulo, Porto Alegre
4	Boa Vista, São Luís, Curitiba
3	Porto Velho, Salvador
2	Palmas

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da MUNIC 2001.

2.4.5. Gestão de Fundos Municipais através de Conselhos (Capitais Brasileiras)

Das 27 capitais brasileiras, 6 possuem totalidade de conselhos ativos com a função de gerir algum tipo de fundo municipal ou especial – Curitiba, Fortaleza, Maceió, Porto Velho, São Luís e São Paulo. Contudo, vale destacar que estas cidades possuem números médios ou baixos de conselhos, com exceção de Maceió (8). O menor número de conselhos

com gestão de fundos municipais se encontra na cidade de Macapá, uma vez que apenas 2 de seus 8 conselhos ativos possuem tal atributo.

Quadro 7
Conselhos Gestores Municipais com Gestão de Fundos Especiais – Capitais Brasileiras (2001)

Fundos municipais geridos por conselhos nas capitais	Capitais
9	Cuiabá, Brasília
8	Maceió, Natal, Aracajú
7	Goiânia, Belo Horizonte, Teresina, Porto Alegre
6	Fortaleza
5	Rio Branco, São Paulo, Campo Grande
4	Manaus, Recife, São Luís, Curitiba, Florianópolis
3	Porto Velho, Rio de Janeiro, Salvador, João Pessoa
2	Boa Vista, Vitória, Palmas, Macapá,

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da MUNIC 2001.

Todos os conselhos de assistência social das 27 capitais são responsáveis por gestão de fundos municipais. Com relação aos conselhos de saúde, apenas aquele situado na capital Manaus não dispõe de tal atributo. Os conselhos de habitação também se encontram bem representados quanto a este quesito: de seus 11 conselhos ativos, apenas aquele da cidade de Macapá não gera fundos municipais relacionados a alguma questão habitacional. Por outro lado, os conselhos de turismo estão em maior desvantagem com relação à gestão deste tipo de fundo. Apesar de se encontrarem ativos em 13 capitais, apenas 6 conselhos setoriais da área de turismo contam com esta dotação orçamentária.

Tabela 5
População e Número de Conselhos Gestores Ativos – Capitais Brasileiras (2001)

UF	Município	População	Conselhos Ativos
SP	Sao Paulo	10.406.166,00	5
RJ	Rio de Janeiro	5.850.544,00	5
BA	Salvador	2.440.886,00	4
MG	Belo Horizonte	2.229.697,00	8
CE	Fortaleza	2.138.234,00	6
PR	Curitiba	1.586.898,00	4
PE	Recife	1.421.947,00	6
AM	Manaus	1.403.796,00	5
RS	Porto Alegre	1.359.932,00	9
PA	Belém	1.279.861,00	7
GO	Goiânia	1.090.581,00	8
MA	Sao Luis	867.690,00	4
AL	Maceió	796.842,00	8
PI	Teresina	714.318,00	10
RN	Natal	709.422,00	10
MS	Campo Grande	662.534,00	8
PB	João Pessoa	594.922,00	8
MT	Cuiabá	482.498,00	10
SE	Aracaju	460.898,00	10
RO	Porto Velho	334.585,00	3
SC	Florianópolis	331.784,00	9
ES	Vitória	291.889,00	7
AP	Macapá	282.745,00	8
AC	Rio Branco	252.800,00	7
RR	Boa Vista	200.383,00	5
TO	Palmas	136.554,00	5

Fonte: Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Fazenda disponíveis em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp> Último acesso em fevereiro de 2007.

Segundo a tabela acima, que compara o tamanho da população²¹ de cada capital²² com o número de conselhos ativos, podemos perceber que das cidades com população maior de 1 milhão de habitantes, apenas 3 delas – Belo Horizonte, Porto Alegre e Goiânia – apresentam número de conselhos ativos no patamar superior, 8 ou 9. Ademais, as 4 capitais que apresentam maior número de conselhos ativos, 10, estão na faixa populacional entre 450 e 750 mil habitantes. O restante das capitais nesta mesma faixa (2) também apresentam número elevado de conselhos gestores ativos, 8. Em municípios com população abaixo de

²¹ De acordo com o Censo 2000, do IBGE.

²² Exceto Brasília.

450 mil habitantes, encontramos duas capitais com 9 conselhos ativos cada – Florianópolis e Macapá.

Podemos afirmar, com relação às capitais estaduais, que o número de conselhos gestores ativos nestas cidades não aumenta de acordo com o aumento do tamanho de população. Diversamente, vemos uma concentração maior destas instâncias em cidades consideradas de médio porte. Desta maneira, grande porte populacional de uma capital não significa, necessariamente, que o grau de participação dos cidadãos em seus conselhos gestores também será alto.

CAPÍTULO 3 – CONSELHOS GESTORES TEMÁTICOS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO – HISTÓRICO DE FORMAÇÃO E PANORAMAS COMPARATIVOS (2001 E 2006)

O terceiro capítulo deste trabalho tem como foco principal os conselhos gestores da cidade do Rio de Janeiro. Uma vez que as informações encontradas na pesquisa MUNIC do IBGE são relativas ao ano de 2001, os dados apresentados a seguir referem-se ao ano de 2006, numa tentativa de atualização dos dados deste município.

De acordo com as quatro perguntas feitas aos gestores sobre os conselhos de seu município em 2001(a saber: se os conselhos existem; se estão em atividade; se possuem regime de representação paritária; e se gerem fundos municipais ou especiais), foi realizado um esforço metodológico a fim de responder às mesmas perguntas cinco anos depois, com base na pesquisa documental realizada.

De modo geral, as informações mostradas a seguir foram obtidas através de extensa pesquisa via Internet acerca de cada um dos conselhos gestores cariocas apontados pela pesquisa do IBGE de 2001; e mais outros conselhos observados neste segundo momento. Foram identificados, assim, os conselhos gestores vinculados às secretarias municipais no ano da pesquisa. Por conta desta escolha metodológica algumas lacunas restaram, já que nem todas as perguntas puderam ser respondidas para todos os conselhos.

As razões que ocasionaram esta “falta de informação” estão refletidas, principalmente, na aparente falta de organização e institucionalização de alguns conselhos. Para aqueles que possuem maior tradição e longa história de formação, tais como os de saúde e os de educação, encontramos abundante material na Internet. Outros, como no caso do conselhos de defesa de direitos dos negros e dos deficientes, por exemplo, apresentam

pouquíssimas informações disponibilizadas para o grande público, o que só dificulta a pesquisa científica e o conseqüente entendimento da temática proposta.

Neste sentido, a diferença na quantidade de informações relatadas aqui para cada um dos conselhos não é descaso. Ao contrário, é dado precioso, que aponta justamente para o grau de organização de cada uma dessas instâncias. Não é possível afirmar, embora haja suspeitas de, que um conselho com menos material publicado é um conselho menos ativo. No entanto, podemos fazer afirmativas quanto a sua invisibilidade, o que também é bastante prejudicial para sua efetividade enquanto espaço de decisão pública.

Desta maneira, este capítulo apresenta algumas comparações quantitativas entre os conselhos gestores da cidade do Rio de Janeiro em dois tempos distintos, sempre com base nos anos de 2001 e 2006. Posteriormente, procede-se a descrição dos conselhos observados na cidade do Rio de Janeiro em 2006, sempre tendo por orientação aqueles vinculados a alguma secretaria municipal. A partir de então, foi possível encontrar conexões e inter-relações entre os diversos conselhos e seus conselheiros, o que pode simbolizar apoio mútuo entre os diversos conselhos temáticos ou, por outro lado, hipertrofia de participação.

3.1. PANORAMA QUANTITATIVO DOS CONSELHOS GESTORES DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: 2001 e 2006

Tabela 6
Conselhos da Cidade do Rio de Janeiro: 2001 e 2006

Conselhos da Cidade do Rio de Janeiro		
	2001	2006
Conselhos Existentes	8	8
Conselhos Ativos	6	7
Conselhos Paritários	6	6
Conselhos com Fundo	4	3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da MUNIC 2001 e de pesquisa documental nos sítios das secretarias municipais do Rio de Janeiro.

Quando comparamos os panoramas quantitativos da cidade do Rio de Janeiro nos anos de 2001 e 2006, observamos algumas leves diferenças. No geral, os números permaneceram os mesmos, havendo pequena alteração no que se refere ao número de conselhos ativos e aqueles que gerem fundos municipais. No entanto, as diferenças tornam-se mais evidentes quando nos deparamos sobre quais áreas temáticas esses conselhos representam nos diferentes anos.

Enquanto em 2001 os conselhos existentes eram o de educação, o de saúde, o de assistência social, o de direitos das crianças e adolescentes, o de meio-ambiente, o de transportes, o de política urbana e o de desenvolvimento, em 2006 o conselho de cultura passa a existir, e o de transportes simplesmente desaparece.

Em relação aos conselhos em atividade na cidade, além de, em 2001, encontrarmos os conselhos de educação, de saúde, de assistência social, de direitos das crianças e adolescentes, de política urbana e de desenvolvimento, encontramos ainda o de meio-ambiente em 2006.

No quesito paridade da representação, em 2001 a pesquisa MUNIC divulgou dados que indicavam seis conselhos paritários na cidade, a saber: o conselho de educação, o de saúde, o de assistência social, o de direitos das crianças e adolescentes, o de política urbana e o de desenvolvimento. Este panorama indicava que todos os conselhos em atividade naquele ano contavam com representação igualitária entre membros governamentais e os da sociedade civil. No entanto, no ano de 2006, a pesquisa mostra que seis dos sete conselhos ativos na cidade possuem paridade de representação, dizendo respeito aos conselhos de educação, de saúde, de assistência social, de direitos das crianças e adolescentes, de meio-ambiente e de política urbana. O conselho de desenvolvimento, como será demonstrado posteriormente, tem representantes de entidades tão diversas que se tornou bastante difícil identificar o tipo de representação ali presente.

Os conselhos gestores de fundos municipais encontrados em 2001 eram quatro: o de saúde, o de assistência social, o de crianças e adolescentes e o de política urbana. Já para o panorama de 2006, foi possível identificar três conselhos com este atributo, à exceção, assim, do conselho de política urbana, para o qual não foram encontrados documentos que corroborassem – ou retificassem – a presença deste atributo.

Segundo informações do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, no ano de 2001 os fundos municipais especiais alocados para a saúde e para a educação (FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) somaram, juntos, 96% da receita paga em fundos, o que inclui tanto a despesa orçamentária, já prevista desde o início do ano base, como a extra-orçamentária, aprovada posteriormente.

Tabela 7
Fundos Especiais – Município do Rio de Janeiro (2001)

Fundos Especiais	Receita Total: Orçamentária + Extra-Orçamentária	
	Receita Arrecadada	Despesa Realizada
Total	1.702.427.922	1.577.828.747
Fundo Municipal de Saúde	1.052.024.988	989.918.356
FUNDEF	545.893.732	519.775.419
Fundo Municipal de Habitação	36.800.491	27.678.010
Fundo Municipal de Assistência Social	26.782.402	21.197.592
Fundo Municipal de Conservação Ambiental	26.376.743	14.493.818
Fundo Especial da Procuradoria Geral do Município	7.850.426	4.183.900
Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	6.003.824	567.676
Fundo de Desenv. Econ. e Trab. do Mun. do Rio de Janeiro	669.947	511
Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano	25.369	13.465

Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponíveis em:

<<http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/477/ANUAL01.PDF>>. Último acesso em: janeiro de 2007.

Com relação à pergunta realizada pela MUNIC 2001 acerca da existência de outros conselhos temáticos na cidade, a resposta foi afirmativa naquele ano. Em 2006 foi possível apreender que há mais seis conselhos existentes na cidade, a saber: conselho gestor do FUNDEF, conselho gestor de alimentação escolar, de direito dos negros, conselhos tutelares e conselho de proteção do patrimônio cultural. No entanto, até onde pôde ser identificado, apenas os conselhos do FUNDEF e os tutelares podem ser considerados ativos.

Tabela 8
Panorama Comparativo entre Conselhos Gestores da Cidade do Rio de Janeiro (2001 e 2006)

Conselhos	Existência		Atividade		Periodicidade das Reuniões		Paridade		Fundos Municipais	
	2001	2006	2001	2006	2001	2006	2001	2006	2001	2006
Educação	Sim	Sim	Ativo	Ativo	Quinzenal ou Menos	Mensal	Paritário	Paritário	Sem Fundo	Sem Fundo
Saúde	Sim	Sim	Ativo	Ativo	Quinzenal ou Menos	Mensal	Paritário	Paritário	Com Fundo	Com Fundo
Assistência Social	Sim	Sim	Ativo	Ativo	Mensal		Paritário	Paritário	Com Fundo	Com Fundo
Crianças e Adolescentes	Sim	Sim	Ativo	Ativo	Mensal		Paritário	Paritário	Com Fundo	Com Fundo
Emprego e Trabalho	Não	Não	////	////	////	////	////	////	////	////
Turismo	Não	Não	////	////	////	////	////	////	////	////
Cultura	Não	Sim	////	Inativo	////	////	////	////	////	////
Habitação	Não	Não	////	////	////	////	////	////	////	////
Meio-Ambiente	Sim	Sim	Inativo	Ativo	////	Bimestral	////	Paritário	////	////
Transportes	Sim	Não	Inativo	////	////	////	////	////	////	////
Política Urbana	Sim	Sim	Ativo	Ativo	Quinzenal ou Menos		Paritário	Paritário	Com Fundo	
Desenv. Econ.	Sim	Sim	Ativo	Ativo	Mensal		Paritário		Sem Fundo	
Orçamento	Não	Não	////	////	////	////	////	////	////	////
OUTROS CONSELHOS OBSERVADOS EM 2006										
FUNDEF	////	Sim	////	Ativo	////	Mensal	////		////	Com Fundo
Alimentação Escolar	////	Sim	////		////		////		////	
Direito dos Deficientes	////	Sim	////		////		////		////	
Direito dos Negros	////	Sim	////		////		////		////	
Conselhos Tutelares	////	Sim	////	Ativo	////	Semanal	////		////	
Patrimônio Cultural	////	Sim	////		////		////		////	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da MUNIC 2001 e de pesquisa documental nos sítios das secretarias municipais do Rio de Janeiro.

//// atributo não se aplica; □ informação não encontrada

De acordo com a tabela acima, as células sombreadas representam respostas a atributos que não se aplicam, ou porque a variável não foi perguntada na MUNIC 2001 ou porque o conselho era inexistente ou encontrava-se inativo, fazendo com que o restante dos atributos não pudessem ser respondidos. No entanto, os espaços em branco simbolizam os atributos que não puderam ser respondidos para o ano de 2006, mesmo após a pesquisa documental realizada.

No caso da periodicidade das reuniões, deve ser observado que para os conselhos de assistência social, o de crianças e adolescentes, o de política urbana e o de desenvolvimento econômico não foram encontrados documentos, tais como atas de reuniões, para a que a real periodicidade dos encontros destes conselhos fosse determinada. Embora alguns destes conselhos possuam, em seu edital de criação, determinações quanto à realização de reuniões, isso não significa que estas ocorram efetivamente.

O atributo composição paritária da representação não pôde ser identificado para o conselho de desenvolvimento econômico. Como citado anteriormente, não pôde ser apreendido a quais entidades pertencem os conselheiros, dificultando, assim, alguma afirmação quanto à paridade da representação. Ainda, a existência de fundos especiais não pôde ser confirmada, nem negada, no que se refere aos conselhos de meio ambiente, de política urbana e, novamente, ao de desenvolvimento econômico.

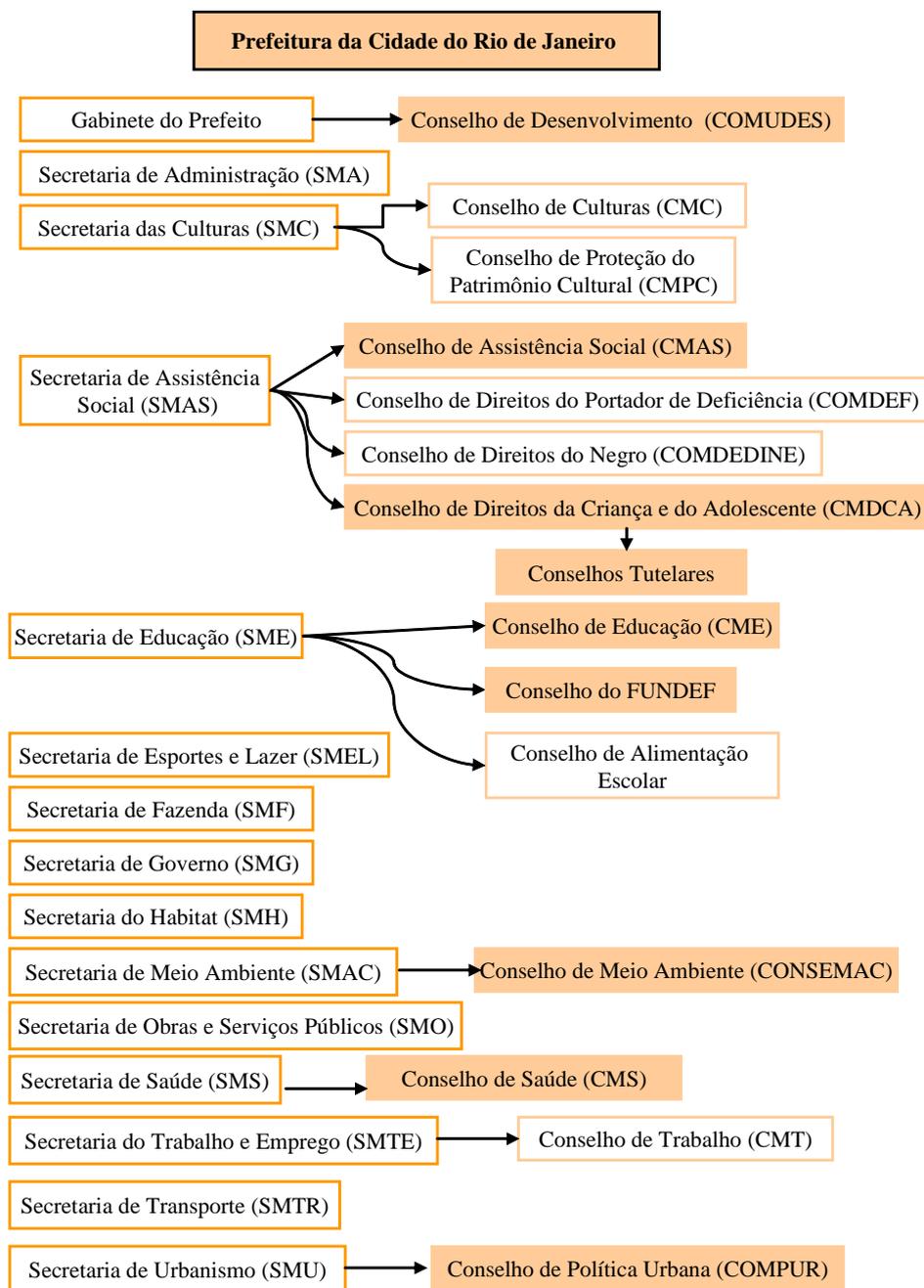
Com relação ao restante dos conselhos observados em 2006, aqueles fora do âmbito da pesquisa MUNIC de 2001, a inexistência de informações precisas é marcante, principalmente no que tange a paridade da representação e à gestão de fundos especiais municipais.

3.2. PANORAMA QUALITATIVO DOS CONSELHOS GESTORES DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO EM 2006

Ao mostrar o panorama atual dos conselhos temáticos da cidade do Rio de Janeiro, uma breve descrição do histórico dos mesmos será realizada, no que se refere também a sua criação em âmbito nacional. Desta maneira, serão identificados, aqui, apenas os conselhos existentes atualmente na cidade do Rio, deixando de lado outros conselhos temáticos, igualmente importantes, mas que não se encontram vinculados a alguma secretaria municipal, ou seja, que não estejam representados formalmente nesta cidade. Contudo, o foco principal desta descrição se refere à participação nestes conselhos, ou seja, quais *entidades* se encontram formalmente representadas.

Na figura abaixo vemos, o organograma da Prefeitura da cidade e os conselhos vinculados formalmente às secretarias. Os boxes marcados de cor mais escura representam os conselhos ativos na cidade.

Figura 4
Secretarias da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e seus Conselhos Gestores Vinculados - 2006



Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas nos sítios das secretarias municipais do Rio de Janeiro.

3.2.1. Conselho Municipal de Saúde (CMS)

Segundo Neder (1996), a luta social acerca das questões de saúde devem ser vistas de acordo com quatro categorias gerais que refletem processos históricos e sociais no Brasil: (a) “*Controle social do Estado sobre a sociedade*”: neste contexto histórico, temos o “*Estado como portador exclusivo da verdade técnica e do poder decisório e executivo. (...) A participação [social] não chegava a ser passiva; mas se caracterizava como alvo de um Estado intervencionista*”; (b) “*Participação comunitária: complementando o Estado*”: este processo, que nos remete ao início do século XX, objetivava, basicamente, o atendimento aos mais pobres. Naquele contexto, o Estado estimulava a participação popular numa tentativa de aproximação com a comunidade ao incorporar o saber e a experiência popular; (c) “*Participação social: combatendo o Estado*”: nesta categoria temos o movimento urbano iniciado na década de 1960 com vistas à inclusão social. O Estado se constituía como o grande opositor, ao qual as reivindicações populares deveriam se dirigir. Na década de 1970, a organização popular, como identificado pelo autor, voltava-se para o enfrentamento do Estado, na tentativa de mudança do modelo existente. (Neder, 1996: 34 e 36); e (d) “*Participação social: controlando o Estado*”: aqui há a idéia, a partir da década de 1980, que o controle estatal deveria ser feito pela sociedade, dando novo caráter às relações Estado-sociedade. É neste contexto encontramos a composição atual dos conselhos de saúde. (Neder, 1996: 37).

É possível perceber que para que os conselhos de saúde chegassem ao nível de institucionalização de hoje um longo caminho foi percorrido. Embora formalmente criado em 1937, o primeiro Conselho Nacional de Saúde só teve sua legislação alterada na década de 1970, caracterizando-o definitivamente como órgão consultivo e técnico-normativo (Neder, 1996 e Carvalho, 1997). Cortes (2002) identifica que durante este período o

governo brasileiro começou a demonstrar maior apreço pelas políticas de promoção de saúde, sendo criados planos de cobertura vertical, havendo impostos federais repassados aos estados e municípios.

Carvalho (1997) aponta que, posteriormente, as Ações Integradas de Saúde (AIS), de 1984, e os Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde (SUDS), de 1987, iniciaram a operacionalização do Sistema Único de Saúde (SUS), propiciando algum tipo de descentralização e participação na área da saúde. Progressivamente, assim, foi incorporada no âmbito do Conselho Nacional Saúde (CNS) a possibilidade não só de um caráter consultivo, mas também de formulação e viabilização de políticas públicas. Este novo panorama foi propiciado pela legislação complementar do SUS, estabelecendo diretrizes de funcionamento para o CNS e os conselhos de saúde nos estados e municípios.

Hoje, a participação das comunidades locais na gestão do SUS é garantida perante sua legislação, conferindo aos conselhos municipais a gestão dos recursos financeiros advindos o governo federal. O caráter permanente e deliberativo dos conselhos ficou intimamente ligado ao controle da execução das políticas de saúde, envolvendo, ainda, a questão financeira. (Neder, 1996).

Desta maneira, os conselhos municipais de saúde foram instituídos a partir da Lei Federal Nº 8142, de dezembro de 1990. Nela, ficou estabelecido seu caráter de órgãos colegiados do SUS, de natureza mista e destinados a atividades de controle, planejamento e gestão de políticas públicas na área de saúde. Ademais, esses conselhos passaram a ter caráter compulsório nas três esferas do governo. (Neder, 1996 e Carvalho, 1997).

As representações destes conselhos foram compostas a partir de adaptações de comissões e fóruns de saúde já existentes no país. A partir deste formato, Santos (2003) indica que este serviu de modelo a outros conselhos temáticos criados posteriormente,

principalmente após o I Encontro Nacional de Conselheiros de Saúde, em maio de 1995. (Carvalho, 1997).

Neste contexto, Cortes (2002) afirma que os conselhos de saúde, em especial, nasceram com o respaldo de uma *policy community* em grande parte dos municípios brasileiros, o que contribuiu para seu sucesso. Avaliando os principais determinantes para a participação efetiva encontrada nos conselhos de saúde hoje e para a amplitude territorial por eles alcançada, Cortes (2002) indica os seguintes pontos:

- (a) Mudanças estruturais no sistema de saúde no país;
- (b) Participação dos movimentos popular e sindical nos conselhos;
- (c) Articulação política entre diferentes atores, tais como profissionais de saúde, usuários e lideranças populares;
- (d) Receptividade dos gestores municipais em relação à participação da sociedade civil nos conselhos;
- (e) Funcionamento dos fóruns de saúde paralelamente aos dos conselhos, servindo-lhes de base social.

Na cidade do Rio de Janeiro, o conselho municipal de saúde tem seu decreto de criação (Nº 8.296) datado de 28 de dezembro de 1988²³ e assinado pelo então prefeito Saturnino Braga. Em seu 2º Artigo, fica explícita a composição de representantes da sociedade civil, a saber: do Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro; do Conselho Regional de Enfermagem do Estado do Rio de Janeiro; da Ordem dos Advogados do Brasil (Seção Rio de Janeiro); da Associação Brasileira de Imprensa; da Federação de Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro; e da Federação das

²³ Disponível em: <<http://www.saude.rio.rj.gov.br/saude/pubsms/media/Dsms8296.doc>> . Último acesso em junho de 2007.

Associações de Favelados do Estado do Rio de Janeiro. Além de representantes destas entidades, a composição é completada por conselheiros da Secretaria Municipal de Saúde, da Secretaria Municipal de Planejamento e mais cinco representantes a serem designados pelo prefeito. Ainda, o decreto considera como relevante a participação da sociedade civil na política e na fiscalização do sistema de saúde.

No entanto, somente em julho de 1991 foi criado definitivamente o conselho municipal de saúde da cidade do Rio de Janeiro, sob a Lei Orgânica Municipal N° 1.746²⁴, com vistas a auxiliar a administração pública no que se refere à análise, ao planejamento, à formulação e à aplicação de políticas públicas, além de fiscalizar as ações governamentais.

No que se refere à composição da representação no âmbito deste conselho, ficou estabelecido que o Secretário Municipal de Saúde seria seu presidente nato, e que os membros do conselho seriam 24: doze membros indicados por entidades de representação dos usuários do SUS, seis membros indicados pelas entidades de representação dos profissionais de saúde e seis membros indicados pelos prestadores de serviço do SUS.

É interessante notar que dentro da composição tripartite de participação regulamentada em 1991, assinada pelo prefeito Marcello Alencar, as entidades a serem representadas mudam quando comparadas àquelas estabelecidas em 1988. Em relação especificamente aos conselheiros da sociedade civil, dos doze membros indicados por entidades de representação dos usuários do SUS, três entidades ficam formalmente representadas, com a indicação de 2 conselheiros cada: a Federação das Associações de Moradores e Entidades Afins do Estado do Rio de Janeiro; a Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro; e entidades de representação das pessoas portadoras

²⁴ Disponível em:

<<http://www.saude.rio.rj.gov.br/servidor/cgi/public/cgilua.exe/web/templates/htm/v2/printerview.htm?user=reader&infoid=1481&editionsectionid=18>>. Último acesso em junho de 2007.

de deficiência física. Assim, vemos que os portadores de deficiência física encontram definitivamente espaço de representação no escopo do conselho municipal de saúde. Contudo, o restante dos usuários parecem estar divididos entre *favelados* e *não-favelados*, a julgar pela indicação de conselheiros da Associação de Favelas em contraste com a Associação de Moradores.

Em abril de 1998, a lei N° 2.627²⁵ modifica e amplia a composição do conselho de saúde para 34 membros. Os membros consulares acrescentados dizem respeito a 10 conselheiros distritais titulares²⁶ (e seus suplentes).

Embora já tenhamos especificado que entidades estão representadas no âmbito da sociedade civil dentro do conselho municipal de saúde, a composição da representação de prestadores de serviços de saúde ficava ainda muito duvidosa até uma resolução do Conselho de Saúde de julho de 2000²⁷. Esta dispõe sobre a representação dos prestadores de serviços de saúde (privados, contratados do SUS, ou filantrópicos, conveniados ao SUS) a partir das Conferências Municipais de Saúde na cidade do Rio de Janeiro, e prevê que a representação em conselhos só pode ser realizada caso haja credenciamento destas entidades junto ao conselho municipal de saúde. Para tal, a indicação do prestador de

²⁵ Disponível em:

<<http://www.saude.rio.rj.gov.br/servidor/cgi/public/cgilua.exe/web/templates/htm/v2/printerview.htm?user=reader&infoid=1481&editionsectionid=18>>. Último acesso em junho de 2007.

²⁶ De acordo com as Leis N° 2.011 de 31/08/1993 e N° 2.289 de 09/01/1995, “Conselho Distrital, [é um] órgão colegiado, consultivo e deliberativo, com a finalidade de auxiliar a Administração Pública e o Conselho Municipal de Saúde, na análise, planejamento, formulação e supervisão das políticas de saúde, na fiscalização de ações governamentais e nas decisões de matéria de sua competência”. Disponível em: <<http://www.saude.rio.rj.gov.br/servidor/cgi/public/cgilua.exe/web/templates/htm/v2/view.htm?user=reader&infoid=1482&editionsectionid=18>>. Último acesso em junho de 2007.

²⁷ Disponível em:

<<http://www.saude.rio.rj.gov.br/cgi/public/cgilua.exe/sys/reader/htm/preindexview.htm?user=reader&editionsectionid=101>>. Último acesso em junho de 2007.

serviço público e/ou gestor deverá sempre ser relativa a 1 titular e 1 suplente, ambos da mesma unidade de saúde²⁸.

Em maio de 2006 foi realizada a posse dos novos conselheiros. As entidades a serem representadas no conselho são eleitas bianualmente na Conferência Municipal de Saúde, embora algumas entidades tenham, segundo dispositivos legais, assentos permanentes na composição do colegiado. Segundo documento do próprio conselho de saúde, as atividades dos conselheiros estão pautadas na “formulação de estratégias de controle do SUS, na proposição de diretrizes para elaboração de Planos de Saúde, na formulação das aplicações de recursos financeiros do SUS, na proposição de metas [e] na assistência da saúde da população”²⁹.

Contudo, em 31 de agosto de 2006, o decreto N° 1.759³⁰ assinado pelo prefeito César Maia designa novos membros para a composição da representação no conselho municipal de saúde, como acordado na VIII Conferência Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, realizada em novembro do ano anterior. A partir deste decreto, as entidades representadas e seus respectivos conselheiros são os seguintes:

²⁸ Disponível em:

<<http://www.saude.rio.rj.gov.br/cgi/public/cgilua.exe/sys/reader/htm/preindexview.htm?user=reader&editionid=101>>. Último acesso em junho de 2007.

²⁹ Fonte:

<<http://www.saude.rio.rj.gov.br/servidor/cgi/public/cgilua.exe/web/templates/htm/v2/view.htm?user=reader&infoid=1045&editionid=18>>. Último acesso em junho de 2007.

³⁰ Disponível em:

<<http://www.saude.rio.rj.gov.br/cgi/public/cgilua.exe/sys/reader/htm/preindexview.htm?user=reader&editionid=101>>. Último acesso em junho de 2007.

Quadro 8
Membros e Entidades Representadas no Conselho Municipal de Saúde da Cidade do Rio de Janeiro (Gestão 2006-2007)

Tipo de Representação	Entidades Representadas	Membros Titulares (Gestão 2006-2007)
Presidente: Jacob Kligerman (Secretário de Saúde da Cidade do Rio de Janeiro)		
Membros Representantes de Usuários do SUS (12)	Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ)	Márcia Helena de Souza Ozéas Lopes Farias
	Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ)	Maria de Fátima Lopes Nazario Brandão
	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos dos Portadores de Deficiência Física (COMDEF)	Edimar de Andrade Alfredo Duarte Filho
	Federação das Associações dos Aposentados e Pensionistas do Estado do Rio de Janeiro (FAAPERJ)	Honório José de Andrade
	Associação dos Falcêmicos e Talassêmicos do Rio de Janeiro	Cleidneia dos Santos Lima
	Associação de Parentes e Amigos de Pessoas com Alzheimer, Doenças Similares e Idosos Dependentes (APAZ)	Virgínia Mello de Castro Dantas
	Fundação das Associações de Moradores do Município do Rio de Janeiro (FAM-RIO)	Ludugério Antônio da Silva
	Grupo Água Viva (apoio a portadores de HIV)	Adalgisa Ribeiro
	Associação de Amigos, Familiares e Doentes Mentais do Brasil (AFDM-BRASIL)	Zorete Andrade da Silva
Membros Representantes de Profissionais do SUS (6)	Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro (SASERJ)	Cláudia Motta dos Santos Pereira
	Sindicato dos Enfermeiros do Município do Rio de Janeiro	Tânia Maria Makluf
	Sindicato dos Fonoaudiólogos do Estado do Rio de Janeiro (SINFERJ)	Sheila Marino
	Sindicato dos Médicos do Rio de Janeiro (Sin-Med)	José Antônio Alexandre Romano
	Associação dos Servidores do Hospital Paulino Werneck (ASPAWER)	Gilberto Carlos dos Santos
	Sindicato dos Psicólogos do Estado do Rio de Janeiro (SINDIPSI-RJ)	Vera Lúcia Perre Santos

Membros Representantes dos Gestores e/ou Prestadores de Serviços do SUS (6)	Secretaria Municipal de Saúde (SMS)	Valcer Rangel Fernandes
	Secretaria Municipal de Saúde (CAP.5-III)	Rogério Marques Gonçalves
	Secretaria Municipal de Saúde (S/SUB)	Ângela Maria Sampaio
	Federação das Misericórdias e Entidades Filantrópicas e Beneficentes do Estado do Rio de Janeiro	Roberto Rodrigues Nabarro
	Sindicato dos Hospitais e Estabelecimentos e Serviços de Saúde do Estado do Rio de Janeiro (SINDHERJ)	Sebastião Till
	Universidade do Rio de Janeiro (UNIRIO)	Edson Ferreira Liberal
Conselheiros Distritais (10)	AP-1: Associação de Mulheres da Ria Circular da Quinta do Caju	Vandeth Augusta Castilho
	AP-2.I: Associação Brasileira de Problemas de Aprendizagem	Cláudio Heitor Gress
	AP-2.II: Gestão Comunitária: Instituto de Investigação e Ação Social	Felipe Vieira dos Santos
	AP-3.I: Associação do Moradores do Conjunto Pinheiros	Waldir Francisco da Costa
	AP-3.II: Associação de Voluntários e Amigos do centro Comunitário Pedro II (ECO)	Manoel João de Santana
	AP-3.III: Posto de Saúde Mario Olinto de Oliveira	Paulo Murilo de Paiva
	AP-4: Associação de Moradores do Conjunto Habitacional do Rio Grande	Orlando Roberto Matias Dias
	AP-5.I: Associação de Moradores do Jardim Batan	Dejanira de Souza da Silva
	AP-5.II: Igreja Batista Central em Santíssimo	Alcidenil Lacerda
	AP-5.III: Associação de Moradores de Nova Jersey	Marli Alves Marinho Santana

Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas nos sítios da secretaria municipal e do conselho de saúde do Rio de Janeiro. Último acesso em maio de 2006.

No que se refere à representação de usuários do SUS, há 12 membros titulares, porém há 14 entidades representadas, uma vez que o suplente da representante da Associação dos Falcêmicos e Talassêmicos do Rio de Janeiro está ligado ao Grupo Unidos de apoio a portadores de Hepatite C (EASH). A mesma situação é encontrada para o

membro representante da Federação das Associações dos Aposentados e Pensionistas do Estado do Rio de Janeiro (FAAPERJ), já que seu suplente representa o Grupo pela Vidda RJ, que presta apoio a portadores de HIV.

O mesmo acontece na representação de profissionais do SUS: O Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro (SASERJ) tem como suplente um representante da Associação dos Funcionários do Instituto Nacional do Câncer (AFINCA). Assim, mesmo possuindo 6 membros titulares, 7 entidades se encontram representadas. No âmbito dos representantes dos gestores e/ou dos prestadores de serviços do SUS, o membro titular da Federação das Misericórdias e Entidades Filantrópicas e Beneficentes do Estado do Rio de Janeiro tem como suplente um membro da Associação Beneficente do Instituto Brasileiro de Reeducação Motora (IBRM), enquanto o membro da Universidade do Rio de Janeiro (UNIRIO) possui como suplente um representante da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Desta maneira, encontramos 8 entidades representadas e 6 membros titulares.

No que se refere aos conselheiros distritais, a Área de Planejamento 1 (AP-1) tem como suplente um representante da Associação de Funcionários do Instituto Municipal da Mulher Fernando Magalhães (ASIMFEMA). Já a AP-2.I, tem como membro suplente um representante da Associação de Moradores e Amigos do Leblon. A AP-2.II tem membro suplente oriundo do Hospital Central do Andaraí. A AP-3.I, uma das áreas mais empobrecidas e favelizadas da cidade do Rio, tem como suplente um representante do Centro Municipal de Saúde (CMS) Américo Veloso, conhecido como Posto de Saúde da Cidade Alta. A AP-3.II conta com a suplência de um representante da Associação de Moradores de Pilares. A AP-3.III com a Associação de Moradores da Estrada do Sapê. A AP-4 com a Associação de Moradores do Anil – Vitória Régia. A AP-5.I com a Associação

de Moradores do Conjunto Roque Barbosa. A AP-5.II com o Centro de Apoio do Movimento Popular da Zona Oeste (CAMPO). E a AP-5-III conta com a suplência de um representante da Associação de Moradores de Paciência. Desta maneira, a representação distrital possui 10 membros titulares, e 20 entidades representadas.

Por fim, a partir da pesquisa documental da presente gestão do conselho municipal de saúde da cidade do Rio de Janeiro, foi possível observar os 34 membros titulares do corpo consular. Em conjunto com seus respectivos suplente, temos o total de 39 entidades representadas.

Acerca da periodicidade das reuniões do conselho municipal de saúde, no mês de abril de 2006 foi divulgado o calendário de reuniões ordinárias para o restante do ano, caracterizando a periodicidade mensal dos encontros. As reuniões ordinárias seguem protocolos pré-estabelecidos, sendo necessário, para tais, quorum mínimo de metade dos membros mais um. Já nas reuniões extra-ordinárias, um terço do total de membros é requerido para que haja efetivamente debates e legitimação da reunião. No geral, foram encontradas as seguintes etapas durante as reuniões:

- (a) leitura da ata da reunião anterior (e aprovação);
- (b) informes da executiva;
- (c) exposição da pauta de reunião;
- (d) informes;
- (e) discussão de assuntos gerais.

3.2.2. Conselho Municipal de Educação (CME)

Os conselhos municipais de educação dizem respeito a órgãos normativos e deliberativos, com estruturas colegiadas, e compostos de representantes do poder público e

trabalhadores da educação e da comunidade (Jacobi, 2002:73). São esses órgãos que traçam o plano municipal que resultará na sistematização das propostas apresentadas nos planos regionais.

Na cidade do Rio de Janeiro, um dos três conselhos vinculados à Secretaria Municipal de Educação diz respeito ao Conselho Municipal de Educação. De acordo com documentos disponíveis na Internet³¹, este conselho foi criado pela Lei nº 859, de 5 de junho de 1986³², de autoria do Vereador Gelson Ortiz Sampaio, sendo regulamentado através do decreto Nº 14.522, somente em 11 de janeiro de 1996³³, dez anos depois. Seu funcionamento efetivo data de agosto de 1996, embora tenha sido ainda alterado pelo Decreto nº 16.597, de 15 de abril de 1998³⁴.

A Lei Orgânica Municipal responsável pela criação do conselho de educação da cidade do Rio de Janeiro, em seu artigo 130, caracterizou-o como órgão colegiado vinculado à Secretaria Municipal de Educação, de caráter deliberativo, normativo e fiscalizador, prevendo a formulação e implantação de políticas de educação, tanto em âmbito privado como em público. Estas funções foram modificadas posteriormente, em 1998, pelo Decreto nº 16.597, citado anteriormente, quando as competências e finalidades – agora bem mais amplas – deste conselho dizem respeito a assessoria no desenvolvimento da política educacional. Suas competências são, pois, especificadas no Artigo 2º:

- “I - opinar sobre a política educacional do Município;
- II - propor atividades voltadas para o aperfeiçoamento da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e da Educação Especial, bem como da vida escolar em sentido abrangente;

³¹Disponível em: <www.rio.rj.gov.br/sme>. Último acesso em janeiro de 2007.

³² Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/sme/downloads/cme/Lei-859.doc>>. Último acesso em junho de 2007.

³³ Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/sme/downloads/cme/decreto_16597.doc>. Último acesso em junho de 2007.

³⁴ Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/sme/downloads/cme/decreto_16597.doc>. Último acesso em junho de 2007.

III - acompanhar a execução da política educacional do Município, em especial no que se refere aos programas de capacitação de professores;

IV - sugerir conteúdos para o ensino fundamental em complementação aos fixados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;

V - pronunciar-se sobre currículos escolares elaborados pela Secretaria Municipal de Educação;

VI - pronunciar-se sobre matéria de natureza educacional submetida a exame do Conselho;

VII - pronunciar-se sobre o regimento interno das unidades escolares subordinadas à Secretaria Municipal de Educação;

VIII - opinar sobre a concessão ou cancelamento de subvenções e auxílio a entidades educacionais localizadas no Município do Rio de Janeiro;

IX - pronunciar-se sobre autorização de funcionamento de estabelecimentos de educação infantil criados e mantidos pela iniciativa privada;

X - pronunciar-se sobre a gestão administrativo-financeira da Secretaria Municipal de Educação, após exame dos relatórios semestrais;

XI - elaborar, semestralmente, o relatório de suas atividades;

XII - zelar pelo cumprimento da legislação federal, estadual e municipal;

XIII - desempenhar atividades delegadas pelo Conselho Estadual de Educação, nos limites de sua competência;

XIV - manter intercâmbio com o Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro e com os demais Conselhos Municipais;

XV - apresentar sugestões para a proposta orçamentária e o plano de ação do Conselho Municipal de Educação para o exercício subsequente³⁵.

Mostrando ainda mais a tentativa de setorialização das políticas públicas, agora no *core* do conselho de educação, são identificadas, hoje, duas Câmaras de Trabalho: a de Educação Básica e a de Políticas Sociais Integradas à Educação e duas Comissões – permanentemente presentes: a de Legislação e Normas e a de Qualificação Profissional. Estas são presididas por diferentes conselheiros, que são indicados de acordo com sua área

³⁵ Disponível em: < www.rio.rj.gov.br/sme/index.php> Último acesso em setembro de 2006.

de atuação profissional. No caso das Câmaras, seus presidentes são eleitos anualmente, e duas reuniões mensais são previstas. Já no que se refere às Comissões, as eleições dos presidentes são bienais e aos relatores são exigidos pareceres no prazo de 30 dias acerca da matéria a ser apreciada. Ademais, novas Comissões Especiais podem ser criadas, caso aprovadas em plenária.

Segundo a lei de 1986, assinada pelo então prefeito Roberto Saturnino Braga, o corpo colegiado seria escolhido entre professores de reconhecida cultura e moral. A representação paritária entre representantes da sociedade civil e do poder público também fora prevista. Contudo, o decreto de 1998, assinado pelo prefeito Luiz Paulo Conde, foi mais específico com relação à composição dos conselheiros, sendo regulamentada a composição de 12 membros titulares (e seus respectivos suplentes), com 6 representantes do poder público designados pelo prefeito e 6 da sociedade civil, que ficam sujeitos a processo eleitoral para a ocupação das vagas, sendo, inicialmente, escolhidos em suas entidades.

A presidência do conselho fica à cargo do Secretário Municipal de Educação. No que tange o tempo mandato, verificamos diferenças entre os conselheiros do setor governamental e da sociedade civil: os primeiros permanecem em seus cargos durante quatro anos, enquanto os últimos apenas dois. A representação da presente gestão pode ser esquematizada da seguinte forma:

Quadro 9
Membros e Entidades Representadas no Conselho Municipal de Educação da Cidade do Rio de Janeiro (Gestão 2006-2007)

Tipo de Representação	Entidades Representadas	Membros Titulares
Presidente: Sonia Maria Corrêa Mograbi (Secretária de Educação da Cidade do Rio de Janeiro)		
Membros Representantes da Indicação do Prefeito da Cidade (3)	Departamento de Regularização Escolar da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro	Ana Maria Gomes Cezar (Diretora)
	Conselho Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro	Ângela Mendes Leite (conselheira estadual)
	Câmara Municipal do Rio de Janeiro	José Omar Duarte Ventura (Assessor Técnico Parlamentar)
Membros Representantes da Indicação do Secretário Municipal de Educação (3)	Coordenadoria Regional de Educação	Maria de Nazareth Machado de Barros Vasconcellos
	Secretaria Municipal de Educação	Mariza Lomba Pinguelli Rosa (chefe de gabinete da SME)
	Conselho de Desenvolvimento e do Comitê de Ciência e Tecnologia da Cidade do Rio de Janeiro (Comudes)	Sergio de Almeida Bruni (presidente do Comudes)
Membros Representantes dos Usuários do Sistema Municipal de Ensino (2)	Associação de Pais e Amigos da Escola Pública da Cidade do Rio de Janeiro	Eliane Magalhães da Silva
	-	Roseni Costa de Oliveira
Membro Representante de Entidades de Mantenedores de Estabelecimentos de Ensino (1)	Associação Brasileira de Educação Infantil (Asbrei)	Luiz Eduardo Cortez Diniz Rocha Lima (Centro Educacional Miraflores)
Membros Representantes de Entidades de Trabalhadores de Educação (2)	Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro – SEPE/RJ	Guilhermina Luzia da Rocha (Coordenadora Geral)
	Sindicato dos Professores do Município do Rio de Janeiro – Sinpro-Rio	Francílio Pinto Paes Leme (Presidente)
Membro Representante de Universidade ou Faculdade de	Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ),	Rosana Glat (Professora Adjunta)

Educação (1)		
-----------------	--	--

Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas nos sítios da secretaria municipal e do conselho de educação do Rio de Janeiro. Último acesso em maio de 2006.

Uma vez que as informações disponíveis nas páginas virtuais do conselho municipal de educação e na Secretaria de Educação não foram suficientes para identificarmos quais entidades se fazem representar por cada um dos conselheiros apontados, uma busca nominal na Internet se fez necessária para que as pudessemos clarear quais entidades governamentais e não-governamentais podem ser encontradas nesta instância. Assim, foi possível também encontrar conselheiros que se fazem representar em outras instâncias participatórias, tanto no município como no estado do Rio de Janeiro.

Assim, com relação às entidades representadas nesta arena, tal como ocorre no conselho de saúde do Rio, o de educação também possui maior número de entidades que se fazem representar do que conselheiros, já que os suplentes não pertencem, necessariamente, à mesma entidade de seu titular.

No que se refere aos conselheiros indicados pelo prefeito, a conselheira titular Ana Maria Gomes Cezar, que representa o Departamento de Regularização Escolar da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, tem como suplente a Subsecretária de Educação Rojane Calife Jubran Dib. No caso da conselheira titular Ângela Mendes Leite, representante da SME, sua suplente, embora vinculada à mesma secretaria, encontra-se à frente da direção do Instituto Helena Antipoff, que é a entidade responsável pela educação especial da Rede Municipal de Ensino. José Omar Duarte Ventura, conselheiro titular representante da Câmara Municipal do Rio, tem como suplente Luíza Dantas Vaz, Assessora Chefe-Técnica da Assessoria Técnica de Planejamento da SME.

Em relação aos conselheiros indicados pelo Secretário de Educação, Maria de Nazareth Machado de Barros Vasconcellos possui como suplente Márcia Simões Mattos, ambas da Coordenadoria Regional de Educação, embora representem regiões diferentes da cidade. A conselheira titular Mariza Lomba Pinguelli Rosa, chefe de gabinete da SME, tem como suplente Leny Corrêa Datrino, diretora do Departamento Geral de Educação da Secretaria de Educação. Já Sergio de Almeida Bruni, conselheiro representante do Conselho de Desenvolvimento e do Comitê de Ciência e Tecnologia da Cidade do Rio de Janeiro (COMUDES), tem como suplente Marcos da Silva Ozório, representante da Empresa Municipal de Multimeios – MultiRio.

A respeito dos conselheiros da sociedade civil, Eliane Magalhães da Silva, representante da Associação de Pais e Amigos da Escola Pública da Cidade do Rio de Janeiro tem como suplente Helena Warzinski, cuja inserção e representação institucional não pôde ser identificada. No que se refere à conselheira Roseni Costa de Oliveira (membro representante de usuários do sistema municipal de ensino), não foi possível encontrar qual entidade representa no conselho municipal de educação; o mesmo ocorre com sua suplente, Katia Regina Batista Borges. Tanto o conselheiro Luiz Eduardo Cortez Diniz Rocha Lima como sua suplente Ana Cristina Bensabath Damiani representam a Associação Brasileira de Educação Infantil (Asbrei), associação sem fins lucrativos que congrega creches públicas e privadas. No entanto, o conselheiro titular é oriundo do Centro Educacional Miraflores – escola privada bilíngüe com unidades nos bairros da Barra da Tijuca e de Laranjeiras – e a suplente representa o Curiosa Idade Educação Infantil, em Laranjeiras, ambos colégios de classe média alta da cidade.

No entanto, as outras três vagas de conselheiros a serem ocupadas pela sociedade civil do conselho municipal de educação do Rio de Janeiro possuem titulares e suplentes

representando as mesmas entidades. A conselheira Guilhermina Luzia da Rocha, Coordenadora Geral do SEPE-RJ, tem como suplente Cláudio Monteiro de Andrade, da mesma instituição. Francílio Pinto Paes Leme e seu suplente Antônio Rodrigues da Silva representam ambos o Sindicato dos Professores do Município do Rio de Janeiro – Sinpro-Rio, sendo, respectivamente, presidente e vice-presidente da entidade (em 2006). Já Rosana Glat, da Faculdade de Educação da Universidade Estadual do Rio de Janeiro tem como suplente a também professora Bertha de Borja Reis do Valle, da mesma instituição.

Cabe ressaltar, ainda em relação aos conselheiros da sociedade civil do CME, que o artigo 16 do Decreto nº 16.597 de 1998, traz uma informação interessante³⁶.

“Art. 16 - Os conselheiros farão jus, por sessão a que comparecerem, a um jeton equivalente ao valor de R\$ 206,80 (duzentos e seis reais e oitenta centavos), o qual será reajustado no mesmo índice e na mesma época do reajuste geral de vencimentos dos servidores municipais, cabendo ao presidente e ao vice-presidente um acréscimo de 20% e 10%, respectivamente, limitado o número de sessões remuneradas a 4 (quatro) mensais”.³⁷

De acordo com os pareceres e as atas de reuniões disponibilizados no sítio do CME, foi possível perceber que ocorrem reuniões ordinárias mensais, sempre na última terça-feira de cada mês, o que caracteriza sua periodicidade mensal. Embora estas reuniões sejam abertas ao público, as sessões podem ser reservadas se assim desejar o presidente do conselho ou se por solicitação de ao menos três conselheiros.

No geral, a ordem das atividades observada nas plenárias segue o mesmo modelo daquele adotado pelo conselho de saúde da cidade do Rio de Janeiro:

(a) leitura da ata da reunião anterior (e aprovação);

³⁶ A informação de que os conselheiros de educação da cidade do Rio de Janeiro é diversa àquela encontrada no âmbito dos outros conselhos aqui pesquisados, em cujos regimentos há explicitamente o caráter voluntário e não-remunerado de tais membros gestores.

³⁷ Disponível em: < www.rio.rj.gov.br/sme/index.php> Último acesso em setembro de 2006.

- (b) comunicações de interesse geral;
- (c) discussão dos assuntos da pauta do dia;
- (d) Votação das matérias apresentadas no dia.

Durante as votações, o regime nominal de maioria simples é respeitado. Posteriormente, as deliberações são sujeitas aos pareceres das Câmaras e/ou das Comissões, sendo publicadas em Diário Oficial em no máximo 10 dias.

3.2.3. Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)

Segundo Gomes (2000), a criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) se constitui como um dos elementos viabilizadores da participação social na gestão de políticas públicas prevista na Constituição de 1988. A partir da inclusão da assistência social ao sistema de seguridade brasileiro (juntamente com a Saúde e a Previdência), ela é afastada da esfera privada e integrada às políticas públicas, sendo considerada como um direito do cidadão a ser garantido, necessariamente, pelo Estado.

Embora já previsto pela Constituição, O CNAS foi criado efetivamente cinco anos depois, a partir da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social –, de 1993, que regulamentou seu funcionamento, bem como concebeu, enquanto canais de participação, os conselhos municipais da mesma área temática nas três esferas de governo.

Ainda de acordo com o estudo de Gomes (2000), é através de comissões e reuniões ampliadas que o CNAS tenta articulação com os conselhos estaduais e municipais. Suas principais responsabilidades são relacionadas com:

- (a) Acompanhamento de recursos financeiros nesta área temática;
- (b) Aprovação da política nacional de assistência social;
- (c) Concessão de registros de fins filantrópicos a entidades assistenciais;

(d) Efetivação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social (“sistema de gestão com o qual o conjunto de conselhos realiza o controle social das políticas públicas, conforme definido na lei” (Gomes, 2000:25)).

O modelo de representação adotado pelo CNAS é o da paridade, constituída por 18 entidades governamentais e não-governamentais, havendo divisão equânime de número de conselheiros entre ambas as partes. Os representantes do governo são intermediados por entidades como o Ministério da Saúde, do Trabalho, da Assistência Social e da Previdência. Já no que se refere à representação não-governamental, o sistema adotado consiste, no geral, de três conselheiros representando cada uma das seguintes entidades: usuários; trabalhadores da área; prestadores de serviço; e entidades de assessoria e de defesa de direitos. Este modelo, segundo Gomes (2000), é geralmente seguido pelos conselhos de assistência social também nas esferas estadual e municipal, embora a distribuição acima mencionada de cargos da sociedade civil não seja obrigatória por lei.

O Conselho Municipal de Assistência Social da cidade do Rio de Janeiro, fundado em 1996, de acordo com seu edital de criação³⁸, possui atribuições fundamentalmente relacionadas aos seguintes pontos:

- (a) Assessoria da administração pública no que se refere ao estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de assistência social;
- (b) Participação na elaboração do plano municipal de assistência social;
- (c) Apreciação e aprovação de propostas orçamentárias, a serem encaminhadas à Câmara Municipal pelo poder executivo, relacionadas a ações no campo da assistência social;

³⁸Disponível em: <http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/877/RELATORIO_FMAS&VOTO.pdf> Último acesso: junho de 2007

(d) Atuação na formulação de estratégias e controle da execução de política de assistência social;

(e) Acompanhamento, avaliação e fiscalização das ações das entidades de assistência social em geral, inclusive aquelas privadas prestadoras de serviços, e disponibilização de assessoramento em assistência social;

Ainda de acordo com seu edital de criação, assinado pelo então presidente da câmara dos vereadores Sami Jorge, do PDT, ficou estabelecido que a composição seria de 10 representantes do poder público e mais 10 representantes da sociedade civil, o que caracteriza a representação paritária bipartite do conselho. Este numerário pode, ainda, ser aumentado ou diminuído, desde que preservado o caráter igualitário da representação. Abaixo, a composição detalhada dos representantes no âmbito do conselho³⁹:

Quadro 10
Composição dos Membros do Conselho Municipal de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro.

Presidente do Conselho
10 Representantes do Poder Público:
a) três representantes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social;
b) dois representantes da Secretaria Municipal de Saúde;
c) dois representantes da Secretaria Municipal de Educação;
d) um representante da Secretaria Municipal de Fazenda;
e) dois representantes da Secretaria Municipal de Habitação.

³⁹ Para o conselho municipal de assistência social não foi encontrada a lista com o nome dos conselheiros titulares e suplentes, bem como as entidades às quais fazem parte.

10 Representantes da sociedade civil:

- a) três representantes das entidades e organizações prestadoras de serviços na área de assistência social;
- b) dois representantes das entidades prestadoras de assessoria;
- c) cinco representantes dentre organizações de usuários.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em:
<http://spl.camara.rj.gov.br/spldocs/pl/0096/pl1400_0096_001370.pdf>. Último acesso: junho de 2007

É interessante notar que, diversamente de outros conselhos de políticas públicas aqui analisados, o presidente do Conselho Municipal de Assistência Social da cidade do Rio de Janeiro, a partir do texto de seu edital de 1996, deve ser escolhido dentre seus membros, em votação por maioria absoluta, na primeira reunião realizada. Ademais, este mandato tem duração de um ano, permitida, somente, uma única recondução por igual período.

Com relação ao tempo de mandato dos conselheiros, é importante ressaltar que, segundo o mesmo documento, este fica restrito à duração de dois anos, não sendo permitidos mais de dois mandatos consecutivos.

No que se refere à atuação dos conselheiros, foi previsto que as reuniões do conselho ocorreriam mensalmente, sendo convocadas outras reuniões extraordinárias caso necessário.

No entanto, uma vez que não há documentos recentes sendo disponibilizados através dos endereços eletrônicos nem deste conselho nem da secretaria ao qual pertence, não é possível confirmar se as informações encontradas no edital de criação do CMAS sofreram modificações ao longo dos anos, nem se as regras de funcionamento estabelecidas em 1996 estão realmente em funcionamento.

Com relação à atividade recente deste conselho, o único indício encontrado para que tal afirmação seja verdadeira diz respeito a uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instalada em 2006, na Câmara dos Vereadores da cidade do Rio de Janeiro a fim de:

“apurar supostas irregularidades na gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Fundo Municipal de Assistência Social, indicadas no pronunciamento do Secretário Municipal de Assistência Social na Audiência Pública da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira, de seis de novembro de dois mil e seis, em especial quanto à destinação de oitenta por cento dos recursos desses fundos”⁴⁰.

Já que o fundo de assistência social acima mencionado deve, por lei, ser gerido pelo conselho municipal de assistência social, pode-se supor que o conselho estivesse em funcionamento no ano de 2006, embora seja impossível avaliar a qualidade desta gestão. A CPI tinha previsão de finalizar seus trabalhos em 23/05/2007, o que também não pôde ser confirmado.

3.2.4. Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, teve sua concepção política não somente pautada na defesa de direitos, mas também apresenta um caráter participativo, através da criação de uma gestão paritária, com representações do setor governamental e da sociedade civil. Esta gestão ganha corpo nos Conselhos Tutelares, nas esferas federal, estadual e municipal.

⁴⁰Disponível em: http://www.camara.rj.gov.br/vereador/comissoes/cpi_fundomunassistsocial.htm. Último acesso: junho de 2007

De acordo com o Estatuto, há a previsão de manutenção e gestão de fundos nas três esferas de poder. A gestão do fundo, segundo Fortes (1996), confere certa autonomia a este conselho, já que direciona suas ações para o atendimento de seus próprios projetos.

A atuação desta instância na cidade do Rio de Janeiro não é bastante divulgada. Poucos documentos produzidos por este conselho foram encontrados

3.2.5. Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR)

O primeiro Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro foi publicado em 1992, como parte da Lei complementar N° 16 do Plano Decenal⁴¹. De autoria do poder executivo, a lei dispôs sobre a política urbana da cidade, incorporando políticas setoriais de meio ambiente, valorização do patrimônio cultural, habitação, transportes, serviços públicos e equipamentos urbanos, desenvolvimento econômico, científico e tecnológico e administração do patrimônio imobiliário do município. Estas deveriam ter a participação da comunidade na elaboração, execução e fiscalização das políticas, além da cooperação de entidades afins das outras esferas de governo.

Embora a intenção inicial fosse a de promover integração e inter-comunicação entre diferentes conselhos temáticos e, conseqüentemente, diversos escopos da política urbana do município, o COMPUR só foi efetivamente posto em atividade em 2005, a partir da Lei N° 3975.

⁴¹ Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/patrimonio/pastas/legislacao/Plano%20Diretor%20-%20educacao%20reduzida%20e%20comentada.pdf>>. Último acesso em junho de 2007.

Quadro 11
Membros e Entidades Representadas no Conselho Municipal de Política Urbana da
Cidade do Rio de Janeiro (Gestão 2005-2006)

Tipo de Representação	Entidades Representadas	Membros Titulares
Presidente: Augusto Ivan (Secretário Municipal de Urbanismo)		
Membros Representantes de Entidades afins de Planejamento Urbano (4)	Sindicato dos Engenheiros do Estado do RJ (SENGE)	Marco Antônio Barbosa
	Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB)	Fernando Antônio Sola de Alencar
	Clube de Engenharia	Affonso Augusto Canedo Netto
	Associação dos Arquitetos e Engenheiros da Zona Oeste (AAEZO)	Fátima Cristina Cavalcanti Ribeiro
Membros Representantes das Entidades Empresariais (4)	Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário do RJ (DEMI)	José Conde Caldas Afonso Kuenerz
	Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON – Rio)	Edmundo de Cesário Musa
	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN)	Abraão Roberto Kauffmann
	SEBRAE	Sérgio Gomes Malta
Membros Representantes de Entidades Comunitárias (4)	Conselho de Moradores de Loteamento (CML)	Hélio de Oliveira Barros
	Federação Municipal das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAMRIO)	Regina Chiaradia
	Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ)	Rosana Julião
	Associação Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente (APEDEMA)	Sergio Luiz da Silva May
Membros Representantes dos Órgãos Municipais (14)	Secretaria Municipal de Urbanismo – SMU	Alfredo Helio Sirkis
	Secretaria Municipal de Obras – SMO	Sandra Regina Serratine
	Secretaria Municipal das Culturas – SMC	Andrea de Albuquerque Garcia Redondo
	Secretaria Municipal de Transportes – SMTR	Antônio Jofre Zulchner de Andrade

	Secretaria Municipal de Habitação – SMH	José Cândido S. Lacerda
	Secretaria Municipal de Governo – SMG	Luiz Felipe dos Santos Gomes
	Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia – SEDECT	Marco Antônio de Moura Vales
	Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS	Wânia Ribeiro Tavares
	Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAC	Eduardo Luis Pereira Rodrigues
	Secretaria Municipal de Fazenda – SMF	Bento José Labre
	Procuradoria Geral do Município – PGM	Luiz Antônio Barreto
	Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro	Cecília Castro
	Secretaria Especial de Turismo – SETUR	Paulo Bastos Eiras Cezar
	Câmara Municipal do Rio de Janeiro – CMRJ	Luiz Antônio Guaraná

Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa documental e informações obtidas nos sítios do conselho de política urbana do Rio de Janeiro. Último acesso em maio de 2006.

3.2.6. Conselho Municipal de Desenvolvimento (COMUDES)

O edital de criação do Conselho de Desenvolvimento da cidade do Rio não pode ser encontrado. No entanto, os membros titulares da gestão 2005-2006 puderam ser identificados.

Quadro 12 Membros e Entidades Representadas no Conselho Municipal de Desenvolvimento da Cidade do Rio de Janeiro (Gestão 2005-2006)

Tipo de Representação	Entidades Representadas	Membros Titulares
	Presidente: Sérgio Bruni	
	Vice-Prefeitura e Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia	Marco Vales (conselheiro nato)
	Secretaria Municipal de Turismo	Rubem Medina (conselheiro nato)
	Diretoria Executiva do Plano Estratégico	Cecília Castro (conselheira nata)

	Fundação Rio Congressos e Eventos – Rio Convention & Visitors Bureau	Alexandre Raulino (Superintendente Geral)
	Associação Brasileira de Propaganda (ABP)	Armando Strozenberg (Presidente)
	Fundação CESGRANRIO Souza Cruz.	Carlos Alberto Serpa (Presidente)
		Constantino Mendonça (Diretor de Assuntos Corporativos)
		Danusia Bárbara ⁴² (Jornalista)
	Fundação BIORIO	Eduardo Cruz (Conselheiro)
	Fundação Roquete Pinto	Fernando Barbosa Lima (Ex-Presidente)
	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro	Flávio Ferreira (Professor Assistente)
	Conselho de Auto-regulamentação Publicitária (CONAR)	Lula Vieira (Membro)
		Milton Gonçalves (Ator e Diretor de Teatro, Cinema e TV)
		Moacyr Bastos (Pedagogo)
	Confraria Os Companheiros da Boa Mesa (1982) e Instituto Rio Gastronomia (2003).	Reinaldo Paes Barreto (Membro Fundador)
	Agenco Engenharia e Construções Ltda.	Sérgio Goldberg (Sócio-gerente)
		Sérgio Rego Monteiro (Jornalista)

⁴² Não foi possível encontrar qual entidade a conselheira Danusia Bárbara do COMUDES representa. Entretanto, no sítio do conselho, disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/comudes/membros_barbara.htm> próprio foi possível localizar o perfil da conselheira, o qual é reproduzido a seguir:

“Jornalista e escritora, Danusia Bárbara especializou-se em provar do bom e do melhor em todas as partes do mundo. Nascida em Copacabana, no Rio de Janeiro, já percorreu da Amazônia à Mianmar (antiga Birmânia), do Canadá ao Zimbábue, das Ilhas Maurício aos Estados Unidos, da América do Sul à Tailândia, do Oriente Médio à África, Ásia e quase toda Europa. Viaja perseguindo cheiros, gostos e contrastes culturais. Jantou e almoçou com os principais chefs mundiais (...) percorreu rotas únicas como as do Orient Express, hospedou-se nos hotéis mais exclusivos do mundo (...). Estes sabores, texturas e sensações que a jornalista persegue mundo afora estão presentes nos milhares de artigos que escreveu e vem escrevendo em jornais e revistas, bem como em seus livros. Há 17 anos edita o Guia Danusia Barbara, sobre os restaurantes do Rio de Janeiro. (...)

Mestre em Poética pela UFRJ e com cursos na Columbia University, New York, onde morou por um ano (em Manhattan), já teve programa na TV e no rádio, está acostumada a dar conferências e palestras sobre cultura gastronômica. Presidiu inúmeros concursos culinários e prepara agora luxuosa coleção de livros temáticos: tomates; feijões; berinjela; porco e outros. O lançamento anual de seu Guia é uma festa gastronômica no Rio de Janeiro, com presença de aproximadamente mil pessoas, aplaudindo a entrega de placas e diplomas aos restaurantes distinguidos. Entre os convidados, muitas vezes o Prefeito da cidade, intelectuais, jornalistas, comerciantes e, principalmente, gourmets. Além disto, Danusia Barbara fez inúmeras entrevistas com personalidades (...). Professora da Faculdade de Letras da UFRJ, deu aulas sobre Literatura Comparada. Sua tese de mestrado, pioneira à época, foi sobre Literatura Infantil.” Último acesso em setembro de 2006.

Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa documental e informações obtidas nos sítios do conselho de desenvolvimento do Rio de Janeiro. Último acesso em maio de 2006.

3.2.7. Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONSEMAC)

O Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro – CONSEMAC – foi criado em 01 de dezembro de 1995, pela Lei Nº 2.390⁴³. Entretanto, a primeira deliberação realizada na cidade do Rio de Janeiro no que se refere a políticas públicas ambientais data de 04 de abril de 1988, a partir da Lei Nº 1.214⁴⁴, com a regulamentação do CONDEMAN (Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente). De acordo com seu edital de criação, o preceito fundamental do conselho dizia respeito ao debate acerca da utilização do meio ambiente e do combate à poluição ambiental no município.

Tendo como idealizadores formais junto ao legislativo os então vereadores Osvaldo Luiz e Emir Amed, o CONDEMAN tinha por finalidade, em primeira instância “colaborar nos planos e Programas de Expansão e Desenvolvimento Municipal, mediante recomendações referentes à proteção do meio ambiente do Município do Rio de Janeiro”⁴⁵, além de outras cinco finalidades específicas.

Os membros participantes do CONDEMAN deveriam ser, necessariamente, nomeados pelo prefeito da cidade, podendo ser representantes tanto do Poder Executivo como da sociedade civil. Embora não haja menção clara sobre algum tipo de regime

⁴³ Disponível em:

<http://www.rio.gov.br/smac/mostra_subnoticia.php?not=INS&codnot=162&cod_sub_not=50> Último acesso em setembro de 2006.

⁴⁴ Disponível em:

<http://www.rio.gov.br/smac/mostra_subnoticia.php?not=INS&codnot=162&cod_sub_not=50> Último acesso em setembro de 2006.

⁴⁵ Disponível em:

<http://www.rio.gov.br/smac/mostra_subnoticia.php?not=INS&codnot=162&cod_sub_not=50> Último acesso em setembro de 2006.

paritário de representação, fica implícito no texto da lei que a relação equânime seria preservada. Estes membros “selecionados” deveriam participar gratuitamente, isentando o Estado de qualquer tipo de ônus, em mandatos com duração de três anos.

Segundo esta lei, as reuniões ordinárias do CONDEMAN deveriam ser convocadas pela Câmara Municipal, ou pelo Prefeito, ou por um terço dos membros dos conselhos. Ainda, o artigo 5º da lei indica a possibilidade – bastante inovadora, diga-se – de convocação de reuniões extraordinárias por meio popular, caso houvesse denúncias de irregularidades ambientais assinadas por, ao menos, 100 cidadãos.

A lei de 1988 foi reiterada pela Lei 2.390 de dezembro de 1995. Assinada pelo então presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro – Vereador Sami Jorge –, a lei dispõe sobre o Conselho Municipal de Meio Ambiente, agora chamado CONSEMAC, nome que permanece até os dias de hoje. Em seu texto é possível perceber algumas mudanças em relação à gestão e ao funcionamento do conselho, quando comparado com aquele de 1988.

Claramente descrito como de caráter deliberativo, normativo e fiscalizador, o novo CONSEMAC apresenta um rol de 15 atribuições – diversamente às seis apresentadas em 1988 –, ampliando seu leque de intervenções – ao menos formalmente – no âmbito das políticas públicas ambientais.

A composição de membros do conselho, vaga em 1988, apresenta riqueza de detalhes de acordo com lei de 1995. Fica, assim, estabelecida a presença de 20 membros efetivos (e seus respectivos suplentes) nomeados pelo prefeito, sendo dez representantes do setor governamental e outros dez representantes da sociedade civil. Ademais, dois membros convidados, sem direito a voto, participam das discussões, representando órgãos relacionados à proteção do meio ambiente em escala estadual e federal. Neste sentido,

podemos perceber que há formalmente uma tentativa de articulação do CONSEMAC com outras instituições governamentais alocadas em diferentes esferas de poder.

Segue abaixo um quadro contendo as principais diferenças encontradas nos editais de criação do COMDEMAN e de seu futuro substituto, o CONSEMAC.

Quadro 13
Principais diferenças entre o CONDEMAN e o CONSEMAC, segundo o texto de suas leis de criação

Principais diferenças	Lei 1.214 – Criação do CONDEMAN (1988)	Lei 2.390 – Criação do CONSEMAC (1995)
Presidente do conselho	Prefeito	Secretário de Meio Ambiente
Nomeação de membros	Feita pelo Prefeito	Feita pelo Prefeito
Regime de representação / Membros	Inclui representantes do poder executivo e da sociedade civil	Paritário: 10 representantes do poder executivo, 10 da sociedade civil, e 2 convidados sem direito à voto
Tempo de mandato dos membros	3 anos	2 anos, com possibilidade de recondução
Periodicidade das reuniões	Indefinida	Bimestral
Convocação de reuniões	Por meio da Câmara Municipal, Prefeito ou por 1/3 dos membros. Reuniões extraordinárias podem ser convocadas por meio de abaixo-assinado com ao menos 100 assinaturas de cidadãos brasileiros	Por meio do Presidente do conselho, de deliberação de reunião anterior, ou por 1/3 dos membros ⁴⁶

Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas nos sítios do conselho de meio ambiente do Rio de Janeiro. Último acesso em maio de 2006.

As mudanças verificadas no quadro acima podem também ser interpretadas como reflexo da Política Urbana do município do Rio de Janeiro, a partir da instituição do Plano Diretor da cidade, como citado anteriormente. Após as resoluções do Plano Diretor Decenal

⁴⁶ Embora segundo a lei de 1988 fosse possível a convocação de reuniões extraordinárias por via popular, a Lei 2.390 de 1995 não apresenta tal possibilidade.

da Cidade do Rio de Janeiro em 1992, a gestão ambiental municipal passa a ser entendida como responsabilidade de diversos setores, sendo realizada por diferentes instâncias, tais como o CONSEMAC, O Fundo de Conservação Ambiental, o Conselho de Proteção do Patrimônio Cultural, e o Fundo de Conservação do Patrimônio Cultural.

Segundo o Regimento Interno do CONSEMAC – consolidado como primeira resolução do conselho, em 1998 –, seu funcionamento e instâncias deliberativas são melhor detalhados, chegando a composição de membros e entidades como é vista hoje, no quarto mandato do conselho.

Quadro 14
Membros e Entidades Representadas no Conselho Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro (Gestão 2005-2006)

Tipo de Representação	Entidades Representadas	Membros Titulares
Presidente: Rosa Fernandes (Secretária Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro)		
Membros Representantes do Poder Executivo (10)	Secretaria Municipal de Meio Ambiente	Nassim Boukai
	Secretaria Municipal de Urbanismo	Sydnei Menezes
	Secretaria Municipal de Habitação	Márcia Regina Garrido de Freitas
	Secretaria Municipal de Obras	Alexandre Pinto da Silva
	Secretaria Municipal de Transportes	Ricardo Lemos Gonzaga
	Procuradoria Geral do Município	Luiz Roberto da Mata
	Secretaria Municipal de Educação	Patrícia Domingos
	Secretaria Municipal de Saúde	Meri Baran
	Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB)	Ana Paula de Carvalho
	Câmara Municipal do Rio de Janeiro	Aspásia Camargo (Vereadora)
Membros Representantes da Sociedade Civil (10)	Grupo Ação Ecológica	Cristiano Requião
	Bicuda Ecológica	Carlos André Osório Carneiro
	Grupo de Defesa Ecológica (GRUDE)	Luiz Franklin de Mattos Silva

	Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ)	Marcelo Henriques de Brito
	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN)	Pedro Alberto Rodrigues Couto
	Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON – Rio)	Roberto Lira de Paula
	Associação Profissional dos Engenheiros Florestais do Estado do Rio de Janeiro (APEFERJ)	Carlos Alberto Bernardo Mesquita
	Fórum de Reitores da UERJ	Adacto Benedicto Ottoni
	Federação Municipal das Associações de Favelas do Rio de Janeiro (FAF/RIO)	Jocelino Cavalcanti Porto
	Sindicato dos Químicos e Engenheiros Químicos do Estado do Rio de Janeiro (SQEQ/RJ)	Eduardo Figueiredo Pinheiro
Membros Convidados (2)	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)	Ricardo Pacheco Napoleão
	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA)	Luiz Martins Heckmaier

Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas nos sítios da secretaria municipal e do conselho de meio ambiente do Rio de Janeiro. Último acesso em maio de 2006.

3.2.8. Conselho Municipal de Trabalho

Theodoro (2002) nos informa que o Conselho Nacional do Trabalho (CNTb) foi regulamentado a partir da Lei 8.028, de 1990, e está submetido ao Ministério do Trabalho e Emprego, com a função primordial de participar da formulação da política de trabalho em âmbito nacional. Segundo o autor, este conselho passou a funcionar efetivamente durante o governo Itamar Franco, já que reuniões periódicas passaram a ser realizadas a partir deste período. Em 1993, no entanto, o Decreto 860, versando sobre a composição do conselho, define que a indicação de um conselheiro pode ser feita de acordo com seguintes instituições:

(a) Do poder público: Ministério do Trabalho; Secretaria de Planejamento, Orçamento, e Coordenação da Presidência da República; Ministério da Agricultura, do

Abastecimento e da reforma Agrária; Ministério da Educação e do Desporto; Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo; Ministério da Ciência e Tecnologia; e Ministério do Meio Ambiente.

(b) Dos trabalhadores: Central Única dos Trabalhadores (CUT); Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT); Central Geral dos Trabalhadores (CGT); Força Sindical (FS); e Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag).

(c) Dos empregadores: Confederação Nacional da Agricultura (CNA); Confederação Nacional do Comércio (CNC); Confederação Nacional da Indústria (CNI); Confederação Nacional do Transporte (CNT); e Federação Brasileira dos Bancos (Febraban).

(d) Da sociedade civil: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE); Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos (Dieese).

No que tange este trabalho, cujo objetivo é estudar formas de inclusão da sociedade civil nos conselhos gestores em direção à ampliação da participação social, podemos afirmar que a composição de conselheiros da sociedade civil no Conselho Nacional de Trabalho é, no mínimo, passível de discussão.

O Conselho Municipal de Trabalho da cidade do Rio de Janeiro teve sua primeira proposta de criação no ano de 1997, a partir do trabalho dos vereadores Fernando William e Gilberto Palmares. No entanto, o encaminhamento desta lei data de 2000 e sua regulamentação foi realizada somente em 2001. Caracterizado como órgão consultivo e deliberativo, este conselho possui, segundo seu edital de criação, as seguintes atribuições principais:

“I – analisar as tendências do sistema produtivo no âmbito do Município e seus reflexos na criação de postos de trabalho e perfil da demanda de trabalhadores, com base em sistema permanente de informações sobre o mercado de trabalho no Município;

II – propor medidas alternativas econômicas e sociais geradoras de oportunidades de trabalho e renda que atenuem os efeitos negativos dos ciclos econômicos e do desemprego estrutural sobre o mercado de trabalho, incluída a instituição de fundo político municipal para financiamento dessas ações;

III – propor plano para as políticas de fomento e geração de oportunidades de trabalho e de renda no Município, de acordo com os critérios definidos pelo Codefat para a transferência de recursos, objetivando a execução de ações integradas de alocação e realocação de mão-de-obra, qualificação e reciclagem profissional, geração de informações sobre o mercado de trabalho e programas de apoio à geração de emprego e de renda;

IV – analisar e emitir parecer sobre o enquadramento de projetos de geração de oportunidades de trabalho e de renda, capacitação profissional e outros nas diretrizes e prioridades do Município e acompanhar a aplicação dos recursos financeiros a estes destinados;

V – promover articulação com instituições e organizações públicas ou privadas envolvidas com programas de geração de oportunidades de trabalho e de renda, visando à integração das ações;

VI – promover articulação com entidades de formação profissional, escolas técnicas, universidades, entidades representativas de empregados e empregadores e organizações não-governamentais na busca de parcerias para ações de capacitação, reciclagem profissional e assistência aos beneficiários de financiamentos;

VII – incentivar a modernização das relações de trabalho, especialmente nas questões de segurança e saúde no trabalho;

VIII – editar publicações, dando ênfase às destinadas à divulgação de informações sobre a evolução e o estado do mercado de trabalho, à qualificação de mão-de-obra e à identificação das oportunidades de trabalho, com vista à reabsorção da mão-de-obra desocupada”.⁴⁷

⁴⁷ Fonte: http://doweb.rio.rj.gov.br/sdcgbin/om_isapi.dll?advquery=CONSELHO%20MUNICIPAL%20DE%20TRABALHO&infobase=15012001.nfo&record={2D}&softpage=_infomain&x=24&y=14&zz=. Último acesso: junho de 2007

O conselho foi criado a partir de composição paritária e tripartite, possuindo, assim, em seu âmbito, 15 representantes, sendo 5 do Poder Público, 5 dos trabalhadores e 5 dos empresários. A composição especificada foi a seguinte:

Quadro 15
Composição dos Membros do Conselho Municipal de Trabalho da Cidade do Rio de Janeiro.

Presidente do Conselho
5 Representantes do Poder Público, indicados pelos seguintes órgãos: um da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; um da Secretaria Municipal de Fazenda; um da Secretária Especial de Trabalho; um da Delegacia Regional do Trabalho, a convite; um da Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social, a convite;
5 representantes dos trabalhadores, indicados pelas Centrais Sindicais;
5 representantes dos empresários, indicados pelas seguintes associações de classe: um da Associação Comercial do Rio de Janeiro; um da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro; um da Federação do Comércio Varejista do Estado do Rio de Janeiro; um da Associação Fluminense da Pequena e Média Empresa-Flupeme; um do Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Município do Rio de Janeiro.

Fonte: Dados disponíveis em:

<http://doweb.rio.rj.gov.br/sdcgbin/om_isapi.dll?advquery=CONSELHO%20MUNICIPAL%20DE%20TRABALHO&infobase=15012001.nfo&record={2D}&softpage=_infomain&x=24&y=14&zz=>>. Último acesso: junho de 2007

O presidente do conselho de trabalho, assim como no caso do conselho de assistência social, não é o Secretário de Trabalho e Emprego do município, já que o

presidente, segundo o edital, será eleito por maioria simples. Seu mandato, assim como o dos conselheiros, ficou fixado em 3 anos, sendo possível a recondução.

Mais uma vez, embora o edital de criação consultado por esta pesquisa indique textualmente que as reuniões deste conselho ocorrerão mensalmente, não foi encontrado qualquer outro documento que corroborasse esta informação, tampouco que indicasse que o conselho algum dia realmente entrou em funcionamento. Na realidade, este conselho não se encontra relacionado no sítio oficial da Secretaria de Trabalho e Emprego do Município do Rio de Janeiro, já que o mesmo encontra-se em construção, pelo menos, desde agosto de 2006⁴⁸.

Desta maneira, já que não foram encontradas outras informações acerca de seu funcionamento, afirma-se que o conselho de trabalho do município do Rio de Janeiro encontra-se inativo, ou, ainda, nunca saiu do papel.

3.2.9. Outros Conselhos Encontrados na Cidade do Rio de Janeiro (2006)

(a) Conselho Municipal de Gestão do FUNDEF

Na cidade do Rio de Janeiro, à Secretaria Municipal de Educação estão vinculados outros dois conselhos além daquele específico de educação: Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), agora substituído pelo FUNDEB, dizendo respeito ao Ensino Básico e o Conselho Municipal de Alimentação Escolar.

O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído pela Lei N° 2.618, de janeiro de 1998, e assinado pelo prefeito Luiz

⁴⁸ Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/trabalho/>>. Último acesso: junho de 2007.

Paulo Conde foi regulamentado pelo Decreto “N” N° 16.598 de abril do mesmo ano⁴⁹. Vinculado à Secretaria de Educação, o conselho tem como funções principais o acompanhamento da aplicação, repartição e transferência do fundo especial; a supervisão do censo educacional anual; e o exame dos registros contábeis relativos aos recursos do fundo.

Segundo seu regimento interno, o conselho do FUNDEF deve se reunir ordinariamente com periodicidade mensal. Durante as plenárias somente os membros titulares têm direito a voto. Representantes de órgãos de outras esferas de governo e de instituições da sociedade civil podem ser convidados – pela presidência do conselho ou por quaisquer membros – a participar das reuniões a fim de fornecer esclarecimentos e informações. Embora contribuam para o debate das matérias em pauta, não possuem direito a voto.

Seus membros titulares – totalizando sete – e suplentes não exercem funções remuneradas, embora seus serviços prestados ao município sejam considerados como socialmente relevantes. Os conselheiros podem ser eleitos dentre membros do conselho de educação ou dentre os representantes dos diretores das unidades escolares municipais. O tempo de mandato dos conselheiros é de dois anos, não sendo possível a recondução a um mandato subsequente. O cargo de presidência do conselho, entretanto, é sempre exercido pelo Secretário Municipal de Educação em atividade, mandato este que pode durar tempo maior do que aquele previsto para o restante dos membros.

O conselho responsável pela gestão do FUNDEF apresenta composição diferenciada daquela observada no conselho de educação da cidade do Rio de Janeiro.

⁴⁹ Disponível em: http://cmrj3.cmrj.gov.br/spldocs/pl/2007/pl1036_2007_007047.pdf. Último acesso: junho/2006

Apesar de também haver representação da Secretaria de Saúde e de professores do ensino público da cidade, algumas outras representações são encontradas, como a de pais de alunos e a de diretores de escolas municipais.

Quadro 16
Membros e Entidades Representadas no Conselho Municipal do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF – da Cidade do Rio de Janeiro (Gestão 2006-2007)

Entidades Representadas	Membros Titulares
Presidente: Sonia Maria Corrêa Mograbi (Secretária de Educação da Cidade do Rio de Janeiro)	
Secretaria Municipal de Educação	Sonia Maria Corrêa Mograbi (Secretária Municipal de Educação)
Diretores de Unidades Escolares da Rede Pública Municipal de Ensino	Talma Romero Suane Carquejeiro
Pais de Alunos	Roberto Guarda Martins
Professores das Unidades Escolares do Ensino Fundamental da Rede Pública Municipal	Marcio Franco Xavier Vieira
Conselho Municipal de Educação	Ângela Mendes Leite
Servidores das Unidades Escolares do Ensino Fundamental da Rede Pública Municipal	Jayne Zickwolf
Comissão Permanente de Educação e Cultura da Câmara Municipal do Rio de Janeiro	Nereide Pedregal

Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas nos sítios da secretaria municipal de educação e do conselho gestor do FUNDEF do Rio de Janeiro. Último acesso em junho de 2007.

É ainda necessário ressaltar a interligação entre este conselho e o de educação, já que conselheiros desta instância também se encontram representados no conselho gestor do fundo de valorização do magistério. Ademais, algum grau de hipertrofia de representação é encontrado quando verificado que membros do conselho de educação ocupam cargos titulares ou suplentes no conselho gestor do FUNDEF mesmo naquelas vagas que não são

destinadas especificamente a algum conselheiro de outra política temática. A representante da Secretaria Municipal de Educação a fazer parte do conselho do FUNDEF é a própria Secretária de Educação da cidade do Rio. Esta também é a presidente de ambos os conselhos. Sua suplente, Luiza Dantas Vaz, é, como já mencionado, Assessora Chefe-Técnica da Assessoria Técnica de Planejamento da SME, além de também ser suplente de José Omar Duarte Ventura, conselheiro titular representante da Câmara Municipal do Rio no conselho de educação.

Ângela Mendes Leite, representante do conselho municipal de educação do município do Rio no âmbito do conselho gestor do FUNDEF, também é conselheira estadual de educação, acumulando, assim, três cargos de conselheira dentro do estado do Rio. Seu suplente, Luiz Eduardo Cortez Diniz Rocha Lima, embora seja, de fato, conselheiro titular de educação, e, por este motivo, esteja de acordo com o cargo que representa do conselho do FUNDEF, é também o presidente da ASBREI (Associação Brasileira de Educação Infantil) e, curiosamente, representa o Centro Educacional Miraflores, uma escola privada. Neste sentido, embora nenhuma regra tenha sido legalmente violada a partir do regimento interno do conselho do FUNDEF, resta a indagação do porquê um representante de escolas particulares de classe média alta se faz representar em um conselho voltado para o magistério público.

A conselheira Talma Romero Suane Carquejeiro e sua suplente, Eulália Rodrigues de Oliveira Vieira, representam diretores de unidades escolares da rede pública municipal de ensino. Nereide Pedregal, membro titular representante da Câmara Municipal do Rio de Janeiro enquanto presidente da Comissão Permanente de Educação e Cultura tem como suplente Márcia Teixeira, sua vice na comissão. As vereadoras são filiadas ao PDT e ao PL, respectivamente.

Com relação tanto aos conselheiros titulares Roberto Guarda Martins (representante de pais de alunos) e Marcio Franco Xavier Vieira (representante dos professores em exercício), como a seus respectivos suplentes Luiz Cláudio Alonso Martins e Sheila Merelli dos Santos, não foram encontradas informações que possibilitasse identificar quais entidades efetivamente representam. Jayne Zickwolf, representante dos servidores de escolas públicas municipais, foi identificada como merendeira da rede municipal de ensino. Entretanto, seu suplente João Batista Martins não pôde ser localizado.

(b) Conselho Municipal de Alimentação Escolar

O projeto de lei⁵⁰ de criação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar, datado de 2001, atribui a este caráter deliberativo, fiscalizador e de assessoramento, estando vinculado à Secretaria Municipal de Educação. Suas atribuições referem-se, fundamentalmente, às seguintes funções:

- Acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar;
- Zelo pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, desde a aquisição até a distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias;
- Recebimento, análise e remessa ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação com parecer conclusivo as prestações de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar encaminhadas pelo Município conforme orientação emanada do órgão federal;

⁵⁰ Disponível em: <http://spl.camara.rj.gov.br/spldocs/pl/2001/pl0076_2001_000184.pdf> Último acesso: junho de 2007.

Ainda, segundo o texto deste projeto de lei, encontramos que os mandatos de seus conselheiros teriam duração de dois anos, sendo possível uma única recondução. Assim, a composição de conselheiros do CAE contaria com apenas 7 representantes, todos designados pelo prefeito, a saber:

Quadro 17
Composição dos Membros do Conselho Municipal de Alimentação Escolar da Cidade do Rio de Janeiro.

Presidente (indicado pelos membros)
Um representante do Poder Executivo, indicado pelo Chefe desse Poder;
Um representante do Poder Legislativo, indicado pela Mesa Diretora desse Poder;
Dois representantes dos professores, indicados pelo respectivo órgão de classe;
Dois representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escola-Comunidade;
Um representante de outro segmento da sociedade local.

Fonte: Dados disponíveis em: <http://spl.camara.rj.gov.br/spldocs/pl/2001/pl0076_2001_000184.pdf> Último acesso: junho de 2007.

O conselho de alimentação escolar, assim como o do FUNDEF, é um daqueles que são criados por indução federal para gerir algum fundo, de cunho federal, destinado a esta área temática em âmbito municipal. No entanto, no que se refere ao CAE do município do Rio de Janeiro, não foram encontradas informações atualizadas acerca de seu funcionamento efetivo nos últimos anos. Na realidade, o único documento amplamente disponível na Internet está relacionado a seu *projeto* de lei, sem haver confirmações de que esta lei tenha sido realmente tramitada.

(c) Conselhos Tutelares

Os conselhos tutelares, como previstos por lei, são órgãos colegiados e autônomos, não estando, portanto, vinculados a nenhuma secretaria municipal diretamente. No entanto, o processo de escolha de conselheiros, por exemplo, é de responsabilidade dos conselhos municipais de defesa de direitos das crianças e adolescentes.

De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, lei Federal nº 8.069 de 1990⁵¹, artigo 131, as atribuições dos conselhos tutelares dizem respeito, de maneira geral, ao acompanhamento e fiscalização de medidas tomadas em direção à proteção dos direitos de crianças e adolescentes, nos casos, principalmente, de violação dos mesmos, decorrentes de: (a) omissão da sociedade ou do Estado para com um menor; (b) omissão, falta ou abuso dos pais e/ou responsáveis; e (c) em razão da própria conduta do menor.

A resolução “P” nº 574 de 8 de julho de 2005, considerando a Lei 3.282 de 10 de outubro de 2001, diz respeito, especificamente, aos conselheiros tutelares. Cada município deve ter, ao menos, cinco membros em atividade no conselho tutelar, todos com mandatos de três anos. Sua gestão é fiscalizada pelo Ministério Público e pautada pelos conselhos de direitos das crianças e adolescentes das diferentes municipalidades.

Diferentemente dos conselheiros de outras instâncias participatórias, há horários específicos de trabalho, sendo a carga horária de 6 horas diárias. Há, ainda, a exigência de que os 5 conselheiros sigam uma determinada escala de trabalho, com a composição de 2 conselheiros no horário entre as 9 e 15 hs; 1 conselheiro entre 11 e 17 hs; e outros 2 conselheiros das 12 às 18 hs, todos de segunda à sexta. Ainda de acordo com esta resolução, os conselhos tutelares são obrigados a realizar, no mínimo, uma reunião semanal que reúna todos os conselheiros.

⁵¹ Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8069.htm>> Último acesso em junho de 2007.

A cidade do Rio de Janeiro conta com 10 conselhos tutelares, seguindo a distribuição das áreas de planejamento do município:

Quadro 18
Conselhos e Conselheiros Tutelares da Cidade do Rio de Janeiro (2006)

Áreas de Planejamento (APs)	Membros Titulares
1.0 - Centro	José de Almeida Marlene Pedro Riscado Maria Cecília Cascaes de Albuquerque Leila de Sá Henriques Pedro Paulo Ferreira da Costa
2.1 - Zona Sul	Vania da Silva Sonia Maria da Silva Reis Isadora Araújo Fagundes de Menezes Sergio Luiz Corrêa Priscila de Melo Basilio
2.2 - Vila Isabel	Edson Dias da Costa Jorge Luiz de Souza Ana Carolina de Noronha Loureiro Vera Lúcia Mêda Fransaroli Nely Barbosa Veloso
3.1 - Méier	Kátia Cristina Lopes Ferreira Shirlei Caldeira de Freitas Araguaci Silva do Carmo Waldecy Mota Ferreira Adailton de Oliveira Silva
3.2 - Ramos	Elzimar Caldas José Valter Bragante Fábio Sebadelhe Sales Merina Camargo Aguiar Rosana Albuquerque de Paula
3.3 - Madureira	Cristiano de Souza Jorge Selma Andrade Brandão Maria do Carmo Bezerra Fortini Elenilde Januária Castro Ferreira Valmir da Silva Braz
4.0 - Jacarepaguá	Gilcimere Neves Paiva de Souza Fatima Regina Cardoso Barbosa Genilson dos Santos Silva Solange Fonseca Bianchi Liliane Gomes da Cunha
5.1 - Bangu	Eronilda Rodrigues Lima

	Maria das Graças Abreu de Araújo Luzinete Silva de Souza Maria de Vargas Ahlefeld Marynoni Fernandes
5.2 - Campo Grande	Edna Cardoso da Conceição Ana Paula Coutinho de Oliveira Jacqueline Mattos Aleksandra da Silva Gomes Nadjibe Magalhães Bastos
5.3 - Santa Cruz	Marcelo Machado Esteves Irineia Diolinda de Jesus Ana Maria Silva de Paiva Aniria Valéria da Silva Mariete Reis da Paixão

Fonte: www.rio.rj.gov.br/smas/Ctutelar.html

Na cidade do Rio de Janeiro, de acordo com as secretarias municipais, ainda foi observada a existência dos conselhos gestores de defesa dos direitos dos portadores de deficiência (COMDEF) e de defesa dos direitos dos negros (COMDEDINE), ambos vinculados à Secretaria de Assistência Social. Foi encontrado também o conselho de proteção do patrimônio cultural (CMPC), ligado à Secretaria de Culturas. No entanto, infelizmente, as informações relativas a esses conselhos não puderam ser localizadas. Ou seja, os conselhos encontram-se listados pelas respectivas secretarias, embora nenhum documento de existência ou funcionamento tenha sido achado.

3.3. INTERLIGAÇÕES ENCONTRADAS A PARTIR DO ESTUDO DOS CONSELHOS GESTORES DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO.

De acordo com o que foi observado nos diferentes conselhos temáticos da cidade do Rio de Janeiro, pode ser afirmado que muitas destas instâncias apresentam variados graus de interligação entre elas, não só no que se refere às organizações representadas no âmbito destas esferas participativas, mas também no que se refere aos conselheiros e seus representantes.

As conexões podem ser interpretadas de acordo com duas propostas:

(a) Conexões como sinal de articulação entre os diferentes conselhos:

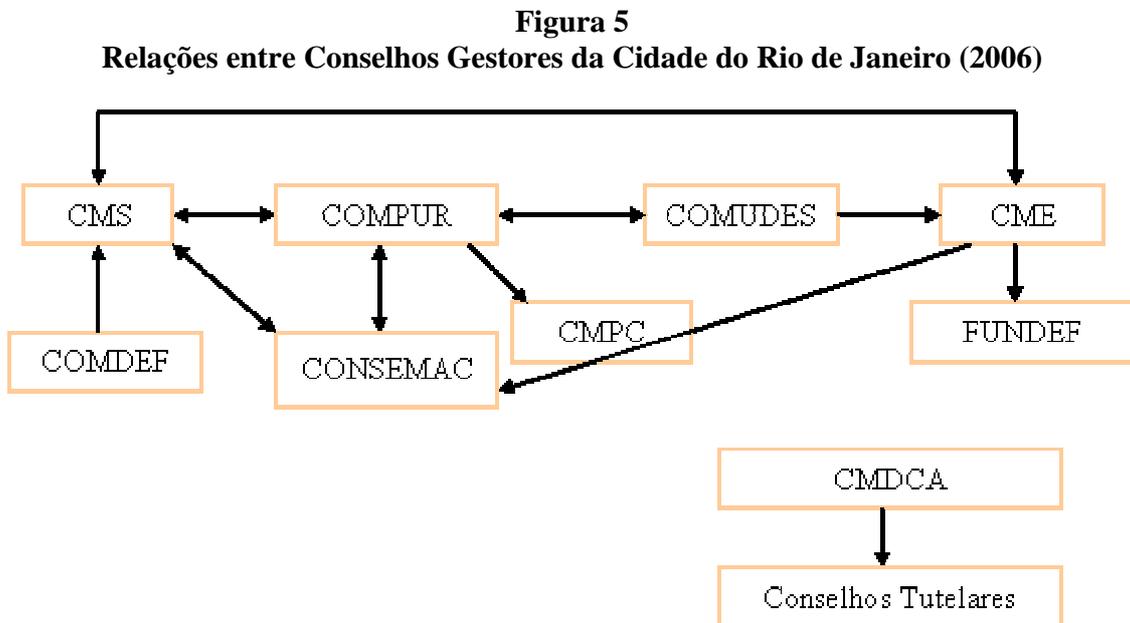
Como não há um *conselho de conselhos*, embora o de política urbana atue como uma espécie agregador dessas instâncias em alguns municípios, podemos encarar estas interligações como elemento articulador e positivo. Desta maneira, conselhos não funcionariam como instâncias estanques, havendo uma tendência a uma gestão de políticas públicas de forma global, sendo informações passadas através dos conselhos.

(b) Conexões como sinal de hipertrofia de representação

No entanto, quando percebemos que não são as organizações da sociedade civil nem agências governamentais que se encontram representadas, mas sim, um conselheiro, uma pessoa específica, pode haver desconfianças a respeito do que, realmente, se quer representar. Neste caso, podemos identificar, no âmbito dos conselhos temáticos da cidade, as mesmas pessoas representando as mesmas entidades em diferentes conselhos.

No geral, a Figura 5 abaixo apresenta as conexões encontradas entre os diferentes conselhos temáticos do município do Rio. As setas em duas direções apontam que os conselhos possuem relações de igualdade, ou seja, que há representantes de cada um dos

conselhos na outra instância. As setas em uma direção apontam que o conselho de origem se faz representar na instância para onde a seta está direcionada.



Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas nos sítios das secretarias municipais do Rio de Janeiro.

As relações diretamente observadas entre conselhos dizem respeito às seguintes situações, algumas, inclusive, já mencionadas neste trabalho:

(a) Das dez vagas do CMS da cidade do Rio de Janeiro para representantes de usuários do SUS uma é destinada a um representante do COMDEF. Na gestão apresentada, Edimar de Andrade Alfredo Duarte Filho faz esta ligação entre os dois conselhos.

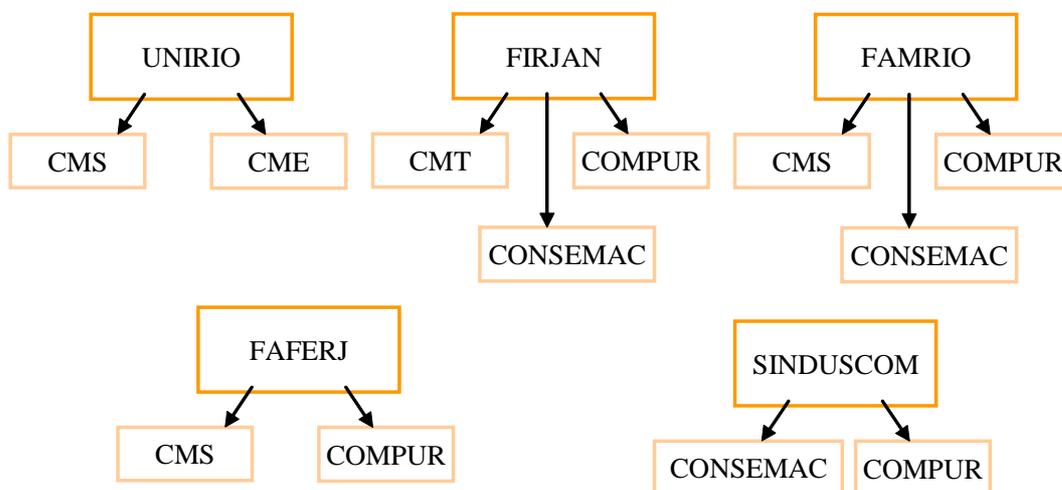
(b) No âmbito do CME, a representação destinada para o COMUDES é realizada pelo próprio presidente desta instância.

(c) Os conselhos tutelares da cidade são regidos pelo CMDCA, inclusive, a eleição de seus conselheiros é feita via este conselho.

(d) De acordo com o edital de criação, é necessário um conselheiro do CME no conselho gestor do FUNDEF.

Ainda, foram encontradas algumas instituições que se fazem presentes em diversos conselhos, criando uma espécie de rede.

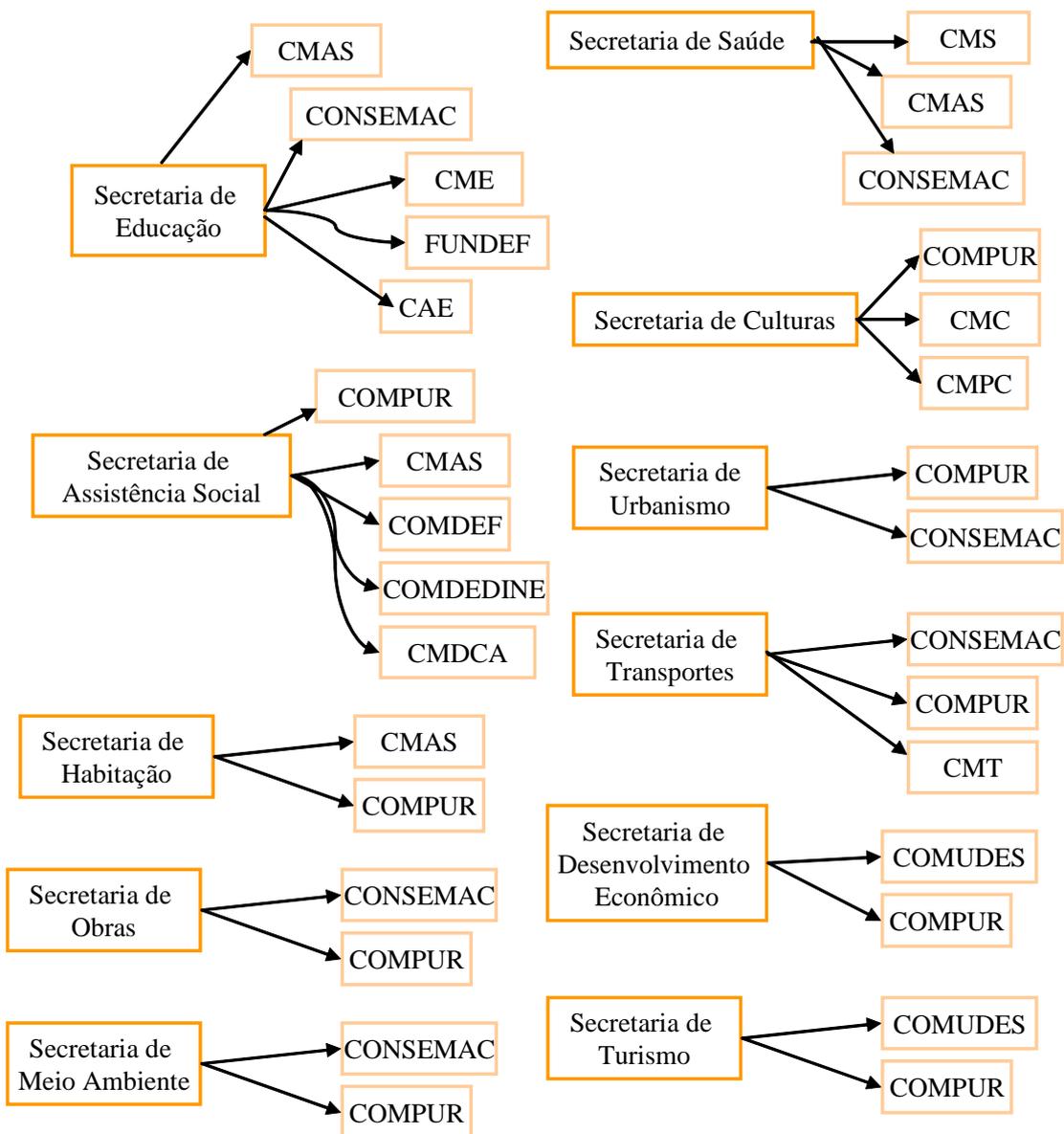
Figura 6
Entidades Representadas em Conselhos Gestores da Cidade do Rio de Janeiro (2006)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas nos sítios das secretarias municipais do Rio de Janeiro.

Por fim, faz-se necessário debruçarmos sobre quais secretarias municipais estão representadas nos conselhos temáticos da cidade. As secretarias encontram-se bastante bem representadas, mesmo naqueles conselhos que não estão vinculados legalmente a uma determinada secretaria municipal. De modo geral, vemos que a Secretaria de Educação é a que mais se articula com conselhos gestores, já que se faz representar, de alguma maneira, em cinco deles.

Figura 7
Secretarias Municipais Representadas em Conselhos Gestores da Cidade do Rio de Janeiro (2006)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas nos sítios das secretarias municipais do Rio de Janeiro.

Ainda, é necessário ressaltar que a Câmara Municipal está representada no âmbito dos conselhos de meio ambiente, no de educação e no de política urbana.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS – PARTICIPAÇÃO PARTIDA:
ENTRAVES AO FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS
GESTORES DE POLÍTICAS SETORIAIS**

Não basta que instituições participativas estejam à disposição para que a ampliação da participação ocorra (Fuks e Perissinotto, 2006: 69).

A respeito da descentralização ocorrida no Brasil a partir da Constituição de 1988, mesmo Tocqueville, o grande defensor do papel político das municipalidades, a partir de seus estudos sobre a democracia na América, reconheceria que, na verdade, trata-se de *descentralização administrativa* para fortalecer a *centralização política*. Contudo, no Brasil isto pode ser traduzido no conceito de Estado patrimonial, calcado na aglutinação do mandonismo local ao Estado centralizador. (Faoro, 1979)

“Mas é sobretudo a temática da descentralização que se coloca como ponto de confluência e convergência entre a agenda governamental atual e as agendas setoriais dos conselhos. Em boa medida, os conselhos nacionais (...) [atuam] como fomentadores da multiplicação de instâncias coletivas locais e estaduais, impulsionando assim a reorganização da política e dos programas nos municípios e estados, em direção a um padrão mais descentralizado”. (Draibe, 1998:12).

Neste sentido, mesmo que haja a possibilidade de participação, vimos que os entraves são muitos, e um longo caminho há de ser percorrido para que a democracia

participativa, aqui representada pela participação da sociedade civil em conselhos gestores de políticas públicas, seja expressiva no Brasil.

Como visto ao longo do trabalho, a participação nestas esferas em território nacional não é algo trivial, alcançando boa parte dos municípios brasileiros. Embora o panorama apresentado para a cidade do Rio de Janeiro indique melhora na participação – em seu viés quantitativo – a eficácia a qualidade da mesma ainda fica por ser respondida.

A faceta governamental desta participação também se mostra contraditória: Nos documentos de criação dos diversos conselhos observados é explicitado que a função de conselheiro é considerada serviço público relevante e não remunerada. No entanto, não deixemos de lembrar que os atores governamentais envolvidos no âmbito dos mesmos recebem salários do governo e fazer parte de um conselho é somente mais uma de suas atribuições funcionais, já remuneradas. Diversamente, esta não é a realidade enfrentada por muitos dos conselheiros da sociedade civil, principalmente aqueles que representam instituições sem fins lucrativos ou associações de usuários de serviços públicos.

Conselhos gestores municipais são considerados como inovação no campo da participação social, mas deve-se mencionar a pressão que os poderes locais dominantes podem exercer – ou exercem de fato – sobre estes espaços. Ainda, autores também ressaltam que estes estão sujeitos a culturas políticas locais dos municípios, argumentando que, diante da criação formal dos conselhos na esfera federal, a maioria dos municípios não os instituiu por vontade própria ou participação da sociedade, mas sim pela obrigatoriedade. (Abramovay, 2001; Cortes, 2002; Santos, 2003).

No entanto, diante da revisão teórica realizada acerca do tema dos conselhos gestores municipais, um dos pontos que chamam atenção é aquele relativo aos entraves a serem superados a fim de que estas institucionalidades *formais* se transformem em espaços

efetivos de participação na esfera pública. Por esta razão, neste trabalho se faz necessário destacar pontos reativos à viabilidade e ao sucesso destas instâncias. Assim destacamos os pontos principais e suas possíveis soluções, com base em levantamento bibliográfico.

Borja, ainda em 1988 (*apud* Neves, Costa e Augusti, 1997), apontou que para que a participação “plena” seja alcançada, é necessária a descentralização e a racionalização do Estado, além de: (a) que o cidadão saiba como, onde e para que participar; (b) que haja credibilidade do Estado junto ao cidadão, ou seja, o Estado deve ser apreendido, pelo cidadão, como democrático, honesto e eficaz; (c) haja uma expectativa qualquer de progresso individual ou coletivo; (d) que haja disponibilidade de um conjunto de mecanismos institucionais que facilitem a participação cidadã; e (e) que haja o reconhecimento de direitos realmente passíveis de exercício.

Tommasi, em 1997, indica três pontos principais que podem se tornar entraves quanto ao grau de representatividade dos conselhos gestores municipais e quanto à consideração de que eles simbolizam reais espaços de poder: (a) falta de “vontade política”; (b) falta de relação entre representantes e representados, no campo da sociedade civil; e (c) falta de canais de comunicação eficazes entre governo e população.

Anos mais tarde, Santos (2003) identifica quatro desafios a serem superados em direção à autonomia de agenda política dos conselhos gestores: (a) participação e conhecimentos excessivamente fragmentados devem ser ampliados a partir de acesso a informações – acerca do orçamento municipal, por exemplo. Assim, uma visão global do município poderia ser alcançada mais facilmente; (b) articulação entre conselheiros e organizações da sociedade civil deve ser otimizada a fim de que as demandas concretas da população sejam atendidas não somente de forma imediata pelos conselhos, mas também no sentido de propor políticas públicas de médio e longo prazos; (c) garantir a transparência

das informações aos conselheiros, dando-os tempo necessário para que os mecanismos estatais sejam devidamente entendidos e processados. Com isso, a capacidade de intervenção do setor não-governamental tende a ser aumentada; e (d) reconhecer as desigualdades de participação entre as instituições representadas nos conselhos. A partir deste entendimento, é enfrentar esta diferença com foco em capacitação e infra-estrutura no âmbito dos conselhos.

No entanto, a indução estatal traz a questão da autonomia dos conselhos gestores, assim, Santos (2003) revela que sua falta não está somente relacionada com a perda do caráter revolucionário dos movimentos sociais de hoje, se comparados com aqueles das décadas de 1970 e 1980. “A questão central da autonomia reside na capacidade de a sociedade interferir na construção da agenda política, extrapolando as questões administrativas e procedimentos obrigatórios que dependem da decisão do conselho, como a criação ou a aprovação de programas em convênio com o poder público estadual ou federal para receber recursos, a aprovação das contas orçamentárias do setor, a inclusão, a renovação ou o rompimento de convênios com o setor privado, além das decisões referentes ao próprio funcionamento do conselho”. (Santos, 2003:7-8).

Desta maneira, às considerações finais desta dissertação caberá a tarefa organizar uma agenda de avaliação no que se refere aos entraves relativos à “participação plena”, como em Borja. Ou ainda, cabe aqui, o papel, menos pretensioso, mas não menos importante de destacar alguns pontos principais a serem considerados com vistas à efetivação da participação social e política na esfera pública, em direção a uma maior transparência das relações travadas entre Estado e sociedade.

(a) *MOBILIZAÇÃO SOCIAL*

Inicialmente, devemos considerar que há grandes dificuldades de se conseguir participação, já que:

“envolver os cidadãos nas questões de interesse geral não é tarefa fácil e Tocqueville antecipara a dificuldade. Fazer os indivíduos interessarem-se pelo destino do Estado, por exemplo, embora seja uma questão que diz respeito a e interfere na vida de todos, depende de outras contingências que não apenas ter em mente que uma determinada renúncia pode trazer outros benefícios. As perspectivas de sucesso quando se pretende fazer com que ‘cidadãos comuns’ participem e colaborem com os negócios públicos podem aumentar quando existe relação mais estreita entre interesse geral e seus interesses pessoais”. (Bonfim e Silva, 2003:10).

Ainda, segundo relatório do IBAM (1997), aos conselhos não faltam leis, normas, ou institucionalidade, mas sim mais participação, visibilidade e envolvimento sociais, uma vez que a segmentação social, característica do cenário municipal brasileiro, dá ênfase a essa exigência.

Por isso, Jacobi (2002) aponta que a falta de participação – ou “participação minimalista” – pode redundar em crise de governabilidade e/ou legitimidade, já que a ausência de canais efetivos de reivindicação pode conduzir a, por exemplo, uma volatilidade eleitoral.

Em relação ao caso estudado do município do Rio de Janeiro, a falta de mobilização pode ser traduzida na dificuldade de participação imposta aos conselheiros da sociedade civil, já que esta não é remunerada. O que não quer dizer, claro, que esta participação seria garantida caso fosse paga. Na verdade, o que ocorre é que a falta de remuneração pode realmente comprometer a viabilização da participação, no sentido em que as condições econômicas objetivas não são, para tanto, satisfeitas.

Na realidade, somente o Conselho de Educação afirma, em seu edital de criação, o pagamento a conselheiros não-governamentais que compareçam a reuniões do conselho, como forma, talvez, de incentivo à participação.

Ainda sobre a questão financeira como inviabilizadora da mobilização social, conselheiros não-governamentais podem não conseguir liberação perante seus empregadores a fim de que consigam estar presentes nas reuniões marcadas por determinado conselho. Neste caso, a *inviabilidade econômica* também se sobrepuja à *vontade de participação*.

(b) *DESPREPARO MUNICIPAL e INFLUÊNCIA DA CULTURA POLÍTICA LOCAL*

Há também o alerta sobre o novo papel desempenhado pelos municípios: “*a transferência de recursos, sem um mínimo de preparação e capacitação das estruturas municipais e com uma sociedade civil pouco organizada e frágil acaba por reforçar o poder das elites oligárquicas*”. (Teixeira, 1996:15). Neste sentido, o despreparo municipal para receber de maneira correta estas instâncias participativas também tornam-se entraves à eficácia dos mesmos.

Como Neves (1997), Teixeira (1996), acredita que as regras federais compulsórias de estruturação de alguns conselhos temáticos desconsideram as especificidades dos municípios. Uma vez que os procedimentos de repasses de recursos em determinadas áreas temáticas são uniformizados, a autonomia municipal fica comprometida quando pensamos que conselhos podem ser criados sem que haja, necessariamente, discussão no âmbito da sociedade civil, sem preparação nem capacitação de membros da comunidade. Essa situação, segundo o autor, pode reforçar práticas clientelistas e mandonistas, principalmente

nos municípios de pequeno porte populacional. Neste sentido, o que deveria se constituir em arena e debate entre diferentes atores sociais estratégicos se transforma, através da indução estatal uniformizada, em mecanismo de manutenção do *status quo* e/ou em limitação da participação social e política.

Este processo de criação de conselhos para que regulamentações federais sejam cumpridas se traduz no que a literatura chama de *febre conselhistas*. Com relação à profusão do número de conselhos que vêm surgindo desde meados da década de 90, Franco (1997) considera que há de se limitar o número de conselhos criados, a fim de se garantir sua inclusão política:

“Ou se existem muitos Conselhos – ‘Onde já se viu? Agora é Conselho pra tudo!’ – vamos limitar o seu número, para evitar confusão, manter a ordem e afastar o caos da vida política dos municípios. Como se o baixíssimo nível de inclusão na política verificado no país fosse algo a se preservar em nome de alguma calma institucional”. (Franco, 1997:115).

Entendendo que os conselhos se constituem como espaços conquistados para que ocorra a barganha política, este *“é também um espaço institucional em que é preciso ter clareza dos seus limites. Caso os conselheiros não tenham esta compreensão, correm o risco de passar todo o tempo votando contra, firmando posição e tendo muita dificuldade de cumprir seus objetivos”*. (Gomes, 2000:24).

Teixeira (1996) indica que, mesmo submetidos aos executivos locais, os conselhos têm gestão teoricamente autônoma, já que seu regimento interno é formulado por seus membros.

No entanto, Abramovay (2001) intensifica este debate ao apresentar o histórico e o funcionamento dos Conselhos de Desenvolvimento Rural no Brasil, indicando que a

participação nas reuniões dos conselhos pode ser precária caso o embate político não seja mais do que um “jogo de cartas marcadas” (Abramovay, 2001:126). Ainda, o autor alerta para a sobre-representação das mesmas instituições do setor não-governamental, principalmente no que tange os municípios de pequeno porte populacional, afirmando ser frequente a participação das mesmas pessoas como conselheiros em conselhos temáticos diversos.

A influência da cultura política local pôde ser verificada também nas inter-relações observadas entre os diferentes conselhos e conselheiros da cidade do Rio de Janeiro. A hipertrofia vista em relação à participação de um mesmo conselheiro em mais de um conselho, muitas das vezes até representando entidades diferentes, mostra que o espaço democrático aberto no contexto dos conselhos setoriais pode estar reproduzindo, como em Abramovay (2006), o mesmo arcabouço de representação observado em outras instâncias governamentais, nas quais o “jogo de cartas marcadas” é visível e desagradável aos olhos da população, empobrecendo o debate político. Ainda, foi possível perceber diversas entidades fazendo parte da representação, até permanente, de diversos conselhos, mesmo enviando conselheiros diferenciados.

(c) PROCESSO DE SELEÇÃO DE CONSELHEIROS

Este tópico diz respeito diretamente à eleição dos representantes da sociedade civil. Segundo relatório do IBAM,

“as dificuldades de representatividade/legitimidade desses órgãos passa inevitavelmente pelo fato de que seus componentes são escolhidos de forma indireta. Isso envolve uma cadeia de representações ou delegações com diversos elos: a relação entre o representante conselheiro e a entidade que o elegeu; a relação entre a entidade e o segmento social cujos interesses ela pretende representar; e finalmente a própria relação ou importância

relativa desse segmento na trama geral de interesses presentes na sociedade como um todo”. (IBAM, 1997:275)

Desta maneira, Gomes (2000) também aponta a importância da eleição dos membros da sociedade civil: este processo também se constitui como espaço de discussão e luta, uma vez que o setor governamental tenta interferir neste processo decisório.

Em conformidade, Santos (2003) também indica que a representatividade dos conselhos somente pode ser garantida se respeitados alguns parâmetros de eleição dos conselheiros, que devem ser escolhidos através de organizações inscritas em fóruns da sociedade civil. Esse processo garantiria que o representante possua canais de interação com a base social, que pode ser identificada como ONGs, associações de moradores, instituições filantrópicas, redes de usuários de determinados serviços, sindicatos, entre outras entidades.

Neste sentido, ainda sobre a eleição de representantes, Abramovay (2001) também alerta para o perigo de que as mesmas instituições permaneçam nos conselhos, caso estes não tenham especificado o tempo de mandato de seus conselheiros. Contudo, o autor ressalta que não há receita a ser seguida a fim de que um conselho seja *justo e competente*. O importante é fortalecer o caráter transformador dos conselhos e lidar com as constantes ameaças burocratizantes, o que é, evidentemente, um desafio.

Embora haja legislações específicas dando conta da igualdade de poderes dentre os conselheiros, situações anteriores às votações devem ser fundamentalmente observadas para que esta se concretize. A primeira situação diz respeito a como e por quem a pauta de reuniões foi decidida e conduzida. Posteriormente, dá-se legitimidade – coletivamente – a esta pauta, já que ela foi feita, na maioria das vezes, pelos gestores governamentais que são, em última instância os detentores da informação, o sistema perito. Desta maneira, o papel

que resta aos representantes da sociedade civil é aprovar ou não as proposições feitas. Contudo, mesmo que o processo de votação – ou deliberação – seja de caráter democrático, só é votado o que é proposto, no geral, por um segmento.

Segundo as categorias de representação propostas por Draibe (1998), é necessário ressaltar que muitos conselhos temáticos, mesmo os nacionais, não possuem padrão único para a eleição de conselheiros da sociedade civil. Assim, as representações não-vinculadas a organizações ou grupos de interesse populares parecem, a priori, as que menos contribuem para que se amplie a participação popular no âmbito dos conselhos. Uma vez que o setor governamental detém o poder de indicar conselheiros, este processo pode ser degenerado, com nomeações casuísticas e de conveniência. Não é a intenção, entretanto, afirmar que esta degeneração não possa ocorrer mediante outras formas de representação. No entanto, a representação vinculada simboliza, ao menos teoricamente, que há mobilização social e interesses – de usuários de serviços, por exemplo – servindo de fomentadores de demandas a serem reveladas através de um conselheiro.

Diante das informações compiladas nesta pesquisa acerca dos conselhos gestores cariocas, pôde ser notado que muitas das vezes o processo de escolha de conselheiros não era claro, mesmo quando analisados os editais de criação dos mesmos. Tanto no que se refere à participação governamental quanto à não-governamental, muitos dos conselheiros são “indicados” pelo prefeito, pelo presidente do conselho ou em assembleias dos próprios conselhos, resta a indagação a respeito de quem, realmente, faz essas escolhas dos membros. E ainda, quais interesses essas escolhas representam.

Como citado anteriormente, alguns conselhos possuem membros com o caráter de “personalidade pública”. Este membro realmente representa a sociedade de maneira geral? Quem a escolheu? Esse conselheiro realmente contribui para as discussões políticas no

âmbito dessas arenas ou simplesmente participam de fachada? Essas, e outras muitas perguntas devem ser respondidas para que caracterizemos a figura do conselheiro como um representante da sociedade civil quando da decisão de alguma política pública que afete a população, no caso, de um município inteiro.

(d) ACESSO A INFORMAÇÕES

Um pré-requisito da legitimidade das representações da sociedade civil no âmbito dos conselhos está pautado no processo de escolha desses representantes. Desta maneira, o conselheiro mais *adequado* seria aquele que detivesse informações acerca do funcionamento dos trâmites legais no interior destas instâncias, estando em pé de igualdade de saberes em relação aos gestores governamentais.

Neste sentido, uma das dificuldades apontadas por Fortes (1996) para o êxito dos conselhos pode ser encontrada nas diferenças no fluxo de informações: “reter informações ou fornecer apenas dados parciais pode postergar ou inviabilizar a assunção pelo conselho de seu papel deliberativo e coordenador das políticas de atendimento” (Fortes, 1996:25). Ainda, o autor acrescenta que as diferenças de informações pode ocorrer não somente entre agentes governamentais e não-governamentais, mas também entre as próprias associações da sociedade civil representadas nos conselhos.

Em concordância, Neder (1996) ressalta a importância do fácil acesso e informações sobre as atividades realizadas por estes conselhos temáticos. Informações disponibilizadas pelos conselhos reforçam, segundo o autor, a idéia de democratização dos canais de interlocução social.

Como Fortes (1996) afirma em relação aos conselhos tutelares, Neder (1996), a partir de sua experiência com conselhos municipais de saúde, também indica que “a

existência de propostas concretas de superação das desigualdades de acesso e difusão de informações e conhecimentos produzidos no campo da saúde para as instâncias dos poderes públicos, o profissional de saúde, o cidadão, os movimentos sociais e os conselhos de saúde é condição fundamental ao processo de democratização da tomada de decisões”. (Neder, 1996:50).

Ainda, Gomes (2000) também indica que a manutenção de informações por parte dos agentes governamentais se constitui como entrave ao exercício do controle social efetivo, Uma vez que o governo decide esconder algum tipo de informação, torna-se impossível que os conselheiros façam uso de determinados trunfos políticos em momentos oportunos. Neste sentido, é mais uma vez reforçada a necessidade de interlocução e negociação constante dentre os atores envolvidos.

Tonella (2003), ao estudar conselheiros municipais de Maringá, também nos informa que a tarefa de elaborar as pautas das reuniões dos conselhos e reunir as informações mais importantes a serem discutidas é papel dos representantes governamentais. Esta dinâmica se dá já que, segundo os próprios conselheiros da sociedade civil, são eles que têm mais fácil acesso às informações. Visto isso, a autora identifica, mediante a fala dos conselheiros não-governamentais, que esta tarefa já foi naturalizada pela maioria.

O acesso a informações relativas às matérias votadas nas plenárias dos conselhos ou a informações relativas ao próprio conselho é sempre bastante dificultoso. Durante esta pesquisa a frustração acerca da falta de informação sobre os mais diferentes conselhos foi constante. Da mesma maneira, um conselheiro, ou qualquer outro interessado, disposto a encontrar dados que o auxiliassem em qualquer tarefa do conselho sentiria a mesma

dificuldade. A dificuldade de estabelecer canais de interlocução entre os diversos setores representados numa arena de discussão, então, já estaria posta.

(e) INVISIBILIDADE SOCIAL

Um fator indicado por Santos (2003) acerca da incapacidade de obtenção de representatividade por parte dos conselhos gestores aponta para outra incapacidade: a de atingir setores não organizados da população, a fim de garantir maior mobilização e maior participação de atores em torno da tomada de decisões e das proposições a serem levadas às reuniões dos conselhos. Ademais, o autor chama atenção para a relativa invisibilidade destas instâncias representativas perante a sociedade e a opinião pública. Ressalta, ainda, que grande parte da população nem sabe que estas instâncias existem e que estão – em teoria – abertas à participação. Esse processo se desencadeia como um dos entraves à ampliação da possibilidade de participação da sociedade civil.

Draibe (1998) também acredita que os conselhos setoriais passam por um processo de invisibilidade, embora, diferentemente de Santos (2003), retire sua explicação do âmbito da sociedade civil e a foque no setor governamental e na formalização destas instâncias. Assim, a autora aponta a falta de um “conselho de conselhos” (Draibe, 1998:3), ou algum tipo de estrutura que abarcasse estas diferentes instâncias nas três esferas de poder. Embora haja organizações da sociedade civil que se fazem representar em muitos conselhos temáticos diferenciados, não há nenhum arcabouço estatal, além dos Ministérios e Secretarias aos quais estão vinculados necessariamente, que os agrupe.

Santos (2003) indica a importância da produção de resultados concretos a fim de que a sociedade dê credibilidade e legitimidade à democracia participativa, aqui exemplificada através dos conselhos gestores de políticas públicas. Por este motivo, o autor

reitera a amplificação da mobilização social e propostas baseadas nas demandas advindas da população. Assim, há a possibilidade de aproveitar a oportunidade – social e política – dada pela instituição legal dos conselhos. Desta maneira, na próxima seção discutiremos mais especificamente a participação social e política dentro dessas esferas públicas, entendendo que esta se constitui como uma das questões mais relevantes para o entendimento destas (novas) institucionalidades.

A questão da invisibilidade social dos conselhos foi bem marcante no estudo realizado. Foi possível perceber, de acordo com os conselhos cariocas, que muitos deles permanecem no ostracismo. É, inclusive, dificultoso achar informações a respeito de muitos deles, restringindo, sobremaneira, as possibilidades de participação da sociedade civil nestas esferas. A questão se resume a como participar de algo que nem se sabe que existe.

Neste tocante, pode haver a argumentação de que a invisibilidade seja estratégica, para barrar a participação. No entanto, também observamos que conselhos temáticos surgidos de movimentos sociais como, por exemplo, os de defesa de direito dos negros ou dos deficientes permanecem escondidos. Os baixos graus de institucionalização ou, ainda, de repasse de verbas podem solucionar este dilema.

(f) QUALIFICAÇÃO – E CAPACITAÇÃO – DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Uma das saídas encontradas na literatura para o sucesso da gestão dos conselhos temáticos diz respeito à qualidade e capacidade da participação dos conselheiros da sociedade civil.

Segundo Teixeira (1996), “a problemática a ser enfrentada pelos conselhos e pela sociedade organizada é por demais complexa e requer maior qualificação da participação,

além da priorização de certos espaços que ofereçam maiores potencialidades de transformação das relações sociedade-estado”. (Teixeira, 1996:19). O autor ainda complementa que esse trabalho de qualificação e capacitação a fim de melhorar a qualidade da participação social pode ser feito por ONGs, ou universidades, constituindo-se como entidades vitais de apoio ao bom funcionamento dos conselhos.

Fortes (1996), também, há uma década atrás, já apontava as limitações dos conselheiros diante dos processos de pensar, interferir e viabilizar políticas públicas. O autor aponta desconhecimento técnico-político necessário para que haja discussões com gestores em pé de igualdade. Desta maneira, o movimento reivindicatório das entidades da sociedade civil não passaria para uma segunda fase, a propositiva.

“Para aquelas [entidades participantes da sociedade civil], porém, que se propõem a exercer o caráter público dessa representação, o domínio dos meandros jurídicos e da estrutura do Estado, a capacidade de articulação inter-institucional em torno de objetivos comuns, a análise da viabilidade e coerência de medidas em estudo e a própria capacidade de formulá-las estão entre as competências a serem necessariamente desenvolvidas”. (Fortes, 1996:26).

Fortes (1996) cita que os problemas de falta de qualificação podem resolvidos – ou minimizados – através de projetos de capacitação promovidos por ONGs, Universidades e organismos públicos, dados a conselheiros tutelares em todo o país, com vistas a nivelar os conhecimentos jurídicos e políticos envolvidos no ECA, inclusive com ênfase na gestão dos fundos. Esta seria uma tendência de formar um currículo básico de capacitação de conselheiros temáticos, na tentativa de desenvolver maior capacidade coletiva de barganha política e instituição de políticas definidas pelo setor não-governamental. Essa capacitação atuaria como elemento potencializador da participação, tornando-a realmente efetiva. No

entanto, o autor reconhece que “o grande número de conselheiros que não têm oportunidade de participar dos eventos já citados [de capacitação] carece de parâmetros de comparação sólidos para refletir sobre sua própria experiência e a viabilidade das alternativas para enfrentar os problemas constatados”. (Fortes, 1996:28).

“Existe uma esperada deficiência de formação técnica e política dos conselheiros, que os cursos de capacitação oferecidos pelo governo desde 1998 devem ajudar a reduzir. A maior parte do treinamento dos conselheiros vem sendo levada adiante por pesquisadores universitários e ONGs comprometidos com a importância da participação social no interior dos conselhos. Se isso por si só não é garantia de transformação das condutas dos conselheiros, representa ao menos a chance de ampliação do círculo social”. (Abramovay, 2001:128).

Neste ponto vemos que, assim para Fortes (1996), Abramovay (2001) também vê nas ONGs e nas Universidades papel estratégico para a capacitação de conselheiros municipais. No entanto, o último reitera que esta participação *de bastidores* não deve ser eventual, uma vez que planejar e executar ações para uma localidade qualquer não é tarefa trivial, sendo necessária assessoria competente, “capaz de estimular a reflexão crítica, a monitoria administrativa e, sobretudo, os processos de avaliação quanto aos resultados das atividades”. (Abramovay: 2001:128)

Desta maneira, entendendo o espaço dos conselhos como estratégico, Fuks e Perissinotto (2006) ressaltam que o bom aproveitamento desta arena só pode ser conseguido se os atores envolvidos realmente interferiram nas decisões: “a ampliação dessa participação só produziria o efeito que dela se espera caso os novos participantes sejam capazes de exercer o poder em seu interior, seja interferindo no processo decisório, seja moldando a agenda pública”. (Fuks e Perissinotto, 2006:69).

No panorama desenhado para os conselhos do município do Rio de Janeiro, foi visto que, mesmo quando identificadas as entidades às quais pertencem os conselheiros, as discrepâncias são muitas. Se o objetivo é trazer a diversidade de saberes para dentro de uma arena de decisão, as diferenças são válidas. Por outro lado, quando as diferenças de saberes se transformam em impossibilidade de comunicação e inviabilidade do uso de uma linguagem comum e nivelada para que todos participem das discussões podemos presenciar o fenômeno de esvaziamento político de um conselho gestor.

Assim, embora a própria existência formal dos conselhos já signifique a incorporação de certos atores políticos no processo de decisão, o que, sem dúvida, se constitui em um *avanço* em direção à democracia participativa, não é suficiente para que ocorra algum tipo de participação que beneficie a população e viabilize, da melhor maneira possível, as políticas públicas. Esta participação se dá de forma muito mais complexa e ampla, restando um longo caminho até que a participação social e política nestas instâncias, e em tantas outras, se dê de maneira efetiva e – por que não? – eficaz.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo. “Conselhos além dos limites”. *Estudos Avançados*. São Paulo: n.15, v.43, 2001.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. & COUTO, Cláudio Gonçalves. “A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local”. *Revista Perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, v.10 n.3, jul./set. 1996.

ANASTASIA, Fátima e NUNES, Felipe. “A reforma da representação”. In: AVRITZER, L. e ANASTASIA, F. *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

ARRETCHE, Marta T. S. “Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: n.40, vol.14, 1999.

ARRETCHE, Marta T. S. “Federalismo”. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, F. *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

AVRITZER, Leonardo. “Teoria democrática, esfera pública e participação local”. *Sociologias*. Porto Alegre: ano 1, n.2, jul./dez, 1999.

AVRITZER, Leonardo. “Reforma política e participação no Brasil”. In: AVRITZER, L. e ANASTASIA, F. *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

BARRETO, Maria Inês. “As Organizações Sociais na Reforma do estado Brasileiro”. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BARROS SILVA, Pedro Luiz. “Reforma do Estado e Política Social no Brasil: Êxitos, Problemas e Desafios da Coordenação Intergovernamental”. *Caderno de Pesquisa UNICAMP*. São Paulo: n.31, 1998.

BONFIM, Washington Luís e SILVA, Irismar. “Instituições Políticas, Cidadania e Participação: a mudança social ainda é possível?” *Revista de Sociologia Política*, Curitiba: n.21, p.109-123, 2003.

CALMON, Paulo. “Orçamento Público no Brasil Democrático”. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, F. *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

CAMARGO, Aspásia. “Atualidade do federalismo: tendências internacionais e a experiência brasileira”. In: VERGARA, Sylvia Constant e CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

CARVALHO, Antônio Ivo de. “Conselhos de Saúde, Responsabilidade Pública e Cidadania”. In: IBAM. *Conselhos Municipais e Políticas Sociais*. Rio de Janeiro: IBAM: IPEA, 1997.

CARVALHO, M. do C. A. “Participação Social no Brasil Hoje”. *Pólis Íntegras*. n. 2, 1998. Disponível em <<http://www.polis.org.br/publicacoes/papers/19982.html>> Último Acesso em: jan. 2006.

CORTES, Soraya Maria Vargas. “Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências do Sistema Único de Saúde”. *Sociologias*. Porto Alegre: ano 4, n.7. 2002

DAGNINO, Evelina. “Sociedade Civil, Participação e Cidadania: Do que Estamos Falando?”. In: MATO, Daniel (Org.) *Políticas de Cidadania y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DOIMO, Ana Maria. *A Vez e a Voz do Popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. São Paulo: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.

DRAIBE, Sônia Miriam. “A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais; os conselhos nacionais de políticas setoriais”. *Caderno de Pesquisa*. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – Unicamp, n.35, 1998.

FALEIROS, Vicente de Paula. “A Reforma do Estado no Período FHC e as Propostas do Governo Lula”. 2001.

Disponível em:

<<http://www.inesc.org.br/conteudo/publicacoes/livros/4GW7inLLkRaDio1vtL3RpN44o0Jj5IxZ/Reforma%20do%20Estado.pdf#search=%22%E2%80%9CA%20Reforma%20do%20Estado%20no%20Per%20C3%ADodo%20FHC%20e%20as%20Propostas%20do%20Governo%20Lula%E2%80%9D.%202001%22>> Último acesso: out. 2006

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Rio de Janeiro: Editora Globo. 1979.

FLEURY, Sonia. “Reforma del Estado”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: n.5, v. 35, 2001.

FLEURY, Sonia. “Iniciativa Popular”. In: AVRITZER, L. e ANASTASIA, F. *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

FORTES, Alexandre. “Os conselhos de direitos da criança e do adolescente”. In: CADERNOS ABONG 15. *A participação popular nos conselhos de gestão*. São Paulo: jul. 1996.

FRANCO, Augusto de. “Participação social e participação política: Democracia e Cidadania – O papel dos conselhos municipais na reforma da política – Um programa de investigação”. In: IBAM. *Conselhos Municipais e Políticas Sociais*. Rio de Janeiro: IBAM: IPEA, 1997.

FUKS, Mario & PERISSINOTTO, Renato. “Recursos, decisão e poder – Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: n.60, v.21, fev. 2006.

GARCIA, Joana. *O Negócio do Social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2004.

GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. Porto Alegre: Artmed, 2005.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005.

GOMES, Ana Lúcia. “Histórico da política de assistência social no Brasil”. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

IBAM. “Políticas Sociais: Novos Desafios, Novos Paradigmas”. In: IBAM. *Conselhos Municipais e Políticas Sociais*. Rio de Janeiro: IBAM: IPEA, 1997.

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros. Pesquisa de informações básicas municipais 1999*. Rio de Janeiro, Departamento de População e Indicadores Sociais, 2001.

IBGE. *As Instituições Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil*. Rio de Janeiro: Gerência do Cadastro Central de Empresas, 2002.

JACOBI, Pedro. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2002.

LANDIM, Leilah. “Múltiplas Identidades das ONGs”. In: HADDAD, Sérgio (Org.). *ONGs e Universidades – Desafios para a Cooperação na América Latina*. São Paulo: Abong, Pieirópolis, 2002.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

LOCKE, John. *Segundo Tratado do Governo*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

LUBAMBO, Catia W. e COUTINHO, Henrique G. “Conselhos gestores e o processo de descentralização”. *São Paulo em Perspectiva*, n. 18, v.4. 2004.

MARQUES, Eduardo César. “Redes sociais e poder no estado brasileiro – aprendizados a partir de políticas urbanas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: n.60, v. 21, fev. 2006.

MORALES, Carlos Antonio. “Provisão de Serviços Sociais através de Organizações Públicas Não-Estatais: Aspectos Gerais”. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

NASSUNO, Marianne. “O Controle Social nas Organizações Sociais no Brasil”. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

NAVARRO, Juan Carlos. “As ONGs e a Prestação de Serviços Sociais na América Latina: O Aprendizado Começou”. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

NEDER, Carlos Alberto Pletz. “Os conselhos de saúde”. In: CADERNOS ABONG 15. *A participação popular nos conselhos de gestão*. São Paulo: jul. 1996.

NEVES, Gleisi Heisler; COSTA, Delaine Martins & AUGUSTI, Maria Teresa. “Democratização das Políticas Municipais: da intenção à ação”. In: IBAM. *Conselhos Municipais e Políticas Sociais*. Rio de Janeiro: IBAM: IPEA, 1997.

NEVES, Maria da Graça Ribeiro das. “Conselhos Municipais: Instrumentos para a Descentralização?” In: IBAM. *Conselhos Municipais e Políticas Sociais*. Rio de Janeiro: IBAM: IPEA, 1997.

NUNES, Edson. “Poder local, descentralização e democratização – um encontro difícil”. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: n.10, v.3, 1996.

OLIVEIRA, Miguel Darcy de. *Cidadania e Globalização: A Política Externa Brasileira e as ONGs*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & GRAU, Núria Cunill. “Entre o Estado e o Mercado: O Público Não-Estatal”. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. “Instituições, bom estado, e reforma da gestão pública”. In: BIDERMAN, C. e ARVATE, P. *Economia do setor público no Brasil*. São Paulo: Campus Elsevier, 2004.

PESSANHA, Lavinia, CAMPAGNAC, Vanessa e FIGUEIREDO, Simone. “Panorama dos conselhos municipais de políticas setoriais do estado do Rio de Janeiro”. Trabalho apresentado no XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambu – MG, Brasil, de 18 a 22 de setembro de 2006.

PESSANHA, Lavinia, CAMPAGNAC, Vanessa e MATOS, Denise. “Panorama brasileiro dos conselhos municipais de políticas setoriais”. Trabalho apresentado no 30º Encontro da ANPOCS, realizado em Caxambu – MG, Brasil, de 24 a 28 de outubro de 2006.

PINTO, Georges José. “Município, descentralização e democratização do governo”. *Revista Caminhos da Geografia*. Vol 3, nº 6, 2002.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Terceiro setor*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. "Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo". In: OLIVEIRA, F. e PAOLI, M.C. *Os sentidos da democracia*. Petrópolis: Vozes, 1999.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro. “Desafios para a democratização da gestão municipal através dos conselhos municipais: a questão da representatividade e da autonomia”. 2003. Disponível em: <www.rls.org.br/publique/media/Mauro_Santos.pdf> Último acesso em set. 2006.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

SZAZI, Eduardo. *Terceiro setor: regulação no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2001.

SOARES, Gláucio. “Reforma constitucional”. In: AVRITZER, L. e ANASTASIA, F. *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

SOUZA, Celina. “Governos locais e gestão de políticas sociais universais”. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: v.18, n.2. 2004.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. *Identidades em construção: as organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização*. São Paulo: Annablume, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. “Movimentos sociais e conselhos”. In: CADERNOS ABONG 15. *A participação popular nos conselhos de gestão*. São Paulo: jul. 1996.

TELLES, Vera da Silva. “Sociedade civil e a construção de espaços públicos”. In: DAGNINO, Evelina. *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

THEODORO, Mário. “Participação social em políticas públicas: os conselhos federais de política social – o caso CODEFAT”. IPEA. Rio de Janeiro: Texto *para discussão*. n. 931, dez. 2002.

TOMMASI, Livia de. “A Participação nos Conselhos Paritários: Significado e Limites”. In: IBAM. *Conselhos Municipais e Políticas Sociais*. Rio de Janeiro: IBAM: IPEA, 1997.

TONELLA, Celene. “Conselhos municipais de políticas públicas – participação e governança local”. *Anais do XI Congresso Brasileiro de Sociologia*. Campinas: set. 2003.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. São Paulo: Record, 1997.

VIEIRA, Liszt. “Cidadania e Controle Social”. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

ANEXOS

Anexo 1 – Dados completos dos conselhos gestores dos municípios do Estado do Rio de Janeiro (conselhos existentes, ativos, paritários e gestores de fundo), com base na MUNIC 2001.

Estado do Rio de Janeiro e Municípios	Número de Conselhos	Quantos realizaram reuniões em 2001	Quantos São paritários	Quantos Possuem Fundo Especial Municipal
Estado	558	486	428	258
Angra dos Reis	10	7	2	4
Aperibé	4	4	4	4
Araruama	7	6	5	3
Areal	6	6	6	2
Armação dos Búzios	6	4	3	2
Arraial do Cabo	7	5	4	1
Barra do Piraí	8	6	6	4
Barra Mansa	10	7	4	3
Belford Roxo	6	6	6	3
Bom Jardim	5	5	5	4
Bom Jesus do Itabapoana	4	4	4	4
Cabo Frio	7	4	4	1
Cachoeiras de Macacu	6	5	5	4
Cambuci	5	5	5	3
Campos dos Goytacazes	7	7	7	4
Cantagalo	4	4	4	3
Carapebus	5	5	5	0
Cardoso Moreira	5	5	2	3
Carmo	4	4	4	3
Casimiro de Abreu	7	7	7	3
Comendador Levy				
Gasparian	7	7	7	6
Conceição de Macabu	4	3	1	0
Cordeiro	7	7	6	5
Duas Barras	5	5	5	4
Duque de Caxias	5	5	5	4
Engenheiro Paulo de				
Frontin	7	5	5	0
Guapimirim	4	4	4	3
Iguaba Grande	4	4	4	3
Itaboraí	6	4	3	3
Itaguaí	6	5	4	5
Italva	4	3	3	3
Itaocara	3	3	3	0
Itaperuna	5	5	5	4
Itatiaia	7	4	4	1
Japeri	6	4	4	3
Laje do Muriaé	4	4	4	2
Macaé	6	6	6	3
Macuco	5	5	5	3
Magé	7	7	7	2
Mangaratiba	5	5	5	2
Maricá	4	4	4	0
Mendes	7	6	4	1
Miguel Pereira	5	5	5	4
Miracema	7	7	7	4
Natividade	6	5	5	4
Nilópolis	4	2	2	1
Niterói	8	8	8	5
Nova Friburgo	8	5	5	3
Nova Iguaçu	6	5	4	3

Paracambi	6	4	4	1
Paraíba do Sul	5	4	4	1
Parati	6	6	0	4
Paty do Alferes	7	7	4	5
Petrópolis	11	9	5	5
Pinheiral	5	4	4	0
Pirai	8	8	8	3
Porciúncula	5	5	5	0
Porto Real	5	4	4	0
Quatis	7	4	4	4
Queimados	6	6	6	2
Quissamã	8	8	6	2
Resende	11	10	9	7
Rio Bonito	5	5	5	0
Rio Claro	8	6	4	2
Rio das Flores	7	7	5	5
Rio das Ostras	6	6	6	3
Rio de Janeiro	8	6	6	4
Santa Maria Madalena	7	6	6	5
Santo Antônio de Pádua	5	5	5	2
São Fidélis	5	4	4	4
São Francisco de				
Itabapoana	4	3	2	1
São Gonçalo	9	5	5	3
São João da Barra	8	8	6	2
São João de Meriti	6	6	6	6
São José de Ubá	4	4	3	1
São José do Vale do Rio				
Preto	5	4	4	2
São Pedro da Aldeia	5	5	5	4
São Sebastião do Alto	7	6	6	3
Sapucaia	6	5	3	2
Saquarema	4	4	3	3
Seropédica	5	4	4	1
Silva Jardim	4	4	4	2
Sumidouro	4	4	3	3
Tanguá	4	4	4	0
Teresópolis	8	8	8	4
Trajano de Moraes	4	4	4	3
Três Rios	11	6	4	5
Valença	9	8	6	4
Varre-Sai	6	6	6	3
Vassouras	8	6	6	5
Volta Redonda	11	10	6	3

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)